Universidad Externado de Colombia

Propuestas al Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030

Bogotá D.C., octubre de 2026

Introducción

La construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 constituye un proceso de especial relevancia para el país, en cuanto define las orientaciones, propiedades y herramientas a través de las cuales se proyectan las principales acciones del Estado para el cuatrienio. Un proceso de esta naturaleza requiere la articulación de múltiples perspectivas, capacidades institucionales y fuentes de conocimiento, de manera que las decisiones que se incorporen al plan puedan estar respaldadas por diagnósticos, conocimiento especializado y análisis de las realidades y necesidades que pretende atender.

En este contexto, la Universidad Externado de Colombia entiende que la academia tiene un papel esencial en la construcción de políticas públicas y, particularmente, en la discusión y formulación de los instrumentos que orientan el desarrollo nacional. La contribución universitaria al Plan Nacional de Desarrollo no se limita a la transmisión de conocimientos, sino que parte de una de sus funciones sustantivas: la investigación y la generación de conocimiento que permita estudiar los problemas públicos con rigor, identificar sus causas y dimensiones, contrastar alternativas y formular propuestas sustentadas. Desde esta perspectiva, la académica constituye un espacio de análisis crítico, especializado y plural que puede aportar elementos para enriquecer las decisiones públicas y favorecer que estas se apoyen en evidencia, conocimiento técnico y reflexión interdisciplinaria.

La participación de la academia adquiere especial importancia en un instrumento de planeación de alcance nacional porque permite incorporar al proceso de formulación perspectivas construidas desde diferentes disciplinas y áreas de conocimiento. El trabajo de investigadores, profesores, departamentos y facultades universitarios posibilita examinar las implicaciones jurídicas, económicas, sociales, institucionales y sectoriales de las decisiones que pueden incorporarse al Plan, así como identificar continuidades, necesidades de ajuste, riesgos y oportunidades de política pública. De esta manera, la universidad puede cumplir una función de articulación entre la producción de conocimiento y los problemas concretos que enfrenta el país poniendo sus capacidades investigativas al servicio de una deliberación pública informada.

Esta función también supone preservar la autonomía académica y el carácter técnico e investigativo de los aportes. Las propuestas que integran este documento no pretenden sustituir las competencias de las autoridades responsables de la formulación, discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es poner a disposición de quienes participan en ese proceso conocimiento especializado, análisis y recomendaciones que puedan ser considerados como insumos para la toma de decisiones. En esa medida, el aporte académico se concibe como una contribución cualificada al debate público: busca aportar argumentos, identificar alternativas y hacer visibles asuntos que, desde la investigación y la experiencia disciplinar, merecen ser examinados en la construcción del Plan.

El presente ejercicio se desarrolla, además, bajo una metodología concebida específicamente para transformar el conocimiento académico en insumos concretos para la planeación. El proyecto parte de la definición de diez aspectos críticos o “mínimos” por cada área participante, entendidos como aquellos

asuntos que deberían ser considerados dentro del PND en relación con la respectiva materia. Para su identificación se contemplan, entre otros insumos, los documentos CONPES vigentes, los planes, programas y proyectos derivados del proceso de empalme, las normas vinculantes, las propuestas del programa del gobierno entrante, las vigencias futuras, las solicitudes justificadas de los gremios, los estudios académicos, las expectativas sustentadas de departamentos y municipios, los programas con respaldo internacional y las decisiones judiciales que generen inflexibilidades.

A partir de estos insumos, cada área establece criterios para su valoración y priorización y formula, respecto de cada asunto seleccionado, una propuesta que permita responder cuatro preguntas fundamentales: qué debería incorporarse al Plan, quién debería liderar su implementación y qué entidades deberían apoyarla, cómo podría desarrollarse y cuáles serían las fuentes de financiación que podrían utilizarse. Con ello, la metodología busca que el conocimiento producido desde las distintas áreas académicas no permanezca únicamente en el plano del diagnóstico o la reflexión, sino que pueda traducirse en recomendaciones susceptibles de ser examinadas dentro del proceso de planeación.

La metodología adoptada guarda relación con el proceso oficial de construcción del PND. La Circular 0027-4 del Departamento Nacional de Planeación, de 7 de septiembre de 2026, establece un proceso organizado en fases de alistamiento y diagnóstico, construcción de bases, indicadores, metas y Plan Plurianual de Inversiones, y articulado y trámite legislativo, al tiempo que prevé mecanismos de coordinación sectorial, participación y consolidación de insumos. El presente documento se sitúa frente a ese proceso desde el ámbito propio de la Universidad: aportar conocimiento especializado y propuestas académicas que puedan ser conocidas, discutidas y eventualmente consideradas por los responsables de la formulación del Plan.

El valor de este ejercicio reside, por tanto, tanto en el contenido de las propuestas como en el proceso que las sustenta. La compilación reúne trabajos desarrollados desde diferentes áreas de la Universidad y busca ofrecer un instrumento sencillo, ordenado y útil para acercar el conocimiento académico a los espacios en los que se discuten las prioridades del desarrollo nacional. En este sentido, la compilación no debe entenderse únicamente como un conjunto de documentos independientes, sino como una expresión de la capacidad de la Universidad para poner la investigación, la experiencia docente y el conocimiento especializado en diálogo con los asuntos de interés público.

Finalmente, el proyecto contempla que la contribución académica no termine con la elaboración y entrega del documento. La metodología prevé su presentación a los responsables, la realización de reuniones de trabajo y la conformación de mecanismos de seguimiento al proceso de formulación, discusión, aprobación y conciliación del PND. Esta perspectiva de seguimiento reconoce que la participación de la academia puede extenderse más allá de la formulación inicial de propuestas y contribuir también al análisis de su desarrollo, implementación y cumplimiento de metas.

En consecuencia, las propuestas reunidas en este documento constituyen una contribución académica al proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030. Su finalidad es aportar

conocimiento, argumentos y recomendaciones construidas desde la investigación y el análisis especializado, favorecer un diálogo informado entre la academia y las instituciones públicas y contribuir, desde el ámbito propio de la Universidad, a una discusión rigurosa sobre las decisiones que orientarán el desarrollo del país durante el próximo cuatrienio.

Universidad Externado de Colombia

PARTICIPANTES

Propuesta	Nombre	Facultad
1	Catherine Arias Barrera	Facultad de Derecho
2	Daniel Peña Valenzuela	Facultad de Derecho
3	Katherine Bermúdez Alarcón	Facultad de Derecho
4	Nicolás Ernesto Lozada Pimiento	Facultad de Derecho
5	Fredy Vargas Lama	Facultad de Administración de Empresas
6	Francisco Javier Osorio Vera	Facultad de Administración de Empresas
	Carlos Alberto Restrepo Rivillas	Facultad de Administración de Empresas
7	Jhon Wilder Sánchez Obando	Facultad de Administración de Empresas
8	Jhon Wilder Sánchez Obando	Facultad de Administración de Empresas
9	Manuel Guillermo Sarmiento García	Facultad de Derecho
	Jean Philippe Pening	Facultad de Derecho
10	Yesmina Morales Nemez	Facultad de Derecho
11	Daniel Peña Valenzuela	Facultad de Derecho
	Luis Alfonso Gómez Domínguez	Facultad de Derecho
12	Sandra Milena Ortíz Laverde	Facultad de Derecho
13	Luis Fernando López Roca	Facultad de Derecho
14	Diana María Beltrán Vargas	Derecho
	Pablo Aponte	Derecho
	Héctor Rojas	FIGRI
	Fernando Herrera	FAE
	Paula Matiz	Patrimonio

Propuesta	Nombre	Facultad
	Diana Catalina Pulido	Ciencias Sociales
	Patricia Guzmán	Departamento de Matemáticas
15	Constanza Blanco Barón	Facultad de Derecho
16	Andres Ospina Riaño	Facultad de Derecho
	Ricardo Felipe Hererra	Facultad de Derecho
	Paula Sánchez Guzmán	Facultad de Derecho
17	Katherine Flórez Pinilla	Facultad de Derecho
18	María Eugenia Gómez Chiquiza	Facultad de Derecho
	Carlos Alberto Chinchilla Imbett	Facultad de Derecho
	Jorge Alberto Padilla Sanchez	Facultad de Derecho
	Javier Mauricio Rodríguez Olmos	Facultad de Derecho
19	Ingrid Soraya Ortiz Baquero	Facultad de Derecho
	Deisy Galvis Quintero	Facultad de Derecho
	Mariné Linares Diaz	Facultad de Derecho
	Emilio José Archila Peñalosa	Facultad de Derecho
20	Daniel Alejandro Monroy	Facultad de Derecho
21	Carolina Montes Cortés Tomás Restrepo Rodríguez	Facultad de Derecho
22	Manuel Antonio Guerrero Gaitan Carlos Augusto Conde	Facultad de Derecho
Coordinadores	Maximiliano Rodrígez Fernández y Valentina Sánchez Castillo	Facultad de Derecho

Universidad Externado de Colombia

Índice propuestas Plan Nacional de Desarrollo

Introducción 2

Propuesta 1. Deuda Pública Alineada con Ejes Fiscales de Gobierno 9
Catherine Arias Barrera – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 2. Documento de Trabajo para el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030: Marco jurídico y regulatorio para el desarrollo agrario de la Altillanura colombiana 28
Daniel Peña Valenzuela – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 3. Prioridades en materia de mercado de trabajo y seguridad social para el plan nacional de desarrollo 2026-2030 66
Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social – Facultad de Derecho

Propuesta 4. Justicia Digital en conexión con el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2027-2030) que integra el PND). 77
Nicolas Ernesto Lozada – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 5. Gestión pública por resultados 85
Fredy Vargas Lama – Facultad de Administración de Empresas

Propuesta 6. Empresas y Mipymes 93
Francisco Javier Osorio Vera, Carlos Alberto Restrepo Rivillas – Facultad de Administración de Empresas

Propuesta 7. Ciencia, tecnología e innovación productiva. 116
Jhon Wilder Sánchez Obando – Facultad de Administración de Empresas

Propuesta 8. Transformación digital y conectividad 128
Jhon Wilder Sánchez Obando – Facultad de Administración de Empresas

Propuesta 9. Infraestructura de Transporte y APP transversal 139
Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte – Facultad de Derecho

Propuesta 10. Fortalecimiento a entidades sin ánimo de lucro y emprendimiento 144
Yesmina Morales Nemez – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 11. Digitalización, Innovación e Inteligencia Artificial en Colombia 150
Daniel Peña Valenzuela, Luis Alfonso Gómez Domínguez – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 12. De la conectividad a la transformación digital: instrumentos regulatorios, institucionales y de gobernanza para el desarrollo digital de Colombia 2026–2030 224
Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información – Facultad de Derecho

Propuesta 13. Documento de mínimos. Frente de regulación financiera, bursátil y fintech 242
Luis Fernando López Roca – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 14. Derecho a la alimentación y sistemas alimentarios 261
Héctor Rojas, Fernando Herrera, Paula Matiz, Diana Catalina Pulido, Diana María Beltrán, Pablo Aponte y Patricia Guzmán Mesa Interfacultades de Problemáticas Alimentarias – MIPA

Propuesta 15. Presupuesto General de la Nación (PGN) – Documento de mínimos 309
Constanza Blanco Barón – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 16. Documento de mínimos para el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Sector Servicios Públicos: energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo 323
Andres Ospina Riaño, Ricardo Felipe Hererra, Paula Sánchez Guzmán – Observatorio de Servicios Públicos – Facultad de Derecho

Propuesta 17. Propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo en el sistema de salud 341
Katherine Flórez Pinilla – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 18. Aportes al Plan Nacional de Desarrollo. Documentos de mínimos 351
Departamento de Derecho Civil – Facultad de Derecho

Propuesta 19. Fortalecimiento de la institucionalidad para la protección de la libre competencia 356
Ingrid Soraya Ortiz Baquero, Deisy Galvis Quintero, Mariné Linares Diaz, Emilio José Archila Peñalosa – Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados – Facultad de Derecho

Propuesta 20. Diez propuestas mínimas de mejora normativa para el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030: Propuestas para ejecutar, financiar y completar la Política de Gobernanza Normativa 362
Daniel Alejandro Monroy- Departamento de Derecho de la Empresa y los mercados- Facultad de Derecho

Propuesta 21. 10 Mínimos ambientales para el plan nacional de desarrollo Documento de trabajo vinculado a la AGENDA ABC Agua · Biodiversidad · Comunidades Bioeconomía, legalidad y prosperidad para Colombia 403
Carolina Montes Cortés y Tomás Restrepo Rodríguez – Departamento de Derecho del Medio Ambiente y Tierras– Facultad de Derecho

Propuesta 22. Aportes del Departamento de Propiedad Intelectual en la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 (Circular 00027-4 de 2026, DNP) 424
Manuel Antonio Guerrero Gaitan- Departamento de la Propiedad Intelectual- Facultad de Derecho

PROPUESTA 1

Deuda Pública Alineada con Ejes Fiscales de Gobierno

Catherine Arias Barrera
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

Deuda pública alineada con ejes fiscales del gobierno por Catherine Arias Barrera

Resumen ejecutivo.

El punto de partida cuantitativo del área lo fijó ANIF desde junio de 2026: un ajuste fiscal de $53 billones (3 puntos del PIB) para encauzar de nuevo la senda hacia la regla fiscal en 2028. El terremoto del 10 de agosto y el debate del Presupuesto General de la Nación 2027, en curso justo cuando se cierra este documento, confirman la magnitud de ese ajuste y le dan al área una ventana de incidencia concreta.

De los diez aspectos, cuatro concentran la mayor prioridad. El Aspecto 6, aprobación técnica y oportuna de la Ley de Competencias, tiene la fecha límite más dura de todo el compendio: enero de 2027. El Aspecto 1, hoja de ruta verificable de retorno a la regla fiscal, y el Aspecto 9, ejecución de las operaciones de manejo de deuda ya anunciadas por el propio Gobierno, cuentan con vehículo institucional identificado y respaldo político explícito. El Aspecto 4, cláusulas de pausa de pago, se apoya en algo que el barrido reveló y que vale la pena resaltar: Colombia ya es pionera regional en gestión financiera de riesgo de desastres desde 2013, de modo que el aporte del área consiste en extender esa experiencia hacia el interior del contrato de deuda soberana, no en partir de cero.

Los diez aspectos quedan agrupados en cuatro frentes: gobernanza y transparencia de la deuda (Aspectos 1, 2 y 3), resiliencia fiscal ante choques externos (Aspectos 4 y 5), gobernanza de deuda subnacional y contingente (Aspectos 6, 7 y 8), y derivados financieros para la gestión activa de la deuda (Aspectos 9 y 10). Para el instrumento oficial de captura del MHCP, con su límite de 15 iniciativas por sector, se recomienda presentar estos cuatro frentes como iniciativas consolidadas.

Dos plazos merecen quedar presentes desde ya. El 30 de septiembre cierra la recepción de propuestas normativas por el buzón articulado PND2026-2030@dnp.gov.co, para el caso en que alguno de los aspectos deba traducirse en texto de ley. Y los dos únicos insumos que siguen pendientes de gestión interna, el documento de empalme y el detalle de vigencias futuras, solo los tiene el MHCP, por lo que conviene solicitarlos con tiempo.

Nota aclaratoria: qué pide el proyecto y qué es la Circular DNP

Conviene distinguir dos cosas que este documento entrelaza pero que no son lo mismo. Lo que **pide el proyecto,** la tarea concreta encargada al área de deuda pública, es la metodología interna del proyecto (documento de mínimos: 10 aspectos críticos con qué/quién-cómo/con qué, numerales 3.1 a 3.2.2). Eso es lo que este documento desarrolla y lo que la coordinación espera recibir.

La **Circular DNP 0027-4** (7 de septiembre de 2026) es el **esqueleto oficial** del proceso completo de construcción del PND a nivel de todo el Gobierno nacional, cronograma real, estructura programática de los cinco ejes, canales de radicación y reglas de captura.

Actualización de coyuntura (junio-septiembre de 2026)

A. **El diagnóstico de la "bomba fiscal" que recibiría el gobierno entrante (ANIF, junio de 2026).** Antes de la posesión de Abelardo de la Espriella, ANIF ya advertía que el ajuste fiscal necesario era de **$53 billones (3 puntos del PIB):** $27 billones (1,4 pp del PIB) vía recorte de gasto y $12 billones vía una eventual reforma tributaria (IVA y pensiones altas), complementados con un punto adicional de crecimiento. ANIF calificó de "poco factible" la meta de recaudo de $30,2 billones del MFMP saliente, y proyectó un déficit fiscal de 6,5% del PIB frente al 5,3% oficial. Este diagnóstico es el punto de partida técnico de todo el eje de deuda pública.

B. **El terremoto del 10 de agosto de 2026** (magnitud 7,4, epicentro en San José del Palmar, Chocó; más de 270 fallecidos; ~$30 billones en daños) es el choque externo materializado que el Aspecto 4 anticipaba en abstracto. El Gobierno declaró desastre nacional y emergencia económica, creó de forma reactiva la Subcuenta Sismo 2026 y el "Fondo Milagro", activó un crédito de USD 450 millones con el Banco Mundial y recibió cooperación multilateral por más de USD 1.300 millones, exactamente el escenario que una cláusula de pausa contractual habría cubierto de forma automática.

C. **El debate del Presupuesto General de la Nación 2027,** coincidente con el cierre de este documento. El PGN 2027 asciende a $634,95 billones (29,9% del PIB), el más alto de la historia. El senador Christian Garcés propuso aplazar parte de los ~$150 billones del servicio de deuda de 2027; el ministro de Hacienda, Miguel Gómez Martínez, lo descartó pero confirmó que el Gobierno ya estructura **operaciones de manejo de deuda para sustituir obligaciones de corto plazo y extender vencimientos,** exactamente el Aspecto 9, ahora con respaldo político explícito.

1. Criterios de priorización (3.2.2)

Con cinco temas candidatos y solo diez "aspectos críticos mínimos" disponibles, se aplicaron cinco criterios como filtro/matriz de puntuación:

a. **Alineación directa con las metas del programa de gobierno entrante** (disciplina fiscal, superávit primario, meta deuda/PIB, reducción del Estado).

b. Viabilidad de implementación en el cuatrienio sin requerir reforma constitucional.

c. **Existencia de un vehículo institucional ya identificado** (MHCP, DNP, CARF, Banco de la República).

d. Urgencia frente a un riesgo fiscal materializado o inminente.

e. **Complementariedad técnico-jurídica con el perfil del área** (aporte diferencial frente a otras áreas del proyecto).

Resultado de aplicar la matriz (ya con el barrido completo, sección 2): el tema de deuda subnacional/contingente sube a máxima prioridad por tener la única fecha límite legislativa dura (Ley de Competencias, enero de 2027); el tema de gobernanza/transparencia se ajusta al corredor concreto que exige el FMI para 2028; el tema de derivados gana urgencia inesperada porque el propio MFMP ya lo anunció y ANIF advirtió sobre el riesgo de no ejecución; el tema de cláusulas de pausa resultó tener, contra lo que sugería una primera lectura, buen anclaje doméstico, Colombia es pionera regional en gestión financiera de riesgo de desastres desde 2013 (CONPES 4135, CAT DDO desde 2008, bono catastrófico de 2018), lo que sube su puntaje en el criterio 3 (vehículo institucional ya identificado); y el tema de swaps de naturaleza confirma el puntaje más bajo en viabilidad, además de la duda sobre si el nuevo Gobierno mantendrá la agenda climática del anterior, por lo que se mantiene como sub-aspecto (Aspecto 3) y no como eje autónomo.

2. Barrido del material mínimo de consulta (3.2.1)

Categoría de insumo (3.2.1)	**Tema 1 – Gobernanza/ transparencia**	**Tema 2 – Cláusulas de pausa/deuda contingente**	**Tema 3 – Swaps deuda-naturaleza/desarrollo**	**Tema 4 –** Deudasubnacional/contingente	**Tema 5 – Derivados para gestión de deuda**
(i) **CONPES vigentes**	CONPES 4132 — estrategia fiscal, mercados de deuda, MFMP 2025-2035 ✓	**CONPES 4135 (2023)** — Estrategia Nacional Financiera de Protección ante el Riesgo de Desastres, con una "estrategia por capas" ya vigente que incluye CAT DDO y el bono catastrófico ✓ (corrige el barrido anterior: sí existe CONPES,	No se identificó CONPES vigente específico sobre canje de deuda por naturaleza; sí hay un documento de Estudios Económicos del DNP ("Financiamiento Verde", 2024) con un capítulo dedicado al canje de deuda por conservación ✓ (documento técnico, no CONPES formal)	**CONPES 152 de 2012** — Monitoreo al Sistema General de Participaciones (FUT); documentos técnicos de la Misión de Descentralización (DNP, 2023-2024) con las propuestas de reforma del SGP ✓	CONPES 4132, capítulo de estrategia fiscal y mercados de deuda ✓

		aunque enfocado en desastres naturales en general, no en cláusulas dentro de instrumentos de deuda soberana específicamente)			
(ii) **Planes/programas del empalme**	⚠ interno — solicitar a MHCP el documento de empalme 2026	⚠ interno — ídem, capítulo de pasivos contingentes	⚠ interno — solicitar a Cancillería/MinAmbiente	⚠ interno — solicitar a DNP el empalme sobre SGP/Ley de Competencias	⚠ interno — solicitar a MHCP el empalme de gestión de deuda
(iii) Normas vinculantes	Ley 819/2003, Ley 2155/2021 (regla fiscal), activación de la cláusula de escape (jun. 2025) ✓	Ley 448/1998 (pasivos contingentes, mod. Ley 1955/2019), Decreto 1068/2015 y Resolución MHCP 4859/2019 (metodología de valoración de obligaciones contingentes) ✓	Ley 164/1994 (CDB), precedente bilateral 1992-93 (creación de Ecofondo) ✓	Acto Legislativo 03/2024 (reforma SGP), Decreto 1049/2024 ✓	Ley 51/1990 (crédito público y manejo de deuda) — pendiente verificar actualizaciones recientes ⚠ parcial

(iv) **Propuestas de campaña del gobierno entrante**	Meta deuda/PIB ≤55% a 2030 (ya superada — ver sección 0), ajuste fiscal y reducción del Estado ✓	No aparece como propuesta explícita ✓ (aunque la política de gestión de riesgo de desastres es de Estado, no de gobierno, y ya viene desde 2013)	No aparece en el programa; el canje de deuda por clima fue bandera del gobierno saliente (Petro/Muhamad, COP16 y Cumbre de París 2023) — continuidad bajo el nuevo Gobierno aún no confirmada ✓ (riesgo de discontinuidad política a verificar)	Aprovechamiento de la "nueva ley de SGP" para descentralización ✓	No aparece como propuesta explícita ✓ (vacío de propuesta)
(v) Vigencias futuras que comprometan el cuatrienio	⚠ interno — cifra agregada en MFMP; detalle requiere solicitud a la DGCPTN	⚠ interno	⚠ interno	⚠ interno — clave para dimensionar el costo de la Ley de Competencias	⚠ interno
(vi) Peticiones justificadas de gremios	ANIF (ajuste $53 billones/3pp PIB), Asobancaria (déficit GNC 6,7-7,2% PIB 2026) ✓	No hay pronunciamiento gremial específico sobre cláusulas dentro de instrumentos de deuda; el debate gremial existente es sobre gestión de riesgo de desastres	No hay posición gremial reciente ✓ (vacío)	FND — "descentralización asimétrica" con transferencias condicionadas ✓	ANIF — advertencia sobre riesgo de no ejecución de operaciones de manejo de deuda (jun. 2026) ✓

		en general (Fasecolda, sobre seguros paramétricos) ✓			
(vii) Estudiosacadémicos	Producción propia CERES/Externado sobre transparencia de deuda; Deng y Weidenbrug (2025, UNU-CPR) sobre arquitectura global de deuda ✓	Brooke, Mendes, Pienkowski y Santor (2013, BoC/BoE): sovereign cocos y bonos ligados al PIB; literatura CRDC (IMF, CPI, BIS) ✓	Fernández Alonso y Yamin (2023): 149 canjes en 39 países 1987-2023; Chamonet al. (2022, FMI); DNP, "Financiamiento Verde" (2024); publicación propia de Externado sobre canje en Colombia ✓	CARF (riesgo fiscal territorial), Razón Pública sobre inviabilidad práctica de la Ley de Competencias (dic. 2024), documentos técnicos de la Misión de Descentralización; de Mello (FMI/OCDE) sobre descentralización fiscal y mandatos no financiados ✓	Folkerts-Landau (1989, FMI): swap de tasa "marked-to-market"; Cangoz, Boitreaud y Dychala (2018, Banco Mundial): encuesta a 28 países sobre gestión de activos y pasivos soberanos (SALM), con los casos de Chile, Uruguay y Canadá ✓
(viii) **Expectativas de departamentos/municipios**	No se identificó expectativa diferenciada desde lo territorial	pendiente	pendiente	FND: "descentralización asimétrica"; ejemplo cuantificado de Antioquia ($8,89 a $10,70 billones vía SGP) ✓	pendiente

(ix) **Planes con apoyo** bi/multilateral	FMI — Consulta Artículo IV 2025: marco fiscal "debilitado considerable mente" ✓	CRDC impulsadas por BID, Banco Mundial y Bridgetown Initiative (2025-2026) ✓	Precedente Ecuador-Galápagos (BID); propuesta Colombia-EEUU/FMI de 2023 ✓	OCDE y CAF acompañando la Ley de Competencias del SGP ✓	No identificado programa multilateral específico en derivados de deuda para Colombia
(x) Decisiones judiciales con inflexibilidades	No hay sentencia específica sobre la regla fiscal; es de rango legal, no constitucional ✓	pendiente	pendiente	Sentencia C-1154/2008 (protección constitucional reforzada de los recursos del SGP) ✓	pendiente

Nota metodológica: de las diez categorías, ocho quedaron cubiertas con fuentes públicas verificables. Las dos que genuinamente requieren gestión interna, (ii) empalme y (v) vigencias futuras, solo las tiene el MHCP/DNP; no es un vacío de investigación, es información no pública.

3. Documento de mínimos: los 10 aspectos críticos (3.1)

Para cada aspecto, siguiendo el numeral 3.1.2 (**qué** / **quién y cómo**) y el numeral 3.1.3 (**con qué**).

a. Gobernanza y transparencia de la deuda pública

Incluye, como sub-aspecto, el canje de deuda por desarrollo/naturaleza.

Aspecto 1. Hoja de ruta verificable de retorno a la regla fiscal (2028)

Recomendación: El PND debe incluir un cronograma público de retorno a la regla fiscal para 2028, liderado por el MHCP y verificado por el CARF, con metas anuales de déficit primario e indicadores de seguimiento trimestral.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3 – Responsabilidad fiscal y Administración del Estado, tema 3.6 (Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal).

Qué debe incluirse en el PND	Un cronograma público y verificable de retorno a la regla fiscal para 2028, con metas anuales intermedias de déficit primario y una trayectoria de deuda/PIB coherente con las cifras reales (deuda bruta del GNC en 64,4% del PIB a cierre de 2025 — no el 55% de la meta de campaña), acompañado de indicadores de seguimiento trimestral. El punto de partida cuantitativo ya

	lo fijó ANIF desde junio de 2026: un ajuste de $53 billones (3 puntos del PIB), del cual $27 billones deberían salir de recorte de gasto y $12 billones de una eventual reforma tributaria.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP** (DGCPTN y Dirección General de Política Macroeconómica). Apoya el **CARF** como verificador técnico y el **DNP** en la articulación con el PND. Procedimiento: vía el MFMP (ya existente) y su actualización anual, con anexo técnico del PND y reporte semestral al Congreso. Un modelo de referencia concreto es el boletín trimestral de estadísticas de deuda pública de **Chile,** que reporta balances simplificados del gobierno central y el banco central con posición neta por moneda —un estándar de transparencia más exigente que el actual reporte colombiano.
Con qué (fuente de financiación)	No requiere recursos nuevos: es un mecanismo de gobernanza y reporte.
Sustento académico	El paper de Deng y Weidenbrug (2025, UNU-CPR) sobre la arquitectura global de deuda permite posicionar esta hoja de ruta dentro de una tendencia internacional ya consolidada (Common Framework del G20, Global Sovereign Debt Roundtable, y la incorporación de un módulo climático al Marco de Sostenibilidad de Deuda del FMI/Banco Mundial), lo que puede reforzar la viabilidad técnica y política del aspecto ante organismos multilaterales.

Aspecto 2. Recalibración pública de la meta de referencia deuda/PIB

Recomendación: El PND debe sustituir la meta de campaña de deuda/PIB por una cifra de referencia ajustada a los datos fiscales verificados, fijada conjuntamente por el MHCP, el CARF y el DNP antes de la publicación del documento de mínimos.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6; también toca el tema 3.1 (Reducción y modernización del Estado).

Qué debe incluirse en el PND	Sustituir la meta de campaña "deuda/PIB ≤55% a 2030", ya superada, por una meta ajustada a la realidad fiscal, con senda decreciente hacia el umbral que la regla fiscal considera el límite de sostenibilidad (71% del PIB).
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP;** apoyan el **CARF** y el **DNP.** Procedimiento: mesa técnica conjunta MHCP–CARF–DNP antes de la publicación del documento de mínimos.
Con qué (fuente de financiación)	Sin costo fiscal directo: ajuste de comunicación y meta de referencia.

Aspecto 3. Canje de deuda por desarrollo/naturaleza como mecanismo complementario

Recomendación: El PND debe incluir un lineamiento que autorice al MHCP explorar canjes de deuda por naturaleza o desarrollo como mecanismo complementario de alivio fiscal, con el Ministerio de Ambiente y la Cancillería como socios técnicos.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6; el componente ambiental también podría reportarse bajo el Eje 4, tema 4.12 (Agua, biodiversidad y comunidad).

Qué debe incluirse en el PND	Un lineamiento en el PND para explorar canjes de deuda por naturaleza/desarrollo como mecanismo complementario —no sustituto, de alivio de espacio fiscal, retomando el precedente colombiano de 1992-93 (Ecofondo), el caso Ecuador–Galápagos (2023, el mayor registrado) y el caso Indonesia (canje de USD 35 millones con EE. UU. para protección de arrecifes de coral bajo el Tropical Forest and Coral Reef Conservation Act). Colombia cumple, además, uno de los cuatro factores que la literatura identifica como favorables para la región: contiene cerca del 22% de la superficie forestal de América Latina y el Caribe (FAO), lo que le da una oportunidad real de mitigación, aunque este factor debe sopesarse contra la advertencia de la misma literatura sobre el nivel de deuda del país (ver sustento académico). El canje de deuda por acción climática fue además bandera del gobierno saliente (Petro/Muhamad, Cumbre de París de junio 2023, COP16 en Cali 2024, primer bono de biodiversidad Davivienda-IFC por USD 50 millones); conviene verificar con el nuevo Gobierno si esa agenda continúa o si el aspecto debe presentarse como una opción técnica nueva, sin dar por sentada la continuidad política.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP** en coordinación con **Ministerio de Ambiente** y **Cancillería;** apoyan el **BID** y el **Banco Mundial.** Procedimiento: negociación bilateral/trilateral con acreedores, canalización vía cuenta especial o fondo ambiental afiliado a RedLAC. El **Debt Swap Hub** (Seville Platform for Action, impulsado junto con el Banco Mundial) es el espacio técnico internacional a monitorear para la estandarización de metodologías de canje, vale la pena que Colombia participe activamente en su desarrollo antes de estructurar una operación propia.
Con qué (fuente de financiación)	No compromete presupuesto nuevo: el alivio proviene del acreedor. El componente ambiental puede complementarse con el Fondo Fiduciario para la Resiliencia del FMI, el GEF o el Fondo Verde para el Clima.
Sustento académico	Fernández Alonso y Yamin (2023, *Comentario Internacional*) documentan 149 canjes de deuda por naturaleza/clima en 39 países desde 1987, con los casos recientes más citados en Seychelles (2017), Belice (2021), Barbados

	(2022) y Ecuador (2023, el más grande registrado, pero fuertemente criticado por falta de transparencia y "mercantilización de la naturaleza"). El propio estudio advierte que el consenso académico considera estos instrumentos apropiados para estados vulnerables con deuda sostenible, **no para economías de ingreso medio con niveles críticos de deuda,** matiz que este aspecto debe incorporar explícitamente dado el nivel actual de endeudamiento de Colombia. Chamon, Klok, Thakoor y Zettelmeyer (2022, FMI) documentan la misma retroalimentación entre crisis climática y crisis de deuda desde la óptica del Fondo. El documento de Estudios Económicos del DNP "Financiamiento Verde" (2024) ya mapea el canje de deuda por conservación dentro del ecosistema de instrumentos verdes del país y es la referencia institucional más cercana a un CONPES en esta materia.

B. Resiliencia fiscal ante choques externos

Nota de secuenciación: la deuda contingente al Estado (Aspectos 4 y 5) y los canjes de deuda por clima (Aspecto 3) no son sustitutos sino complementarios en el tiempo. Los instrumentos contingentes reducen, ex ante, la probabilidad de que un choque climático derive en una crisis de deuda; los canjes operan ex post, cuando la vulnerabilidad ya es alta y el país necesita liberar espacio fiscal de inmediato. Un país que emite deuda con cláusulas contingentes llega a un eventual canje, si aún lo necesita, desde una posición de sostenibilidad más sólida, que es precisamente la condición que la literatura de canjes identifica como necesaria para que la operación sea exitosa (Seychelles, Belice, Barbados frente al caso más cuestionado de Ecuador-Galápagos).

Aspecto 4. Cláusulas de pausa de pago (climate-resilient debt clauses) en nueva deuda soberana

Recomendación: El PND debe encargar al MHCP extender su estrategia por capas de protección financiera ante desastres hacia cláusulas de pausa de pago dentro de los instrumentos de deuda soberana, empezando por un piloto en una o dos emisiones.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6, con vínculo directo al Eje 1 "Reconstrucción", tema 1.4 (Financiación de la reconstrucción).

Qué debe incluirse en el PND	Un lineamiento para que el MHCP extienda su ya consolidada **estrategia por capas de protección financiera ante el riesgo de desastres (CONPES 4135, 2023)** que incluye tres créditos contingentes CAT DDO con el Banco Mundial por USD 700 millones desde 2008 y el bono catastrófico sísmico de la Alianza del Pacífico (2018, USD 1.360 millones para los cuatro países), hacia cláusulas de pausa de pago incorporadas directamente en los instrumentos de deuda soberana (tipo "hurricane clause"/CRDC), siguiendo el modelo de Barbados, Grenada y Jamaica. El riesgo de desastre ya es, según el MFMP, el pasivo contingente más representativo del país (4,36% del PIB); el terremoto del 10 de agosto de 2026 confirma que, aun con esa estrategia vigente, faltaba el eslabón contractual dentro de la propia deuda,

	el Gobierno igual tuvo que crear de forma reactiva la Subcuenta Sismo 2026 y el Fondo Milagro.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP** (DGCPTN, que ya opera la estrategia por capas); apoyan el **BID** y el **Banco Mundial** (contraparte histórica de los CAT DDO desde 2008) y la **UNGRD.** Procedimiento: piloto en una o dos emisiones de TES o bonos externos, evaluando si conviene ampliar la capa de mercado de capitales, hoy solo el bono catastrófico paramétrico de la Alianza del Pacífico, hacia cláusulas contractuales dentro de la propia deuda soberana. Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Canadá y Japón ya incorporan CRDCs en su financiamiento bilateral, y el Banco Mundial y el BID avanzan en su inclusión en acuerdos multilaterales, aunque los mercados de bonos internacionales siguen mostrando reticencia a incorporarlas contractualmente, lo que sugiere empezar por deuda bilateral/multilateral antes que por bonos en mercados de capitales. Conviene distinguir este mecanismo de la propuesta del senador Christian Garcés de aplazar el servicio de deuda de 2027: la CRDC es contractual y automática, pactada ex ante; el aplazamiento discrecional es una renegociación ex post que el MHCP ya descartó.
Con qué (fuente de financiación)	Neutras en valor presente para el acreedor; el costo es de asistencia técnica para el diseño, financiable con cooperación técnica no reembolsable del BID o el Banco Mundial, entidades con las que Colombia ya tiene relación contractual activa desde 2008.
Sustento académico	Brooke, Mendes, Pienkowski y Santor (2013, Bank of Canada / Bank ofEngland) proponen dos instrumentos técnicos complementarios: (i) *sovereign cocos*, que extienden automáticamente el vencimiento, los autores sugieren ~3 años, la duración típica de un programa del FMI, cuando el país recibe asistencia de liquidez oficial, sin afectar el pago del cupón, solo el principal; y (ii) bonos ligados al PIB, que en sus simulaciones para el G7 redujeron la varianza de la deuda/PIB en más de 40%. Los propios autores reconocen que los cocos soberanos no resuelven problemas de insolvencia (solo de liquidez), y dejan sin resolver una pregunta que este aspecto debería señalar como desarrollo normativo propio: **cómo se contabilizan frente a la Regla Fiscal los pasivos con vencimiento variable,** un vacío que ni la literatura internacional ni el marco colombiano actual resuelven todavía. El aporte de este aspecto no es introducir un concepto nuevo en Colombia, el país ya es pionero regional en gestión financiera de riesgo de desastres desde 2013, sino identificar el siguiente escalón: llevar ese mismo principio de transferencia de riesgo hacia adentro del contrato de deuda soberana.

Aspecto 5. Mecanismo de liquidez contingente que reemplace funcionalmente la LCF cancelada

Recomendación: El PND debe encargar al MHCP y al Banco de la República evaluar una línea de liquidez contingente con el BID, la CAF o el Banco Mundial que cumpla la función que antes cumplía la Línea de Crédito Flexible del FMI.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6, con vínculo secundario al Eje 1, tema 1.4.

Qué debe incluirse en el PND	Evaluación de alternativas a la Línea de Crédito Flexible del FMI, cancelada anticipadamente por Colombia a finales de septiembre de 2025, como líneas contingentes del BID o la CAF. La respuesta ad hoc al terremoto (crédito de emergencia del Banco Mundial y más de USD 1.300 millones en cooperación multilateral) ilustra lo que un mecanismo pre-negociado evitaría tener que improvisar.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP** junto con el **Banco de la República;** participa el **FMI,** y el **BID/CAF** y el **Banco Mundial** como posibles proveedores. Procedimiento: negociación de una línea contingente o fortalecimiento del mecanismo de ahorro y estabilización existente.
Con qué (fuente de financiación)	Comisión de disponibilidad de la línea contingente, generalmente baja frente al costo de enfrentar un choque externo sin colchón, como ya ocurrió con el terremoto.

C. Gobernanza de deuda subnacional y contingente

Grupo de mayor urgencia calendario: la Ley de Competencias debe quedar aprobada antes de enero de 2027.

Aspecto 6. Aprobación técnica y oportuna de la Ley de Competencias

Recomendación: El PND debe priorizar en la agenda legislativa 2026-2027 la Ley de Competencias del SGP, con criterios de descentralización asimétrica tomados de la Misión de Descentralización, y con radicación antes de enero de 2027.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6 (mejor ubicación disponible: la estructura oficial no tiene un tema explícito de descentralización fiscal/SGP — vale la pena señalarlo como vacío de la estructura).

Qué debe incluirse en el PND	Priorizar en la agenda legislativa 2026-2027 la Ley de Competencias que activa el aumento de transferencias del SGP, incorporando un criterio de "descentralización asimétrica" con base en los criterios técnicos ya formulados por la **Misión de Descentralización** (DNP, 2023-2024), ambientales, étnicos, de desarrollo económico y de igualación fiscal, que condicione el traslado de responsabilidades a la capacidad fiscal real de cada entidad territorial.

Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **Ministerio del Interior,** en coordinación con el **DNP** (que ya cuenta con el trabajo técnico de la Misión de Descentralización) y el **MHCP;** apoyan el **Congreso,** la **FND** y la **OCDE/CAF.** Procedimiento: mesa técnica Nación–territorios, con radicación en el primer semestre de la legislatura 2026-2027.
Con qué (fuente de financiación)	No requiere financiación nueva en sí misma; el costo fiscal asociado es el propio aumento de transferencias del SGP ya aprobado (Acto Legislativo 03/2024).
Sustento académico	El monitoreo del SGP ya cuenta con un instrumento formal, **CONPES 152 de 2012,** que reglamenta el monitoreo vía el Formulario Único Territorial (FUT), que debería actualizarse para incorporar los nuevos riesgos fiscales derivados del aumento de transferencias, en vez de crear un mecanismo paralelo.

Aspecto 7. Fortalecimiento de los Fondos de Contingencias territoriales

Recomendación: El PND debe encargar al MHCP exigir y supervisar la capitalización de los Fondos de Contingencias de cada entidad territorial, antes de que entre en vigencia el aumento de transferencias del nuevo SGP.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6, con vínculo directo al Eje 1, tema 1.4, dado el argumento de los departamentos afectados por el terremoto.

Qué debe incluirse en el PND	Fortalecer y supervisar la obligación de las entidades territoriales de capitalizar su Fondo de Contingencias (Ley 448/1998, mod. Ley 1955/2019), anticipando el aumento de responsabilidades del nuevo SGP. El terremoto afectó directamente a Chocó, Risaralda, Valle del Cauca y Caldas — argumento adicional para exigir fondos mejor capitalizados.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP;** apoyan la **Contaduría General** y la **Contraloría.** Procedimiento: circular externa o decreto que exija reporte periódico de capitalización, articulado con el FUT.
Con qué (fuente de financiación)	Recursos propios de cada entidad territorial; no compromete presupuesto nacional adicional.

Aspecto 8. Sistema de alertas tempranas de capacidad de endeudamiento subnacional

Recomendación: El PND debe encargar al MHCP, con el CARF y el DNP, ampliar el sistema de semáforos de riesgo fiscal territorial para cubrir los nuevos pasivos contingentes derivados del aumento de competencias del SGP.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6.

Qué debe incluirse en el PND	Diseñar o fortalecer un sistema de alertas tempranas que monitoree la capacidad de endeudamiento y el riesgo fiscal territorial frente al nuevo SGP, con atención al riesgo de "mandatos no financiados" (unfunded mandates),funciones de gasto descentralizadas sin la correspondiente asignación de fuente de ingreso, que terminan materializándose como pasivos contingentes del gobierno central, patrón ya documentado en América Latina (incluida Colombia) en nómina de educación y salud territorial.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP** con el **CARF** y el **DNP;** la **FND** como canal de reporte. Procedimiento: ampliar el sistema de "semáforos" de riesgo fiscal territorial ya existente (Ley 617/2000).
Con qué (fuente de financiación)	Costo administrativo asumible con el presupuesto del MHCP; complementable con asistencia técnica de la OCDE/CAF.
Sustento académico	La encuesta del Banco Mundial a 28 países sobre gestión de activos y pasivos soberanos (Cangoz, Boitreaud y Dychala, 2018) encontró que solo un tercio de los países consolida a los gobiernos subnacionales dentro del balance soberano, lo que sugiere que Colombia no estaría rezagada internacionalmente, pero sí tendría margen para fortalecer esa consolidación dentro de un marco explícito de gestión de activos y pasivos (ALM), en línea con el trabajo conceptual de de Mello (FMI/OCDE) sobre descentralización fiscal.

D. Derivados financieros para la gestión activa de la deuda pública

Aspecto 9. Ejecución efectiva de las operaciones de manejo de deuda ya anunciadas en el MFMP

Recomendación: El PND debe convertir en mandato verificable las operaciones de manejo de deuda que el Gobierno ya anunció, con un cronograma trimestral de ejecución liderado por el MHCP y reportado al Congreso.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6.

Qué debe incluirse en el PND	Un mandato de ejecución y reporte de las "operaciones de manejo de deuda" ya anunciadas en el MFMP, atendiendo la advertencia de ANIF sobre el riesgo de no ejecución por restricciones de caja. El propio ministro de Hacienda confirmó en septiembre de 2026 que el Gobierno "sí realizará operaciones de manejo de deuda... para reducir las obligaciones de corto plazo y extender los vencimientos", como alternativa al aplazamiento que propuso el senador Christian Garcés.

Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP;** apoya el **Banco de la República.** Procedimiento: cronograma trimestral de ejecución con metas verificables, reportado en el mismo mecanismo del Aspecto 1.
Con qué (fuente de financiación)	Recursos propios de la operación (recompra o canje de títulos); si hay restricción de caja, puede requerir líneas puente del Banco de la República o la banca multilateral.

Aspecto 10. Ampliación del uso de derivados de cobertura de tasa y tipo de cambio

Recomendación: El PND debe encargar al MHCP y al Banco de la República fortalecer el uso de derivados de cobertura de tasa y tipo de cambio para la deuda pública, dentro de un marco explícito de gestión de activos y pasivos soberanos.

Ubicación en la estructura programática oficial del PND: Eje 3, tema 3.6.

Qué debe incluirse en el PND	Fortalecer el uso de derivados financieros (swaps de tasa de interés, forwards de cobertura cambiaria) para reducir la exposición de la deuda pública a la volatilidad de tasas y tipo de cambio, en el marco de la Ley 51/1990 y como parte de un enfoque más amplio de **gestión de activos y pasivos soberanos (SALM),** distinguiendo siempre cobertura de riesgo de especulación.
Quién lidera y cómo se procede	Lidera el **MHCP;** apoyan el **Banco de la República** y la banca de inversión estructuradora. Procedimiento: actualización del marco reglamentario de operaciones de cobertura, con límites prudenciales fijados por el MHCP. Dos modelos comparados directamente trasplantables: **Chile** usa el enfoque ALM para decidir la composición de moneda de los activos de su Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en función de su correlación con el precio del cobre — un paralelo directo al caso colombiano con hidrocarburos; y **Uruguay** ofrece un modelo de cobertura sin instrumentos de mercado: el banco central vende forwards en dólares a empresas estatales con exposición cambiaria opuesta a la suya, redistribuyendo el riesgo cambiario dentro del sector público consolidado a costo marginal. El modelo del **Exchange Fund Account** de Canadá es la referencia institucional más desarrollada para un mecanismo consolidado de gestión de activos y pasivos en moneda extranjera.
Con qué (fuente de financiación)	Costo de primas y spreads, financiado con el presupuesto de servicio de la deuda; complementable con asistencia técnica no reembolsable de la banca multilateral. La opción uruguaya (forwards internos entre el banco central y empresas estatales) tiene costo marginal frente a acudir al mercado externo.

Sustento académico	Folkerts-Landau (1989, FMI) explica por qué los países en desarrollo endeudados quedan excluidos de los mercados convencionales de swaps y forwards, falta de calificación crediticia, de reservas para primas de opciones, y de experiencia técnica, y propone un mecanismo ya probado: liquidar y "marcar a mercado" el swap en cada fecha de cupón, en vez de a vencimiento, combinado con un bono de desempeño modesto (del orden de 50 puntos básicos), lo que reduce el riesgo de contraparte casi por completo. La encuesta del Banco Mundial a 28 países sobre SALM (Cangoz, Boitreaudy Dychala, 2018) confirma que la implementación de estos marcos sigue siendo débil incluso en economías comparables: solo 25% de los países que publican un balance soberano lo usan para identificar explícitamente descalces entre activos y pasivos, y los retos más citados son la valoración de activos (44%), la disponibilidad de datos (28%), la falta de mandato claro (24%) y la ausencia de marco conceptual (20%), diagnóstico útil para calibrar expectativas sobre el ritmo de implementación en Colombia.

4. Identificación de entidades influyentes

Públicas

- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público,** DGCPTN: entidad líder natural para los diez aspectos; gestiona la deuda, el Fondo de Contingencias, las operaciones de manejo de deuda, y es la única fuente de los insumos "⚠ interno".
- **Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF):** interlocutor técnico obligado para disciplina fiscal (Aspectos 1-2) y riesgo territorial (Aspectos 6-8).
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP):** corresponsable de la Ley de Competencias; entidad a la que solicitar el estado del proyecto en el nuevo Congreso, y responsable del proceso oficial de la Circular 0027-4.
- **Banco de la República:** cifras de deuda externa; relevante en derivados de cobertura (Aspecto 10).
- **Contraloría General de la República y Contaduría General de la Nación:** control fiscal y registro de pasivos contingentes.
- **Congreso de la República:** Comisiones Terceras: responsables de tramitar la Ley de Competencias antes de enero de 2027.
- **Federación Nacional de Departamentos (FND):** vocero con posición activa ("descentralización asimétrica"); director ejecutivo Didier Tavera.
- **Federación Colombiana de Municipios.**

Privadas / gremios

- **ANIF:** interlocutor más activo, con el diagnóstico cuantitativo de origen ($53 billones de ajuste) y advertencias sobre riesgo de ejecución de las operaciones de manejo de deuda.
- **Asobancaria:** proyecciones fiscales propias y postura de respaldo a la independencia del Banco de la República.
- **Fedesarrollo:** trayectoria en análisis de regla fiscal y sostenibilidad.
- **Calificadoras de riesgo (S&P, Fitch, Moody's):** S&P ya bajó la calificación a BB- en 2026.
- **Banca de inversión local/internacional:** relevante para el diseño técnico de los Aspectos 4 y 10; terreno abierto en cláusulas estado-contingentes.

Academia

- **CEDE Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Pontificia Universidad Javeriana:** economía fiscal y derecho financiero.
- **Bank of Canada / Bank of England, FMI (Departamento de Mercados Monetarios y de Capitales) y BIS:** literatura de referencia obligada para los Aspectos 4 y 10, donde no hay aún producción académica colombiana específica.

Multilaterales / cooperación

- **FMI:** Consulta Artículo IV 2025; Colombia sin Línea de Crédito Flexible desde sep. 2025.
- **BID:** impulsor de las CRDC en el Caribe; banco detrás del canje Ecuador-Galápagos.
- **Banco Mundial:** mismo rol en CRDC; ya activo con el crédito de emergencia post-terremoto.
- **OCDE y CAF:** acompañantes técnicos ya designados para la Ley de Competencias.

Nota de cierre

Los 10 aspectos siguen la matriz de priorización de la sección 1 y quedan sujetos a la validación de la coordinación, en particular sobre si el Aspecto 3 se mantiene agrupado bajo el eje de gobernanza o se separa. Los dos insumos pendientes de gestión interna (empalme y vigencias futuras del MHCP/DNP) inciden en la cifra final de los Aspectos 1, 2 y 6.

El PGN 2027 ($634,95 billones, 29,9% del PIB) es el más alto de la historia, en tensión con la promesa de reducir el Estado en una cuarta parte (Aspecto 2). La liquidación del Ministerio de la Igualdad (10 de sep. 2026) es, hasta ahora, la acción concreta más visible en esa dirección.

Si la coordinación decide que alguno de los 10 aspectos debe entrar como texto normativo del PND, el plazo es el 30 de septiembre por articuladoPND2026-2030@dnp.gov.co; para dudas metodológicas sobre bases, metas o el PPI, el canal es pnd@dnp.gov.co. Y si se opta por consolidar los 10 aspectos en iniciativas formales para el instrumento oficial de captura del MHCP (recordando el límite de 15 iniciativas por sector), se recomienda

agruparlos en 4: sostenibilidad y transparencia de la deuda (Aspectos 1, 2, 3, 9), resiliencia fiscal ante choques (4, 5), gobernanza de deuda subnacional (6, 7, 8) y gestión de riesgo financiero (10).

PROPUESTA 2

Documento de Trabajo para el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030: Marco jurídico y regulatorio para el desarrollo agrario de la Altillanura colombiana

Daniel Peña Valenzuela
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

Resumen Ejecutivo

El presente documento de trabajo analiza el marco jurídico y regulatorio aplicable al desarrollo agrario de la Altillanura colombiana, con el propósito de generar insumos técnicos y normativos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026–2030. La región de la Altillanura y la Orinoquía colombiana representa una de las últimas fronteras agrícolas del país, con un potencial productivo enorme, pero sometida a inseguridad jurídica que ha frenado la inversión privada y el desarrollo rural.

El análisis parte del régimen constitucional y legal de los baldíos (Constitución Política de Colombia, 1991), la Ley 160 de 1994 como marco estructural de la reforma agraria, y la Ley 1776 de 2016 que creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Estas normas configuran un entramado complejo que, pese a su vocación de ordenar la frontera agrícola, ha generado contradicciones interpretativas y vacíos operativos que persisten hasta hoy (Ley 160, 1994; Ley 1776, 2016).

En agosto de 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Ruralanunció la elaboración de un marco regulatorio especial para la titulación de tierras en la Altillanura, acompañado de una inversión proyectada de $8 billones de pesos y la habilitación de aproximadamente 400.000 hectáreas destinadas al cultivo de soya y maíz (Ministerio de Agricultura, 2026). Esta iniciativa constituye un antecedente inmediato del presente documento, que busca ofrecer un análisis integral de los retos normativos que dicho marco deberá resolver.

Desde la perspectiva del derecho internacional privado y de los negocios agrícolas, el documento incorpora como referente la Guía Jurídica sobre Agricultura por Contrato elaborada conjuntamente por UNIDROIT, la FAO y el FIDA (UNIDROIT et al., 2015). Dicha guía ofrece principios y modelos contractuales que pueden enriquecer el diseño de relaciones entre productores, empresas agroindustriales y financiadores en la región. Asimismo, el documento examina los mecanismos de arbitraje internacional y resolución alternativa de disputas aplicables a conflictos derivados de contratos de agricultura empresarial en la Altillanura, incluyendo los estándares del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI/UNCITRAL).

La metodología adoptada corresponde al enfoque “Los 10” del Proyecto DEM–PND, que exige identificar los diez aspectos críticos que cada área de política pública debe aportar al Plan Nacional de Desarrollo. Las referencias bibliográficas siguen el formato APA 7ª edición. El documento se estructura en secciones de introducción, objetivos, metodología, análisis jurídico-regulatorio y recomendaciones finales.

Palabras clave: Altillanura colombiana; baldíos; reforma agraria; ZIDRES; marco regulatorio agrario; PND 2026–2030; agricultura por contrato; arbitraje internacional; UNIDROIT; seguridad jurídica.

1. Introducción

1.1 Planteamiento del problema

La Altillanura colombiana, ubicada en los llanos orientales de la Orinoquía, comprende más de cuatro millones de hectáreas con vocación agrícola y agroindustrial. Sin embargo, la inseguridad jurídica sobre la titulación de tierras y el régimen de baldíos ha constituido un obstáculo estructural para la atracción de inversión productiva. La tensión entre las disposiciones constitucionales que reservan los baldíos para la dotación de campesinos sin tierra (Constitución Política de Colombia, 1991) y la necesidad de escala empresarial para la producción agrícola moderna no ha encontrado solución definitiva en el ordenamiento vigente.

La Ley 160 de 1994, pilar de la más reciente iniciativa de reforma agraria colombiana, estableció los límites de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y la prohibición de acumulación indebida de baldíos, restricciones que, interpretadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, generaron incertidumbre sobre la validez de contratos de arriendo, usufructo y cooperación empresarial ya celebrados (Ley 160, 1994). La Ley 1776 de 2016, que creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), intentó ofrecer una vía alternativa mediante la habilitación de proyectos productivos asociativos, pero su reglamentación sigue incompleta y su aplicación práctica es aún limitada (Ley 1776, 2016).

El debate sobre el modelo de desarrollo de la Altillanura lleva más de dos décadas sin una solución normativa definitiva. Sucesivos gobiernos han formulado políticas, documentos CONPES y proyectos de ley que no han logrado articular un marco coherente que concilie los derechos de las comunidades rurales con las condiciones necesarias para la inversión a gran escala. Esta situación genera costos de transacción elevados, litigiosidad persistente y suboptimización del potencial productivo de la región.

En agosto de 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural anunció públicamente el diseño de un marco regulatorio especial para la titulación de tierras en la Altillanura, respaldado por una inversión proyectada de $8 billones de pesos y la habilitación de 400.000 hectáreas para el cultivo de soya y maíz (Ministerio de Agricultura, 2026). Esta iniciativa ministerial representa la oportunidad histórica para resolver el nudo gordiano que ha postergado el desarrollo de la región, siempre que se sustente en un análisis riguroso del ordenamiento vigente y de las mejores prácticas internacionales.

1.2 Justificación y relevancia para el PND 2026–2030

El Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 constituye el instrumento rector de la política pública colombiana para el cuatrienio. La inclusión de un componente jurídico-regulatorio sólido, pertinente y con el alcance adecuado para la Altillanura en dicho plan es indispensable para: (i) garantizar la seguridad jurídica de las inversiones; (ii) articular el modelo de desarrollo agrario con los compromisos constitucionales de reforma agraria; (iii) posicionar a Colombia como destino competitivo de inversión agrícola en el contexto de la seguridad alimentaria mundial; y (iv) cumplir con los estándares internacionales en materia de contratos agrarios y resolución de disputas (UNIDROIT et al., 2015).

El presente documento responde a la necesidad de contar con un análisis jurídico-regulatorio integral que informe las decisiones del legislador, el ejecutivo y los tomadores de decisión sobre los diez aspectos críticos que el PND debe abordar en materia agraria para la Altillanura colombiana.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Analizar el marco jurídico y regulatorio aplicable al desarrollo agrario de la Altillanura colombiana, con miras a formular insumos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030, identificando los diez aspectos críticos que deben ser incorporados en la política pública sectorial.

2.2 Objetivos específicos

(a) Examinar el régimen constitucional y legal de los baldíos en Colombia, incluyendo las restricciones de la UAF, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, y su incidencia sobre la titulación de tierras en la Altillanura (Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 160, 1994).

(b) Evaluar las propuestas normativas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2026), incluyendo el marco regulatorio especial anunciado, su coherencia con el ordenamiento constitucional vigente y su potencial para resolver la inseguridad jurídica histórica.

(c) Integrar los aportes de la Guía Jurídica sobre Agricultura por Contrato de UNIDROIT, la FAO y el FIDA como referente internacional para el diseño de relaciones contractuales entre productores, empresas agroindustriales y el Estado colombiano en la región (UNIDROIT et al., 2015).

(d) Analizar los mecanismos de arbitraje internacional y resolución alternativa de disputas aplicables a conflictos derivados de contratos agrícolas y de inversión en la Altillanura, incluyendo los procedimientos CIADI y UNCITRAL, así como el arbitraje comercial nacional.

(e) Formular las recomendaciones “Los 10”: los diez aspectos críticos mínimos que el PND 2026–2030 debe incorporar en materia de marco jurídico y regulatorio para el desarrollo agrario de la Altillanura colombiana, siguiendo la metodología del Proyecto DEM–PND.

3. Metodología

El presente documento sigue la metodología del Proyecto DEM – Proyecto PND, diseñada para orientar la elaboración de insumos técnicos destinados a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030. Dicha metodología integra tres fuentes primarias: (i) la presentación institucional del Proyecto DEM–PND (metodología base); (ii) el documento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el marco regulatorio especial para la Altillanura (Alguero, 2026); y (iii) la Guía Jurídica sobre Agricultura por Contrato de UNIDROIT, la FAO y el FIDA (UNIDROIT et al., 2015).

3.1 El enfoque “Los 10”

El eje metodológico central es el denominado enfoque “Los 10”: cada área de política pública participante en la construcción del PND debe preparar un documento de mínimos que exponga los diez aspectos críticos que, en concepto del área correspondiente, deben quedar incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo. Este enfoque garantiza que el PND recoja las prioridades sectoriales más urgentes, los compromisos normativos ineludibles y las expectativas de actores estratégicos, bajo un formato comparable y sistemáticamente estructurado.

Cada uno de los diez insumos debe articularse además en torno al esquema “Qué, quién y cómo”: qué resultado o transformación se persigue, quién tiene la responsabilidad institucional de liderarlo y cómo se implementará operativamente. A este esquema se añade una dimensión financiera obligatoria: “Con qué (fuentes de financiación)”, que precisa los instrumentos presupuestales, las vigencias futuras, la cooperación internacional o los mecanismos de asociación público-privada que respaldarán cada prioridad.

3.2 Los diez insumos del Proyecto DEM–PND

La metodología identifica diez categorías de insumos que toda área de política debe revisar y sistematizar como punto de partida para la elaboración de su documento de mínimos. En el presente trabajo, cada insumo es examinado desde la perspectiva del marco jurídico y regulatorio agrario de la Altillanura:

Nº	Insumo	Descripción breve
(i)	CONPES vigentes	Documentos CONPES en vigor relacionados con el desarrollo agrario, la Altillanura y la Orinoquía, incluyendo los que definen lineamientos para baldíos y frontera agrícola.
(ii)	Planes y programas del empalme	Compromisos, programas e iniciativas en curso heredadas del gobierno anterior que condicionan las opciones de política del nuevo PND en el sector agrario.
(iii)	Normas vinculantes	Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de obligatorio cumplimiento: Ley 160/1994, Ley 1776/2016, decretos reglamentarios y jurisprudencia constitucional sobre baldíos.
(iv)	Propuestas del programa de campaña	Compromisos y propuestas del programa de gobierno en materia agraria que el PND debe reflejar, incluyendo el anuncio ministerial sobre el marco regulatorio especial para la Altillanura (Alguero, 2026).
(v)	Vigencias futuras	Autorizaciones de gasto público ya aprobadas para periodos anteriores que comprometen recursos del próximo cuatrienio en proyectos de infraestructura agrícola, titulación y fomento productivo en la región.
(vi)	Peticiones de gremios	Demandas formales de los gremios agropecuarios (SAC, Fedegan, Asohofrucol, federaciones de productores de soya y maíz) relacionadas con la regularización de tierras y el marco normativo para la inversión en la Altillanura.
(vii)	Estudios académicos	Investigaciones académicas y documentos técnicos sobre el régimen jurídico de la Altillanura, el régimen de baldíos y las mejores prácticas internacionales en contratos agrarios (UNIDROIT et al., 2015).
(viii)	Expectativas territoriales	Necesidades, prioridades y demandas de las comunidades, municipios y departamentos de la Orinoquía en materia de ordenamiento territorial, titulación y acceso a tierras productivas.

(ix)	Apoyo multilateral	Recursos de cooperación técnica y financiera disponibles de organismos multilaterales (BID, Banco Mundial, FIDA, FAO) para apoyar la implementación del marco regulatorio en la Altillanura.
(x)	Decisiones judiciales con inflexibilidades	Fallos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema que establecen restricciones de obligatorio acatamiento sobre el régimen de baldíos y la UAF, que el legislador y el ejecutivo no pueden desconocer al diseñar el nuevo marco regulatorio.

3.3 Fuentes y técnicas de análisis

El estudio combina tres enfoques metodológicos complementarios. En primer lugar, un análisis jurídico-dogmático de las fuentes normativas primarias: la Constitución Política de 1991, la Ley 160 de 1994 y la Ley 1776 de 2016, así como los decretos reglamentarios y la jurisprudencia relevante. En segundo lugar, una revisión sistemática de literatura académica y documentos de política pública sobre el desarrollo agrario de la Altillanura. En tercer lugar, un ejercicio de derecho comparado que toma como referente central la Guía Jurídica sobre Agricultura por Contrato (UNIDROIT et al., 2015), para identificar estándares internacionales aplicables al contexto colombiano.

Las citas bibliográficas siguen el formato APA 7ª edición a lo largo de todo el documento. Las referencias a normas jurídicas se realizan conforme a la práctica académica colombiana, identificando la ley o decreto por su número y año de expedición, por ejemplo: (Constitución Política de Colombia, 1991), (Ley 160, 1994) o (UNIDROIT et al., 2015).

4. Desarrollo temático

4.1. Marco jurídico colombiano vigente aplicable a la Altillanura

El desarrollo productivo de la Altillanura colombiana no puede concebirse al margen del complejo entramado normativo que regula la propiedad de la tierra, el uso del suelo, la conservación ambiental y los derechos de las comunidades rurales. Colombia cuenta con un ordenamiento jurídico prolijo en materia agraria y ambiental, aunque su aplicación efectiva ha sido históricamente fragmentada, generando zonas de incertidumbre que desincentivan la inversión y perpetúan la informalidad en la tenencia de la tierra. En el presente apartado se examinan las principales disposiciones constitucionales y legales vigentes que inciden directamente sobre los procesos de ocupación, producción y conservación en esta subregión de la Orinoquía.

4.1.1. Disposiciones constitucionales

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece los fundamentos sobre los que se edifica toda regulación agraria y ambiental del país. El artículo 58 garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, a la vez que impone una función social y ecológica a la propiedad: cuando de su ejercicio se derive conflicto entre los intereses privados y el interés general, este último debe primar. Esta tensión constitucional es especialmente relevante en la Altillanura, donde grandes extensiones de baldíos han sido objeto de apropiación informal y donde la función productiva de la tierra convive con la necesidad de preservar ecosistemas de sabana tropical únicos en el mundo (Rodríguez, 2018).

El artículo 64 consagra el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, así como a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. Este mandato constitucional fundamenta el régimen de baldíos y la reforma agraria, e impone al legislador la obligación de diseñar instrumentos que faciliten la democratización de la tierra. En concordancia, el artículo 65 confiere especial protección estatal a la producción de alimentos y declara de interés nacional el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como la construcción de obras de infraestructura física en el campo (Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012).

Los artículos 79 y 80 de la Carta consagran, respectivamente, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Estos preceptos adquieren singular importancia en la Orinoquía, dada la riqueza hídrica y biodiversa de la región, que alberga una porción significativa de los recursos de agua dulce de Suramérica y ecosistemas de altísima fragilidad ante la intervención agroindustrial intensiva (IAVH, 2019). Finalmente, los artículos 63 y 329 reconocen la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes, cuya consulta previa —garantizada por el Convenio 169 de la OIT, incorporado al ordenamiento interno mediante la Ley 21 de 1991— resulta obligatoria ante cualquier medida administrativa o legislativa que pueda afectarlos directamente.

4.1.2. Ley 160 de 1994 — Sistema Nacional de Reforma Agraria

La Ley 160 de 1994 constituye el principal instrumento de reforma agraria vigente en Colombia. Esta norma creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, cuyo objetivo central es la distribución equitativa de la propiedad rural y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina. En su Capítulo XII, la ley regula el régimen de los baldíos de la Nación, entendidos como aquellos terrenos situados dentro del territorio nacional que no han salido del dominio del Estado por título legítimamente expedido, y que revisten particular importancia en la Altillanura, dado que vastas extensiones de esta subregión nunca fueron formalmente adjudicadas o pasaron al dominio privado mediante procedimientos cuestionables (Gómez, 2017).

La adjudicación de baldíos se rige por el principio de que solo pueden ser beneficiarios quienes no sean propietarios de otros inmuebles rurales; además, la ley establece restricciones explícitas a la acumulación de baldíos adjudicados, prohibiendo que una misma persona natural o jurídica concentre extensiones superiores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) mediante sucesivos actos de adjudicación. La UAF es definida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable (Ley 160, 1994, art. 38). Su determinación varía considerablemente según la región: en la Orinoquía, la baja fertilidad de los suelos ácidos y la escasa infraestructura determinan UAF notoriamente más extensas que en otras regiones del país.

La problemática de inseguridad jurídica sobre títulos de propiedad en la Altillanura es una de las principales barreras estructurales para el desarrollo productivo. Décadas de adjudicaciones irregulares, acumulación subrepticia de baldíos a través de testaferros y la debilidad institucional del otrora Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) — y de su sucesora, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) — han generado un

catastro rural desactualizado y miles de hectáreas con litigios pendientes. Esta situación no solo impide el acceso de familias campesinas a la tierra, sino que también ahuyenta inversiones de largo plazo que requieren seguridad jurídica sobre los activos (Machado, 2009).

4.1.3. ZIDRES — Ley 1776 de 2016

Con el propósito explícito de atraer inversión productiva a territorios con condiciones geográficas, agrológicas e infraestructurales especialmente adversas, el Congreso de Colombia aprobó la Ley 1776 de 2016, que creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Estas zonas pueden declararse en áreas que se caractericen por estar alejadas de los centros urbanos, tener escasa infraestructura vial y de servicios, bajo índice de productividad y alta proporción de baldíos; condiciones que describen con precisión el panorama de gran parte de la Altillanura vichada y meta (Congreso de Colombia, 2016). La ley habilitó la celebración de contratos especiales de uso entre el Estado, los campesinos y los empresarios, con el propósito de articular proyectos productivos de gran escala con la economía familiar.

El mecanismo ZIDRES permite la asociatividad entre comunidades campesinas y empresas agroindustriales bajo esquemas en que los baldíos adjudicados a campesinos o en proceso de adjudicación pueden ser vinculados a proyectos productivos de mayor envergadura, siempre que los beneficiarios rurales participen como socios activos y no cedan la propiedad. En teoría, este esquema permite aprovechar economías de escala en cultivos como la palma de aceite, el arroz de riego y la soya, que requieren infraestructura costosa inaccesible para el productor individual, a la vez que preserva la función social de la tierra (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2016).

Sin embargo, la norma suscitó un intenso debate constitucional. Críticos señalaron que las ZIDRES constituyen una vía para eludir las restricciones de acumulación de baldíos establecidas en la Ley 160 de 1994 y que favorecen el modelo de agricultura empresarial sobre la reforma agraria redistributiva (Oxfam, 2017). La Corte Constitucional, en Sentencia C-077 de 2017, declaró la exequibilidad condicionada de varios artículos, precisando que los baldíos adjudicables a campesinos no pueden ser objeto de los contratos empresariales sin la participación real y efectiva de dichos beneficiarios. Esta restricción, unida a la ausencia de una delimitación definitiva de las zonas elegibles, ha limitado la implementación práctica del instrumento en los años posteriores a su expedición.

4.1.4. Normativa ambiental

El marco ambiental que rige las actividades productivas en la Altillanura tiene como columna vertebral la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta norma adoptó los principios del Convenio de Diversidad Biológica y la Declaración de Río de 1992, y estableció que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río. La ley también instauró el régimen de licencias ambientales como instrumento de control previo a la ejecución de proyectos que generen deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente (Congreso de Colombia, 1993).

Para la Orinoquía, la zonificación ambiental elaborada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH) distingue áreas de alto valor de conservación, zonas de uso sostenible y áreas susceptibles de transformación productiva. Esta zonificación orienta las decisiones de licenciamiento ambiental

para proyectos agroindustriales de gran escala, aunque su adopción formal en los instrumentos de planificación territorial municipal ha sido irregular. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la región —Corporinoquia y Cormacarena, principalmente— son las autoridades ambientales competentes para otorgar permisos de aprovechamiento forestal, concesiones de aguas y evaluaciones de impacto ambiental en proyectos de menor magnitud, mientras que el hoy denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) conserva la competencia para los grandes proyectos (Decreto 2041, 2014).

El licenciamiento ambiental para proyectos agroindustriales en la Altillanura representa un cuello de botella frecuentemente señalado por los sectores productivos. La falta de información de línea base adecuada, la complejidad de los ecosistemas de sabana bien drenada, morichales y bosques de galería, así como la presencia de especies endémicas y de comunidades étnicas, elevan los costos y los tiempos de tramitación de los estudios de impacto ambiental. Simultáneamente, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales han cuestionado la suficiencia de los instrumentos de participación disponibles en los procesos de licenciamiento (IAVH, 2019; WWF Colombia, 2018).

4.1.5. Ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial introdujo los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos vinculantes para los municipios colombianos, estableciendo la obligación de clasificar el suelo en urbano, de expansión urbana y rural, y de definir los usos permitidos, condicionados y prohibidos en cada categoría. En los municipios de la Altillanura —Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y otros—, los POT vigentes suelen estar desactualizados, elaborados con cartografía de baja resolución y sin articulación efectiva con las determinantes ambientales superiores ni con la planificación sectorial agropecuaria (DNP, 2020). Esta desarticulación multiplica los conflictos de uso del suelo y dificulta la toma de decisiones de inversión con certeza jurídica.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), creada mediante el Decreto 4145 de 2011 y cuya existencia fue ratificada en la reforma institucional del sector agropecuario, es la entidad encargada de producir los insumos técnicos para la formulación de políticas de uso eficiente del suelo rural. La UPRA ha desarrollado metodologías de aptitud de uso del suelo para la Orinoquía que identifican áreas con vocación para cultivos de tardío rendimiento, ganadería intensiva o conservación, constituyéndose en una herramienta indispensable para orientar la localización de las ZIDRES y de los proyectos de inversión pública en infraestructura rural (UPRA, 2018).

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), creada por el Decreto Ley 2363 de 2015 en el marco de las negociaciones de paz, asumió las funciones del antiguo INCODER en materia de administración, clarificación y adjudicación de baldíos nacionales. La ANT es la entidad responsable de adelantar los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica. Su capacidad institucional para atender la demanda acumulada de regularización predial en la Altillanura ha sido, sin embargo, ampliamente cuestionada por la magnitud del rezago y los escasos recursos humanos y financieros asignados (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2019).

4.1.6. Problemática de inseguridad jurídica

La inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra es quizás el obstáculo más persistente para el desarrollo sostenible de la Altillanura. Más de dos décadas de debates legislativos, sentencias constitucionales contradictorias, cambios institucionales y procesos administrativos inconclusos han dejado a la región en un limbo jurídico que inhibe tanto la inversión privada de largo plazo como el acceso efectivo de los campesinos a la tierra. La ausencia de un catastro rural multipropósito actualizado, la superposición de títulos sobre un mismo predio y la incertidumbre sobre la delimitación de los baldíos nacionales configuran un escenario en que ningún actor —campesino, empresa o inversionista extranjero— puede confiar plenamente en la solidez de su derecho (Machado, 2009; Garay et al., 2012).

El impacto de esta inseguridad jurídica sobre el desarrollo agropecuario es multidimensional. En primer lugar, bloquea el acceso al crédito formal, dado que los bancos y los fondos de inversión exigen títulos de propiedad saneados como garantía hipotecaria. En segundo lugar, desincentiva la inversión en infraestructura de largo plazo —sistemas de riego, adecuación de suelos, plantaciones de tardío rendimiento— que solo es rentable con horizontes de planeación de diez años o más. En tercer lugar, perpetúa modelos extensivos de ganadería vacuna de baja productividad como actividad de facto de la región, al ser esta la que menos requiere inversión fija y la que más fácilmente puede liquidarse ante una eventualidad jurídica (UPRA, 2018; FAO, 2020). Resolver la inseguridad jurídica es, por consiguiente, una precondición sine qua non para cualquier modelo de desarrollo sostenible de la Altillanura.

Tabla 1. Resumen del marco normativo aplicable a la Altillanura colombiana

Norma	Año	Contenido central	Relevancia para la Altillanura
Constitución Política (arts. 58, 63, 64, 65, 79, 80, 329)	1991	Función social y ecológica de la propiedad; acceso a la tierra; protección del ambiente; territorios colectivos; consulta previa.	Establece los principios rectores sobre los que se construye toda la regulación sectorial; fundamenta tanto la reforma agraria como la protección ambiental de la región.
Ley 160	1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria; régimen de baldíos; UAF; restricciones a la acumulación.	Define quiénes pueden acceder a los baldíos de la Altillanura y bajo qué condiciones, limitando la concentración de tierras estatales.
Ley 99 (SINA)	1993	Creación del Ministerio del Medio Ambiente; licencias ambientales; principios de desarrollo sostenible.	Regula las condiciones bajo las cuales se pueden adelantar proyectos agroindustriales y de infraestructura en

			ecosistemas de sabana tropical.
Convenio 169 OIT / Ley 21	1991	Derecho a la consulta previa libre e informada de comunidades étnicas ante decisiones que las afecten.	Obligatorio en territorios con presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes en los departamentos del Meta y Vichada.
Ley 388	1997	Ordenamiento territorial municipal; clasificación del suelo; POT.	Instrumento clave para la planificación del uso del suelo rural en los municipios de la Altillanura, aunque con rezagos significativos de actualización.
Ley 1776 (ZIDRES)	2016	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social; contratos de asociatividad campesino-empresa.	Habilitó un mecanismo específico para proyectos productivos a gran escala en la Altillanura, con debate constitucional resuelto parcialmente en 2017.
Decreto 2363 (ANT)	2015	Creación de la Agencia Nacional de Tierras; funciones de administración y adjudicación de baldíos.	Entidad responsable de la clarificación predial y la adjudicación de baldíos en la región; su capacidad institucional es determinante para resolver la inseguridad jurídica.
Decreto 4145 (UPRA)	2011	Creación de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria; zonificación y aptitud de suelos.	Produce los insumos técnicos para orientar la localización de inversiones productivas y la delimitación de las ZIDRES en la Orinoquía.

Nota. Elaboración propia con base en la legislación colombiana vigente.

4.2. Análisis regulatorio y propuestas normativas para el PND 2026–2030

4.2.1. Marco regulatorio especial para la Altillanura

En el marco del debate sobre la competitividad del sector agropecuario colombiano, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) anunció durante el primer semestre de 2026 la elaboración de un proyecto de ley orientado a establecer un régimen regulatorio especial para la región de la Altillanura y la Orinoquía. Esta iniciativa legislativa reconoce las condiciones estructurales diferenciadas de dicha subregión respecto al resto del

territorio nacional, particularmente en lo que concierne a los regímenes de propiedad, titulación de tierras y planificación territorial.

El proyecto busca articular un marco diferencial que otorgue certeza jurídica tanto a los productores rurales tradicionales como a los inversionistas nacionales e internacionales que evalúan la región como destino de capital productivo. La ausencia histórica de reglas claras en materia de títulos ha generado incertidumbre sobre la tenencia efectiva de la tierra, desincentivando la inversión de largo plazo y la adopción de tecnologías agrícolas intensivas que requieren horizontes de amortización extendidos. En este sentido, el proyecto se plantea como una respuesta estructural a una falla regulatoria de larga data (UPRA, 2024).

Este proyecto puede ser presentadp al Congreso de la República en el marco del trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030. La planificación diferenciada del territorio constituye uno de los pilares centrales del proyecto: frente a la imposibilidad de aplicar los instrumentos de ordenamiento territorial convencionales a una región con características edafológicas, hidrológicas y socioeconómicas propias, se propone la adopción de reglas específicas que contemplen la estacionalidad hídrica, la baja densidad poblacional y las vocaciones productivas particulares de la Altillanura (DNP, 2023).

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica para la inversión, el marco diferencial proyectado incluiría mecanismos de saneamiento de títulos, reconocimiento de mejoras, y protocolos expeditos de formalización predial. Estos instrumentos son considerados condición necesaria para atraer capitales hacia proyectos agroindustriales de gran escala que, por su naturaleza, exigen garantías reales susceptibles de ser ofrecidas como colateral ante el sistema financiero (FINAGRO, 2025).

4.2.2. Expansión de la frontera productiva y adecuación de tierras

Complementariamente a las reformas en materia de titulación, el gobierno nacional presentó un ambicioso programa de expansión de la frontera productiva en la Orinoquía, cuyo componente de adecuación de tierras contempla la construcción de terraplenes para el manejo y regulación del agua. Esta infraestructura productiva es indispensable para neutralizar el efecto de las inundaciones estacionales sobre los suelos cultivables de la región, que durante décadas han limitado el aprovechamiento agropecuario de vastas extensiones de sabana con potencial productivo demostrado (Ministerio de Agricultura, 2026).

La meta cuantitativa del programa es la intervención de 400.000 hectáreas mediante obras de adecuación hídrica, lo que constituiría la mayor operación de habilitación de tierras agrícolas ejecutada en Colombia en las últimas décadas. El cronograma productivo proyecta una siembra de 400.000 hectáreas de soya durante el primer semestre del ciclo agrícola y otras 400.000 hectáreas adicionales en el segundo semestre, aprovechando la doble estación de lluvias característica de la Orinoquía. A este volumen se añade una meta de 400.000 hectáreas de maíz, con lo cual el programa contempla una superficie total sembrada que supera el millón de hectáreas en cultivos de ciclo corto (Ministerio de Agricultura, 2026; FEDEPALMA, 2025).

La magnitud de la inversión requerida para alcanzar estas metas es igualmente significativa. Las estimaciones del gobierno sitúan el monto total en más de $8 billones de pesos colombianos, cifra que incluye las obras de infraestructura hídrica, la provisión de insumos, el establecimiento de los cultivos y la construcción de vías terciarias de acceso. Dado el horizonte de maduración de estos proyectos, el retorno sobre la inversión se

proyecta en el largo plazo, lo que subraya la importancia de los instrumentos de financiamiento diferido y los incentivos tributarios como catalizadores de la participación privada (DNP, 2023; Ministerio de Agricultura, 2026).

La viabilidad de esta expansión productiva está directamente condicionada al avance del marco regulatorio descrito en la subsección anterior: sin certeza jurídica sobre los títulos de la tierra, los inversionistas privados difícilmente asumirán el riesgo de ejecutar obras de adecuación cuyo beneficio recaería sobre predios de tenencia incierta. Por ello, la reforma normativa y el programa de adecuación deben entenderse como componentes interdependientes de una misma política de desarrollo territorial (UPRA, 2024).

4.2.3. Diagnóstico del crédito agropecuario y bancarización rural

El análisis del financiamiento agropecuario en Colombia durante la última década revela una paradoja estructural: el volumen de recursos desembolsados ha sido históricamente elevado, pero su distribución y su impacto sobre la productividad sectorial han sido marcadamente insuficientes. Entre 2016 y 2026, el sistema financiero desembolsó $251 billones de pesos en crédito agropecuario, una cifra que en términos nominales supera cualquier período anterior de la historia del sector. Sin embargo, la estructura de esas colocaciones evidencia profundas asimetrías (FINAGRO, 2025; Banco de la República, 2026).

El 83% del total desembolsado provino de recursos propios de la banca comercial, mientras que solo el 17% restante correspondió a recursos de redescuento canalizados a través de FINAGRO. Este dato es relevante porque los recursos propios de la banca tienden a dirigirse hacia operaciones de mayor monto, menor riesgo y contraparte más solvente, lo que en la práctica se traduce en una concentración del crédito en los grandes productores: el 72% de las colocaciones fue absorbido por este segmento, dejando apenas el 28% para el amplio universo de pequeños y medianos agricultores (FINAGRO, 2025; SAC, 2026).

En materia de bancarización rural, los avances han sido modestos pero sostenidos. La tasa de bancarización del sector agropecuario pasó del 9,2% en 2014, cuando se registraron 278.000 operaciones, al 13,1% en 2024, con 394.000 operaciones. Si bien este incremento representa una mejora relativa, la cifra actual sigue siendo dramáticamente inferior a la tasa de bancarización del conjunto de la economía colombiana, que supera el 90% en la población adulta. La baja penetración financiera en el campo limita la capacidad de los productores rurales para acceder a instrumentos de ahorro, seguro y crédito formal (Banca de las Oportunidades, 2025; FINAGRO, 2025).

El desempeño macroeconómico del agro durante este período agrava el diagnóstico. El PIB agropecuario creció a una tasa inferior al 3% anual en la mayoría de los años del período analizado, un ritmo calificado como mediocre en los debates de política pública, máxime cuando la región de la Orinoquía y otras zonas de frontera presentan condiciones edafoclimáticas con potencial para tasas de expansión sustancialmente superiores. Adicionalmente, la participación del crédito agropecuario en el total de la cartera del sistema financiero no ha superado el 6%, porcentaje que contrasta negativamente con la contribución del sector al empleo nacional y con el peso que el agro tiene en las economías de los países de referencia de la región (DANE, 2025; Banco de la República, 2026).

Frente a este diagnóstico, el MinAgricultura propuso seis cambios estructurales al sistema de crédito agropecuario, cuyo alcance se detalla en la Tabla 1. Entre las medidas destaca la propuesta de creación de una línea de integración bursátil que articularía a la banca comercial, al sector agroindustrial, a los comisionistas de bolsa y a los productores rurales en una cadena de financiamiento que aprovecharía los mecanismos del mercado

de capitales para reducir el costo del crédito al productor final. Este esquema representa una innovación institucional relevante en tanto incorpora al mercado bursátil como intermediario activo en la provisión de recursos al campo (AMV, 2025).

Tabla 1. Seis cambios propuestos al sistema de crédito agropecuario colombiano

N.°	Medida propuesta	Objetivo y descripción
1	Recomposición de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario	Rediseñar la integración y el mandato del organismo rector del crédito rural para ampliar la representación del sector productivo y dotar a la Comisión de mayor capacidad técnica y agilidad normativa en la definición de políticas crediticias.
2	Reducción de tasas de interés	Establecer un esquema de tasas diferenciadas que reconozca el mayor riesgo sistémico del crédito agropecuario frente al crédito urbano, reduciendo el costo financiero para los productores rurales mediante mecanismos de tope o subsidio explícito.
3	Subsidios de tasa en situaciones de crisis	Crear una línea automática de alivio financiero activable ante eventos climáticos adversos, caídas de precios de productos básicos u otras crisis sectoriales, que permita reducir temporalmente la carga financiera de los productores afectados sin necesidad de trámites individuales.
4	Cambios en incentivos y PAC (Programa de Apoyo a la Capitalización Rural)	Reformular los instrumentos de incentivo a la capitalización y modernización del campo, reorientando los subsidios hacia productores pequeños y medianos y vinculando su otorgamiento a métricas de productividad, sostenibilidad ambiental y acceso al mercado formal.
5	Digitalización del crédito agropecuario	Implementar plataformas digitales de solicitud, desembolso y seguimiento del crédito rural, reduciendo costos de transacción, eliminando barreras geográficas de acceso y generando información crediticia que contribuya a la construcción del historial financiero de los productores rurales.
6	Línea de crédito de integración bursátil	Crear un instrumento financiero que articule banca comercial, sector agroindustrial, comisionistas de bolsa y productores en una cadena: banco → industrial → comisionista → productor. Este esquema permite trasladar eficiencias del mercado de capitales al financiamiento del agro y diversificar las fuentes de recursos disponibles para el sector productivo rural.

Nota. Elaboración propia con base en Alguero (2026) y FINAGRO (2025).

La propuesta de bancarización mediante la línea de integración bursátil merece una reflexión adicional. El esquema banco–industrial–comisionista–productor no es nuevo en la arquitectura financiera latinoamericana: variantes de este modelo han sido implementadas con éxito en Brasil a través del Agronegócio CRA y en Argentina con los fideicomisos agrícolas. Su novedad en el contexto colombiano radica en que el eslabón industrial actuaría como garante implícito de la cadena, absorbiendo parte del riesgo crediticio a cambio de acceso preferente a la oferta de materias primas. Esta estructura de incentivos alinea los intereses de los actores y reduce la dependencia del productor respecto a las garantías reales tradicionales, cuya ausencia es precisamente la principal barrera de acceso al crédito formal en el campo colombiano (BID, 2024).

4.2.4. Destrabe de tierras, inversión y desarrollo sostenible: propuestas para el PND

La síntesis de las propuestas regulatorias examinadas en las subsecciones anteriores permite identificar una agenda normativa coherente para ser incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030. Esta agenda descansa sobre tres ejes articuladores: la certeza jurídica sobre la propiedad rural, el financiamiento diferenciado para la expansión productiva, y la integración de la Orinoquía en los instrumentos de planificación nacional de largo plazo. La complementariedad entre estos ejes es condición necesaria para que las reformas individuales produzcan el impacto transformador que la región requiere (DNP, 2023; Alguero, 2026).

En materia de certeza jurídica, el PND debería incorporar el proyecto de ley de marco regulatorio especial para la Altillanura como artículo de transición normativa, estableciendo plazos perentorios para el saneamiento de títulos, la actualización catastral y la resolución de conflictos de uso del suelo. La experiencia internacional indica que la formalización predial masiva es más efectiva cuando se articula con programas de asistencia técnica jurídica a los productores y con sistemas de información geográfica actualizados que permitan la identificación precisa de los predios objeto de regularización (Banco Mundial, 2023; UPRA, 2024).

La integración con el CONPES para la Orinoquía representa un segundo nivel de articulación institucional imprescindible. Los documentos CONPES vigentes para la región contienen lineamientos de política pública que, en ausencia de los instrumentos normativos ahora propuestos, han tenido un alcance limitado. El PND 2026–2030 ofrece la oportunidad de dotar a dichos lineamientos de respaldo legal, recursos presupuestales plurianuales y metas verificables de desempeño, convirtiendo las declaraciones de intención en compromisos vinculantes del Estado (DNP, 2023).

Finalmente, las consideraciones de desarrollo sostenible no pueden ser marginales en este debate. La expansión de la frontera productiva hacia la Altillanura conlleva riesgos ambientales que deben ser gestionados proactivamente: pérdida de biodiversidad en ecosistemas de sabana, alteración de los regímenes hídricos de los llanos inundables y emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la conversión de uso del suelo. El diseño regulatorio del PND debería incluir salvaguardas ambientales explícitas, mecanismos de pago por servicios ecosistémicos y estándares de producción sostenible como condición de acceso a los instrumentos de fomento, garantizando que la expansión productiva sea compatible con los compromisos nacionales de cambio climático y con la Política de Crecimiento Verde (MADS, 2024; IPCC, 2023; DNP, 2023).

En suma, el conjunto de propuestas regulatorias analizadas en esta sección configura una hoja de ruta normativa ambiciosa pero técnicamente fundada para el desarrollo agropecuario de la Orinoquía en el período 2026–2030. Su implementación exitosa dependerá de la voluntad política para sostener el proceso legislativo, de la capacidad institucional para ejecutar los programas de adecuación y formalización, y de la construcción de confianza con

los actores privados cuya inversión resulta indispensable para materializar el potencial productivo de la región (FINAGRO, 2025; DNP, 2023).

4.3. Integración de los aportes UNIDROIT sobre agricultura por contrato

4.3.1. La Guía Jurídica UNIDROIT/FAO/IFAD sobre Agricultura por Contrato (2015)

La Guía Jurídica UNIDROIT/FAO/IFAD sobre Agricultura por Contrato constituye el instrumento de referencia internacional más completo elaborado hasta la fecha en materia de contratación agrícola. Fue adoptada por el Consejo de Gobierno de UNIDROIT en su 94.º período de sesiones, celebrado en Roma en mayo de 2015, tras un proceso de consulta que involucró a gobiernos, organizaciones de productores, empresas agroalimentarias, organismos de cooperación y expertos académicos de diversas regiones del mundo (UNIDROIT et al., 2015).

El documento fue elaborado conjuntamente por tres organismos internacionales: el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA/IFAD). Esta triple autoría refleja la naturaleza multidimensional de la agricultura por contrato, que es al mismo tiempo un fenómeno jurídico-privado, una herramienta de desarrollo rural y un mecanismo de inclusión financiera para los productores más vulnerables (UNIDROIT et al., 2015).

Un rasgo definitorio de la Guía es su alineación con los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS-RAI), aprobados en octubre de 2014. Esta concordancia no es casual: la Guía busca traducir los principios de responsabilidad y sostenibilidad de las inversiones agrícolas en directrices jurídicas concretas, operacionalizando compromisos políticos globales en instrumentos de derecho privado accesibles para las partes contratantes (UNIDROIT et al., 2015).

La Guía se caracteriza expresamente por no interferir con las normas imperativas del derecho interno de cada Estado. Su naturaleza es orientativa y supletoria: las partes pueden apartarse de sus recomendaciones siempre que el derecho aplicable lo permita, y los legisladores nacionales conservan plena libertad para adoptar regulaciones más protectoras. Esta deferencia hacia el ordenamiento doméstico es coherente con el principio de subsidiariedad que rige los instrumentos de armonización del derecho privado internacional (UNIDROIT et al., 2015).

A pesar de su carácter no vinculante, la Guía aspira a convertirse en lo que sus redactores denominan un minimum internationally accepted standard of practice en la materia. Esta expresión captura su vocación de establecer un umbral mínimo de calidad jurídica que las legislaciones nacionales, los contratos-tipo sectoriales y las políticas públicas de fomento agrario deberían respetar. Dicha pretensión de normatividad mínima la aproxima funcionalmente a los estándares del soft lawinternacional con proyección regulatoria (UNIDROIT et al., 2015).

En cuanto a su estructura, la Guía se organiza en una introducción y siete capítulos temáticos. El Capítulo 1 aborda las características generales y los modelos de agricultura por contrato; el Capítulo 2 trata el marco jurídico privado aplicable; el Capítulo 3 regula las obligaciones de las partes y la asignación de riesgos; el Capítulo 4 se ocupa de la protección de la parte débil; el Capítulo 5 examina la resolución de controversias; el Capítulo 6 contempla los aspectos ambientales y de sostenibilidad; y el Capítulo 7 incluye una lista de verificación y cláusulas modelo. Esta organización facilita su uso tanto como guía de negociación contractual como referente para el diseño legislativo (UNIDROIT et al., 2015).

4.3.2. Concepto y modelos de agricultura por contrato

La Guía UNIDROIT/FAO/IFAD define la agricultura por contrato como la producción y comercialización de productos agrícolas bajo un acuerdo previo entre productores y compradores. Dicho acuerdo establece, antes de la siembra o la cría de los animales, las condiciones de producción y de compra del producto, incluidos aspectos relativos a la cantidad, la calidad, el precio de referencia y las obligaciones mutuas de las partes en materia de suministro de insumos y servicios técnicos (UNIDROIT et al., 2015).

Los beneficios económicos y sociales de esta modalidad son ampliamente documentados. Desde la perspectiva del productor, la agricultura por contrato facilita la mitigación de los riesgos inherentes a la actividad agraria —en particular el riesgo de precio y el riesgo de mercado—, el acceso al crédito mediante la cesión de los derechos sobre la cosecha futura como garantía, y la transferencia de tecnología y conocimientos agronómicos. Desde la perspectiva sistémica, contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades rurales, refuerza la seguridad alimentaria y sostiene la viabilidad de la agricultura familiar y de pequeña escala, que de otro modo quedaría excluida de las cadenas de valor globales (UNIDROIT et al., 2015).

La Guía identifica cinco modelos principales de agricultura por contrato, que no son categorías rígidas sino puntos en un espectro de arreglos institucionales con diferentes distribuciones de poder, riesgo e integración vertical. La siguiente tabla sintetiza sus características esenciales (UNIDROIT et al., 2015):

Modelo	Características principales	Ejemplos típicos
Centralizado	Una empresa compradora única contrata directamente con agricultores individuales o grupos, suministrando insumos y servicios técnicos. Es el modelo más extendido en cultivos de exportación y agroindustria procesadora.	Tabaco, caña de azúcar, flores de corte
Nucleus estate	La empresa compradora gestiona directamente una explotación central (nucleus) y externaliza parte de la producción a pequeños agricultores contratados en la periferia. Combina producción propia y contratada.	Palma aceitera, caucho natural
Multipartito	Intervienen múltiples actores: gobierno, empresa compradora, cooperativas de productores e instituciones financieras. Los costos y riesgos se distribuyen entre todos los participantes, con un marco institucional más robusto.	Proyectos de desarrollo rural con cofinanciación pública
Informal	Acuerdos de palabra o contratos muy simples, de corto plazo y sin transferencia significativa de insumos ni servicios. Predomina en mercados locales con escasa formalización jurídica.	Hortalizas y frutas en mercados de pequeña escala
Intermediario	Un agente o corredor actúa como intermediario entre el agricultor y el comprador final,	Cacao, café en áreas remotas

	asumiendo parte de los riesgos comerciales y de acopio. Frecuente en zonas de difícil acceso logístico.	

Tabla 4.3.2. Modelos de agricultura por contrato según la Guía UNIDROIT/FAO/IFAD (2015). Elaboración propia a partir de UNIDROIT et al. (2015).

En el contexto de la Altillanura colombiana, la coexistencia de grandes empresas agroindustriales con comunidades de agricultores familiares y comunidades indígenas hace que los modelos centralizado y multipartito sean los más relevantes. El modelo multipartito resulta especialmente pertinente cuando intervienen entidades estatales de fomento —como el Ministerio de Agricultura y la Agencia de Desarrollo Rural— y organizaciones de segundo nivel que aglutinan a productores de base (UNIDROIT et al., 2015).

4.3.3. Marco jurídico privado aplicable

Uno de los aportes más significativos de la Guía es su análisis del marco jurídico privado aplicable a los contratos agrícolas. La Guía reconoce que la agricultura por contrato no es reconocida como categoría contractual especial en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, por lo que queda sujeta al régimen general de los contratos o, en el mejor de los casos, a regulaciones sectoriales dispersas. Esta situación crea incertidumbre jurídica que perjudica especialmente a los productores, cuya menor sofisticación legal los hace más vulnerables a la interpretación adversa de cláusulas ambiguas (UNIDROIT et al., 2015).

Las fuentes del derecho aplicable identificadas por la Guía se articulan en varios estratos. El primero está constituido por la ley general de contratos del Estado donde se ejecute el acuerdo, que rige supletoriamente todo lo no pactado. Sobre ese sustrato operan principios jurídicos de validez general: la buena fe en la negociación, celebración y ejecución del contrato; la razonabilidad como criterio interpretativo; el favor contractus como directriz de conservación del vínculo; la lealtad en las relaciones duraderas; y los deberes de información, transparencia y cooperación que son inherentes a los contratos relacionales de larga duración (UNIDROIT et al., 2015).

Un segundo estrato normativo de particular relevancia en el ámbito rural está formado por los usos y costumbres del sector agrario. La Guía destaca que estos usos adquieren especial importancia cuando alguna de las partes contratantes es una comunidad indígena o local, cuyos sistemas de gestión colectiva de la tierra y del trabajo pueden no encajar con los esquemas contractuales individualistas del derecho civil clásico. En tales casos, el reconocimiento de los usos comunitarios contribuye a dotar de contenido a obligaciones contractuales cuya naturaleza exacta podría de otro modo permanecer indefinida (UNIDROIT et al., 2015).

El tercer estrato lo conforman los estándares técnicos y el soft law sectorial. Certificaciones de sostenibilidad, protocolos fitosanitarios internacionales, códigos de prácticas de la industria agroalimentaria y guías de buenas prácticas agrícolas son frecuentemente incorporados por referencia en los contratos agrícolas, convirtiéndose en obligaciones jurídicamente exigibles aun cuando su origen sea extraestatal. La Guía insta a las partes a identificar con precisión los estándares incorporados y a prever mecanismos de actualización cuando dichos estándares evolucionen durante la vigencia del contrato (UNIDROIT et al., 2015).

Cuando el contrato incluye un elemento internacional —por ejemplo, porque el comprador tiene domicilio en un Estado distinto al del productor, o porque el producto se destina a mercados de exportación—, la Guía examina las reglas de conflicto de leyes aplicables. Las partes disfrutan, con carácter general, de libertad para elegir el

derecho rector del contrato y el foro competente para resolver controversias. Sin embargo, esta libertad encuentra límites en las normas de policía y en las disposiciones imperativas del Estado de ejecución, que preservan la protección del productor frente a elecciones de ley abusivas (UNIDROIT et al., 2015).

En el plano del derecho material uniforme, la Guía menciona dos instrumentos de referencia. Por un lado, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (CISG), que puede resultar aplicable a la venta internacional del producto agrícola cuando ambos Estados sean partes de la Convención. Por otro, los Principios UNIDROIT sobre los Contratos Comerciales Internacionales (UPICC), que pueden ser incorporados por las partes como lex contractus en contratos internacionales o utilizarse como instrumento interpretativo del derecho nacional aplicable, llenando lagunas e iluminando el sentido de términos técnicos de uso transnacional (UNIDROIT et al., 2015).

4.3.4. Obligaciones de las partes y asignación de riesgos

La Guía dedica un análisis sistemático a la identificación de las obligaciones recíprocas de productores y compradores, así como a los mecanismos de asignación de los diversos riesgos que acompañan la actividad agrícola. El enfoque adoptado parte de la premisa de que una asignación desequilibrada de riesgos —frecuente en contratos redactados unilateralmente por compradores con mayor poder de negociación— socava la viabilidad económica del esquema contractual a largo plazo y puede producir el abandono del acuerdo por parte del productor cuando los riesgos se materializan (UNIDROIT et al., 2015).

La Guía distingue conceptualmente entre riesgos de producción y riesgos comerciales. Los riesgos de producción —pérdida de cosecha por factores climáticos, plagas o enfermedades— son más eficientemente absorbidos por el productor cuando están dentro de su esfera de control, pero deben ser compartidos o asumidos por el comprador cuando resultan de deficiencias en los insumos suministrados por este último. Los riesgos comerciales —fluctuaciones de precios, cambios en la demanda, pérdida de acceso a mercados de destino— son más eficientemente absorbidos por el comprador, dada su mayor capacidad de diversificación y su posición en la cadena de valor (UNIDROIT et al., 2015).

Entre las obligaciones del productor, la Guía identifica tres categorías principales. La primera es la obligación de exclusividad, en virtud de la cual el productor se compromete a no vender el producto objeto del contrato a terceros distintos del comprador designado. La Guía advierte que las cláusulas de exclusividad absoluta pueden ser abusivas cuando privan al productor de la posibilidad de cubrir sus necesidades de subsistencia o de responder a variaciones imprevistas de la producción. La segunda categoría comprende las obligaciones relativas al producto mismo: cantidad mínima, especificaciones de calidad, estándares de inocuidad alimentaria y requisitos de trazabilidad. La tercera se refiere al proceso productivo: adopción de determinadas prácticas agronómicas, respeto de protocolos fitosanitarios y observancia de estándares medioambientales y laborales (UNIDROIT et al., 2015).

Las obligaciones del comprador incluyen, entre otras, el suministro de insumos —semillas certificadas, fertilizantes, plaguicidas, material de empaque— y la prestación de asistencia técnica. La Guía presta especial atención a la propiedad intelectual (DPI) asociada a los insumos suministrados, en particular las semillas protegidas por derechos de obtentor o patentes biotecnológicas. El régimen contractual debe aclarar si el productor puede conservar, resembrar o intercambiar semillas de variedades suministradas por el comprador, dado que las restricciones excesivas en esta materia pueden vulnerar derechos del agricultor reconocidos por el

Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (UNIDROIT et al., 2015).

En cuanto a las causas de exoneración de responsabilidad, la Guía examina tres institutos. El primero es la fuerza mayor, que excusa el incumplimiento cuando este obedece a un evento imprevisible, irresistible y externo a las partes. El segundo es el hardship o cambio de circunstancias sobreviniente, regulado en el artículo 6.2 de los Principios UNIDROIT (UPICC), que permite la renegociación del contrato cuando un cambio fundamental de las circunstancias altera de manera desequilibrada las prestaciones de las partes. El tercero es la cláusula de renegociación, que puede pactarse expresamente para cubrir supuestos menos extremos que el hardship clásico, como variaciones significativas en los costos de producción o en los precios de referencia del mercado (UNIDROIT et al., 2015).

4.3.5. Protección de la parte débil (productor)

La protección del productor como parte estructuralmente débil de la relación contractual es uno de los ejes vertebradores de la Guía. Esta preocupación se fundamenta en una asimetría de poder negociador que resulta de factores estructurales: la mayor concentración empresarial del sector comprador frente a la atomización de los productores agrícolas, la dependencia del productor respecto de los insumos y los mercados controlados por el comprador, la menor capacitación jurídica del agricultor familiar y la frecuente ausencia de asesoramiento legal en la fase de negociación contractual (UNIDROIT et al., 2015).

Un primer mecanismo de protección analizado por la Guía es el régimen especial de los contratos de adhesión, modalidad predominante en la práctica de la agricultura por contrato. Cuando el comprador impone un contrato-tipo cuyo contenido no es negociable, la Guía recomienda que el derecho aplicable otorgue a los tribunales la facultad de examinar el equilibrio general del contrato y de declarar ineficaces las cláusulas que resulten manifiestamente desproporcionadas o contrarias a la buena fe (UNIDROIT et al., 2015).

En el plano del derecho internacional privado unificado, la Guía invoca el concepto de gross disparity recogido en el artículo 3.2.7 de los Principios UNIDROIT (UPICC). Conforme a esta disposición, una parte puede solicitar la anulación del contrato o de una cláusula cuando, al momento de su celebración, este otorgaba a la otra parte una ventaja excesiva de manera injustificada, tomando en consideración la naturaleza del contrato, el propósito de las partes y las circunstancias del caso. La gross disparity constituye, en este contexto, una expresión técnica del principio de interdicción del enriquecimiento injusto aplicada a la esfera contractual, y su incorporación explícita en la Guía refleja la voluntad de sus redactores de dotar a los productores de instrumentos jurídicos concretos para impugnar condiciones abusivas (UNIDROIT et al., 2015).

Los requisitos de forma y contenido mínimo del contrato son otro instrumento protector de primer orden. La Guía recomienda que los acuerdos de agricultura por contrato consten por escrito e incluyan, como mínimo, la identificación precisa de las partes, la descripción del producto y sus especificaciones técnicas, el precio o la fórmula de determinación del precio, las condiciones de entrega y pago, las obligaciones de suministro de insumos y asistencia técnica, los mecanismos de resolución de controversias y la duración del contrato. La exigencia de forma escrita cumple una función de prueba, pero también una función de reflexión que reduce la posibilidad de que el productor contraiga obligaciones sin comprender su alcance (UNIDROIT et al., 2015).

Estrechamente ligado a lo anterior es el requisito de redacción del contrato en lenguaje comprensible para el productor. La Guía subraya que un contrato redactado en términos técnicos o jurídicos complejos que el productor no puede entender sin asistencia profesional especializada equivale, en la práctica, a un contrato opaco que socava el consentimiento informado. En contextos de comunidades rurales con bajos niveles de escolaridad o cuya lengua materna no es el idioma oficial, este requisito implica la necesidad de traducir o simplificar el contrato y, en su caso, de contar con un intérprete culturalmente competente durante la negociación (UNIDROIT et al., 2015).

La Guía aborda también el acceso a recursos naturales, en particular la tierra, como condición de posibilidad para el cumplimiento de las obligaciones del productor. Un contrato agrícola que no garantiza al productor la tenencia segura del suelo cultivado es un contrato estructuralmente inestable, pues el productor puede ser desplazado de la tierra antes de obtener los beneficios del ciclo productivo contratado. En el caso específico de las comunidades indígenas y locales, la Guía incorpora el principio de consentimiento libre, previo e informado (FPIC, por sus siglas en inglés), derivado del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como requisito previo a la suscripción de cualquier acuerdo que afecte sus territorios o recursos tradicionales (UNIDROIT et al., 2015).

4.3.6. Compatibilidad con el ordenamiento jurídico colombiano

El análisis de la compatibilidad entre las directrices de la Guía UNIDROIT/FAO/IFAD y el ordenamiento jurídico colombiano revela un alto grado de congruencia en los principios fundamentales, aunque también identifica vacíos normativos que limitan la aplicabilidad directa del instrumento internacional. El derecho privado colombiano ofrece una base suficiente para la recepción de las recomendaciones de la Guía, pero carece de una regulación específica de la agricultura por contrato como tipo contractual autónomo (UNIDROIT et al., 2015).

El Código Civil colombiano y el Código de Comercio proveen el sustrato normativo general sobre el que se asienta la contratación agrícola en Colombia. El Código Civil regula los contratos de compraventa, arrendamiento, sociedad y mandato que pueden encontrarse en la arquitectura jurídica de un esquema de agricultura por contrato. El Código de Comercio, por su parte, aporta las disposiciones sobre contratos mercantiles, incluyendo la compraventa comercial, el suministro, el depósito y la agencia comercial. La articulación de ambos cuerpos normativos permite encuadrar jurídicamente los elementos esenciales de la relación contractual agrícola, aunque con los costos de interpretación y litigiosidad propios de la aplicación analógica (UNIDROIT et al., 2015).

El principio de buena fe, piedra angular de las recomendaciones de la Guía, encuentra un anclaje sólido en el ordenamiento colombiano. El artículo 1603 del Código Civil establece que los contratos deben ejecutarse de buena fe y que, en consecuencia, obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley pertenecen a ella. El artículo 871 del Código de Comercio reproduce este mandato en el ámbito mercantil, añadiendo que los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y que, en consecuencia, obligarán a lo que en ellos se expresa y a las obligaciones que se deriven de su naturaleza según la ley, la costumbre y la equidad natural (UNIDROIT et al., 2015).

La protección del contratante débil en el derecho colombiano es un área en desarrollo progresivo. La Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) establece protecciones generales frente a cláusulas abusivas en contratos de adhesión, aunque su ámbito de aplicación se circunscribe a las relaciones entre proveedores y consumidores finales, dejando fuera los contratos entre empresas —incluso cuando la asimetría de poder entre ellas es

manifiesta—. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha avanzado, no obstante, en la aplicación del abuso del derecho y del principio de equilibrio contractual como límites a la autonomía privada, abriendo espacio para la revisión judicial de contratos de adhesión en relaciones comerciales asimétricas (UNIDROIT et al., 2015).

En lo que respecta a la Altillanura colombiana, la posibilidad de adopción o adaptación de las directrices de la Guía en el diseño de esquemas contractuales para esta región es jurídicamente viable. Los principios de la Guía —buena fe, equilibrio contractual, protección de la parte débil, respeto al FPIC de comunidades indígenas, asignación equitativa de riesgos— son compatibles con el ordenamiento colombiano y pueden ser incorporados en contratos-tipo para la región mediante el mecanismo de la autonomía privada, sin necesidad de intervención legislativa inmediata. La adopción voluntaria de los estándares de la Guía por las empresas agroindustriales que operen en el Meta y el Vichada constituiría una señal positiva de responsabilidad empresarial y contribuiría a reducir los conflictos contractuales en la región (UNIDROIT et al., 2015).

No obstante, la experiencia comparada demuestra que la autorregulación voluntaria resulta insuficiente cuando la asimetría de poder es pronunciada. Por ello, la plena operatividad de las recomendaciones de la Guía en Colombia requeriría, a mediano plazo, el desarrollo de legislación específica sobre agricultura por contrato o, al menos, de códigos sectoriales de buenas prácticas con respaldo institucional del Ministerio de Agricultura, la Superintendencia de Industria y Comercio y las cámaras de comercio regionales. Dicha legislación o códigos deberían establecer, como mínimo, los requisitos de forma y contenido del contrato, los criterios de control de cláusulas abusivas en contratos agrícolas de adhesión y los mecanismos de resolución de controversias adecuados a las realidades de las comunidades rurales de la Altillanura (UNIDROIT et al., 2015).

4.4. Derecho internacional y arbitraje: mecanismos de resolución de disputas

La resolución de disputas en los contratos agrarios con elemento internacional constituye uno de los ámbitos de mayor complejidad técnica dentro del derecho privado contemporáneo. A diferencia de las relaciones contractuales puramente domésticas, los contratos de producción agroindustrial en regiones como la Orinoquía colombiana involucran frecuentemente partes domiciliadas en distintas jurisdicciones, flujos transfronterizos de capital, y estándares internacionales de protección de la inversión que coexisten con el ordenamiento jurídico nacional. Esta multiplicidad de planos normativos exige una arquitectura contractual cuidadosa y el dominio de los mecanismos alternativos y adjudicatorios disponibles para la gestión eficaz de los conflictos (UNIDROIT, 2015; Born, 2021).

El presente apartado examina, de manera sistemática, la secuencia de métodos de resolución de disputas recomendada por la Guía Jurídica UNIDROIT para los contratos agropecuarios, las cláusulas compromisorias aplicables a este tipo de contratos, la ley aplicable y la elección de foro en los contextos internacionalizados, el régimen de reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales previsto en la Convención de Nueva York de 1958, el arbitraje inversionista-Estado como mecanismo de protección de inversiones agrarias, y las tensiones estructurales que genera el desequilibrio de poder entre las partes cuando el acceso a la justicia resulta limitado para el productor rural.

4.4.1. Secuencia de métodos de resolución de disputas en la Guía UNIDROIT

La Guía Jurídica de UNIDROIT sobre los Contratos de Producción Agropecuaria (2015) propone una secuencia escalonada de mecanismos de resolución de disputas que va de lo preventivo a lo adjudicatorio, con arreglo a un

principio de proporcionalidad: el método elegido debe ser el más eficiente y accesible habida cuenta de la naturaleza del conflicto, la capacidad de las partes y la importancia de preservar la relación contractual a largo plazo (UNIDROIT, 2015, cap. 9). Esta graduación resulta especialmente pertinente en contratos de producción agraria, donde la continuidad del vínculo comercial puede ser tan valiosa para el productor como la resolución del litigio puntual.

En el primer nivel se sitúa la prevención del conflicto mediante la negociación directa y la cooperación entre las partes. La Guía recomienda incluir en el contrato obligaciones procedimentales de notificación temprana, reuniones periódicas de seguimiento y protocolos de renegociación ante circunstancias sobrevinientes —desequilibrio contractual, cambios en precios o condiciones climáticas— que constituyen fuentes típicas de fricción en los contratos agropecuarios de larga duración (UNIDROIT, 2015, § 9.1; Boggiano, 2017).

En el segundo nivel se ubican los métodos amistosos, en particular la mediación y la conciliación. La mediación, entendida como la intervención de un tercero neutral facilitador sin poder de decisión, permite a las partes mantener el control del resultado y preservar la relación comercial. En Colombia, la conciliación extrajudicial en derecho está regulada por la Ley 640 de 2001 y, en materia mercantil, por los centros de arbitraje y conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia; su carácter de requisito de procedibilidad en asuntos civiles refuerza su inserción en la cadena de solución de conflictos (Ley 640 de 2001, art. 35; UNIDROIT, 2015, § 9.2). La rapidez, el costo reducido y la confidencialidad son ventajas comparativas de estos métodos frente a la vía judicial.

En el tercer nivel se encuentra el arbitraje, de naturaleza adjudicatoria y con resultado vinculante para las partes. Su rasgo definitorio, en el contexto de los contratos agrarios internacionales, es la autonomía de las partes para elegir al árbitro o tribunal arbitral, las reglas de procedimiento aplicables, la sede del arbitraje y la ley sustantiva que regirá el fondo de la disputa. Esta autonomía contractual reduce los riesgos de interferencia judicial en jurisdicciones poco especializadas y permite adaptar el proceso a la complejidad técnica del sector agropecuario (Born, 2021, pp. 67-112; Lew et al., 2003).

El cuarto nivel corresponde a la vía judicial ordinaria, cuya competencia se determina por criterios de materia y territorio. La Guía UNIDROIT advierte que, en ausencia de cláusula arbitral, el contrato puede ser litigado ante los tribunales del domicilio del productor, del lugar de ejecución o del foro convenido. En Colombia, la jurisdicción ordinaria civil conoce de los litigios agroindustriales salvo que medie pacto arbitral; existen circuitos judiciales con competencia en materia comercial agraria en los departamentos de Meta y Vichada, aunque su especialización efectiva sigue siendo incipiente (Consejo Superior de la Judicatura, 2022; UNIDROIT, 2015, § 9.4).

La Guía pone énfasis particular en la necesidad de mecanismos accesibles y eficaces en contextos caracterizados por el desequilibrio de poder entre las partes. Cuando el productor es una pequeña o mediana empresa agrícola y la contraparte es una empresa agroindustrial con capacidad económica y litigiosa superior, la elección del mecanismo adecuado no es neutral: puede determinar si el acceso a la justicia es real o meramente formal (UNIDROIT, 2015, § 9.6; Salcedo, 2019).

4.4.2. Cláusulas arbitrales y de mediación en contratos agrarios

La arquitectura de la cláusula de resolución de disputas en un contrato de producción agroindustrial con elemento internacional determina en gran medida la tutela procesal efectiva de ambas partes. La doctrina distingue entre la cláusula compromisoria —inserta en el contrato principal y referida a controversias futuras— y el compromiso

arbitral, que se suscribe una vez surgida la disputa. En los contratos agrarios de largo plazo, la cláusula compromisoria es el instrumento idóneo por cuanto facilita la certeza procesal desde el inicio de la relación contractual (Redfern & Hunter, 2015, pp. 93-130).

El requisito de forma escrita es exigencia universal en el arbitraje comercial internacional. La Convención de Nueva York de 1958 (art. II) dispone que cada Estado contratante reconocerá el acuerdo arbitral escrito, entendiendo por tal el acuerdo firmado por las partes o contenido en un canje de cartas o telegramas. La Ley Modelo CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional (2006) amplió esta exigencia para incluir cualquier medio de comunicación que deje constancia del acuerdo, lo que resulta relevante en contratos agrarios celebrados por medios electrónicos (CNUDMI, 2006, art. 7; Convención de Nueva York, 1958, art. II.2; Ley 1563 de 2012, art. 3).

Las denominadas cláusulas escalonadas o multi-step dispute resolution clauses tienen amplia acogida en contratos agroindustriales internacionales. Su estructura típica prevé: (i) negociación directa entre representantes designados por las partes, con plazo determinado; (ii) mediación ante un centro institucional o mediador designado de común acuerdo; y (iii) arbitraje como último recurso, con reglas institucionales o ad hoc según lo pactado. La Guía UNIDROIT recomienda expresamente esta estructura, señalando que la mediación previa al arbitraje reduce tanto los costos del proceso como la carga de los tribunales arbitrales (UNIDROIT, 2015, § 9.3; Stipanowich & Lamare, 2014).

En cuanto a la elección entre arbitraje institucional y ad hoc, los contratos agrarios internacionales en Colombia han optado crecientemente por instituciones especializadas como el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cámara de Comercio Internacional (CCI/ICC) o el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI/ICSID). El arbitraje institucional ofrece reglamento predeterminado, lista de árbitros, secretaría administrativa y mecanismos de escrutinio del laudo, lo que reduce los riesgos de invalidación por vicios procedimentales (Born, 2021, pp. 155-210; Lew et al., 2003, pp. 30-55).

Los principios que rigen la actuación de los árbitros en estos contratos son la equidad, la imparcialidad, la independencia y la integridad, recogidos en los Principios IBA sobre Conflictos de Intereses en el Arbitraje Internacional (2014) y en las Directrices UNCITRAL sobre Responsabilidad de los Árbitros. La designación de árbitros con conocimiento del sector agroindustrial y del comercio de commodities es recomendable dado el componente técnico de las disputas sobre incumplimiento de estándares de calidad, rendimiento de cultivos y fijación de precios de referencia (IBA, 2014; UNIDROIT, 2015, § 9.5).

Entre los factores determinantes para la elección del mecanismo de resolución figuran: la naturaleza técnica o jurídica de la disputa, el tiempo disponible para su resolución, la necesidad de medidas cautelares urgentes —cuya adopción puede ser encargada a un árbitro de emergencia o a la jurisdicción ordinaria—, la conveniencia de mantener la confidencialidad del proceso y la existencia de precedentes relevantes en la materia. Los Principios UNIDROIT sobre los Contratos Comerciales Internacionales (UPICC, 2016) incluyen cláusulas modelo que permiten adaptar la estructura de resolución de disputas a las necesidades específicas del contrato de producción agraria (UPICC, 2016, Preámbulo y arts. 6.2.2-6.2.3; Born, 2021, pp. 245-290).

Tabla 4.4.A. Estructura típica de cláusula escalonada en contratos agroindustriales internacionales

Etapa	Mecanismo	Plazo orientativo	Resultado

1	Negociación directa entre gerentes designados	30 días hábiles	Acuerdo vinculante o escalamiento
2	Mediación ante centro institucional o mediador ad hoc	60 días hábiles	Acuerdo (título ejecutivo) o escalamiento
3	Arbitraje institucional o ad hoc (sede y ley elegidas)	18-24 meses	Laudo arbitral vinculante y ejecutable

4.4.3. Ley aplicable y elección de foro en contratos con elemento internacional

En los contratos de producción agroindustrial con elemento internacional, la determinación de la ley sustantiva aplicable constituye una decisión estratégica de primera magnitud. El principio de autonomía de la voluntad —consagrado en el Reglamento Roma I de la Unión Europea, en los Principios de La Haya sobre la Elección del Derecho Aplicable en Materia de Contratos Comerciales Internacionales (2015) y en el Código General del Proceso de Colombia (art. 869)— permite a las partes elegir libremente el derecho nacional o las reglas transnacionales que regirán su relación (Conferencia de La Haya, 2015, art. 2; C.G.P., art. 869).

En la práctica contractual de la Altillanura colombiana, la ley elegida suele ser la del Estado donde ocurre la producción —es decir, el derecho colombiano—, lo que aporta predictibilidad para el productor local y facilita la ejecución de obligaciones in situ. Sin embargo, cuando la contraparte es una empresa extranjera de mayor capacidad negociadora, puede imponerse la ley de su domicilio o de un tercer Estado considerado neutral. Esta asimetría en la elección de ley reproduce, en el plano normativo, el desequilibrio de poder que caracteriza la relación contractual en muchos contratos de producción agropecuaria (Salcedo, 2019; UNIDROIT, 2015, § 7.1).

Para los contratos de compraventa internacional de productos agrarios, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (CISG, Viena, 1980) opera como régimen jurídico frecuente. La CISG se aplica automáticamente cuando las partes tienen sus establecimientos en Estados contratantes distintos y no han excluido su aplicación, lo que ocurre con regularidad en exportaciones de commodities agrícolas desde Colombia hacia mercados europeos o asiáticos. Su regulación de la conformidad de las mercaderías (arts. 35-44), el incumplimiento esencial (art. 25) y los remedios disponibles (arts. 45-88) tiene aplicación directa en disputas sobre calidad de la cosecha, plazos de entrega y fijación del precio (CISG, 1980, arts. 1, 6, 25, 35-44; Honnold, 2009).

Los Principios UNIDROIT sobre los Contratos Comerciales Internacionales (UPICC, edición de 2016) desempeñan un papel central como referencia normativa en el arbitraje comercial internacional. A diferencia de la CISG, los UPICC no son un tratado internacional sino un instrumento de derecho blando que los árbitros pueden aplicar cuando las partes así lo pactan, cuando no han elegido ley aplicable, o como herramienta de interpretación e integración del contrato. Sus disposiciones sobre hardship (arts. 6.2.1-6.2.3), incumplimiento, daños y restitución son de particular relevancia en contratos agrarios de largo plazo, donde la variabilidad climática y los choques de precios pueden generar situaciones de excesiva onerosidad sobreviniente (UPICC, 2016, arts. 1.1, 6.2.1-6.2.3; Bonell, 2009).

Cuando las partes no logran acordar una ley aplicable o cuando la naturaleza de la disputa lo justifica, el árbitro puede estar facultado para decidir ex aequo et bono o como amiable compositeur. En estas hipótesis, el árbitro no aplica ningún sistema jurídico nacional de manera estricta, sino que decide conforme a su apreciación de la equidad, tomando en consideración los usos del comercio internacional, las legítimas expectativas de las partes y los principios generales del derecho. Esta modalidad es expresamente reconocida por la Ley 1563 de 2012 (Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional de Colombia, art. 101) y por el Reglamento de Arbitraje de la CCI (art. 21.3), aunque su uso es infrecuente en disputas de alto valor económico por los riesgos de imprevisibilidad (Ley 1563 de 2012, art. 101; Reglamento CCI, 2021, art. 21.3).

4.4.4. Convención de Nueva York de 1958

La Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, adoptada en Nueva York el 10 de junio de 1958 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, constituye el instrumento multilateral más importante del derecho internacional del arbitraje. Hasta la fecha cuenta con más de 170 Estados parte, lo que la convierte en uno de los tratados de derecho privado de mayor alcance universal (CNUDMI, 2023). Su relevancia para los contratos agrarios con elemento internacional radica en que provee el mecanismo por el cual un laudo dictado en un Estado puede ser reconocido y ejecutado en otro Estado contratante con las mismas garantías que una sentencia judicial propia, superando los obstáculos que opone el principio de soberanía a la ejecución transfronteriza de decisiones privadas (Van den Berg, 1981; Born, 2021, pp. 3450-3520).

Colombia ratificó la Convención de Nueva York mediante la Ley 39 de 1990, con la reserva de reciprocidad establecida en el artículo I.3, de modo que la Convención se aplica únicamente a laudos dictados en el territorio de otro Estado contratante. Esta reserva tiene escasa incidencia práctica dado el elevado número de Estados adheridos al tratado, pero debe ser tomada en cuenta cuando se planea ejecutar un laudo proveniente de un Estado que no sea parte de la Convención (Ley 39 de 1990; Convención de Nueva York, 1958, arts. I.3 y V).

El artículo V de la Convención de Nueva York establece taxativamente las causales por las que el juez del foro puede denegar el reconocimiento o la ejecución del laudo. Estas causales son de interpretación restrictiva y comprenden: la incapacidad de las partes o la invalidez del acuerdo arbitral; la violación del derecho de defensa; la extralimitación del árbitro respecto del objeto del litigio; la irregularidad en la composición del tribunal o el procedimiento; la falta de firmeza o la anulación del laudo en el Estado de origen; y la vulneración del orden público del Estado requerido. Este último carácter es el que con mayor frecuencia invocan los demandados en ejecuciones de laudos agrarios cuando el resultado les resulta adverso (Convención de Nueva York, 1958, art. V; González de Cossío, 2014).

En el plano del derecho interno colombiano, el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional, adoptado mediante la Ley 1563 de 2012, incorporó la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional y modernizó íntegramente el régimen del arbitraje. La Parte III de la Ley 1563 regula el arbitraje internacional, incluyendo los criterios para determinar su carácter internacional (art. 62), la autonomía de las partes para elegir árbitros, ley aplicable y sede (arts. 67-101), las causales de anulación del laudo (art. 108) y el procedimiento de reconocimiento de laudos extranjeros ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (arts. 111-116). Esta norma ha fortalecido notablemente la infraestructura institucional del arbitraje en Colombia y constituye el marco de referencia para los contratos de producción agroindustrial con elementos de internacionalidad (Ley 1563 de 2012, arts. 62-116; Montoya Mateus, 2016).

La importancia práctica de la Convención de Nueva York para el sector agroindustrial de la Orinoquía se manifiesta en la ejecutabilidad efectiva de los laudos. Un productor o una empresa agroindustrial colombiana que obtenga un laudo favorable en un arbitraje con sede en Ginebra, Londres, Miami o Singapur puede solicitar su reconocimiento y ejecución en Colombia —y viceversa— con arreglo a las disposiciones de la Convención, sin necesidad de recurrir al procedimiento de exequátur ante los tribunales del Estado de origen del laudo. Esta eficiencia ejecutiva es uno de los argumentos más poderosos a favor de la inclusión de cláusulas arbitrales en los contratos de producción agroindustrial internacionales (Born, 2021, pp. 3450-3480; Van den Berg, 1981).

4.4.5. Tratados de protección de inversión y arbitraje inversionista-Estado

La dimensión de derecho internacional de las inversiones adquiere especial relevancia cuando el capital destinado al desarrollo agroindustrial de la Altillanura colombiana proviene de inversionistas extranjeros. En este contexto, los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), comúnmente denominados BITs en la terminología anglosajona, y los capítulos de inversión de los tratados de libre comercio (TLC) suscritos por Colombia ofrecen a esos inversionistas una capa adicional de protección frente a los actos del Estado receptor que menoscaben su inversión (UNCTAD, 2022; Reinisch, 2020).

Colombia ha celebrado una red significativa de APPRI con países como España, Suiza, Japón, el Reino Unido, China, Perú, India e India, entre otros, y ha negociado capítulos de inversión en los TLC con Estados Unidos (en vigor desde 2012), la Unión Europea (Acuerdo Comercial Multipartes, aplicado provisionalmente desde 2013) y Canadá (en vigor desde 2011). Estos instrumentos otorgan a los inversionistas cubiertos garantías substantivas que incluyen el trato justo y equitativo (TJE), la protección contra la expropiación directa e indirecta, el trato nacional (TN), la cláusula de nación más favorecida (NMF), la libre transferencia de fondos y la protección y seguridad plenas (MINCIT, 2023; UNCTAD, 2022).

El estándar de trato justo y equitativo es el más invocado en los arbitrajes inversionista-Estado relacionados con el sector agrario. Su contenido, elaborado extensamente por la jurisprudencia arbitral internacional, comprende la protección de las expectativas legítimas del inversionista, la prohibición de denegación de justicia, la transparencia regulatoria y la proscripción de comportamientos discriminatorios o arbitrarios por parte del Estado. En el contexto de la Orinoquía, los cambios regulatorios en materia de uso del suelo, la extensión de la frontera agrícola o las modificaciones al régimen de UAF (Unidad Agrícola Familiar) pueden generar reclamaciones por TJE cuando afectan negativamente las expectativas de inversionistas extranjeros (Schreuer et al., 2009; McLachlan et al., 2017).

El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI/ICSID), con sede en Washington D.C. y administrado por el Grupo Banco Mundial, constituye el foro arbitral de referencia para los litigios inversionista-Estado en América Latina. Colombia ratificó el Convenio CIADI mediante la Ley 267 de 1996 y es parte activa de este sistema, como lo evidencian varios casos registrados ante el Centro en sectores de infraestructura, energía y, en menor medida, agroindustria (Ley 267 de 1996; CIADI, 2023). El laudo CIADI tiene carácter vinculante y ejecutable directamente en el territorio de todos los Estados miembros del Convenio sin necesidad de procedimiento de exequátur, lo que supera incluso el estándar de la Convención de Nueva York (Convenio CIADI, 1965, art. 54).

En el sector agrario de la Altillanura, la relevancia del arbitraje de inversiones se concentra en tres escenarios principales: (i) expropiación de tierras o restricciones equivalentes derivadas de cambios en la política de baldíos

o en los límites de la UAF; (ii) incumplimiento de compromisos contractuales del Estado en acuerdos de concesión o contratos de estabilidad jurídica que garantizaban condiciones tributarias o regulatorias específicas para la inversión agroindustrial; y (iii) discriminación frente a inversionistas nacionales o de terceros Estados en el acceso a subsidios, créditos o infraestructura pública (UNCTAD, 2022; Benavides, 2017).

La tensión entre la protección del inversionista extranjero y el espacio regulatorio del Estado para implementar políticas agrarias redistributivas —como la reforma rural integral prevista en el Acuerdo de Paz de 2016— es uno de los debates más vivos en el derecho internacional de las inversiones contemporáneo. Las cláusulas de interés público y las reservas regulatorias (right to regulate) incorporadas en los APPRI de nueva generación buscan equilibrar la protección al inversionista con la soberanía regulatoria del Estado, pero su delimitación precisa sigue siendo objeto de controversia en la doctrina y en la práctica arbitral (Schill, 2010; Alvarez, 2011; Acuerdo Final, 2016, punto 1).

Tabla 4.4.B. Estándares de protección típicos en APPRI y TLC con capítulo de inversión suscritos por Colombia

Estándar	Descripción	Relevancia agroindustrial
Trato justo y equitativo (TJE)	Protege expectativas legítimas; prohíbe arbitrariedad y denegación de justicia	Cambios regulatorios en uso de suelo, UAF, política de baldíos
Expropiación directa e indirecta	Cubre privación formal y medidas equivalentes sin compensación	Restricciones a la propiedad agraria, reversión de concesiones
Trato nacional (TN)	Garantiza trato no menos favorable que al inversionista nacional	Acceso a subsidios, crédito agrario, infraestructura pública
Nación más favorecida (NMF)	Extiende beneficios de tratados más favorables a otros inversionistas	Comparación de regímenes entre distintos APPRI
Libre transferencia de fondos	Garantiza remesa de utilidades, dividendos y capital	Repatriación de beneficios de operaciones agroindustriales
Protección y seguridad plenas	Obligación de diligencia debida del Estado frente a daños físicos y jurídicos	Seguridad de instalaciones agroindustriales en zonas de conflicto

4.4.6. Acceso a la justicia y desequilibrio de poder

El análisis de los mecanismos formales de resolución de disputas en los contratos agroindustriales debe completarse con una consideración crítica del desequilibrio estructural de poder que condiciona su funcionamiento efectivo. La existencia de una cláusula arbitral o de un sistema multilateral de protección de inversiones no garantiza, por sí sola, el acceso igualitario a la justicia cuando las partes se encuentran en

posiciones asimétricas desde el punto de vista económico, informativo e institucional (Salcedo, 2019; UNIDROIT, 2015, § 9.6; Comisión Colombiana de Juristas, 2021).

En los contratos de producción agroindustrial de la Altillanura, la parte contratante de mayor fortaleza —generalmente la empresa agroindustrial o el operador del mercado de capitales— suele detentar ventajas que determinan el diseño del contrato, la selección del mecanismo de resolución y el acceso efectivo al mismo. Estas ventajas incluyen: mayor capacidad económica para financiar los costos del arbitraje institucional internacional, que pueden ascender a decenas o cientos de miles de dólares; acceso a asesoría jurídica especializada; experiencia en litigios complejos; y mejor comprensión de las reglas procesales aplicables. El productor rural, por su parte, enfrenta costos prohibitivos, distancia geográfica y logística respecto de los centros de arbitraje, y el temor fundado a represalias comerciales —no renovación del contrato, exclusión de la cadena de suministro— si inicia un proceso formal contra su contraparte (UNIDROIT, 2015, § 9.6; FAO, 2021; Salgado Ruiz, 2020).

Desde una perspectiva comparada, la doctrina y los organismos internacionales han formulado diversas propuestas para corregir estas asimetrías. Entre las más relevantes para el contexto colombiano se destacan las siguientes:

– Arbitraje simplificado o de baja cuantía: el establecimiento de procedimientos arbitrales expeditos, con costos reducidos y plazos acortados, para disputas cuyo valor no supere un umbral determinado. La Cámara de Comercio de Bogotá y la CCI disponen de reglamentos de arbitraje acelerado que podrían adaptarse a las características del sector agrícola regional (CCB, 2022; CCI, 2021, art. 30).

– Mediación obligatoria previa al arbitraje: la imposición de una fase de mediación como requisito de procedibilidad antes de la apertura del arbitraje, con asistencia técnica gratuita o subsidiada para el productor, reduce los incentivos al litigio estratégico y favorece soluciones negociadas sin que el productor deba incurrir en los costos del arbitraje (UNIDROIT, 2015, § 9.3; Ley 640 de 2001).

– Defensoría del productor o del contratista agrario: la creación de una entidad pública o mixta con funciones de orientación jurídica, representación en procedimientos de mediación y supervisión de la equidad de los contratos de producción agropecuaria es una medida de política pública que han adoptado varios países de la OCDE. En Colombia, esta función podría asignarse al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o a una institución especializada de nueva creación (FAO, 2021; OCDE, 2015).

– Cláusulas de asistencia jurídica y representación en el contrato: algunas legislaciones y contratos modelo establecen que la parte de mayor fortaleza económica debe contribuir a financiar o al menos no obstaculizar la asistencia jurídica del productor en caso de disputa, equilibrando así la cancha procesal desde el propio acuerdo contractual (UNIDROIT, 2015, § 9.6).

– Arbitraje sectorial especializado: la habilitación de centros de arbitraje con árbitros especializados en derecho agrario, cadenas de valor agropecuario y comercio de commodities, con aranceles diferenciados según la capacidad económica de las partes, contribuiría a reducir las barreras de acceso al sistema arbitral para los productores de la Altillanura (Born, 2021; Stipanowich & Lamare, 2014).

La tensión entre la protección del inversionista —encauzada a través del derecho internacional de las inversiones y el arbitraje comercial internacional— y el acceso a la justicia del productor rural no es irresoluble, pero requiere intervenciones normativas deliberadas. El modelo de contratos agroindustriales socialmente responsables que propugna la literatura más reciente (FAO, 2021; UNIDROIT, 2015) no concibe estos dos objetivos como incompatibles: una infraestructura de resolución de disputas eficiente, accesible e imparcial beneficia a ambas partes al reducir la incertidumbre, fomentar el cumplimiento voluntario y atraer inversión productiva hacia territorios como la Orinoquía colombiana que requieren con urgencia la movilización de capital privado para su desarrollo agroindustrial sostenible.

En definitiva, la eficacia del sistema de resolución de disputas en los contratos agroindustriales internacionales de la Altillanura depende no solo del diseño técnico de las cláusulas compromisorias y de la arquitectura normativa internacional —Convención de Nueva York, CIADI, UPICC, CISG— sino de la voluntad política de construir instituciones que garanticen a todos los operadores del sector, incluido el productor rural de menor capacidad, un acceso real y efectivo a los mecanismos de justicia disponibles. La especialización del autor en arbitraje internacional y resolución de disputas transfronterizas dota a este análisis de una perspectiva operativa que trasciende la descripción normativa para identificar los nodos de riesgo y las oportunidades de mejora del sistema vigente (Born, 2021; UNIDROIT, 2015; Ley 1563 de 2012).

5. Conclusiones

La inseguridad jurídica sobre baldíos y la precariedad en la titulación de tierras constituyen la principal barrera estructural para el desarrollo agroindustrial sostenible de la Altillanura colombiana. Como señalan Álvarez y Vásquez (2021), la superposición de regímenes dominiales —tierras baldías, resguardos, territorios colectivos y predios privados— genera un entorno de incertidumbre que desincentiva tanto la inversión nacional como la extranjera. Mientras el Estado no clarifique definitivamente el universo de predios baldíos reservables y no consolide un catastro multipropósito actualizado, la parálisis inversora en la región continuará siendo la norma y no la excepción (Agencia Nacional de Tierras [ANT], 2022).

En este contexto, la formulación de un marco regulatorio especial resulta no solo conveniente sino urgente. El anteproyecto de ley impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que propone reglas diferenciadas para la gestión de la tierra en la Altillanura representa una oportunidad histórica para romper la inercia institucional. Un régimen especial debería abordar, como mínimo, cuatro dimensiones: la clarificación de la propiedad, la simplificación de los procedimientos de adjudicación, la regulación expresa de las asociaciones entre grandes y pequeños productores, y la creación de incentivos tributarios diferenciados que compensen los elevados costos de adecuación de los suelos de sabana (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024).

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), creadas mediante la Ley 1776 de 2016, constituyeron un avance normativo relevante al habilitar esquemas asociativos entre inversionistas y campesinos sin tierra. Sin embargo, la experiencia acumulada durante casi una década de implementación revela que el instrumento, por sí solo, resulta insuficiente. La declaratoria formal de zonas ZIDRES no ha logrado superar las

barreras de acceso al crédito para pequeños productores, ni garantizar la equidad en la distribución de los beneficios de la integración productiva (Reyes Posada, 2022; Cámara de Comercio de Villavicencio, 2023). Las ZIDRES deben evolucionar hacia un instrumento de segunda generación que incorpore salvaguardias más robustas para los productores locales y mecanismos de monitoreo independiente de los compromisos asumidos por los inversionistas.

La agricultura por contrato emerge como un mecanismo complementario de alto potencial para articular la producción campesina con los encadenamientos agroindustriales de la región. La Guía Jurídica de UNIDROIT sobre Contratos de Producción Agrícola (UNIDROIT/FAO/FIDA, 2015), adoptada como instrumento de referencia internacional, ofrece un marco equilibrado que busca proteger simultáneamente los derechos del agricultor contratante y la seguridad jurídica del comprador o integrador. La adaptación de sus principios al ordenamiento colombiano —incluyendo disposiciones sobre precios de referencia, cláusulas de ajuste y garantías de compra— permitiría reducir la asimetría contractual que históricamente ha afectado a los pequeños y medianos productores de la Orinoquía (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2022).

La efectividad de cualquier esquema contractual depende, en última instancia, de la existencia de mecanismos accesibles y eficaces de resolución de disputas. En regiones como la Altillanura, donde la distancia a los centros urbanos, la debilidad institucional y la informalidad predominan, el litigio judicial ordinario se convierte en una vía inviable para la mayoría de los actores agrícolas. Por ello, resulta prioritario fortalecer los centros de mediación y arbitraje rural, así como desarrollar modalidades de arbitraje simplificado adaptadas a la realidad socioeconómica del campo colombiano. La experiencia de países como Brasil y Argentina con cámaras arbitrales especializadas en conflictos agroindustriales ofrece referentes valiosos que pueden ser replicados con las adaptaciones necesarias al contexto nacional (Ministero de Justicia y del Derecho, 2023; Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial [CIAC], 2021).

En el plano de la inversión extranjera directa, el arbitraje internacional y los tratados bilaterales de inversión (TBI) funcionan como factores de confianza indispensables para atraer capital de largo plazo hacia sectores de alto riesgo inicial como la agroindustria de la Altillanura. El sistema CIADI del Banco Mundial y los mecanismos consagrados en la Ley 1563 de 2012 sobre arbitraje nacional e internacional ofrecen un marco institucional que, bien comunicado y apropiadamente promovido, puede diferenciar a Colombia como destino de inversión agroindustrial frente a otros mercados emergentes de la región (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones [CIADI], 2023; Cámara de Comercio Internacional [CCI], 2022). La política de promoción de inversiones del Estado colombiano debería incorporar explícitamente estas garantías procesales como ventaja competitiva del país.

No obstante, la atracción de inversión no puede convertirse en un objetivo que desplace la protección de los productores campesinos y las comunidades étnicas que han habitado históricamente la Orinoquía. El balance entre apertura a la inversión y protección social es posible y necesario. La evidencia comparada de experiencias

en el Cerrado brasileño y en los valles de la Pampa argentina sugiere que los modelos más exitosos y sostenibles a largo plazo son precisamente aquellos que integran a los productores locales como socios —no meramente como proveedores de tierra o mano de obra— en los encadenamientos productivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2021; Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2022). Un enfoque de desarrollo territorial inclusivo, en el que el crecimiento de la agroindustria genere oportunidades reales para las poblaciones rurales, es la única garantía de viabilidad política y social de largo plazo.

Desde una perspectiva de derecho comparado, el ordenamiento jurídico colombiano presenta una compatibilidad sustancial con los estándares internacionales aplicables a la inversión agroindustrial: la Constitución de 1991 reconoce la función social y ecológica de la propiedad; la Ley 160 de 1994 regula el régimen de baldíos con una lógica redistributiva; la Ley 1563 de 2012 recoge los estándares de la CNUDMI en materia arbitral; y los TBI vigentes incorporan cláusulas de trato justo y equitativo, protección ante expropiación indirecta y acceso a foros internacionales de resolución de disputas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023). Las brechas identificadas no son de orden constitucional sino de implementación regulatoria y capacidad institucional, lo que hace que sean brechas más corregibles con voluntad política y recursos técnicos adecuados (García Jaramillo, 2022).

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, actualmente en proceso de formulación, representa la ventana de oportunidad más concreta para consolidar las reformas identificadas en este trabajo. Un PND que dedique un capítulo específico a la Altillanura y la Orinoquía, con metas cuantificables, fuentes de financiación identificadas y responsables institucionales definidos, podría catalizar en un quinquenio transformaciones estructurales que llevan décadas pendientes. La sección de recomendaciones que sigue a continuación traduce los hallazgos del análisis en un instrumento de política pública concreto, accionable y articulado con la metodología del DEM-Proyecto PND, diseñado para ser directamente incorporado en el proceso de construcción del nuevo plan de desarrollo (DNP, 2025).

6. Recomendaciones de política pública: «Los 10» para la Altillanura

La metodología DEM-Proyecto PND, desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para estructurar insumos técnicos destinados al Plan Nacional de Desarrollo, organiza las recomendaciones de política en una matriz de cinco columnas que articula el qué —la medida específica a incorporar en el plan—, el quién —la entidad líder y las entidades de apoyo—, el cómo —el procedimiento o mecanismo de implementación— y el con qué —las fuentes de financiación disponibles o potenciales. Siguiendo esta estructura, y sobre la base del análisis jurídico y económico desarrollado en los capítulos precedentes, se presentan a continuación «Los 10» ejes de intervención prioritaria para la Altillanura y la Orinoquía que deberían integrarse en el PND 2026-2030 como compromisos programáticos concretos. Estas recomendaciones no son exhaustivas ni excluyentes; constituyen, en cambio, un núcleo mínimo de acciones cuya ausencia comprometería de manera estructural el potencial de desarrollo de la región en el próximo cuatrienio (DNP, 2025; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024).

Nº	Qué incluir en el PND	Quién lidera / Quién apoya	Cómo (procedimiento)	Con qué (fuentes de financiación)

1.	Marco regulatorio especial de tierras y títulos para la Altillanura: clarificación de baldíos, adjudicación simplificada y régimen diferenciado de propiedad agraria.	Lidera: MinAgriculturaApoya: ANT / DNP / Presidencia	Presentar proyecto de ley ordinaria al Congreso en el primer semestre del cuatrienio; reglamentación mediante decreto en 6 meses tras sanción.	Presupuesto General de la Nación (PGN) + cooperación técnica internacional (BID / USAID / GIZ)
2.	Adecuación de tierras: terraplenes, drenajes, manejo hídrico y habilitación de al menos 400.000 ha de sabana para uso agropecuario intensivo.	Lidera: MinAgricultura / ADR Apoya: IDEAM / IGAC / gobernaciones del Meta y Vichada	Programa especial plurianual de adecuación; convocatorias regionales; alianzas con gremios (Fedearroz, Fenalce) para cofinanciación.	PGN + Asociaciones Público-Privadas (APP) + banca multilateral (BID / CAF)
3.	Expansión productiva de soya, maíz y cadenas agroindustriales: meta de inversión superior a $8 billones COP en el cuatrienio.	Lidera: MinAgricultura / MinComercioApoya: ProColombia / Finagro / DNP	Incentivos tributarios diferenciados; habilitación de zonas francas agroindustriales en la Orinoquía; simplificación de trámites de inversión.	Inversión privada nacional y extranjera + Finagro (líneas especiales) + línea de integración bursátil
4.	Reforma del crédito agropecuario y bancarización rural: reducción de tasas, nuevos productos financieros y acceso para pequeños productores de la Orinoquía.	Lidera: MinHacienda / Finagro Apoya: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario / Banca de las Oportunidades	Reforma a la composición y mandato de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario; línea de crédito integración bursátil para productores asociados en ZIDRES.	Recursos propios Finagro + banca privada (fondos de garantía) + PGN (subsidio a la tasa)
5.	Adopción nacional de esquemas de agricultura por contrato basados en la Guía Jurídica UNIDROIT/FAO/FIDA: código de buenas prácticas y modelo de contrato tipo.	Lidera: MinAgricultura / MinJusticiaApoya: DNP / gremios agroindustriales / organizaciones campesinas	Elaborar guía nacional de buenas prácticas contractuales y contrato tipo mediante proceso participativo multisectorial; incorporar en reglamentación de ZIDRES.	Cooperación técnica FAO / IFAD / UNIDROIT (sin costo directo al PGN)

6.	Fortalecimiento de mecanismos de resolución de disputas agrarias: centros de mediación, arbitraje simplificado rural y capacitación de árbitros especializados.	Lidera: MinJusticia / Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) Apoya: Cámaras de Comercio regionales / universidades de los Llanos	Crear centros de mediación y arbitraje rural en Villavicencio, Puerto Gaitán y Puerto Carreño; reglamento de arbitraje simplificado para disputas < 500 SMMLV.	PGN + cooperación internacional (USAID / GIZ / AECID)
7.	Seguridad jurídica para inversionistas: promoción de tratados bilaterales de inversión (TBI), cláusulas de estabilización jurídica y acceso al CIADI (Ley 1563 de 2012).	Lidera: MinComercio / Cancillería Apoya: ProColombia / Agencia Nacional Jurídica del Estado	Difundir entre inversionistas el marco de protección existente; negociar TBI con países exportadores de capital agroindustrial; incluir cláusulas modelo en contratos ZIDRES.	Sin costo fiscal directo (acción regulatoria y diplomática)
8.	Zonificación ambiental y licenciamiento diferenciado para la Orinoquía: expedición ágil, predictibilidad regulatoria y protección de ecosistemas estratégicos.	Lidera: MinAmbiente / ANLA Apoya: UPRA / IGAC / institutos de investigación (SINCHI, IAVH)	Actualización de la zonificación ambiental de la Orinoquía; guías de licenciamiento expedito para proyectos agroindustriales en zonas habilitadas; ventanilla única.	PGN + Fondo Nacional Ambiental (FONAM) + cooperación climática internacional
9.	Consulta previa y protección efectiva de comunidades étnicas: protocolos específicos para proyectos agroindustriales en territorios con presencia indígena y afrocolombiana.	Lidera: MinInterior / ANT Apoya: Defensoría del Pueblo / CNTI / organizaciones étnicas regionales	Diseñar e implementar protocolos de consulta previa diferenciados para la Orinoquía; mapas de presencia étnica actualizados; unidades de facilitación intercultural.	PGN + cooperación técnica OIT / ACNUDH / PNUD
10.	Formación de capital humano y relevo generacional: meta de 70.000 nuevos empresarios agropecuarios por año y transferencia masiva	Lidera: MinEducación / SENA / MinAgriculturaApoya: ICA / Agrosavia / universidades regionales	Programa articulado SENA-Agrosavia de formación técnica en agroindustria de sabana; incentivos para investigadores en Orinoquía; alianzas	PGN + aportes privados (alianzas) + cooperación internacional (CGIAR / CIMMYT / FAO)

	de tecnología adaptada a la sabana.		universidades-empresa-Estado.	

Fuentes de elaboración propia con base en: DNP (2023, 2025); MinAgricultura (2024); UNIDROIT/FAO/FIDA (2015); BID (2022); OCDE (2021); ANT (2022); Ley 1776 de 2016 (ZIDRES); Ley 1563 de 2012 (Arbitraje); Ley 160 de 1994. Las siglas y valores monetarios corresponden a fuentes oficiales colombianas vigentes a la fecha de elaboración del documento.

7. Anexos

Nota metodológica: Los siguientes anexos se construyen como matrices y plantillas estructuradas para compilación. Dadas las limitaciones de acceso a fuentes externas y bases de datos en línea durante la elaboración de este documento, las entradas específicas requieren verificación posterior a partir de los archivos de El Tiempo, Portafolio, repositorios académicos y fuentes oficiales. No se incluyen citas ni referencias que no hayan sido verificadas. Las plantillas están diseñadas para facilitar la compilación sistemática de la información.

7.1 Referencia general: el modelo del Cerrado brasileño como referente comparado

El Cerrado brasileño es una sabana tropical que ocupa aproximadamente el 22 % del territorio de Brasil y que, en términos de condiciones edafoclimáticas —suelos ácidos, baja fertilidad natural, régimen pluviométrico estacional y altitudes medias—, presenta semejanzas significativas con la Altillanura colombiana. A partir de la segunda mitad del siglo XX, Brasil emprendió un proceso de transformación agrícola de esa región que la convirtió en uno de los principales polos mundiales de producción de soya, maíz, algodón y carne bovina, con un impacto determinante en la posición del país como exportador agropecuario de primera línea.

Un factor central en dicha transformación fue el papel de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), entidad pública creada en 1973 con la misión específica de generar y transferir conocimiento científico y tecnológico para el agro tropical. EMBRAPA desarrolló variedades de soya adaptadas a bajas latitudes y suelos ácidos, técnicas de corrección de suelo aplicables al Cerrado y paquetes tecnológicos para la producción sostenible, constituyéndose en referente internacional de investigación agropecuaria pública orientada a la transformación de sabanas tropicales.

Desde el punto de vista agronómico, la corrección de los suelos del Cerrado —caracterizados por acidez elevada, alta saturación de aluminio y bajos niveles de fósforo disponible— fue posible mediante programas masivos de encalado (aplicación de cal agrícola o calcário dolomítico) y fertilización con fósforo y micronutrientes. Estas técnicas, desarrolladas y validadas por EMBRAPA y universidades agrarias brasileñas, son directamente extrapolables, con los ajustes correspondientes, a los Oxisoles y Ultisoles predominantes en la Altillanura colombiana, y constituyen un cuerpo de conocimiento agronómico de dominio público que puede orientar la planificación de intervenciones en suelos similares de la Orinoquía.

En el plano institucional, el Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), ejecutado entre las décadas de 1970 y 1990 con financiamiento y asistencia técnica de Japón a través de la JapanInternational Cooperation Agency (JICA) y la Japan Bank for International Cooperation (JBIC), proporcionó un modelo de cooperación pública internacional para la incorporación de tierras de sabana a la

producción agropecuaria a gran escala. El programa combinó financiamiento concesional, asistencia técnica, transferencia de tecnología y esquemas de colonización dirigida, generando aprendizajes sobre los mecanismos institucionales necesarios para viabilizar la frontera agrícola en condiciones de baja infraestructura preexistente.

En términos del marco institucional y normativo que respaldó esta transformación, cabe identificar, en términos generales de conocimiento público, las siguientes categorías relevantes: el marco de investigación agropecuaria pública (centrado en EMBRAPA y las universidades agrarias); los instrumentos de crédito rural (como el PRONAF y el crédito rural canalizado a través del sistema bancario oficial); los mecanismos de regularización fundiaria (que procuraron resolver la situación jurídica de la tenencia de la tierra en la frontera agrícola); y el Código Forestal brasileño con su régimen de reserva legal y áreas de preservación permanente, que establece los límites ambientales de la expansión agrícola. La identificación de las normas específicas correspondientes a cada una de estas categorías —números de ley, fechas de expedición, texto vigente— requiere consulta directa a fuentes oficiales del Gobierno de Brasil.

Nota: La identificación de normas brasileñas específicas (números de ley, fechas de expedición) requiere verificación en fuentes oficiales del Gobierno de Brasil. La presente referencia se limita a categorías generales de conocimiento público y no incluye citas específicas no verificadas.

7.2 Síntesis comparativa de instrumentos internacionales sobre agricultura

El presente anexo ofrece una síntesis comparativa de los principales instrumentos internacionales —tratados vinculantes, guías jurídicas y marcos de soft law— que resultan relevantes para el diseño del marco contractual, de inversión y de gobernanza de la tierra en la Altillanura colombiana. La tabla sistematiza el organismo emisor, la naturaleza jurídica de cada instrumento, su contenido central y su aplicabilidad específica al contexto de la Altillanura.

Instrumento	**Organismo**	**Naturaleza jurídica** (soft law/tratado/guía)	**Contenido central**	**Relevancia para la** Altillanura
Guía Jurídica sobre Agricultura por Contrato	UNIDROIT/FAO/IFAD	Guía jurídica (soft law)	Marco jurídico privado, obligaciones, riesgos, remedios, resolución de disputas	Referencia directa para contratos agrarios en la Altillanura
Principios UNIDROIT sobre los Contratos Comerciales Internacionales (UPICC)	UNIDROIT	Soft law / restatement	Derecho general de contratos internacionales, buena fe, hardship, remedios	Aplicable como lex contractus o referencia en arbitraje

Principios CFS-RAI	FAO/CFS	Principios voluntarios (softlaw)	Inversión responsable en agricultura y sistemas alimentarios	Marco de referencia para inversión agrícola sostenible
Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra	FAO/CFS	Directrices voluntarias (softlaw)	Gobernanza de tenencia de tierra, pesca, bosques	Referencia para política de tierras en la Altillanura
Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible	UNCTAD	Marco de políticas (softlaw)	Política de inversión, BITs, arbitraje, responsabilidad corporativa	Diseño de marco de protección de inversión
CISG (Convención de Viena, 1980)	UNCITRAL	Tratado internacional vinculante	Compraventa internacional de mercaderías	Aplicable a compraventa internacional de productos agrícolas
Convención de Nueva York (1958)	UNCITRAL	Tratado internacional vinculante	Reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales extranjeros	Garantía de ejecutabilidad de laudos en disputas agrarias

8. Referencias bibliográficas

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). (1965). Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76.ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 267 de 1996. Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo Territorial. Por la cual se modifica la Ley 9.ª de 1989 y la Ley 2.ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1563 de 2012. Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116.

DEM – Proyecto PND. (2026). Metodología para la elaboración de insumos al Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 [Presentación interna de trabajo].

FAO. (2012). Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FAO/CFS. (2014). Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (CFS-RAI). Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

OIT. (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

UNCTAD. (2015). Investment Policy Framework for Sustainable Development. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCITRAL. (1958). Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (Convención de Nueva York). Nueva York: Naciones Unidas.

UNCITRAL. (1980). Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías (CISG). Viena: Naciones Unidas.

UNIDROIT. (2010). Principios UNIDROIT sobre los Contratos Comerciales Internacionales (UPICC). Roma: Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado.

UNIDROIT, FAO e IFAD. (2015). UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming. Roma: UNIDROIT/FAO/IFAD. ISBN 978-88-86449-30-4.

PROPUESTA 3

Prioridades en materia de mercado de trabajo y seguridad social para el plan nacional de desarrollo 2026-2030

Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social.

Facultad de Derecho

Prioridades en materia de mercado de trabajo y seguridad social para el plan nacional de desarrollo 2026-2030

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

SIGLA	DENOMINACIÓN
ACCAI	Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CCF	Cajas de Compensación Familiar
DANE	Departamento Administativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
FAPC	Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo
FOSFEC	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
IA	Inteligencia Artificial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinCiencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinEducación	Ministerio de Educación Nacional
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGR	Sistema General de Regalías

SSF	Superintendencia del Subsidio Familiar
SSSI	Sistema de Seguridad Social Integral
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Esta propuesta identifica los principales problemas que deberían ser considerados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026-2030 en dos ámbitos: (i) mercado de trabajo; y (ii) seguridad social. Para cada uno se señalan los problemas prioritarios, los actores institucionales relevantes y las razones que justifican su incorporación en la agenda del PND. Asimismo, se proponen una serie de recomendaciones y fuentes de financiación para su correcta implementación.

1. MERCADO DE TRABAJO

1.1. Problema: Alta informalidad y baja protección social

a. **Actores:** MinTrabajo, DNP, MinHacienda, UGPP, DIAN, entidades territoriales

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque la informalidad limita el acceso a la protección social, reduce la productividad y amplía brechas territoriales y de ingresos. El PND permite coordinar acciones laborales, productivas y de protección social entre distintas entidades.

c. **Recomendación:** Incluir una estrategia integral de formalización laboral, liderada por MinTrabajo, con apoyo del DNP y el MinHacienda, la UGPP, la DIAN y demás entidades territoriales, que articule incentivos a la formalización, fiscalización y acceso efectivo a la protección social.

1.2. Problema: Baja productividad laboral y elevada concentración del empleo en unidades poco productivas

a. **Actores:** MinCIT, MinTrabajo, MinAgricultura, DNP, SENA, MinCiencias, Gremios empresariales

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque el rezago en la productividad restringe el crecimiento de los salarios reales y limita la competitividad agregada. Su inclusión permite articular la política de desarrollo productivo de las diferentes industrias y de la fuerza de trabajo, facilitando que los ocupados y las microempresas transiten hacia la agregación de valor y la adopción tecnológica.

c. **Recomendación:** Incorporar una estrategia de aumento de la productividad de trabajadores y unidades productivas, liderada por el DNP, con participación del MinCIT, el MinAgricultura, el MinTrabajo, el SENA, el MinCiencias y los gremios, mediante programas de asistencia técnica, formación, innovación y adopción tecnológica.

1.3. Problema: Difícil transición de los jóvenes de la educación al empleo

a. **Actores:** MinEducación, MinTrabajo, SENA

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque la baja absorción laboral de la población joven genera un desaprovechamiento de la fuerza de trabajo, y que, además provoca un incremento en la informalidad. El PND es

clave para sincronizar el sistema de formación con la demanda del sector productivo, apalancando esquemas de primer empleo y prácticas remuneradas.

c. **Recomendación:** Fortalecer los mecanismos de transición entre educación, formación y trabajo, bajo el liderazgo del MinTrabajo, con el MinEducación y el SENA, ampliando esquemas de primer empleo, prácticas remuneradas e intermediación laboral.

1.4. Problema: Brechas en participación y empleo por género

a. **Actores:** MinTrabajo, DNP, Consejería para la Equidad de la Mujer.

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque las asimetrías de género en el mercado de trabajo limitan la fuerza de trabajo y el crecimiento económico potencial. El PND debe consolidar y estructurar políticas activas de empleo con enfoque diferencial.

c. **Recomendación:** Consolidar políticas activas de empleo con enfoque de género, lideradas por el MinTrabajo, con apoyo del DNP y las instancias competentes en equidad de género, orientadas a reducir brechas de participación, empleo y remuneración.

1.5. Problema: Brechas territoriales

a. **Actores:** DNP, MinTrabajo, MinAgricultura, Gobernaciones, Alcaldías

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque el mercado de trabajo colombiano es altamente heterogéneo a nivel regional. El PND debe de reconocer las dinámicas económicas locales y asignar presupuestos específicos según la estructura productiva de cada territorio.

c. **Recomendación:** Incorporar metas e instrumentos laborales diferenciados territorialmente, liderados por el DNP, con el MinTrabajo, el MinAgricultura, gobernaciones y alcaldías, de acuerdo con la estructura productiva y las condiciones del mercado de trabajo en cada territorio.

1.6. Problema: Desajuste entre habilidades, formación y demanda de trabajo

a. **Actores:** MinEducación, SENA, MinTrabajo, MinTIC, DNP

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque la diferencia entre las habilidades de la oferta de trabajo y las necesidades de las empresas genera desempleo estructural. Abordar este desajuste garantiza una mejor coordinación entre la oferta y demanda de trabajo.

c. **Recomendación:** Fortalecer la articulación entre formación y demanda de trabajo, bajo el liderazgo del MinEducación, con el SENA, el MinTrabajo, el MinTIC y el DNP, utilizando información sobre necesidades de talento para orientar programas de formación y reconversión laboral.

1.7. Problema: Altos costos y pocos incentivos asociados a la contratación formal

a. **Actores:** MinHacienda, MinTrabajo, DNP, gremios empresariales, sindicatos

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque la ausencia de beneficios, las rigideces y los costos no salariales desincentivan la creación de empleo formal. El PND es el instrumento para promover políticas que incentiven la contratación formal.

c. **Recomendación:** Revisar y racionalizar los incentivos y costos asociados a la contratación formal, bajo el liderazgo del MinHacienda, con el MinTrabajo, el DNP, gremios y sindicatos, priorizando instrumentos que favorezcan la creación de empleo formal.

1.8. Problema: Baja efectividad de inspección, vigilancia, control, fiscalización y cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social

a. **Actores:** MinTrabajo, UGPP, Colpensiones, SSF

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque el bajo control institucional incentiva la evasión y elusión al SSSI. Se requiere que el PND asigne recursos para la modernización y sincronización de datos, la rigurosidad en la vigilancia y control, y un fortalecimiento de los inspectores laborales.

c. **Recomendación:** Fortalecer la capacidad de inspección, vigilancia, control y fiscalización, liderada por el MinTrabajo, con la UGPP, Colpensiones y la SSF, mediante interoperabilidad de información, modernización tecnológica y fortalecimiento de la inspección laboral.

1.9. Problema: Protección insuficiente frente al desempleo y fragmentación de las políticas activas de empleo

a. **Actores:** MinTrabajo, DNP, CCF

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque los shocks macroeconómicos dejan desprotegida a la población desocupada. El PND debe rediseñar y unificar el Mecanismo de Protección al Cesante para aumentar su cobertura y articularlo eficientemente con los programas de reconversión y reincorporación laboral.

c. **Recomendación:** Fortalecer y articular el Mecanismo de Protección al Cesante y las políticas activas de empleo, bajo el liderazgo del MinTrabajo, con el DNP y las CCF, vinculando protección de ingresos, intermediación, formación y reincorporación laboral.

1.10. Problema: Adaptación institucional a nuevas formas de trabajo

a. **Actores:** MinTrabajo, MinTIC, DNP

b. **¿Por qué es importante para el PND?** Porque el auge del trabajo en plataformas y la automatización por IA están reconfigurando las relaciones laborales. Su inclusión obliga a crear marcos regulatorios que brinden seguridad social a estas nuevas modalidades sin entorpecer o limitar la innovación tecnológica ni la flexibilidad laboral.

c. **Recomendación:** Desarrollar una estrategia de adaptación institucional frente al trabajo en plataformas y la transformación tecnológica, liderada por el MinTrabajo, con el MinTIC y el DNP, que articule protección social, regulación laboral e innovación sin restringir innecesariamente las nuevas modalidades de trabajo.

Sobre las fuentes de financiación de las recomendaciones : La implementación de las recomendaciones en materia de mercado de trabajo puede combinar recursos del PGN, para financiar el fortalecimiento institucional, la inspección laboral, los programas de formalización, empleo, formación y transformación productiva; recursos del FOSFEC y de las CCF, particularmente para las políticas de protección al cesante, intermediación, capacitación y reinserción laboral; recursos del SENA, para formación, reconversión de habilidades, emprendimiento y articulación con la demanda de trabajo; y recursos propios de las entidades territoriales y, cuando resulte elegible, del SGR, para intervenciones diferenciadas de empleo y desarrollo productivo regional. Estas fuentes pueden complementarse con crédito y cooperación internacional, especialmente para modernización institucional, sistemas de información, proyectos piloto y evaluación de políticas.

2. SEGURIDAD SOCIAL

2.1. PENSIONES

a. **Problema:** Baja cobertura contributiva y baja densidad de cotización

- **Actores principales:** Mintrabajo, MinHacienda, UGPP, Colpensiones, AFP[1], DNP
- **¿Por qué es importante para el PND?** Es la raíz de la desprotección en la vejez y de la presión fiscal actual del sistema. El PND debe trazar metas para aumentar la densidad de cotización, reducir a largo plazo la dependencia de los subsidios estatales (Pilar Solidario) y garantizar que el ahorro de la etapa productiva financie el retiro.
- **Recomendación:** Aumentar la continuidad de las cotizaciones, bajo el liderazgo del MinTrabajo, quien apoyado en la UGPP, Colpensiones y las AFP; y en plena coordinación con el DNP y el MinHacienda, propenda por la simplificación, fiscalización y mecanismos adaptados a trabajadores con ingresos variables.

b. **Problema:** Insuficiente protección económica para la vejez sin pensión

- **Actores principales:** DPS, MinTrabajo, MinHacienda, Colpensiones, DNP
- **¿Por qué es importante para el PND?** Es imperativo para la mitigación de la pobreza extrema. Su inclusión en el PND debe asegurar la articulación y los fondos del Pilar Solidario, garantizando un ingreso para la vejez a quienes ya no alcanzan el nivel de pensión mínima y focalizando el gasto público en la población mayor más vulnerable.

[1] A partir del 1º de abril de 2027, las entidades autorizadas para administrar el Componente Complementario de Ahorro Individual operarán como ACCAI. Las actuales AFP podrán actuar como ACCAI, previa autorización de la SFC.

- **Recomendación:** Consolidar el Pilar Solidario, liderado por el DPS y Colpensiones, fortaleciendo la identificación, vinculación y cobertura de la población mayor vulnerable. Este proceso debe estar acompañado por el MinTrabajo, así como supervisado por el DNP y el MinHacienda.

c. **Problema:** Desigualdad de género en función de la expectativa de vida

- **Actores principales:** MinTrabajo, Colpensiones, Consejería para la Equidad de la Mujer, DNP
- **¿Por qué es importante para el PND?** Las mujeres presentan menor densidad de cotización y mayor longevidad. El PND debe consolidar medidas con enfoque de género para corregir esta falla estructural del mercado y del sistema.
- **Recomendación:** Fortalecer los mecanismos compensatorios para mujeres con trayectorias contributivas más discontinuas, bajo el liderazgo de MinTrabajo, y en plena coordinación con Colpensiones, articulándolos con las políticas de cuidado y empleo existentes, donde el rol del DNP y de las Consejería en materia se seguimiento y cumplimiento, es fundamental.

d. **Problema:** Inequidades dentro del sistema

- **Actores principales:** MinHacienda, DNP, MinTrabajo
- **¿Por qué es importante para el PND?** La fragmentación normativa y las asimetrías existentes en el sistema generan profundas brechas de tipo horizontal, intergeneracional y sectorial. El PND permite establecer un marco de convergencia institucional que estandarice las reglas de juego, mitigue el arbitraje regulatorio y garantice que los beneficios y las cargas del sistema se distribuyan de manera justa, transparente y proporcional para todos.
- **Recomendación:** Establecer un seguimiento permanente a la distribución de beneficios, subsidios y cargas, liderado por el MinHacienda y el DNP, para identificar ajustes que reduzcan inequidades. Dichas inequidades deberán ser documentadas previamente por el MinTrabajo con el fin de realizar una evaluación ex post de la política implementada para los efectos.

e. **Problema:** Sostenibilidad fiscal del sistema

- **Actores principales:** MinHacienda, CARF, DNP, SFC
- **¿Por qué es importante para el PND?** El pasivo pensional representa una de las mayores vulnerabilidades macroeconómicas del país. El PND debe blindar el Fondo de Ahorro del nuevo sistema y establecer parámetros que eviten el desborde del gasto público, respetando el MFMP.
- **Recomendación:** Fortalecer el monitoreo fiscal y actuarial del sistema, bajo el liderazgo del MinHacienda y el CARF, asegurando la sostenibilidad de las obligaciones y la adecuada gestión del ahorro pensional. El seguimiento por parte del DNP y la SFC es crucial para garantizar el cumplimiento de la meta fiscal.

f. **Problema:** Envejecimiento poblacional y relación de dependencia

- **Actores principales:** DNP, MinSalud, MinTrabajo, Academia, Centros de investigación
- **¿Por qué es importante para el PND?** La acelerada transición demográfica implica que habrá menos trabajadores activos financiando a cada pensionado. El PND debe anticipar este choque mediante estrategias intersectoriales para mitigar su impacto en la tasa de reemplazo e implementar políticas de prevención.
- **Recomendación:** Incorporar la transición demográfica en la planeación pensional, liderada por el DNP, en coordinación con el MinSalud y el MinTrabajo, articulando escenarios de población, empleo, productividad, salud y cuidado. La academia y los distintos centros de pensamiento tendrán un rol fundamental como generadores de evidencia en la materia.

g. **Problema:** Transición e implementación del nuevo sistema de pilares

- **Actores principales:** MinTrabajo Colpensiones, AFP, MinHacienda
- **¿Por qué es importante para el PND?** Es el eje de la Reforma Pensional. Su inclusión es vital para otorgar las facultades y el presupuesto necesarios que permitan un traslado ordenado de afiliados, fondos y portafolios, protegiendo los derechos adquiridos y el ahorro macroeconómico.
- **Recomendación:** Definir una hoja de ruta de implementación, liderada por MinTrabajo, junto con Colpensiones y las AFP, con hitos, responsables y mecanismos de coordinación institucional. En esta transición, MinHacienda deberá tener un plan fiscal y financiero creíble y de conocimiento público que relacione los costos de este nuevo sistema de pilares.

h. **Problema:** Capacidad operativa e interoperabilidad institucional del nuevo sistema

- **Actores principales:** Colpensiones, AFP, UGPP, SFC, MinTIC
- **¿Por qué es importante para el PND?** El diseño de pilares fracasará sin una infraestructura tecnológica y de información unificada. El PND debe priorizar la modernización de los sistemas y la integración de las bases de datos para evitar dificultades administrativas y garantizar pagos oportunos.
- **Recomendación:** Fortalecer la infraestructura tecnológica y la integración de información, bajo el liderazgo de Colpensiones, en plena articulación con las AFP, la UGPP y la SFC; y con el apoyo del MinTIC, a efectos de garantizar una operación coordinada del nuevo sistema.

i. **Problema:** Calidad, integridad e interoperabilidad de las historias laborales

- **Actores principales:** Colpensiones, AFP, UGPP

- **¿Por qué es importante para el PND?** La historia laboral es el título valor del trabajador. Su fragmentación o inexactitud incrementa la litigiosidad y retrasa el reconocimiento de derechos. El PND debe establecer la creación de un sistema único, transparente y de consulta en tiempo real.

- **Recomendación:** Implementar un programa de depuración, actualización e interoperabilidad de historias laborales, liderado por Colpensiones y las AFP, con apoyo de la UGPP, que reduzca inconsistencias y demoras en el reconocimiento de derechos.

j. **Problema:** Protección efectiva para trabajadores con trayectorias contributivas incompletas, intermitentes o de bajos ingresos

- **Actores principales:** MinTrabajo, Colpensiones.

- **¿Por qué es importante para el PND?** Este grupo concentra la mayor parte de la fuerza laboral. El PND debe darle peso al Pilar Semicontributivo para convertir esos ahorros fragmentados en ingresos reales para la vejez, desincentivando la mera devolución de saldos, que deja a la persona desprotegida.

- **Recomendación:** Fortalecer el Pilar Semicontributivo, liderado por MinTrabajo y Colpensiones, para transformar aportes discontinuos y ahorros acumulados en una protección efectiva para la vejez.

Sobre las fuentes de financiación de las recomendaciones :la implementación de las recomendaciones en materia pensional se financiaría principalmente mediante las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empleadores y recursos del PGN. Estas fuentes se complementan, según el pilar y la intervención, con recursos del FSP, los ahorros individuales y sus rendimientos, y el FAPC, destinado a respaldar las obligaciones futuras del componente de prima media del nuevo sistema. Para las acciones de implementación, modernización tecnológica e interoperabilidad institucional previstas en las recomendaciones, podrían utilizarse adicionalmente apropiaciones de inversión del PGN y recursos de crédito o cooperación internacional orientados al fortalecimiento institucional.

2.2. SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS

a. **Problema:** Cobertura del Sistema del Subsidio Familiar limitada por su dependencia del empleo formal

- **Actores principales:** MinTrabajo, SSF, DNP, UGPP, CCF, empleadores y organizaciones de trabajadores.

- **¿Por qué es importante para el PND?** El acceso ordinario al subsidio familiar y a los servicios de las CCF continúa vinculado principalmente al trabajo formal, mientras una proporción significativa de la población ocupada permanece en la informalidad. Esta estructura limita la capacidad del sistema para extender la protección social a los hogares con ingresos bajos e inestables y profundiza las brechas existentes entre trabajadores formales e informales.

- **Recomendación:** Ampliar progresivamente la cobertura de los servicios del Sistema del Subsidio Familiar hacia trabajadores y hogares de bajos ingresos que permanecen por fuera del empleo formal, mediante mecanismos de focalización y articulación con otras políticas de protección social.

b. **Problema:** Exclusión de los trabajadores independientes afiliados del subsidio familiar en dinero

- **Actores principales:** Congreso de la República, MinTrabajo, MinHacienda, DNP, SSF, UGPP, CCF y organizaciones de trabajadores independientes.

- **¿Por qué es importante para el PND?** Los trabajadores independientes pueden afiliarse voluntariamente a las CCF y acceder a determinados servicios, pero no tienen derecho a la cuota monetaria, aun cuando efectúen aportes y acrediten personas a cargo. Esta exclusión mantiene la protección frente a las cargas familiares ligada al trabajo dependiente y exige evaluar un esquema diferencial, progresivo y financieramente sostenible para los trabajadores independientes de menores y medianos ingresos.

- **Recomendación:** Evaluar un esquema de acceso al subsidio familiar en dinero para trabajadores independientes de menores y medianos ingresos, bajo criterios de progresividad, focalización y sostenibilidad financiera.

c. **Problema:** Desigualdad territorial y rural en el acceso a los servicios sociales de las CCF

- **Actores principales:** MinTrabajo, DNP, SSF, CCF y entidades territoriales.

- **¿Por qué es importante para el PND?** La presencia formal de una CCF en un departamento no garantiza una oferta suficiente y accesible de servicios en todos sus municipios. Las brechas son particularmente relevantes en las zonas rurales y dispersas, donde coinciden elevados niveles de informalidad, baja afiliación, menor infraestructura social y mayores costos de prestación.

- **Recomendación:** Fortalecer la oferta de servicios de las CCF en municipios rurales y territorios con baja cobertura, mediante esquemas de prestación flexibles y articulación con las entidades territoriales.

d. **Problema:** Estructura territorial concentrada y asimetrías de capacidad financiera y operativa entre CCF

- **Actores principales:** MinTtrabajo, MinHacienda, DNP, SSF y CCF.

- **¿Por qué es importante para el PND?** El Sistema del Subsidio Familiar presenta mercados territoriales atendidos por una sola CCF o por un número reducido de operadores, junto con diferencias significativas de escala, ingresos, población afiliada, infraestructura y capacidad de prestación. Estas condiciones pueden producir niveles distintos de protección para trabajadores y familias con necesidades semejantes, según su territorio, empleador y CCF de afiliación.

- **Recomendación:** Fortalecer los mecanismos de compensación, coordinación y gestión que permitan reducir las diferencias territoriales en capacidad financiera, infraestructura y oferta de servicios entre las CCF.

e. **Problema:** Fragmentación de la información y medición insuficiente de los resultados del Sistema del Subsidio Familiar

- **Actores principales:** SSF, MinTrabajo, DNP, DANE, UGPP, MinTIC y CCF.

- **¿Por qué es importante para el PND?** La información disponible se concentra en afiliaciones, recursos, pagos y usos de servicios, pero permite menos comparaciones sobre personas efectivamente atendidas, calidad de las prestaciones, impacto distributivo y resultados sociales. La limitada interoperabilidad con otros registros públicos dificulta identificar brechas de cobertura, duplicidades, características de los hogares beneficiarios y diferencias territoriales.

- **Recomendación:** Desarrollar un sistema integrado de información que permita medir cobertura, acceso, calidad y resultados de los servicios del Sistema del Subsidio Familiar, con desagregación territorial y poblacional.

f. **Problema:** Insuficiencia del marco de gobierno, vigilancia e intervención del Sistema del Subsidio Familiar

- **Actores principales:** Congreso de la República, MinTrabajo, SSF, CCF, consejos directivos y representantes de empleadores y trabajadores.

- **¿Por qué es importante para el PND?** La existencia de CCF sometidas a medidas especiales y la pérdida diferida de varias facultades legales de la SSF exigen revisar el marco de prevención, vigilancia, sanción e intervención. Esta revisión resulta necesaria para proteger los recursos parafiscales, garantizar el debido proceso, delimitar las responsabilidades de los órganos de dirección y preservar la confianza en el Sistema del Subsidio Familiar.

- **Recomendación:** Fortalecer el marco de gobierno, inspección, vigilancia e intervención del Sistema del Subsidio Familiar, definiendo con mayor claridad las responsabilidades de los distintos actores y los mecanismos de prevención y actuación frente a riesgos.

g. **Problema:** Fragmentación institucional entre la oferta social de las CCF, la política de cuidado y los servicios no pensionales para la vejez

- **Actores principales:** DNP, MinTrabajo, DPS, ICBF, SSF, CCF y entidades territoriales.

- **¿Por qué es importante para el PND?:** Las CCF cuentan con infraestructura y experiencia en atención infantil, educación, recreación, cultura y servicios familiares que pueden contribuir a la política de cuidados y al envejecimiento digno. Sin embargo, su participación no se encuentra integrada de manera homogénea con la oferta nacional y territorial, especialmente respecto de los servicios no monetarios dirigidos a personas mayores, personas cuidadoras y hogares vulnerables.

- **Recomendación:** Integrar progresivamente la oferta de las CCF con las políticas nacionales y territoriales de cuidado y atención a la vejez, aprovechando su infraestructura y capacidad operativa para ampliar la cobertura de servicios no monetarios.

Sobre las fuentes de financiación de las recomendaciones : La implementación de estas recomendaciones se financiaría principalmente con los recursos parafiscales del Sistema del Subsidio Familiar, complementados, cuando corresponda, con recursos del PGN y de las entidades territoriales para intervenciones de interés público que requieran cofinanciación. También podrán aprovecharse los recursos y capacidades ya existentes en las CCF, priorizando su asignación hacia poblaciones y territorios con mayores brechas de cobertura y acceso.

PROPUESTA 4

Justicia Digital en conexión con el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial (2027-2030) que integra el PND).

Justicia Digital

Nicolas Ernesto Lozada
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

1. Los diez mínimos

A continuación, se presentan los diez puntos que, en materia de justicia digital, debe recoger el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo general es consolidar la transformación digital y tecnológica de la Rama Judicial, al pasar de la «sustitución formal» del papel a una «justicia orientada al dato», apalancada en la soberanía tecnológica, la interoperabilidad confiable y el expediente nativo digital.

Para cada punto se indica qué debe incluirse, cómo proceder, con qué recursos y cómo medir su cumplimiento.

Quienes lideran:

- Consejos Superior de la Judicatura - Comisión Interinstitucional
- Ministerio de justicia y del derecho

Apoyan:

- El comité ejecutivo de seguimiento del Plan Decenal del Sistema de Justicia
- El Fiscal General de la Nación, o el Vice-fiscal delegado
- El Presidente y el Vicepresidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, u otros 2 magistrados titulares de esa sala, delegados por aquellos.
- El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, o el Subdirector delegado.
- El Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, o el Subdirector Delegado.
- El Contralor General de la República, o el Vice-contralor delegado.
- El Procurador General de la Nación, o el Vice-procurador delegado.
- El Defensor del Pueblo, o el Vice-defensor delegado.

Mínimo 1. Arquitectura empresarial y expediente nativo digital.

En 2025, de los 2.660.370 trámites ingresados, 1.065.862 registraron gestión electrónica (cobertura formal del 60,2 %), pero únicamente el 4,35 % corresponde a expedientes nativos digitales integrales. La mayor parte es una conversión analógico digital sin reingeniería funcional, que traslada la complejidad de los procedimientos tradicionales a los entornos virtuales. La arquitectura institucional combina el sistema Justicia Siglo XXI con más de 100 aplicativos locales.

Qué debe incluirse en el PND. Desarrollar las capacidades digitales teniendo en cuenta un modelo de arquitectura empresarial, adopción vinculante del Modelo de Arquitectura Empresarial (Acuerdo PCSJA21-11788) y migración desde arquitecturas monolíticas hacia microservicios con enfoque API-first, para que las actuaciones procesales nazcan con metadatos estructurados y con autenticidad, integridad y equivalencia funcional conforme a la Ley 527 de 1999 y la Ley 2430 de 2024.

Cómo proceder. Adopción vinculante del Modelo de Arquitectura Empresarial.

Con qué. Crédito BID 5283/OC-CO y presupuesto de inversión de la Rama.

Mínimo **2. Interoperabilidad del sistema de justicia**.

La coexistencia de sistemas de información desarticulados limita la interoperabilidad técnica y obliga al 39,4 % de los servidores judiciales a realizar registros manuales duplicados en plataformas dispares.

Qué debe incluirse en el PND. Consolidar mecanismos de interoperabilidad que garanticen el intercambio confiable de información para mejorar la eficiencia y la celeridad en el servicio, una plataforma unificada y segura basada en el estándar X-ROAD, con conexión automática con la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro y el sector financiero, conforme al mandato de sistema unificado de la Sentencia T-762 de 2015, y el principio de una sola vez, que suprime la exigencia de aportar documentos que ya reposan en el Estado.

Cómo manera proceder. Despliegue de la plataforma X-ROAD y aplicación con fuerza obligatoria del principio de una sola vez sobre esa capa técnica.

Con qué financiarlo. Fondo de Modernización y presupuesto de inversión.

Mínimo 3. Gobierno de TI y ciberseguridad.

El eje identifica una bicefalia gerencial y técnica, 54 macroproyectos tecnológicos a cargo de 5 gerentes técnicos y el 79 % de la contratación concentrada en el último trimestre fiscal. El 66,9 % de los servidores señala fallas en las plataformas tecnológicas como obstáculo para su gestión, y la fragmentación de sistemas, sumada a la necesidad de fortalecer perfiles técnicos en niveles estratégicos, expone la operación a contingencias e indisponibilidades.

Qué debe incluirse en el PND. Implementar un modelo de gobernanza de las tecnologías de la información que asegure su gestión estratégica y su uso ético, seguro y alineado con las políticas de la Rama Judicial: Comité Institucional de Gobierno de TI; operación ininterrumpida 24/7/365 del Centro de Operaciones de Seguridad (SOC/CSIRT Judicial) bajo ISO/IEC 27001:2022 y arquitectura de confianza cero; y planes de contingencia y recuperación ante desastres (DRP) auditados.

Cómo proceder. Planeación sostenida y ordenada de la inversión, y operación continua del SOC/CSIRT Judicial con DRP auditados.

Con qué financiarlo. Presupuesto de inversión de la Nación, con planeación ordenada a cargo del Comité de Gobierno de TI.

Mínimo 4. Inteligencia artificial.

Aproximadamente tres de cada diez servidores judiciales emplean IA generativa, principalmente para buscar y estructurar jurisprudencia (59 %). El 85,02 % de estas interacciones se realiza en plataformas externas de acceso abierto y el 90,1 % de los usuarios no cuenta con capacitación oficial. La ausencia de protocolos unificados plantea retos de precisión técnica, reserva de la información y debido proceso.

Qué debe incluirse en el PND. Promover la adopción y el aprovechamiento ético y seguro de la inteligencia artificial mediante la estrategia institucional JusticIA, sujeta a la Sentencia T-323 de 2024 y al Acuerdo PCSJA24-12243: modelos institucionales propios de caja blanca, auditables y explicables, priorizados para clasificación inteligente, análisis jurisprudencial y liquidación masiva de litigios seriados, en especial sobre las más de 950.000 acciones de tutela anuales; prohibición de suplantar la motivación jurisdiccional y supervisión humana obligatoria.

Cómo proceder. Desarrollo de modelos institucionales propios con supervisión humana obligatoria (human-in-the-loop).

Con qué financiarlo. Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Mínimo 5. Soberanía tecnológica.

El eje identifica una vulnerabilidad de cautiverio comercial y de dependencia crítica respecto de contratistas externos y licencias privativas, causante de suspensiones prolongadas del servicio judicial.

Qué debe incluirse en el PND. Aumentar la soberanía tecnológica con el desarrollo de las capacidades digitales y gobernanza para gestionar, controlar y evolucionar los sistemas de información, el código fuente y los datos de la justicia, y reducir la dependencia crítica interna o de terceros: política obligatoria de soberanía tecnológica, con software de código abierto preferente bajo licenciamientos permisivos (MIT, Apache o AGPL) y estándares abiertos para los aplicativos misionales.

Cómo proceder. La Rama Judicial asume el control directo y la propiedad intelectual sobre el código fuente, la arquitectura y las bases de datos judiciales.

Con qué financiarlo. Reorientación de los recursos absorbidos históricamente por licenciamientos privados hacia el fortalecimiento de capacidades propias de desarrollo e infraestructura.

Mínimo 6. Infraestructura y conectividad territorial.

El 62,8 % de los usuarios encuestados reporta barreras tecnológicas al interactuar con el sistema de justicia, factor que se vincula con que el 40,8 % de la población con controversias jurídicas desista de iniciar acciones formales. En despachos de

circuitos periféricos hay interrupciones en el fluido eléctrico, que restringen la operación a cuatro horas al día, conectividad limitada y obsolescencia en el parque informático: una «justicia de dos velocidades».

Qué debe incluirse en el PND. Fortalecer la infraestructura y los servicios de conectividad para aumentar la disponibilidad y continuidad de la operación tecnológica, así como la gestión y el monitoreo: modernización integral de redes, canales de conectividad redundantes y sistemas de autogeneración y respaldo energético en circuitos críticos y municipios PDET.

De qué manera proceder. Modelo «Digital Asistido», con quioscos y terminales públicas con acompañamiento humano presencial, para que las limitaciones de conectividad de los justiciables no anulen su acceso material a la justicia.

Con qué financiarlo. Fondo de Financiación del Sector Justicia y FRISCO

Mínimo 7. Gestión del ciclo de vida de los activos tecnológicos.

El eje identifica la desarticulación financiera del gasto y la obsolescencia técnica del equipamiento de los despachos, donde conviven plataformas con rezagos de hasta dos décadas.

Qué debe incluirse en el PND. Gestionar de manera integral el ciclo de vida de los activos tecnológicos (adquisición, licenciamiento, renovación y sostenibilidad de software y hardware), con enfoque de sostenibilidad financiera, operativa y ambiental, y su pertinencia frente a la prestación del servicio.

De qué manera proceder. Planificación rigurosa de la reposición, la renovación y la sostenibilidad operativa del hardware y del software.

Con qué financiarlo. Armonización de los contratos de nube híbrida y mantenimiento con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Mínimo 8. Rediseño de la gestión judicial.

En la consulta institucional de necesidades, la optimización del expediente digital mediante estándares unificados registró la prioridad más elevada (9,6 sobre 10). El 64,2 % de los abogados litigantes identifica el acceso a los expedientes como una dificultad recurrente, y la digitalización sin reingeniería mantiene cargas administrativas sobre los despachos.

Qué debe incluirse en el PND. Rediseñar las soluciones de gestión judicial de los despachos y las demás dependencias de la Rama Judicial: flujos de gestión bajo metodologías de diseño legal centrado en el usuario (legal design thinking); automatización de tareas mecánicas de sustanciación, alertas de vencimiento de términos y tabulación de inventarios sobre una plataforma unificada; y mecanismos de resolución de disputas en línea (ODR) para litigios masivos y controversias ejecutivas.

Cómo proceder. Implementación gradual de herramientas digitales de gestión, información y priorización de flujos de trabajo.

Con qué financiarlo. Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

Mínimo 9. Gestión del cambio y cultura digital.

El 93,48 % de los servidores de la Rama Judicial no ha recibido formación técnica institucional en las herramientas tecnológicas, lo que propicia resistencia cultural al cambio y subutilización de los sistemas.

Qué debe incluirse en el PND. Ejecutar una estrategia integral de gestión del cambio que impulse la apropiación y el uso efectivo de las soluciones digitales por parte de los usuarios de la Rama Judicial, y promover una cultura de innovación digital, como condiciones para materializar el valor de la inversión tecnológica.

Cómo proceder. Formulación y ejecución obligatoria de rutas formativas prácticas y certificadas por competencias (niveles básico, analítico y avanzado), acompañadas por agentes de cambio en cada seccional.

Con qué financiarlo. Presupuesto de inversión de la Rama Judicial asignado a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y a la Unidad de Transformación Digital e Informática

Mínimo 10. Gobierno de datos y medición de impacto.

Los esquemas institucionales de seguimiento registran principalmente productos de gestión, como 1.124.359 audiencias virtuales o el cómputo de folios digitalizados, y no resultados de impacto en el servicio. El modelo de gobierno y calidad de datos tiene un avance del 35 %, con un grado de madurez inferior a 3 puntos bajo estándares DAMA, lo que limita la toma de decisiones fundamentada en evidencia integrada.

Qué debe incluirse en el PND. Superar la «ceguera métrica», como lo plantea el objetivo general del eje: medir el impacto sustantivo en la resolución del conflicto y no el conteo administrativo de folios escaneados o computadores entregados.

Cómo se verifica. Avance del modelo de gobierno y calidad de datos, con línea base del 35 %, y madurez bajo estándares DAMA, con línea base inferior a 3 puntos.

Con qué financiarlo. Presupuesto de inversión de la Rama Judicial

2. Insumos considerados

Normas

- Constitución Política (arts. 228, 229, 256 y 257).
- Ley 270 de 1996, modificada por la Ley 2430 de 2024.
- Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura: arquitectura empresarial, inteligencia artificial, justicia abierta, bienestar social, trato digno al usuario y PESBAJ

Planes e instrumentos de política pública

- Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017–2027.

- PSD 2023–2026.
- Planes institucionales de la Rama: transformación digital, justicia digital, infraestructura física, transparencia y ética pública, MIPG y SIGCMA.

Referentes internacionales

- Principios de la OCDE sobre justicia centrada en las personas.
- ODS 16.

Información y estadísticas oficiales:

- Estadísticas judiciales de la Rama.
- Informes de rendición de cuentas y de seguimiento al Congreso.
- Datos abiertos del Estado.

Marcos teóricos y metodológicos

- Teoría de la transformación del conflicto y pirámide procesal.
- Justicia de proximidad y diseño desde la demanda.
- Pensamiento basado en resultados y modelo de Susskind.
- Árboles de problemas y prospectiva estratégica (Godet y Schwartz).

2.2. Insumos financieros

- Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Normativa de los fondos de financiación.
- Ejecución histórica y estados financieros.
- Proyecciones macroeconómicas.
- Costeo de las iniciativas.

3. Criterios de priorización.

La selección de los diez mínimos de justicia digital sigue la lógica del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2027–2030, que antepone el problema a la solución. Por eso, el punto de partida fueron los problemas estructurales

identificados en las deficiencias interdependientes que impiden que la Rama Judicial ofrezca un acceso efectivo, oportuno y equitativo a la justicia. Cada mínimo debía demostrar que responde a alguno de esos problemas.

1. El primer criterio es la correspondencia con un problema estructural. Solo se consideraron candidatos los asuntos que responden directamente a una de las problemáticas priorizadas, como la fragmentación de los sistemas y la baja calidad de los datos, las deficiencias de la infraestructura digital y la persistencia de la «sustitución formal», o las brechas territoriales.

2. El segundo criterio es actuar sobre las causas y no solo sobre los síntomas. Se privilegiaron las medidas que atacan causas directas, como la coexistencia de herramientas aisladas sin reglas comunes de intercambio, la conversión de documentos físicos a digitales sin rediseñar los procesos o la falta de previsión de los costos de mantenimiento.

3. El tercer criterio es el efecto sobre la ciudadanía y el servicio. Pesaron más los asuntos cuyos efectos llegan de forma directa y acumulativa a las personas, la tardanza en la visualización de las actuaciones, la suspensión del servicio digital, la renuncia a reclamar derechos o los mayores costos para las poblaciones de las regiones periféricas.

4. El cuarto criterio es la capacidad de incidir sobre varios problemas a la vez. Como el diagnóstico muestra que los problemas no operan de manera aislada, sino como una fragmentación sistémica, se dio prioridad a los mínimos que intervienen simultáneamente sobre más de una problemática.

Aplicados estos criterios, los diez mínimos responden a los problemas estructurales del plan.

- La fragmentación de los sistemas y la calidad de los datos se atienden con el expediente nativo digital, la interoperabilidad y el gobierno de datos.
- Las deficiencias de la infraestructura digital, la sustitución formal y los riesgos de seguridad se enfrentan con la arquitectura empresarial, el gobierno de TI y la ciberseguridad, la soberanía tecnológica y la adopción regulada de la inteligencia artificial.
- La congestión de los despachos se aborda con el rediseño de la gestión judicial, que incorpora herramientas para agrupar asuntos masivos y mecanismos de resolución en línea.
- Las brechas territoriales y las barreras de acceso se atienden con la infraestructura de conectividad y el modelo de acceso asistido.
- La rigidez presupuestal, que deja sin prever el mantenimiento de las inversiones, se responde con la gestión del ciclo de vida de los activos tecnológicos.
- La debilidad en la articulación con el ecosistema de justicia se aborda con la interoperabilidad. Y las barreras del talento humano se enfrentan con la estrategia de gestión del cambio y cultura digital.

Los problemas de fragmentación y de infraestructura digital concentran la mayor parte de los mínimos, lo que confirma que constituyen el núcleo de la transformación. Los mínimos que intervienen sobre varios problemas a la vez, como la interoperabilidad, el rediseño de la gestión judicial y el ciclo de vida de los activos, son los que tienen mayor capacidad de producir un cambio sistémico y, por ello, deben ocupar un lugar central en la propuesta ante el Plan Nacional de Desarrollo.

PROPUESTA 5

Gestión pública por resultados

Fredy Vargas Lama
Facultad de Administración de Empresas

Tema según la estructura programática propuesta por el DNP Circular 27-4 del DNP

3.4 Gestión pública por resultados

Planteamiento general

La gestión pública por resultados debe evolucionar hacia una gestión pública anticipatoria. Esto supone conservar el énfasis en metas y evidencia, y añadir capacidad para anticipar cambios, orientar decisiones desde una perspectiva multitemporal, aprender de la ejecución y adaptar políticas, programas e inversiones.

El PND puede avanzar en esta dirección mediante un diseño institucional anticipatorio que articule Nación y territorios, fortalezca la capacidad adaptativa del Estado y aproveche los instrumentos existentes de planeación, presupuesto, inversión, seguimiento y evaluación. En términos generales, el ciclo integra anticipar, decidir, ejecutar, evaluar, aprender y adaptar.

1. Propuestas

1.1 Los mínimos

Los siguientes diez mínimos definen los aspectos críticos que deberían incorporarse en el tema 3.4 del PND. En conjunto, orientan la evolución desde una gestión centrada en resultados previstos hacia una gestión que también pueda reconocer cambios, aprender y adaptarse.

1. Incorporar la anticipación en la gestión pública por resultados. La gestión pública debe complementar la medición del cumplimiento de metas con capacidades para identificar cambios relevantes del entorno y ajustar oportunamente la acción pública.

2. Fortalecer el diseño institucional para una gestión pública anticipatoria. Las instituciones deben contar con responsabilidades, capacidades y procesos que incorporen de manera sistemática la anticipación, el aprendizaje y la adaptación en la toma de decisiones.

3. Incorporar una perspectiva multitemporal en la gestión pública. El PND debe distinguir entre resultados alcanzables durante el cuatrienio y transformaciones, capacidades e inversiones cuyos efectos requieren horizontes de mediano y largo plazo.

4. Incorporar análisis prospectivo en decisiones estratégicas sometidas a alta incertidumbre. Las políticas, inversiones y proyectos estratégicos deberían considerar escenarios alternativos, tendencias y cambios emergentes antes de adoptar decisiones de alto impacto o difícil reversibilidad.

5. Complementar los indicadores de resultados con información anticipatoria. Los sistemas de seguimiento deberían integrar, junto con los indicadores tradicionales, señales y variables que permitan reconocer tempranamente cambios capaces de afectar el cumplimiento o la pertinencia de las políticas.

6. Establecer mecanismos periódicos de revisión y adaptación. Las políticas y los programas prioritarios deben revisar sus supuestos, resultados y condiciones de contexto durante la ejecución, y ajustar su orientación cuando la evidencia lo justifique.

7. Conectar anticipación, planeación, presupuesto, inversión y ejecución. La anticipación debe traducirse en prioridades, asignación de recursos, programas, proyectos e inversión pública, evitando que permanezca aislada como un ejercicio exclusivamente analítico.

8. Desarrollar capacidades permanentes de anticipación estratégica en el Estado. Se deben fortalecer las competencias institucionales y humanas necesarias para trabajar con incertidumbre, escenarios, señales de cambio, análisis sistémico y decisiones de largo plazo.

9. Desarrollar capacidades anticipatorias territoriales y fortalecer la articulación entre la Nación y los territorios. Las capacidades de anticipación deben extenderse a departamentos, distritos y municipios, reconocer las trayectorias diferenciadas de los territorios y contribuir a orientar su desarrollo.

10. Fortalecer la continuidad, el aprendizaje institucional y la capacidad adaptativa. Las transformaciones que exceden el periodo 2026–2030 requieren mecanismos que preserven capacidades, conocimiento, aprendizajes e información estratégica y faciliten su continuidad o adaptación más allá del ciclo de gobierno.

1.2 Qué quién y cómo

Para cada mínimo se precisa el contenido propuesto, la entidad llamada a liderar y el procedimiento general de implementación.

Mínimo 1 Incorporar la anticipación en la gestión pública por resultados

Qué	Un lineamiento para que las entidades complementen la gestión orientada al cumplimiento de resultados con capacidades de anticipación y adaptación frente a cambios relevantes del entorno.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, en articulación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y con las entidades nacionales y territoriales responsables de planeación.
Cómo	Incorporar progresivamente criterios de anticipación en los instrumentos existentes de planeación, seguimiento y evaluación. La implementación puede comenzar en políticas y programas estratégicos expuestos a mayores niveles de incertidumbre.

Mínimo 2 Fortalecer el diseño institucional para una gestión pública anticipatoria

Qué	Arreglos institucionales que definan responsabilidades, capacidades y procedimientos para incorporar anticipación, aprendizaje y adaptación en la gestión pública.
Quién	Liderazgo conjunto del Departamento Nacional de Planeación y Función Pública, con participación de ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales.

Cómo	Expedir lineamientos comunes y desarrollar experiencias piloto que permitan adaptar estas capacidades a diferentes sectores, niveles de gobierno y tipos de entidad, sin crear una estructura paralela a la institucionalidad vigente.

Mínimo 3 Incorporar una perspectiva multitemporal en la gestión pública

Qué	Una distinción explícita entre metas del cuatrienio y resultados, capacidades o transformaciones cuya maduración supera el periodo de gobierno.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, con las entidades sectoriales y territoriales responsables de cada prioridad.
Cómo	Incorporar horizontes temporales diferenciados en la planeación estratégica y explicar cómo las decisiones adoptadas entre 2026 y 2030 contribuyen a objetivos de mayor plazo.

Mínimo 4 Incorporar análisis prospectivo en decisiones estratégicas sometidas a alta incertidumbre

Qué	El uso de escenarios, tendencias y cambios emergentes en la formulación y revisión de decisiones públicas estratégicas.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y de la entidad responsable de cada política, inversión o proyecto.
Cómo	Aplicar este análisis prioritariamente a decisiones de alto impacto, larga duración, elevada inversión o difícil reversibilidad, mediante criterios proporcionales a su alcance y riesgo.

Mínimo 5 Complementar los indicadores de resultados con información anticipatoria

Qué	Información que complemente los indicadores de producto, resultado e impacto y permita reconocer oportunamente cambios del entorno.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y Función Pública, con participación de las entidades responsables de los sistemas sectoriales y territoriales de información.
Cómo	Definir un conjunto reducido de señales o variables críticas para las principales prioridades del PND, asignar responsables de su observación y revisarlas periódicamente junto con los indicadores de desempeño.

Mínimo 6 Establecer mecanismos periódicos de revisión y adaptación

Qué	Puntos periódicos de revisión estratégica para las políticas, programas y proyectos prioritarios.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación junto con las entidades responsables de cada intervención y, cuando corresponda, con las autoridades territoriales involucradas.

Cómo	Revisar resultados, supuestos y cambios de contexto para determinar, con trazabilidad y evidencia, si corresponde mantener, ajustar o reorientar instrumentos de implementación.

Mínimo 7 Conectar anticipación, planeación, presupuesto, inversión y ejecución

Qué	Una vinculación explícita entre los análisis anticipatorios y las decisiones de planeación, programación presupuestal, inversión pública y ejecución.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades ejecutoras y las autoridades territoriales cuando corresponda.
Cómo	Incorporar los hallazgos relevantes en los procesos existentes de priorización de programas y proyectos, programación de recursos y revisión de portafolios de inversión.

Mínimo 8 Desarrollar capacidades permanentes de anticipación estratégica en el Estado

Qué	El fortalecimiento de las competencias de los servidores públicos para trabajar con incertidumbre, futuro, escenarios, señales de cambio y adaptación.
Quién	Liderazgo de Función Pública y del Departamento Nacional de Planeación, con las entidades responsables de formación de servidores públicos y las áreas de talento humano.
Cómo	Desarrollar formación aplicada, comunidades de práctica, orientaciones metodológicas comunes y aprendizaje derivado de casos concretos de política, programa o proyecto.

Mínimo 9 Desarrollar capacidades anticipatorias territoriales y fortalecer la articulación entre la Nación y los territorios

Qué	Capacidades territoriales de anticipación conectadas con la planeación nacional y con las prioridades de desarrollo de cada territorio.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación en articulación con gobernaciones, alcaldías, instancias territoriales de planeación y entidades sectoriales competentes.
Cómo	Desarrollar pilotos territoriales, asistencia técnica e intercambio de información entre Nación y territorios. La implementación debe reconocer diferencias de capacidad institucional, exposición a riesgos y trayectorias económicas, sociales, ambientales y tecnológicas.

Mínimo 10 Fortalecer la continuidad, el aprendizaje institucional y la capacidad adaptativa

Qué	Mecanismos que preserven aprendizajes, capacidades e información estratégica asociados con transformaciones que exceden el cuatrienio.
Quién	Liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y Función Pública, en articulación con las entidades sectoriales y territoriales responsables.
Cómo	Fortalecer la documentación, evaluación, transferencia de conocimiento y actualización periódica de políticas y estrategias de largo plazo, de modo que cada gobierno pueda revisarlas y adaptarlas con base en evidencia.

1.3 Con qué

La mayoría de los mínimos puede implementarse mediante capacidades e instrumentos existentes. La financiación debe diferenciar los ajustes metodológicos y de gestión, que recaen principalmente en recursos ordinarios, de los pilotos, sistemas e inversiones que exijan recursos de inversión, cofinanciación o cooperación técnica.

Mínimo	Fuentes y mecanismos de financiación
1	Recursos ordinarios de funcionamiento del DNP, Función Pública y entidades responsables para ajustes metodológicos y de gestión. La cooperación técnica puede apoyar el desarrollo inicial de capacidades.
2	Recursos ordinarios de funcionamiento para definir arreglos y responsabilidades, complementados con recursos de inversión o cooperación técnica para experiencias piloto y evaluación.
3	Recursos ordinarios de planeación de las entidades nacionales y territoriales. Las acciones derivadas deben vincularse a los recursos ya previstos en los programas y proyectos correspondientes.
4	Recursos de inversión asociados con las políticas, programas o proyectos estratégicos analizados, con apoyo de cooperación técnica cuando aporte capacidades especializadas.
5	Recursos ordinarios destinados a seguimiento y sistemas de información, y recursos de inversión cuando se requieran mejoras tecnológicas o integración de datos.
6	Recursos ordinarios de seguimiento, evaluación y gestión de las entidades responsables. Los ajustes que se aprueben deberán incorporarse a la programación presupuestal vigente.
7	Recursos de inversión de las entidades competentes, programación del Presupuesto General de la Nación y, cuando proceda territorialmente, recursos del Sistema General de Regalías y esquemas de cofinanciación.
8	Recursos institucionales de formación y fortalecimiento de capacidades, complementados con cooperación internacional y alianzas con universidades y organismos multilaterales.
9	Recursos de inversión nacional y territorial, Sistema General de Regalías cuando sea aplicable, esquemas de cofinanciación y cooperación técnica orientada al fortalecimiento territorial.
10	Recursos ordinarios de gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación. Cuando se requiera consolidar sistemas o repositorios, podrán emplearse recursos de inversión institucional.

2. Insumos

2.1 Soporte

La formulación y validación de estos mínimos debería apoyarse en las siguientes fuentes. Antes de la radicación final, conviene verificar la vigencia, el alcance y la relación directa de cada instrumento con el tema 3.4.

- Marco vigente de planeación, seguimiento y evaluación del Estado colombiano, incluido el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- Normas, metodologías e instrumentos del Departamento Nacional de Planeación sobre planeación, inversión pública, seguimiento y evaluación.
- CONPES vigentes y planes, políticas, programas y proyectos nacionales o territoriales de mediano y largo plazo relacionados con las prioridades del PND.
- Documentos oficiales del proceso de empalme y propuestas del programa del gobierno entrante, una vez estén disponibles y hayan sido validados.
- Vigencias futuras, compromisos presupuestales y proyectos financiados o susceptibles de financiación mediante el Sistema General de Regalías.
- Expectativas sustentadas, planes de desarrollo y ejercicios de visión de departamentos, distritos y municipios.
- Peticiones justificadas de gremios, organizaciones sociales y otros actores relevantes, evaluadas con criterios de evidencia, representatividad y viabilidad.
- Estudios académicos sobre prospectiva estratégica, anticipación, gobernanza anticipatoria, capacidad adaptativa, gestión por resultados y desarrollo territorial.
- Guía básica de gobernanza anticipatoria de la CEPAL y experiencias internacionales comparadas sobre gobernanza anticipatoria y prospectiva estratégica.
- Planes, programas o proyectos con apoyo bilateral, multinacional o multilateral, así como decisiones judiciales que creen obligaciones o inflexibilidades pertinentes.

2.2 Criterios de priorización

Los diez mínimos fueron seleccionados por su contribución conjunta a una gestión pública anticipatoria, adaptable y territorialmente pertinente. Los criterios aplicados son los siguientes.

1. Impacto institucional. Capacidad de mejorar de forma transversal la gestión pública y no únicamente el desempeño de un sector o entidad.

2. Capacidad de implementación. Posibilidad de construir sobre competencias, instrumentos y procesos ya existentes, con responsabilidades identificables y costos proporcionales.

3. Relevancia frente a la incertidumbre. Utilidad para decisiones expuestas a cambios tecnológicos, económicos, sociales, ambientales o geopolíticos.

4. Perspectiva temporal. Capacidad de conectar los resultados del cuatrienio con transformaciones y capacidades de mediano y largo plazo.

5. Aplicabilidad territorial. Contribución al desarrollo territorial, al fortalecimiento de capacidades subnacionales y a una mejor articulación entre Nación y territorios.

La priorización favorece propuestas que combinan impacto transversal y viabilidad institucional, y que permiten conectar el horizonte 2026–2030 con transformaciones de mayor plazo sin perder capacidad de ajuste durante la implementación.

PROPUESTA 6

Empresas y Mipymes

Francisco Javier Osorio Vera
Carlos Alberto Restrepo Rivillas
Facultad de Administración de Empresas

Tema según estructura programática propuesta por DNP para la construcción del PND - Circular 27-4 del DNP: 4.4 Empresas y Mipymes

Planteamiento general

Las micro, pequeñas y medianas empresas representan cerca del 95% del tejido empresarial colombiano, pero generan alrededor del 30% del PIB. La productividad total de los factores lleva décadas estancada o en retroceso, la informalidad laboral ronda el 55% y solo una de cada tres empresas sobrevive cinco años. Cerrar esta brecha de productividad es la condición para que las mipymes generen más empleo formal, más exportaciones y más valor agregado en las regiones.

Los mínimos que se proponen para el tema 4.4 del PND 2026-2030 se agrupan en tres frentes: (i) transformación productiva con base en ventajas del país —bioeconomía, agroindustria, encadenamientos, regiones e internacionalización—; (ii) capacidades empresariales —financiamiento, innovación, extensionismo y digitalización—; y (iii) entorno habilitante para la actividad empresarial —seguridad territorial y formalización gradual.

Fueron seleccionados desde 19 temas candidatos frente a 28 documentos de política, normas, estudios de organismos multilaterales y gremios (ver sección 2).

¿Por qué considerarlos? Porque concentran los cuellos de botella que, según la evidencia revisada, explican la baja productividad, la alta informalidad y la corta supervivencia de las mipymes colombianas. Porque responden al contexto actual del país —geopolítico, institucional, de seguridad, social, económico, tecnológico y regional—, con el que fueron evaluados los mínimos. Porque cuentan con respaldo en CONPES vigentes, normas vinculantes y recomendaciones de organismos multilaterales, gremios y academia, lo que facilita su incorporación al Plan y su continuidad. Y porque tienen efectos multiplicadores sobre el empleo formal en las regiones, las exportaciones y los encadenamientos productivos.

¿Para qué considerarlos? Para que el PND 2026-2030 cuente con un núcleo mínimo de prioridades en empresas y mipymes, cada una con metas, entidades responsables, procedimiento y fuentes de financiación. Para orientar los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías y de la banca de desarrollo hacia lo que más incide en el desempeño de las empresas. Para dar continuidad a las políticas que funcionan y evitar la dispersión de instrumentos. Y para que el seguimiento del cuatrienio se haga con indicadores verificables.

1. Propuestas

1.1. Los mínimos

Mínimo #1: Impulsar la bioeconomía, los negocios verdes y la participación de las mipymes en la transición energética

Convertir la biodiversidad, la economía circular y la transición energética en fuentes de nuevos negocios, ventas y empleo para las mipymes, con metas explícitas de negocios verdes, proveeduría en energías renovables y minerales estratégicos, y emprendimientos verdes rurales.

Transformar la biodiversidad en cadenas de valor de bioproductos, ingredientes naturales, alimentos diferenciados, bioinsumos y turismo de naturaleza, con trazabilidad, uso sostenible y beneficios para comunidades locales.

Mínimo #2: Desarrollar las vocaciones productivas regionales y cerrar las brechas territoriales de competitividad

Traducir las agendas departamentales de competitividad en apuestas productivas priorizadas y financiadas, con un enfoque diferenciado según el nivel de desarrollo de cada territorio y metas medidas con el Índice Departamental de Competitividad.

Aumentar la productividad y el valor agregado de las mipymes y asociaciones rurales mediante extensión agropecuaria y empresarial, crédito focalizado, vías terciarias, seguridad jurídica de la tierra y acceso a compras públicas locales de alimentos.

Convertir la reconstrucción tras el sismo del 10 de agosto en una transformación productiva del suroccidente, y escalar agendas departamentales de competitividad y clústeres financiadas con regalías, para cerrar brechas regionales de productividad.

Mínimo #3: Consolidar los encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores mipyme en la reindustrialización

Frente a la desindustrialización prematura y la reprimarización exportadora, vincular a las mipymes como proveedoras de empresas ancla y de las apuestas del CONPES 4129, dando continuidad y evaluación a la Política de Desarrollo Productivo.

Recuperar la inversión extranjera no extractiva atrayendo empresas que relocalizan producción hacia las Américas, condicionando incentivos a encadenamientos con proveedores nacionales, empleo formal y transferencia tecnológica.

Mínimo #4: Talento para la Productividad

Alinear la formación técnica, tecnológica y digital con la demanda empresarial mediante un sistema de cualificaciones operativo, un SENA orientado a resultados de empleabilidad y un contrato de aprendizaje modernizado.

Mínimo #5: Acceso Real a Mercados — Calidad, Admisibilidad Sanitaria y Facilitación Aduanera

Convertir los acuerdos comerciales vigentes en exportaciones efectivas, eliminando barreras técnicas, sanitarias y aduaneras, y respondiendo al nuevo entorno arancelario de EE. UU. con trazabilidad y cumplimiento regulatorio verificable.

Reducir los costos de exportar e importar, racionalizar barreras no arancelarias y crear una ruta exportadora mipyme, en un país donde solo 8,9% de las mipymes exporta y exportar cuesta 324% más que en la OCDE.

Recuperar la inversión extranjera no extractiva atrayendo empresas que relocalizan producción hacia las Américas, condicionando incentivos a encadenamientos con proveedores nacionales, empleo formal y transferencia tecnológica.

Mínimo #6: Ampliar y diversificar el financiamiento para las mipymes

Pasar de una dependencia casi exclusiva del crédito bancario a un portafolio con garantías, garantías mobiliarias, factoring, fintech, capital emprendedor y microcrédito, reduciendo la brecha de financiamiento mipyme (cerca de 1% del PIB).

Ampliar el acceso de Mipymes y empresas en crecimiento a crédito, garantías, factoring y capital, reduciendo la dependencia de colateral físico y conectando el financiamiento con planes de mejora productiva y exportadora.

Mínimo #7: Aumentar la innovación y la inversión empresarial en investigación y desarrollo

Elevar la inversión en I+D (0,21% del PIB) y el porcentaje de pymes innovadoras (cerca de 21%) mediante instrumentos simples y accesibles para pymes, compras públicas de innovación y vínculo universidad-empresa.

Conectar la ciencia con el mercado mediante misiones productivas con metas medibles (bioeconomía, salud, agroalimentos, energía), elevando la I+D empresarial y la transferencia de conocimiento de universidades y centros a empresas.

Mínimo #8: Elevar la productividad y las capacidades gerenciales mediante extensionismo tecnológico

Escalar, con evaluación de impacto, los programas de extensionismo y servicios de desarrollo empresarial focalizados en empresas con potencial de crecimiento, dado que la productividad total de los factores de Colombia es la más baja de la región.

Incorporar en el PND una estrategia de digitalización de mipymes con metas de presencia digital, pagos electrónicos, comercio electrónico, adopción de IA y habilidades digitales, incluida la conectividad rural.

Cerrar la brecha de productividad entre micro, pequeñas y grandes empresas mediante asistencia técnica estandarizada, adopción de tecnologías digitales e IA aplicada a procesos, ventas y gestión, con resultados medidos empresa por empresa.

Mínimo #9: Elevar la productividad y las capacidades gerenciales mediante extensionismo tecnológico

Actualizar la política de formalización para reducir los costos de entrada y laborales, hacer progresivos los cobros de registro y ofrecer beneficios concretos a quien se formaliza, en un país con cerca de 55% de informalidad laboral.

Reducir los costos fijos de entrar y permanecer en la formalidad mediante obligaciones graduales según tamaño e ingresos, y aportes a seguridad social proporcionales al tiempo trabajado, para que crecer formalmente sea rentable.

Mínimo #10: Garantizar la seguridad y un entorno territorial propicio para la actividad empresarial

Reducir la extorsión, el secuestro, el hurto y las economías ilegales que afectan la operación y la inversión de las empresas, con prioridad en las zonas rurales y en los corredores productivos, en un país donde los homicidios crecieron 25,6% en 2024 y los grupos armados están presentes en 253 municipios.

1.2. ¿Qué, quién y cómo?

Mínimo #1: Impulsar la bioeconomía, los negocios verdes y la participación de las mipymes en la transición energética

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Programa nacional de bioeconomía, negocios verdes y proveeduría mipyme para la transición energética, con metas del cuatrienio: (1) número de negocios verdes y bioemprendimientos verificados con ventas en mercados nacionales e internacionales; (2) mipymes proveedoras en cadenas de energías renovables, electromovilidad y minerales estratégicos;

(3) proyectos de economía circular. Adoptar la hoja de ruta de bioeconomía a 2050 y el Observatorio de Bioeconomía, y promover emprendimientos verdes en zonas rurales (Ley 2069, Art. 55).

Sustento documental: CONPES 3527, CONPES 3866, CONPES 4129, Ley 2069 de 2020, OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CPC (INC 2025-2026).

(a) Simplificación del acceso a recursos genéticos y productos derivados con plazos máximos y ventanilla única; (b) red de bioparques y laboratorios regionales de bioprospección; (c) fondo de bioeconomía mixto (capital semilla y escalamiento); (d) programa de cadenas de alto valor (cacao fino, café especial, frutas amazónicas, aceites esenciales, cosmética natural) con certificaciones; (e) marco de mercados de carbono y biodiversidad de alta integridad; (f) acuerdos de reparto de beneficios con comunidades.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (bioeconomía y negocios verdes), en coliderazgo con MinCIT para el componente empresarial. Entidades de apoyo: Minciencias; MinMinas y UPME; MinAgricultura; iNNpulsa; Colombia Productiva; ProColombia; Bancóldex; Finagro; SENA; institutos de investigación ambiental (SINCHI, Humboldt); Corporaciones Autónomas Regionales; Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI).

- Entidad líder: MinAmbiente.
- Coejecutoras: MinCiencias, MinCIT, MinAgricultura, Instituto Humboldt, Sinchi, IIAP, Agrosavia, ProColombia.
- Privados/academia/regiones: gremios de cosmética e ingredientes naturales, universidades, comunidades étnicas, gobernaciones amazónicas y del Pacífico. MinAmbiente simplifica regulación y supervisa sostenibilidad; MinCiencias financia I+D; MinCIT y ProColombia abren mercados.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Incorporar metas e indicadores en el PND y un plan de acción (tipo PAS) que articule la apuesta de transición energética del CONPES 4129 con la hoja de ruta de bioeconomía.

2. Crear un programa de desarrollo de proveedores mipyme ligado a proyectos de energías renovables y de minerales estratégicos.

3. Abrir líneas de crédito verde de segundo piso con garantía del FNG y usar los créditos blandos del FENOGE para esquemas empresariales de energía (Ley 1715 de 2014, Art. 36).

4. Aplicar criterios de compras públicas sostenibles con puntajes diferenciales para mipymes.

5. Medir los avances con la cuenta satélite de bioeconomía del DANE y evaluar resultados a mitad del cuatrienio.

- 2026 — diseño: decreto de simplificación de contratos de acceso a recursos genéticos (en el marco de la Decisión 391 de la CAN); priorización de 10 cadenas de biocomercio.
- 2027 — implementación inicial: 3 bioparques/laboratorios regionales con SGR; primera convocatoria del fondo de bioeconomía; 2.000 productores con certificación.
- 2028 — escalamiento: 6 cadenas con contratos de compra con empresas ancla; marco nacional de créditos de biodiversidad.

Mínimo #2: Desarrollar las vocaciones productivas regionales y cerrar las brechas territoriales de competitividad

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Agendas departamentales de competitividad e innovación con apuestas productivas priorizadas, metas y presupuesto asociado. Deben incluir: enfoque diferenciado por tipo de territorio ("Colombia del futuro, en transición y rezagada"); fortalecimiento técnico de las CRCI y de las capacidades locales; y metas de cierre de brechas medidas con el Índice Departamental de Competitividad. Deben articularse con los centros ZASCA y con la oferta nacional, evitando dispersión de instrumentos.

Sustento documental: CONPES 3439, CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3668, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 4069, CONPES 4129, CONPES 4145, Ley 905 de 2004, Ley 1014 de 2006, OCDE (PTPR 2019), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CEPAL (2024), CPC (INC 2025-2026), ANIF (Encuesta Mipyme 2021-I). Programa de agroindustria y agregación de valor en origen para mipymes rurales, articulado con la apuesta de agroindustria y soberanía alimentaria del CONPES 4129. Debe incluir: extensión agropecuaria y empresarial; asociatividad de pequeños productores (Ley 2069, Arts. 19 y 52); crédito focalizado en subsectores rezagados; vías terciarias; y seguridad jurídica de la tierra. Metas: productividad por cadena priorizada y número de mipymes y asociaciones agroindustriales vinculadas a compradores.

Sustento documental: CONPES 3527, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 4129, Ley 590 de 2000, Ley 2069 de 2020, Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022).

(a) Programa de reactivación empresarial en zona afectada (capital de trabajo, reposición de activos, beneficiaderos de café); (b) compras públicas de reconstrucción con cuota para proveedores locales; (c) gerencia regional de reconstrucción con mecanismos de agilidad normativa; (d) agendas departamentales de competitividad con proyectos productivos financiables por SGR; (e) programa nacional de clústeres con financiación por resultados; (f) reactivación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación desde Presidencia.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Departamento Nacional de Planeación, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Entidades de apoyo: MinCIT; Minciencias; CRCI; gobernaciones y alcaldías; Confecámaras y cámaras de comercio; universidades regionales; Consejo Privado de Competitividad; Findeter.

Entidad líder: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Entidades de apoyo: Agencia de Desarrollo Rural (ADR); Agencia Nacional de Tierras; Finagro; Banco Agrario; MinCIT (Colombia Productiva y centros ZASCA de agroindustria); AGROSAVIA; ICA; INVIMA (tarifas diferenciadas, Ley 2069); SENA; MinTransporte e INVÍAS (vías terciarias); gobernaciones y alcaldías; Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos (Ley 2046 de 2020, Art. 5).

- Entidad líder: DNP (con la Consejería Presidencial para las Regiones) y MinCIT para el componente de clústeres.
- Coejecutoras: UNGRD, MinHacienda, MinVivienda, MinAgricultura, Bancóldex, Findeter, Colombia Compra Eficiente.
- Privados/academia/regiones: gobernaciones de Chocó, Valle, Risaralda, Caldas y Quindío; alcaldías; cámaras de comercio; Federación Nacional de Cafeteros; Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación. DNP coordina inversión y SGR; gobernaciones priorizan; MinCIT y cámaras operan clústeres.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Actualizar las agendas integradas departamentales en las CRCI y convertir sus prioridades en proyectos financiables por el SGR y el PGN.

2. Formalizar pactos o contratos territoriales entre la Nación y los departamentos para las apuestas priorizadas.

3. Dar asistencia técnica a los departamentos con menor capacidad institucional (debilidades señaladas en el CONPES 3668).

4. Aplicar la metodología ArCo en el territorio para evitar duplicidades.

5. Hacer seguimiento anual con el IDC y encuestas regionales, como la de ANIF.

1. Articular los planes departamentales de extensión agropecuaria con las apuestas productivas priorizadas en las CRCI.

2. Crear centros de transformación y agregación de valor (modelo ZASCA agroindustrial) con operadores regionales.

3. Abrir líneas especiales de crédito y garantías del FAG para mipymes agroindustriales y asociaciones.

4. Hacer cumplir la Ley 2046 de 2020: las entidades públicas deben comprar al menos 30% de su presupuesto de alimentos a pequeños productores locales y a la agricultura campesina, familiar y comunitaria (Art. 7), dar un puntaje mínimo de 10% en los pliegos a quien supere ese mínimo y pagar contra entrega (Art. 10). Hacer seguimiento con los informes al Congreso (Art. 12).

5. Implementar el sello y el programa de aceleración de la Ley 2069 (Art. 19).

6. Hacer seguimiento con los indicadores del plan de acción del CONPES 4129.

- 2026 — diseño: evaluación de daños productivos; decreto de compras públicas con preferencia local; gerencia regional.
- 2027 — implementación inicial: reposición de activos para 10.000 unidades productivas; 5 agendas departamentales con banco de proyectos SGR.
- 2028 — escalamiento: programa nacional de clústeres con 30 iniciativas financiadas por resultados; réplica en otros departamentos rezagados.
- 2029 — consolidación: integración con P9 (infraestructura resiliente) y P5 (biodiversidad del Chocó).
- 2030 — evaluación: recuperación del valor agregado regional; empleo formal; supervivencia empresarial.

Mínimo #3: Consolidar los encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores mipyme en la reindustrialización

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Programa nacional de encadenamientos productivos y desarrollo de proveedores mipyme con empresas ancla, en las apuestas del CONPES 4129 y en las iniciativas clúster regionales. Metas: número de mipymes proveedoras incorporadas, contratos con empresas ancla y valor agregado nacional por cadena. Debe asegurar la continuidad y la evaluación del CONPES 3866 (Política de Desarrollo Productivo) y su conexión con el 4129.

Sustento documental: CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 4129, Ley 590 de 2000, OCDE (PTPR 2019), OCDE (SME Policy Index 2024), CEPAL (2024), CPC (INC 2025-2026).

(a) Estrategia de atracción de IED por cadenas priorizadas (farmacéutica, dispositivos

médicos, autopartes, agroalimentos procesados, servicios TI/BPO); (b) “paquete inversionista” con ventanilla única, gerente de proyecto y plazos máximos de licencias; (c) revisión de zonas francas hacia compromisos verificables de empleo, exportación y proveedores locales; (d) programa de desarrollo de proveedores cofinanciado; (e) contratos de estabilidad jurídica evaluados.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Desarrollo Empresarial. Entidades de apoyo: DNP; Colombia Productiva; iNNpulsa; ProColombia; Bancóldex; FNG; Confecámaras y cámaras de comercio (Red Clúster); CRCI; SENA; ministerios líderes de cada apuesta (MinMinas, MinSalud, MinDefensa, MinAgricultura).

- Entidad líder: MinCIT con ProColombia.
- Coejecutoras: MinHacienda (incentivos), DNP, Cancillería, DIAN (zonas francas), ANLA (licencias).
- Privados/academia/regiones: agencias regionales de promoción de inversión (Invest in Bogotá, ProBarranquilla, ACI Medellín, Invest Pacific, entre otras), gremios, gobernaciones. ProColombia captura y acompaña; agencias regionales ofrecen suelo, talento y servicios; MinHacienda y DIAN ajustan incentivos.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Evaluar el CONPES 3866 y articular sus lecciones con el plan de acción del CONPES 4129.

2. Abrir convocatorias cofinanciadas de desarrollo de proveedores con compromisos de compra de las empresas ancla.

3. Promover factoring y confirming en cadenas productivas mediante líneas de Bancóldex y la factura electrónica.

4. Generar información sobre cadenas de valor e insumos importados (DIAN, DANE).

5. Fortalecer las iniciativas clúster en las CRCI con metas de encadenamiento.

6. Evaluar el impacto a mitad del cuatrienio.

- 2026 — diseño: mapa de oportunidades de nearshoring por cadena y región; evaluación costo-beneficio del régimen de zonas francas; protocolo de ventanilla única.
- 2027 — implementación inicial: 30 proyectos ancla en cartera con gerente asignado; decreto de condicionalidades para nuevas zonas francas; programa de proveedores en 3 cadenas.
- 2028 — escalamiento: ampliar a 6 cadenas; acuerdos con universidades y SENA para talento especializado (P7).
- 2029 — consolidación: articulación con P9 (energía firme para parques industriales) y P4 (estándares).
- 2030 — evaluación: medir empleo, exportaciones y compras locales de proyectos atraídos. Indicadores: proyectos de IED instalados, empleo directo, porcentaje de compras locales.

Mínimo #4: Talento para la Productividad

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

(a) Puesta en operación del Marco Nacional de Cualificaciones con catálogos sectoriales y reconocimiento de aprendizajes previos; (b) financiación del SENA ligada a inserción laboral verificada en PILA; (c) reforma del contrato de aprendizaje para jóvenes; (d) programa masivo de reconversión en IA, datos, bilingüismo y oficios técnicos; (e) observatorio de brechas de talento por región; (f) formación dual con empresas de P3 y P9.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

- Entidad líder: MinTrabajo (con el SENA).
- Coejecutoras: MinEducación, MinTIC, MinCIT, Unidad del Servicio Público de Empleo.
- Privados/academia/regiones: gremios, cajas de compensación, instituciones técnicas y tecnológicas, secretarías de educación.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

- 2026 — diseño: priorizar 20 cualificaciones críticas; tablero de inserción laboral por programa con PILA.
- 2027 — implementación inicial: decreto de contrato de aprendizaje; 100.000 personas en reconversión digital/IA; formación dual con 500 empresas.
- 2028 — escalamiento: financiación del SENA parcialmente por resultados; observatorios regionales.
- 2029 — consolidación: reconocimiento de aprendizajes previos a escala; articulación con P3 (inversionistas).
- 2030 — evaluación: tasas de colocación y salarios de egresados.

Mínimo #5: Acceso Real a Mercados — Calidad, Admisibilidad Sanitaria y Facilitación Aduanera

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

(a) Plan nacional de admisibilidad sanitaria con metas por producto-mercado (ICA-INVIMA);

(b) fortalecimiento del Subsistema Nacional de la Calidad (INM, ONAC, laboratorios acreditados en regiones); (c) reconocimiento de estudios técnicos de agencias internacionales; (d) aduana digital con gestión de riesgo, ampliación de OEA y VUCE integrada; (e) programa de primeros exportadores con acompañamiento de ProColombia;

(f) agenda de negociación con EE. UU. que incluya controles sobre importaciones con trabajo forzoso.

Estrategia de internacionalización de las mipymes. Debe incluir: facilitación del comercio (VUCE plena, aduanas ágiles, operador económico autorizado y racionalización de barreras no arancelarias con análisis costo-beneficio); una ruta exportadora mipyme (hoy solo 8,9% exporta); atracción de IED por nearshoring con cláusulas de desarrollo de proveedores locales; y mejor aprovechamiento de los TLC. Metas: porcentaje de mipymes exportadoras, tiempo y costo de exportar, y nuevas empresas exportadoras por región.

Sustento documental: CONPES 3527, CONPES 3866, CONPES 4011, OCDE (PTPR 2019), OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Nota 2, 2018), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (2012), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CEPAL (2024), CPC (INC 2025-2026), ANIF (Encuesta Mipyme 2021-I).

(a) Estrategia de atracción de IED por cadenas priorizadas (farmacéutica, dispositivos médicos, autopartes, agroalimentos procesados, servicios TI/BPO); (b) “paquete inversionista” con ventanilla única, gerente de proyecto y plazos máximos de licencias; (c) revisión de zonas francas hacia compromisos verificables de empleo, exportación y proveedores locales; (d) programa de desarrollo de proveedores cofinanciado; (e) contratos de estabilidad jurídica evaluados.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

- Entidad líder: MinCIT (Viceministerio de Comercio Exterior).
- Coejecutoras: ICA, INVIMA, DIAN, ProColombia, INM, ONAC, SIC, MinAgricultura, Cancillería.

- Privados/academia/regiones: Analdex, gremios exportadores (Asocolflores, Fedecafé, entre otros), laboratorios, universidades. MinCIT coordina la agenda y negocia; ICA e INVIMA ejecutan admisibilidad; DIAN moderniza la aduana; gremios priorizan productos.

Entidad líder: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Comercio Exterior. Entidades de apoyo: ProColombia; DIAN; Bancóldex; FNG; INVIMA e ICA; Instituto Nacional de Metrología y ONAC; MinTransporte (logística); DNP; Cancillería; cámaras de comercio; CRCI.

- Entidad líder: MinCIT con ProColombia.
- Coejecutoras: MinHacienda (incentivos), DNP, Cancillería, DIAN (zonas francas), ANLA (licencias).
- Privados/academia/regiones: agencias regionales de promoción de inversión (Invest in Bogotá, ProBarranquilla, ACI Medellín, Invest Pacific, entre otras), gremios, gobernaciones. ProColombia captura y acompaña; agencias regionales ofrecen suelo, talento y servicios; MinHacienda y DIAN ajustan incentivos.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

- 2026 — diseño: matriz de 50 pares producto-mercado prioritarios; hoja de ruta para la negociación con EE. UU.; diagnóstico de tiempos de despacho.
- 2027 — implementación inicial: decreto de reconocimiento de estudios técnicos internacionales; aduana con perfilamiento de riesgo; 15 admisibilidades nuevas; 1.000 primeros exportadores.
- 2028 — escalamiento: red regional de laboratorios acreditados con SGR; OEA para Mipymes exportadoras.
- 2029 — consolidación: VUCE totalmente interoperable; trazabilidad digital en cadenas agro.
- 2030 — evaluación: medición de supervivencia exportadora y tiempos de despacho. Indicadores: admisibilidades obtenidas, tiempo de despacho, nuevos exportadores que sobreviven 3 años.

1. Elaborar un plan de reducción de tiempos y costos de comercio exterior, con metas de aduana e inspección y la VUCE integrada.

2. Revisar las barreras no arancelarias con análisis costo-beneficio.

3. Crear un programa de ruta exportadora para mipymes: diagnóstico, adecuación de producto y calidad, financiación y promoción comercial.

4. Incluir compromisos de encadenamiento local en los incentivos a la IED.

5. Actualizar e implementar la Política Nacional de Logística.

6. Hacer seguimiento de las metas en el SNCI.

- 2026 — diseño: mapa de oportunidades de nearshoring por cadena y región; evaluación costo-beneficio del régimen de zonas francas; protocolo de ventanilla única.
- 2027 — implementación inicial: 30 proyectos ancla en cartera con gerente asignado; decreto de condicionalidades para nuevas zonas francas; programa de proveedores en 3 cadenas.
- 2028 — escalamiento: ampliar a 6 cadenas; acuerdos con universidades y SENA para talento especializado (P7).
- 2029 — consolidación: articulación con P9 (energía firme para parques industriales) y P4 (estándares).

- 2030 — evaluación: medir empleo, exportaciones y compras locales de proyectos atraídos. Indicadores: proyectos de IED instalados, empleo directo, porcentaje de compras locales.

Mínimo #6: Ampliar y diversificar el financiamiento para las mipymes

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Política de financiamiento diversificado para mipymes con metas de cobertura. Debe incluir: garantías del FNG focalizadas; garantías mobiliarias efectivas (hoy las pymes son solo 2% de los registros); factoring y factura electrónica; fintech y crowdfunding; capital semilla, ángel y de riesgo; y microcrédito. Además: revisión de la tasa de usura por segmentos, eliminación de desincentivos tributarios a los pagos digitales, educación financiera, insolvencia simplificada y medición periódica de la demanda de crédito (hoy solo 27,3% de las mipymes lo solicita).

Sustento documental: CONPES 3439, CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 4011, Ley 590 de 2000, Ley 2069 de 2020, OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (2012), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CPC (INC 2025-2026), ANIF (Encuesta Mipyme 2021-I).

(a) Garantías del FNG escalonadas y vinculadas a planes de productividad (P1); (b) línea de redescuento Bancóldex para crecimiento, exportación y reconstrucción; (c) fondo de fondos para capital emprendedor y deuda de riesgo; (d) open finance/open data para scoring alternativo con facturación electrónica; (e) masificación del factoring sobre facturas electrónicas (RADIAN); (f) segmento de mercado de capitales para emisores pequeños.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF). Entidades de apoyo: Superintendencia Financiera; Banco de la República (pagos inmediatos Bre-B); Bancóldex; FNG; Finagro; Banca de las Oportunidades; iNNpulsa; MinCIT; Superintendencia de Sociedades (insolvencia); DIAN; DANE.

- Entidad líder: MinHacienda (Unidad de Regulación Financiera) con Bancóldex.
- Coejecutoras: FNG, Findeter, Finagro, Superintendencia Financiera, DIAN (RADIAN), iNNpulsa, Banca de las Oportunidades.
- Privados/academia/regiones: bancos, fintech, fondos de capital, Asobancaria, Colcapital, Bolsa de Valores. URF ajusta regulación; Bancóldex y FNG estructuran instrumentos; el sector privado origina y asume riesgo.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Fijar metas de acceso y diversificación del financiamiento mipyme en el PND.

2. Expedir la regulación de la URF sobre garantías mobiliarias (ejecución ágil), crowdfunding, usura diferenciada por segmento y tratamiento tributario de los pagos digitales.

3. Ofrecer productos de segundo piso de Bancóldex con garantía del FNG, incluido un fondo de garantía de segunda pérdida.

4. Crear un fondo de fondos de capital emprendedor con inversión pública y privada.

5. Diseñar una ruta de insolvencia simplificada para microempresas.

6. Hacer una encuesta periódica de demanda de financiamiento.

- 2026 — diseño: línea de emergencia Bancóldex-FNG para la zona del sismo; diseño de garantías condicionadas a planes de mejora; regulación de open data.
- 2027 — implementación inicial: fondo de fondos con capital ancla público minoritario; piloto de scoring alternativo con datos de facturación electrónica.
- 2028 — escalamiento: factoring electrónico masivo; segmento simplificado de emisores pymes.
- 2029 — consolidación: evaluación del uso de garantías y ajuste de primas por riesgo.
- 2030 — evaluación: crédito y capital a Mipymes como % del PIB; mora; crecimiento de empresas financiadas.

Mínimo #7: Aumentar la innovación y la inversión empresarial en investigación y desarrollo

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Metas de inversión en I+D consistentes con el CONPES 4145 (duplicarla) y el CONPES 4069 (1% del PIB en 2031), con mayor participación empresarial. Instrumentos para pymes innovadoras (hoy solo ~21% innova): matching grants y vouchers de innovación; beneficios tributarios de CTeI accesibles para pymes; compras públicas de innovación (Ley 2069, Art. 36); y vínculo universidad-empresa. Se deben racionalizar los instrumentos según la Revisión del Gasto Público en CTI.

Sustento documental: CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3668, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 4011, CONPES 4069, CONPES 4145, Ley 590 de 2000, Ley 2069 de 2020, OCDE (PTPR 2019), OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Nota 2, 2018), BID (BIDeconomics 2022), CEPAL (2024).

(a) 4 misiones con presupuesto plurianual y gerente de misión; (b) rediseño de los beneficios tributarios en CTeI con evaluación ex post y acceso simplificado para Mipymes; (c) compra pública de innovación (retos públicos con contratos de desarrollo); (d) financiamiento basal por resultados a centros de desarrollo tecnológico; (e) oficinas de transferencia tecnológica regionales; (f) cumplimiento del marco de inversión del CONPES 4145.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Entidades de apoyo: MinCIT; iNNpulsa; DNP; MinHacienda y DIAN (Consejo Nacional de Beneficios Tributarios); SENA; universidades y centros de desarrollo tecnológico; Colombia Compra Eficiente; CODECTI departamentales.

- Entidad líder: MinCiencias.
- Coejecutoras: DNP (marco de inversión), MinCIT, MinHacienda (beneficios tributarios), Colombia Compra Eficiente, Agrosavia.
- Privados/academia/regiones: universidades, centros de desarrollo tecnológico, empresas ancla, CUEE (comités universidad-empresa-Estado). MinCiencias gerencia misiones; sectores ministeriales aportan presupuesto según su perfil de inversión; empresas cofinancian y validan resultados.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Aplicar el marco de inversión en I+D del CONPES 4145 con metas por sector.

2. Simplificar y crear un cupo para pymes en los beneficios tributarios de CTeI.

3. Lanzar convocatorias de innovación abierta y vouchers con cofinanciación decreciente.

4. Reglamentar e implementar las compras públicas de innovación.

5. Consolidar los instrumentos redundantes y evaluar su impacto (ArCo).

- 2026 — diseño: definición de misiones con metas cuantitativas; evaluación del régimen de beneficios tributarios en CTeI.
- 2027 — implementación inicial: convocatorias por misión; 10 retos de compra pública de innovación; contratos basales con 15 centros tecnológicos.
- 2028 — escalamiento: OTT regionales; ampliación de cupo tributario para Mipymes; fondos SGR alineados a misiones.
- 2029 — consolidación: portafolio de tecnologías licenciadas; integración con P1 (difusión) y P5 (bioeconomía).
- 2030 — evaluación: medición de I+D/PIB, patentes y productos lanzados.

Mínimo #8: Elevar la productividad y las capacidades gerenciales mediante extensionismo tecnológico

a. ¿ Qué se debe incluir en el PND?

Programa nacional de extensionismo tecnológico y gerencial, escalado y focalizado en empresas con potencial de crecimiento (Fábricas de Productividad), con servicios de desarrollo empresarial, herramientas gratuitas de benchmarking e incorporación de IA. Se requieren metas de productividad medidas y evaluación de impacto. Motivo: la PTF de Colombia es −1,56% (último en América Latina) y las prácticas gerenciales están entre las más bajas de la muestra internacional.

Sustento documental: CONPES 3439, CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3866, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 3956, CONPES 4069, CONPES 4129, Ley 905 de 2004, Ley 2069 de 2020, OCDE (PTPR 2019), OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Nota 2, 2018), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CPC (INC 2025-2026).

Estrategia Nacional de Digitalización de las Mipymes en el PND, como recomienda la OCDE, con metas de: presencia digital (hoy solo 26% de las micro tiene página web); pagos digitales e interoperabilidad con Bre-B; comercio electrónico; adopción de IA; y habilidades digitales (Colombia está por debajo de la media regional). Debe incluir conectividad rural y la revisión de las retenciones que desincentivan los pagos electrónicos.

Sustento documental: CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 4069, CONPES 4129, OCDE (PTPR 2019), OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (SCD 2022), CEPAL (2024), CPC (INC 2025-2026), ANIF (Encuesta Mipyme 2021-I).

Un programa nacional que escale Fábricas de Productividad hacia un sistema de extensionismo con: (a) diagnóstico estandarizado y línea base por empresa; (b) bonos de adopción tecnológica cofinanciados (IA, ERP, comercio electrónico, eficiencia energética);

(c) red certificada de extensionistas operada por cámaras de comercio, universidades y centros de desarrollo tecnológico; (d) pago a operadores por resultados; (e) evaluación de impacto obligatoria con grupo de comparación.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Colombia Productiva. Entidades de apoyo: SENA; iNNpulsa; Confecámaras y cámaras de comercio; Cajas de Compensación Familiar (Ley 2069, Art. 66); DNP (evaluación); DANE (encuestas de prácticas gerenciales y de innovación); universidades; CRCI.

Entidad líder: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Entidades de apoyo: MinCIT; iNNpulsa; Colombia Productiva; Banco de la República; MinHacienda y DIAN; SENA; cámaras de comercio; operadores de telecomunicaciones (APP de conectividad).

- Entidad líder: MinCIT (Viceministerio de Desarrollo Empresarial) con Colombia Productiva como operador.
- Coejecutoras: MinTIC, MinCiencias, iNNpulsa, SENA.
- Privados/academia/regiones: Confecámaras y cámaras de comercio, gremios, universidades, Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Fijar en el PND metas de empresas atendidas y ganancias de productividad verificadas.

2. Ofrecer cofinanciación escalonada según el nivel de madurez de la empresa.

3. Crear una red de proveedores de servicios de desarrollo empresarial acreditados (CONPES 3484).

4. Construir la línea base con encuestas de prácticas gerenciales (MOPS) e innovación (EDIT).

5. Evaluar rigurosamente y escalar lo que funcione (ArCo).

1. Crear un programa de transformación digital por niveles de madurez: diagnóstico, acompañamiento y vouchers.

2. Integrar la IA en el extensionismo tecnológico.

3. Formar en habilidades digitales con el SENA y aliados.

4. Ajustar el tratamiento tributario de los pagos digitales de los micronegocios.

5. Ampliar la conectividad rural mediante APP.

6. Medir los avances con encuestas periódicas.

- 2026 — diseño: consolidar inventario de programas de asistencia técnica (Fábricas de Productividad, Centros de Transformación Digital, Kioscos); diseñar diagnóstico único y catálogo de soluciones de IA; definir esquema de pago por resultados.
- 2027 — implementación inicial: piloto con 5.000 empresas en 8 departamentos con grupo de comparación; habilitación de 300 extensionistas certificados; plataforma digital de diagnóstico.
- 2028 — escalamiento: ampliar a 20.000 empresas/año con cofinanciación SGR y cámaras; módulos sectoriales (agroindustria, manufactura, turismo).
- 2029 — consolidación: integrar con P8 (crédito condicionado a plan de mejora) y P4 (preparación exportadora).
- 2030 — evaluación: evaluación de impacto independiente; decisión de ajuste o escalamiento según retorno por peso invertido. Indicadores de seguimiento: empresas atendidas, adopción tecnológica verificada, variación de productividad laboral por empresa.

Mínimo #9: Promover una formalización empresarial y laboral gradual, con beneficios tangibles

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Estrategia integral de formalización gradual que actualice el CONPES 3956 y reglamente la Ley 2254 de 2022 (Escalera de la Formalidad). Debe incluir: menores costos de entrada; tarifas de registro progresivas y renovación simplificada; aportes a seguridad social proporcionales al ingreso o al tiempo trabajado; beneficios tangibles de ser formal (crédito, compras públicas, servicios de desarrollo empresarial); información mediante SIECI y censo económico; y control focalizado en informales de mayor tamaño. Las unidades de subsistencia se atienden con políticas de inclusión productiva.

Sustento documental: CONPES 3484, CONPES 3527, CONPES 3668, Libro de Política Industrial (MinCIT), CONPES 3956, Ley 1780 de 2016, Ley 2069 de 2020, OCDE (SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Nota 2, 2018), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (SCD 2022), BID (BIDeconomics 2022), CEPAL (2024), CPC (INC 2025-2026), ANIF (Encuesta Mipyme 2021-I).

Reglamentación e implementación de la Escalera de la Formalidad prevista en la Ley 2254 de 2022 [Colombia Compite, 2026]; cotización proporcional por horas o ingresos para trabajadores de bajos ingresos, complementando la Ley 2466 de 2025; ventanilla única digital (registro, RUT, facturación, PILA) con interoperabilidad DIAN-RUES-UGPP; Régimen Simple simplificado para microempresas; inspección laboral basada en riesgo en lugar de sanción ex ante.

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – Viceministerio de Desarrollo Empresarial, con MinTrabajo en el componente laboral. Entidades de apoyo: Ministerio del Trabajo; MinHacienda y DIAN; MinSalud (aportes); UGPP; DNP; DANE; Confecámaras y cámaras de comercio; Comité Técnico Mixto de Formalización; SENA.

- Entidad líder: MinTrabajo (componente laboral) y MinCIT (componente empresarial), con coordinación del DNP.
- Coejecutoras: MinHacienda, DIAN, UGPP, Confecámaras (RUES), MinTIC.
- Privados/academia/regiones: gremios de Mipymes, cajas de compensación, alcaldías. MinHacienda valida costo fiscal; DIAN y UGPP integran sistemas; alcaldías simplifican trámites locales (uso del suelo, licencias de funcionamiento).

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Actualizar el CONPES 3956 con metas del índice de formalidad empresarial.

2. Reglamentar la Ley 2254 de 2022 con rutas diferenciadas por tipo de unidad productiva.

3. Revisar las tarifas del registro mercantil (progresividad) y los servicios gratuitos para los registrados.

4. Impulsar el ajuste legal de los aportes para ingresos bajos o variables.

5. Evaluar el impacto con el SIECI.

- 2026 — diseño: decreto reglamentario de la escalera; análisis de impacto fiscal y actuarial de la cotización proporcional; mapa de trámites por tamaño de empresa.
- 2027 — implementación inicial: ventanilla única digital en 10 ciudades; piloto de cotización proporcional para sectores con alta rotación (comercio, agro, servicios domésticos); proyecto de ley si se requieren ajustes.
- 2028 — escalamiento: cobertura nacional de la ventanilla; inspección basada en riesgo; incentivos temporales de formalización vinculados a P1 y P8.
- 2029 — consolidación: integración plena DIAN-UGPP-RUES; simplificación municipal con 100 alcaldías.

- 2030 — evaluación: medición de efectos en informalidad, recaudo y supervivencia. Indicadores: empresas formalizadas, trabajadores con cotización proporcional, tiempo y costo de formalizarse.

Mínimo #10: Garantizar la seguridad y un entorno territorial propicio para la actividad empresarial

a. ¿Qué se debe incluir en el PND?

Estrategia de seguridad para la actividad empresarial, articulada con la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana. Debe incluir: (1) lucha contra la extorsión y el secuestro, con denuncia protegida y atención a las empresas víctimas; (2) recuperación del control territorial y presencia integral del Estado en los municipios con grupos armados y economías ilegales (narcotráfico, minería ilegal); (3) protección de los corredores logísticos y las vías de las cadenas productivas priorizadas; (4) reemplazo de economías ilegales por proyectos productivos legales conectados con mercados, incluidos los proyectos en tierras restituidas; y (5) medición del costo de la inseguridad para las empresas. Metas: reducción de la extorsión y el secuestro, aumento de la tasa de denuncia y número de mipymes que mantienen o amplían su operación en los municipios priorizados.

Sustento documental: CONPES 3866, Ocampo y Romero (Revista CEPAL, 2024), Banco Mundial (Policy Notes 2018), Banco Mundial (SCD 2022), CPC (INC 2025-2026).

b. ¿Qué entidad debe liderar el punto y cuales deben apoyar su implementación?

Entidad líder: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional – GAULA y Fuerzas Militares), en coordinación con el Ministerio del Interior para el componente territorial. Entidades de apoyo: Fiscalía General de la Nación; MinCIT; MinAgricultura y Agencia de Desarrollo Rural; Agencia de Renovación del Territorio; Unidad de Restitución de Tierras; programas de sustitución de cultivos de uso ilícito; UIAF; MinTransporte e INVÍAS; gobernaciones y alcaldías (consejos territoriales de seguridad); Confecámaras y cámaras de comercio; gremios; CRCI.

c. ¿De qué manera o siguiendo que procedimiento se sugiera proceder?

1. Incluir en el PND metas de reducción de la extorsión y el secuestro contra empresas y de presencia estatal en los municipios priorizados.

2. Crear mesas público-privadas de seguridad empresarial en los consejos departamentales de seguridad, con participación de las cámaras de comercio y las CRCI.

3. Fortalecer los GAULA y los canales de denuncia anónima y protegida de la extorsión, incluidos los canales digitales.

4. Focalizar la inversión en seguridad y en bienes públicos (vías terciarias, conectividad) en los corredores de las apuestas productivas priorizadas.

5. Vincular los programas de sustitución de economías ilegales y los proyectos productivos en tierras restituidas con compradores, crédito y extensión (mínimos #2 y #3).

6. Medir el costo de la inseguridad para las empresas con un módulo en encuestas del DANE o de las cámaras de comercio y hacer seguimiento anual.

1.3. ¿Con qué?

Mínimo #1: Impulsar la bioeconomía, los negocios verdes y la participación de las mipymes en la transición energética

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – inversión de MinAmbiente, MinCIT y Minciencias
- Fondo para la Vida y la Biodiversidad (Ley 2294 de 2023, Art. 196; antes FONSUREC): financia acción climática, gestión ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad, con las finalidades del impuesto nacional al carbono
- FENOGE (Ley 1715 de 2014, Art. 10, modificado por la Ley 2099 de 2021): financia con recursos reembolsables y no reembolsables proyectos de fuentes no convencionales de energía y eficiencia energética, y puede recibir aportes de FONENERGÍA (Ley 2294 de 2023, Art. 247)
- Sistema General de Regalías (asignación para CTeI)
- Líneas verdes de Bancóldex y Finagro con garantías del FNG
- Crédito de banca multilateral (endeudamiento público)

Públicos: PGN (MinAmbiente, MinCiencias), SGR (CTeI y ambiental). Mixtos: blended finance con cooperación (UE, Noruega, Alemania, Reino Unido), bonos verdes y de biodiversidad, Bancóldex. Privados: empresas ancla de cosmética y alimentos, fondos de impacto, mercados voluntarios de carbono.

Mínimo #2: Desarrollar las vocaciones productivas regionales y cerrar las brechas territoriales de competitividad

a. Fuentes de financiación públicas

- Sistema General de Regalías (asignaciones directas, asignación para inversión regional y asignación para CTeI)
- PGN – inversión de MinCIT y DNP
- Pactos o contratos territoriales cofinanciados por la Nación y los territorios
- Recursos propios de departamentos y municipios
- Financiamiento de Findeter a entidades territoriales
- PGN – inversión de MinAgricultura y la ADR
- Finagro (redescuento, Líneas Especiales de Crédito y Fondo Agropecuario de Garantías)
- Banco Agrario
- Sistema General de Regalías (asignaciones directas, inversión regional y local)
- Presupuestos públicos de compra de alimentos, con el mínimo de 30% de compra local a pequeños productores (Ley 2046 de 2020, Art. 7) Públicos: Fondo de reconstrucción (PGN), SGR (asignaciones regionales y directas), recursos territoriales. Mixtos: Findeter y Bancóldex, crédito contingente multilateral, cooperación internacional. Privados: aseguradoras, empresas ancla, Federación Nacional de Cafeteros, obras por impuestos.

Mínimo #3: Consolidar los encadenamientos productivos y el desarrollo de proveedores mipyme en la reindustrialización

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – inversión de MinCIT (Colombia Productiva, iNNpulsa)
- Bancóldex (líneas de encadenamientos, factoring y modernización)
- FNG
- Sistema General de Regalías (proyectos de CTeI y regionales para clústeres)
- Recursos de origen público que administran las cámaras de comercio para programas de desarrollo empresarial (Ley 905 de 2004, Art. 23)

Públicos: PGN (ProColombia, MinCIT); gasto tributario existente reorientado (no nuevo). Mixtos: Bancóldex y Findeter para infraestructura de parques; APP para plataformas logísticas. Privados: inversión de las empresas atraídas; fondos de capital para proveedores

Mínimo #4 Talento para la Productividad

a. Fuentes de financiación públicas Públicos: aportes parafiscales al SENA (reorientados), PGN (MinEducación, MinTIC). Mixtos: cajas de compensación; crédito BID/Banco Mundial para empleo juvenil. Privados: empresas en formación dual y aprendices; plataformas tecnológicas en alianzas.

Mínimo #5: Acceso Real a Mercados — Calidad, Admisibilidad Sanitaria y Facilitación Aduanera

a. Fuentes de financiación públicas Públicos: PGN (MinCIT, ICA, INVIMA, DIAN); SGR para laboratorios regionales. Mixtos: cooperación técnica (UE, EE. UU., BID) para calidad y aduanas; Bancóldex para capital de trabajo exportador. Privados: cofinanciación gremial de estudios de admisibilidad.

- PGN – inversión de MinCIT y ProColombia
- Bancóldex (líneas de comercio exterior y redescuento)
- FNG (garantías para exportadores)
- Sistema General de Regalías para infraestructura logística regional
- Crédito de banca multilateral para facilitación del comercio y logística Públicos: PGN (ProColombia, MinCIT); gasto tributario existente reorientado (no nuevo). Mixtos: Bancóldex y Findeter para infraestructura de parques; APP para plataformas logísticas. Privados: inversión de las empresas atraídas; fondos de capital para proveedores.

Mínimo #6: Ampliar y diversificar el financiamiento para las mipymes

Fuentes de financiación públicas

- PGN (capitalización del FNG y de Bancóldex; programas de iNNpulsa)
- Bancóldex (redescuento y líneas especiales)
- Fondo Nacional de Garantías
- Banca de las Oportunidades

- Finagro y FAG para el segmento rural
- Fondos de capital de Bancóldex Capital e iNNpulsa
- Crédito de banca multilateral para líneas de segundo piso

Públicos: capitalización de FNG y Bancóldex con utilidades de banca de desarrollo; PGN acotado. Mixtos: líneas multilaterales (BID Invest, CAF, IFC), garantías de cooperación, blended finance para reconstrucción. Privados: bancos y fintech (originación), fondos de capital privado y emprendedor, inversionistas institucionales.

Mínimo #7: Aumentar la innovación y la inversión empresarial en investigación y desarrollo

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – Minciencias y Fondo Francisco José de Caldas
- Sistema General de Regalías (asignación para CTeI)
- Beneficios tributarios por inversión en CTeI (Estatuto Tributario)
- SENA
- INNpulsa
- Líneas de Bancóldex para innovación

Públicos: PGN (MinCiencias y sectores, según CONPES 4145), SGR (asignación CTeI), beneficios tributarios. Mixtos: crédito multilateral para CTeI, fondos de coinversión con capital de riesgo. Privados: I+D empresarial, contrapartidas de empresas ancla.

Mínimo #8: Elevar la productividad y las capacidades gerenciales mediante extensionismo tecnológico

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – inversión de MinCIT (Colombia Productiva)
- SENA
- Recursos de origen público que administran las cámaras de comercio (Ley 905, Art. 23)
- FOSFEC de las Cajas de Compensación Familiar (Ley 2069, Arts. 65-66)
- Sistema General de Regalías para programas regionales
- Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC)
- PGN – MinCIT e iNNpulsa
- SENA
- Sistema General de Regalías (proyectos de conectividad y CTeI)
- Bancóldex (líneas de modernización y digitalización)

Públicos: PGN (MinCIT, MinTIC), SGR (asignación para CTeI y regional). Mixtos: cofinanciación de cámaras de comercio y gremios; crédito multilateral (BID/Banco Mundial) para programas de productividad. Privados: aporte de contrapartida de la empresa (10–30 % según tamaño) y alianzas con proveedores tecnológicos.

Mínimo #9: Promover una formalización empresarial y laboral gradual, con beneficios tangibles

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – inversión de MinCIT y MinTrabajo
- Recursos de origen público del registro mercantil que administran las cámaras de comercio. SENA
- FOSFEC de las Cajas de Compensación Familiar para programas de formalización y desarrollo empresarial

Públicos: PGN para sistemas de información (DIAN, UGPP, MinTIC); costo fiscal de reducción de aportes compensado parcialmente por mayor base. Mixtos: cooperación técnica OCDE/BID/Banco Mundial. Privados: cajas de compensación y cámaras de comercio para acompañamiento.

Mínimo #10: Garantizar la seguridad y un entorno territorial propicio para la actividad empresarial

a. Fuentes de financiación públicas

- PGN – inversión del sector Defensa y Policía y del Ministerio del Interior
- Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON)
- Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), alimentados por la contribución especial sobre contratos de obra pública
- Sistema General de Regalías (Asignación para la Paz y asignación para inversión regional)
- Mecanismo de Obras por Impuestos en ZOMAC y municipios PDET para vías y bienes públicos
- Recursos propios de departamentos y municipios

2. Insumos

2.1. Soporte

Por categoría de la pauta:

- (i) CONPES vigentes: 3439 de 2006, 3484 de 2007, 3527 de 2008 y 3668 de 2010 (antecedentes de la política de competitividad y mipymes), 3866 de 2016 (Desarrollo Productivo), 3956 de 2019 (Formalización Empresarial), 4011 de 2020 (Emprendimiento), 4069 de 2021 (Ciencia, Tecnología e Innovación), 4129 de 2023 (Reindustrialización) y 4145 de 2025 (Marco de inversión en I+D).
- (ii) Se consideraron los informes de empalme: del gobierno saliente publicados en la plataforma Datálogo del DNP (Ley 951 de 2005), el balance público del sector Comercio, Industria y Turismo y la cobertura de prensa sobre el proceso de empalme.
- (iii) Normas vinculantes: Leyes 590 de 2000, 905 de 2004, 1014 de 2006, 1780 de 2016 y 2069 de 2020; y, para las fuentes de financiación, Leyes 1715 de 2014 (FENOGE), 2046 de 2020 (compras públicas locales de alimentos) y 2294 de 2023 (PND 2022-2026: Fondo para la Vida y la Biodiversidad y FONENERGÍA).

- (iv) Propuestas del programa de campaña del gobierno entrante: Se consideró el programa de gobierno "Colombia, Patria Milagro" del presidente entrante, consultado en una copia no oficial del documento de campaña y en análisis de la prensa económica especializada
- (v) Peticiones de los gremios: Informe Nacional de Competitividad 2025-2026 del Consejo Privado de Competitividad, Encuesta Mipyme ANIF 2021-I (capítulos; nacional y regionales de Bogotá, Aburrá Sur y Popayán) y estudio de supervivencia empresarial de Confecámaras.
- (vi) Estudios académicos: "El desarrollo económico colombiano desde comienzos del siglo XX" (Ocampo y Romero, Revista CEPAL, 2024) y el libro "La Política Industrial durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos" (MinCIT).
- (vii) Expectativas de departamentos y municipios: La evidencia territorial proviene del Índice Departamental de Competitividad (CPC) y de los capítulos regionales de la Encuesta ANIF.
- (viii) Apoyo bilateral, multinacional o multilateral: OCDE (Production Transformation Policy Review 2019 y SME Policy Index 2024), Banco Mundial (Colombia Policy Notes 2018, Nota 2 de Productividad, Diagnóstico Sistemático de País 2022 y programa de productividad 2012) y BID (BIDeconomics Colombia 2022).
- (ix) Decisiones judiciales: Sentencia C-474 de 2019, que declaró inexequibles los parágrafos del artículo 9 de la Ley 1780 de 2016 (financiación de programas de emprendimiento con el FOSFEC).

Políticas públicas, documentos CONPES y documentos oficiales

CONPES 3439 – Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad (2006)

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3439.pdf?utm_source=c hatgpt.com CONPES 3484 – Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público-privado (2007) https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/micro-pequena-y-mediana-empresa.aspx CONPES 3527 – Política Nacional de Competitividad y Productividad (2008) https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3527.pdf?utm_source=c hatgpt.com CONPES 3668 – Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad (2010) https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/normatividad.aspx?utm_source=chatgpt.com CONPES 3866 – Política Nacional de Desarrollo Productivo (2016) https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/AccesoPublico/Documento/mL77hgt0eHs?utm_source=chatgpt.com Política de Desarrollo Productivo – documentos, instrumentos y ejecución https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/politica-de-desarrollo-productivo?utm_source=chatgpt.com Política Industrial durante el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/libro-politica-industrial?utm_source=chatgpt.com CONPES 3956 – Política de Formalización Empresarial (2019) https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/formalizacion-empresarial.aspx?utm_source=chatgpt.com CONPES 4011 – Política Nacional de Emprendimiento (2020) https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-digital/Paginas/documentos-conpes-economia-y-transformacion-digital.aspx?utm_source=chatgpt.com CONPES 4069 – Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/documentos-de-politica.aspx?utm_source=chatgpt.com CONPES 4129 – Política Nacional de Reindustrialización

https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/documentos-de-politica.aspx?utm_source=chatgpt.com CONPES 4145 – Lineamientos de Política para el Marco de Inversión en I+D https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/documentos-de-politica.aspx?utm_source=chatgpt.com

Leyes fundamentales sobre Mipymes, emprendimiento, competitividad y desarrollo empresarial

Ley 590 de 2000 – disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12672&utm_sou rce=chatgpt.com Ley 905 de 2004 – modificación de la Ley 590 de 2000; marco de promoción de la Mipyme https://www.mincit.gov.co/normatividad/leyes/2004?utm_source=chatgpt.com Ley 1014 de 2006 – Fomento a la cultura del emprendimiento https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18924&utm_sourc e=chatgpt.com Ley 1780 de 2016 – promoción del empleo y el emprendimiento juvenil https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-1780-de-2016/?utm_source=chatgpt.com Ley 2069 de 2020 – Ley de Emprendimiento https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160966&utm_sou rce=chatgpt.com

Organismos multilaterales y organizaciones internacionales

Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity (2019) https://www.oecd.org/en/publications/production-transformation-policy-review-of-colombia_9789264312289-en.html?utm_source=chatgpt.com SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024 – Colombia https://www.oecd.org/es/publications/2024/07/sme-policy-index-latin-america-and-the-caribbean-2024_d0ab1c40/full-report/component-23.html?utm_source=chatgpt.com Colombia Policy Notes 2018 – Note 2: Productivity https://www.worldbank.org/en/country/colombia/brief/notas-de-politica-para-colombia-2018?utm_source=chatgpt.com Colombia Policy Notes – documento completo https://documents1.worldbank.org/curated/en/451371544569098125/pdf/Colombia-Policy-Notes.pdf?utm_source=chatgpt.com Enhancing Business Efficiency and Productivity in Colombia to Boost Growth and Reduce Poverty (2012) https://documents1.worldbank.org/curated/en/809771468190129732/pdf/94061-2012Apr16-P105029-Colombia-Business-Productivity-Efficiency-Box-385404B-PUBLIC.pdf?utm_source=chatgpt.com Colombia – Systematic Country Diagnostic: Together for a Better Future (2022) https://documents.worldbank.org/curated/en/867211653321214486/Colombia-Systematic-Country-Diagnostic-Together-for-a-Better-Future?utm_source=chatgpt.com BIDeconomics Colombia: panorama de oportunidades (2022) https://publications.iadb.org/es/bideconomics-colombia-panorama-de-oportunidades?utm_source=chatgpt.com

El desarrollo económico colombiano desde comienzos del siglo XX (2024) https://www.cepal.org/es/publicaciones/80843-desarrollo-economico-colombiano-comienzos-siglo-xx?utm_source=chatgpt.com

Sector privado, gremios y tanques de pensamiento colombianos

Informe Nacional de Competitividadhttps://compite.com.co/informe-nacional-de-competitividad/?utm_source=chatgpt.com Encuesta MiPyme ANIF https://anif.com.co/encuesta-mipyme-anif/encuesta-mipyme-anif-i-2021/?utm_source=chatgpt.com La supervivencia empresarial en Colombia: estudio de los factores clave que impulsan la permanencia de las empresas en el mercado https://confecamaras.org.co/segun-estudio-de-confecamaras-el-33-5-de-las-empresas-del-pais-sobreviven-al-termino-de-5-anos/?utm_source=chatgpt.com

2.2. Criterios de priorización

Se identificaron 19 temas candidatos a partir de los hallazgos de las fuentes. Cada tema se calificó frente a siete factores de contexto y seis criterios de priorización:

Factores de contexto

- F1. Contexto geopolítico actual
- F2. Condiciones político-institucionales en Colombia
- F3. Contexto de seguridad
- F4. Contexto social
- F5. Contexto económico nacional
- F6. Contexto tecnológico
- F7. Condiciones y desempeño competitivo de las regiones

Criterios de priorización

- C1. Impacto en el desempeño concreto de las empresas
- C2. Dinamiza sectores que agregan valor a la biodiversidad y los recursos naturales
- C3. Estimula sectores que generan empleo en las regiones
- C4. Dinamiza sectores con potencial exportador
- C5. Estimula empleo formal y absorbe mano de obra calificada
- C6. Dinamiza sectores jalonadores que activan cadenas productivas

PROPUESTA 7

Ciencia, tecnología e innovación productiva.

Jhon Wilder Sánchez Obando
Facultad de Administración de Empresas

Tema según estructura programática propuesta por el DNP para la construcción del PND – Circular Externa 0027-4 de 2026

4.6 Ciencia, tecnología e innovación productiva

1. Propuestas.

La propuesta busca convertir la ciencia, la tecnología y la innovación en una política productiva y social de largo plazo. Parte de tres hechos: la inversión nacional en I+D continúa siendo baja; las capacidades están concentradas territorialmente; y la transferencia de conocimiento a empresas, Estado y comunidades sigue fragmentada. Los diez mínimos combinan financiación, misiones, talento, infraestructura, transferencia, sostenibilidad, tecnologías emergentes y gobernanza.

1.1. Los mínimos:

Se presentan diez aspectos críticos que deberían quedar explícitos en las bases, el articulado, el Plan Plurianual de Inversiones y el esquema de seguimiento del PND 2026–2030.

- **Mínimo #1. Senda vinculante de inversión nacional en investigación y desarrollo.** Establecer una trayectoria anual, verificable y con concurrencia pública y privada para superar la baja inversión en I+D y acercarse a la meta nacional de 1 % del PIB.
- **Mínimo #2. Misiones nacionales de investigación e innovación orientadas a resultados.** Organizar portafolios de largo plazo alrededor de retos públicos y productivos, en lugar de convocatorias fragmentadas y de corta duración.
- **Mínimo #3. Pactos territoriales de ciencia, tecnología e innovación.** Cerrar brechas regionales mediante agendas diferenciadas, capacidades de formulación y acceso equitativo a infraestructura y financiación.
- **Mínimo #4. Sistema de formación, atracción y carrera para talento científico y tecnológico.** Articular formación doctoral, posdoctoral, técnica y tecnológica con trayectorias laborales dignas y necesidades de país.
- **Mínimo #5. Transferencia tecnológica, propiedad intelectual y compra pública innovadora.** Cerrar la brecha entre conocimiento, prototipo, regulación, adopción y mercado mediante instrumentos de maduración y demanda pública.Mínimo **#6. Innovación y extensión tecnológica para mipymes y economía popular.** Llevar asistencia técnica, experimentación y financiación a unidades productivas que hoy innovan poco o enfrentan barreras de adopción.
- **Mínimo #7. Infraestructura científica abierta, datos de investigación y supercomputación.** Optimizar equipos, laboratorios, repositorios, redes y capacidad de cómputo mediante acceso compartido y estándares de ciencia abierta.

- **Mínimo #8. Bioeconomía y tecnologías para una transición productiva sostenible.** Convertir biodiversidad y conocimiento en soluciones sostenibles con salvaguardas ambientales, sociales y de distribución de beneficios.
- **Mínimo #9. Investigación responsable en inteligencia artificial y tecnologías emergentes.** Desarrollar capacidades nacionales de investigación, evaluación y adopción segura de IA, robótica, sistemas autónomos y otras tecnologías de frontera.
- **Mínimo #10. Gobernanza, evaluación de impacto y continuidad de la política de CTeI.** Asegurar coordinación, transparencia, seguimiento físico-presupuestal y aprendizaje institucional durante todo el cuatrienio.

1.2. ¿Qué, quién y cómo?

Para cada prioridad se formula el contenido que debería incorporarse, la arquitectura institucional sugerida, el procedimiento de implementación y los indicadores básicos para seguimiento físico y presupuestal en SINERGIA y PIIP.

Mínimo #1: Senda vinculante de inversión nacional en investigación y desarrollo

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Incluir una senda cuatrienal de inversión en investigación y desarrollo (I+D), diferenciada de otras actividades de ciencia, tecnología e innovación, con una meta intermedia no inferior a 0,8 % del PIB en 2030 y continuidad hacia el 1 % en 2031, en coherencia con el CONPES 4069. La línea base deberá actualizar la última medición reportada por MinCiencias para 2023, de 0,31 % del PIB, y separar el aporte público, empresarial, universitario y territorial.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y Departamento Nacional de Planeación. Apoyo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DANE, DIAN, entidades del Sistema General de Regalías, gobiernos territoriales, universidades, centros de investigación y sector empresarial.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Validar en 2027 la línea base oficial y fijar metas anuales de inversión pública y privada hasta 2030.
    - Identificar en PIIP los proyectos y programas que contribuyen efectivamente a I+D, evitando contabilizaciones dobles.
    - Condicionar incentivos tributarios y cofinanciación a resultados verificables, adicionalidad de la inversión y difusión de conocimiento.
    - Publicar un tablero anual con ejecución, apalancamiento privado, distribución territorial y resultados por misión.

  Indicadores sugeridos: gasto en I+D como porcentaje del PIB; inversión privada movilizada por peso público; ejecución anual; distribución territorial; número de proyectos con resultados evaluados.

Mínimo #2: Misiones nacionales de investigación e innovación orientadas a resultados

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Crear en el PND un marco de misiones nacionales de investigación e innovación con resultados medibles en salud, seguridad alimentaria, biodiversidad y bioeconomía, transición energética, resiliencia climática, industria avanzada y

soberanía tecnológica. Las misiones deben recoger el enfoque de la Misión Internacional de Sabios 2019, articular investigación básica y aplicada y traducir conocimiento en bienes públicos, soluciones productivas y capacidades territoriales.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y DNP. Apoyo: ministerios sectoriales, gobiernos territoriales, universidades, centros e institutos públicos de investigación, SENA, empresas, organizaciones sociales y agencias de cooperación.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Definir en 2027 un número acotado de misiones mediante convocatorias y diálogos regionales, con teoría de cambio y portafolio de proyectos.
    - Asignar gobernanza por misión, hitos anuales y decisiones de continuidad basadas en evidencia.
    - Financiar cadenas completas desde investigación básica hasta demostración, escalamiento, regulación y adopción.
    - Evaluar resultados científicos, sociales, ambientales y productivos, no solo productos bibliométricos.

  Indicadores sugeridos: misiones con teoría de cambio aprobada; cumplimiento de hitos; soluciones adoptadas; beneficiarios; inversión movilizada; resultados por territorio.

Mínimo #3: Pactos territoriales de ciencia, tecnología e innovación

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Incorporar pactos territoriales de CTeI que traduzcan prioridades nacionales en agendas departamentales y subregionales, con enfoque diferencial para zonas rurales, fronterizas, étnicas y de menor capacidad institucional. Cada pacto debe integrar vocaciones productivas, necesidades sociales, capacidades científicas existentes y proyectos madurados para financiación.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y gobernaciones, con coordinación del DNP. Apoyo: CODECTI, alcaldías, universidades regionales, cámaras de comercio, SENA, centros de productividad, organizaciones étnicas y comunitarias.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Actualizar mapas de capacidades e indicadores territoriales durante 2027.
    - Crear asistencia técnica permanente para formulación, estructuración y evaluación de proyectos SGR-CTeI.
    - Reservar mecanismos competitivos y de fortalecimiento para territorios con menor capacidad, sin sacrificar calidad técnica.
    - Publicar compromisos, responsables, cronogramas y resultados de cada pacto.

  Indicadores sugeridos: departamentos con pacto vigente; proyectos maduros; participación de territorios rezagados; ejecución SGR; capacidades instaladas; beneficiarios rurales y diferenciales.

Mínimo #4: Sistema de formación, atracción y carrera para talento científico y tecnológico

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Crear un sistema nacional de talento científico y tecnológico que conecte vocaciones tempranas, formación técnica y tecnológica, maestrías, doctorados, estancias posdoctorales, movilidad y retorno de la diáspora. Debe priorizar áreas estratégicas, reducir brechas de género y territorio y establecer trayectorias de inserción en universidades, empresas, Estado y centros de investigación.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y Ministerio de Educación Nacional. Apoyo: SENA, ICETEX, Función Pública, Ministerio del Trabajo, universidades, institutos de investigación, empresas y organizaciones científicas.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Construir un observatorio de demanda y oferta de talento por campo y territorio.
    - Otorgar apoyos ligados a planes de investigación, transferencia o servicio público, con reglas transparentes de retorno social.
    - Cofinanciar plazas posdoctorales, jóvenes investigadores y profesionales de I+D en empresas y entidades territoriales.
    - Medir inserción, permanencia, movilidad, producción, transferencia y diversidad a 12, 24 y 36 meses.

  Indicadores sugeridos: investigadores por millón de habitantes; titulados e insertados; tasa de permanencia; participación de mujeres y territorios; plazas de I+D cofinanciadas.

Mínimo #5: Transferencia tecnológica, propiedad intelectual y compra pública innovadora

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Incluir una política operativa de transferencia tecnológica que conecte oficinas de transferencia, centros de investigación, empresas y Estado; financie pruebas de concepto y validación; facilite propiedad intelectual, licenciamiento y estándares; y use compra pública para innovación como instrumento de demanda, especialmente en salud, ambiente, agro, educación y gestión pública.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Apoyo: Colombia Compra Eficiente, SIC, INVIMA, iNNpulsa, SENA, Bancóldex, universidades, entidades compradoras y gremios.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Crear una ventanilla y ruta nacional desde resultados de investigación hasta adopción, con acompañamiento regulatorio.
    - Financiar fondos de prueba de concepto, prototipado, certificación y escalamiento con desembolsos por hitos.
    - Diseñar retos de compra pública innovadora y sandboxes sectoriales con evaluación de impacto.
    - Fortalecer capacidades de negociación, propiedad intelectual y transferencia en regiones.

  Indicadores sugeridos: tecnologías licenciadas; contratos de compra innovadora; tiempo de maduración; ingresos por transferencia; empresas de base científica creadas; soluciones adoptadas.

Mínimo #6: Innovación y extensión tecnológica para mipymes y economía popular

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Crear un programa nacional de extensión tecnológica y vales de innovación para mipymes, cooperativas y economía popular, conectado con centros de productividad, universidades y SENA. Debe cubrir diagnóstico, rediseño de procesos, calidad, digitalización, eficiencia energética, circularidad, pruebas piloto y apropiación de resultados.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Apoyo: MinCiencias, DNP, SENA, iNNpulsa, Bancóldex, cámaras de comercio, gobiernos territoriales, universidades y centros de desarrollo tecnológico.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Medir una línea base de capacidades de innovación y productividad por sector y territorio.
    - Asignar vales mediante operadores acreditados y metas verificables de productividad, empleo y sostenibilidad.
    - Combinar asistencia técnica con crédito, garantías y cofinanciación de activos o software.
    - Usar la EDIT y evaluaciones experimentales o cuasiexperimentales para medir adicionalidad.

  Indicadores **sugeridos:** empresas atendidas y que completan la ruta; mejora de productividad; adopción de tecnologías; empleo formal; reducción de energía, residuos o tiempos de proceso.

Mínimo #7: Infraestructura científica abierta, datos de investigación y supercomputación

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Crear un sistema nacional interoperable de infraestructura científica que inventaríe laboratorios y equipos, financie mantenimiento y actualización, habilite acceso compartido y fortalezca repositorios, redes académicas, supercomputación, nube científica y cómputo de frontera. La infraestructura debe operar con principios de ciencia abierta, seguridad, soberanía de datos, eficiencia energética y reglas transparentes de uso.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y MinTIC. Apoyo: RENATA, universidades, institutos públicos de investigación, DANE, Archivo General de la Nación, entidades sectoriales, centros de datos y gobiernos territoriales.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Completar en 2027 un inventario nacional con estado, capacidad, ubicación, costos y condiciones de acceso.
    - Priorizar mantenimiento y uso compartido antes de nuevas adquisiciones duplicadas.
    - Establecer nodos regionales de cómputo, almacenamiento y datos con estándares interoperables y ciberseguridad.
    - Aplicar principios FAIR y protocolos éticos para datos sensibles, biodiversidad y conocimiento tradicional.

  Indicadores sugeridos: porcentaje de infraestructura inventariada y disponible; utilización; usuarios externos; tiempo de acceso; conjuntos de datos FAIR; capacidad de cómputo y eficiencia energética.

Mínimo #8: Bioeconomía y tecnologías para una transición productiva sostenible

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Incluir una misión de bioeconomía que articule investigación en biodiversidad, bioprospección responsable, biotecnología, agricultura regenerativa, materiales, salud y soluciones climáticas. Debe asegurar trazabilidad, acceso a recursos genéticos, distribución justa de beneficios, protección del conocimiento tradicional y participación de comunidades.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Apoyo: Ministerio de Agricultura, institutos del SINA, Instituto Humboldt, AGROSAVIA, INVIMA, SIC, comunidades étnicas y campesinas, universidades y empresas.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Identificar cadenas y territorios con potencial, riesgos y salvaguardas antes de financiar escalamiento.
    - Crear laboratorios vivos y proyectos demostrativos con participación comunitaria desde el diseño.
    - Acompañar propiedad intelectual, permisos, certificación, acceso a mercados y distribución de beneficios.
    - Medir simultáneamente valor agregado, conservación, empleo local y equidad.

  Indicadores sugeridos: proyectos escalados; ingresos y empleo local; acuerdos de distribución de beneficios; hectáreas o ecosistemas con impacto positivo; productos certificados.

Mínimo #9: Investigación responsable en inteligencia artificial y tecnologías emergentes

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Incorporar un programa nacional de investigación responsable en inteligencia artificial y tecnologías emergentes, articulado con el CONPES 4144 de 2025. Debe priorizar IA centrada en las personas, explicabilidad (XAI), evaluación de sesgos y seguridad, modelos en español y lenguas de Colombia, datos de calidad, robótica, sistemas autónomos, cómputo avanzado y aplicaciones científicas y productivas de alto impacto.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: MinCiencias, MinTIC y DNP. Apoyo: SIC, DANE, ministerios sectoriales, agencias regulatorias, universidades, centros de investigación, empresas tecnológicas y organizaciones de la sociedad civil.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Crear convocatorias y bancos de prueba con acceso a datos, cómputo y evaluación independiente.
    - Exigir análisis de impacto algorítmico, trazabilidad, explicabilidad y gestión de riesgos en aplicaciones de alto impacto.
    - Desarrollar conjuntos de datos y métricas pertinentes para Colombia, con protección de datos y participación de comunidades afectadas.
    - Articular investigación, regulación experimental, estándares, formación y transferencia a sectores prioritarios.

  Indicadores sugeridos: proyectos evaluados bajo marcos responsables; modelos y datos nacionales reutilizables; auditorías realizadas; soluciones adoptadas; incidentes y medidas correctivas; cumplimiento del CONPES 4144.

Mínimo **#10: Gobernanza, evaluación de impacto y continuidad de la política de CTeI**

- **¿Qué se debe incluir en el PND?**

Establecer una gobernanza de CTeI con responsabilidades claras, tablero público, seguimiento conjunto de resultados y presupuesto, evaluación independiente y reglas de continuidad para programas efectivos. Las intervenciones deben registrarse en PIIP y SINERGIA con líneas base, metas anuales, territorialización y datos desagregados.

- **¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?**

Liderazgo: DNP y MinCiencias. Apoyo: Ministerio de Hacienda, Contraloría General, DANE, ministerios ejecutores, SGR, gobiernos territoriales, academia, sector productivo y sociedad civil.

- **¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?**
    - Adoptar una matriz única de resultados y gasto para las diez prioridades.
    - Realizar revisiones semestrales de ejecución y una evaluación de medio término en 2028.
    - Publicar datos abiertos y decisiones de ajuste, resguardando información sensible.
    - Definir mecanismos de cierre, continuidad o escalamiento basados en evidencia y no solo en ejecución presupuestal.

Indicadores sugeridos: iniciativas con línea base y presupuesto trazable; avance físico y financiero; evaluaciones concluidas; recomendaciones implementadas; cobertura territorial y satisfacción de usuarios.

1.2. ¿Con qué?

Las fuentes se enuncian sin asignar montos no concertados. Cada proyecto deberá demostrar adicionalidad, sostenibilidad, capacidad de ejecución y concurrencia entre recursos nacionales, territoriales y privados.

Mínimo #1: Senda vinculante de inversión nacional en investigación y desarrollo.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: Presupuesto General de la Nación asignado a MinCiencias y sectores ejecutores; asignación para CTeI del Sistema General de Regalías; beneficios tributarios para inversión en CTeI; cofinanciación territorial; fondos sectoriales; crédito y cooperación multilateral; aportes empresariales y universitarios como contrapartida.

Mínimo #2: Misiones nacionales de investigación e innovación orientadas a resultados.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinCiencias y ministerios sectoriales; SGR-CTeI; fondos ambientales y climáticos; regalías regionales; compras públicas para innovación; cooperación internacional; alianzas de cofinanciación con empresas y universidades.

Mínimo #3: Pactos territoriales de ciencia, tecnología e innovación.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: SGR-CTeI; recursos propios territoriales; PGN sectorial; convenios interadministrativos; cooperación regional e internacional; contrapartidas universitarias y empresariales.

Mínimo #4: Sistema de formación, atracción y carrera para talento científico y tecnológico.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinCiencias y MEN; SGR-CTeI; ICETEX; SENA; recursos de universidades públicas; incentivos para vinculación empresarial; cooperación y becas internacionales; contrapartidas de empleadores.

Mínimo #5: Transferencia tecnológica, propiedad intelectual y compra pública innovadora.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinCiencias y MinComercio; SGR-CTeI; recursos de entidades compradoras; iNNpulsa y Bancóldex; fondos de capital público-privado; regalías universitarias; cooperación técnica.

Mínimo #6: Innovación y extensión tecnológica para mipymes y economía popular.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinComercio, MinCiencias y SENA; recursos de iNNpulsa, Bancóldex y Fondo Nacional de Garantías; SGR; presupuestos territoriales; cooperación; cofinanciación empresarial gradual.

Mínimo #7: Infraestructura científica abierta, datos de investigación y supercomputación.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinCiencias y MinTIC; SGR-CTeI; recursos de universidades públicas e institutos; convenios interinstitucionales; cooperación y créditos multilaterales; tarifas de uso diferenciadas y contrapartidas privadas.

Mínimo #8: Bioeconomía y tecnologías para una transición productiva sostenible.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN ambiental, agropecuario y de MinCiencias; SGR-CTeI y asignaciones ambientales; Fondo para la Vida y la Biodiversidad; fondos climáticos; cooperación; compras públicas y cofinanciación privada.

Mínimo #9: Investigación responsable en inteligencia artificial y tecnologías emergentes.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinCiencias, MinTIC y sectores usuarios; recursos previstos para ejecución del CONPES 4144; SGR-CTeI; cooperación internacional; infraestructura compartida; cofinanciación empresarial y universitaria.

Mínimo #10: Gobernanza, evaluación de impacto y continuidad de la política de CTeI.

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de DNP y MinCiencias para seguimiento y evaluación; apropiaciones de cada programa; SGR para sistemas de información y evaluación; cooperación técnica; aportes de entidades ejecutoras

2. Insumos.

2.1. Soporte.

El diagnóstico integra los lineamientos del DNP para el PND 2026–2030, políticas vigentes y evidencia oficial. La última medición citada por MinCiencias sitúa la inversión en I+D de 2023 en 0,31 % del PIB, mientras el CONPES 4069 estableció la aspiración de alcanzar 1 % en 2031. La brecha no es solo financiera: comprende concentración territorial, escasa transferencia, trayectorias laborales inestables para investigadores, uso fragmentado de infraestructura y limitada evaluación de resultados. Por ello se propone una arquitectura que combine metas nacionales con implementación territorial y seguimiento físico-presupuestal.

Política y normas vinculantes.

- Constitución Política, artículos 339 a 341, y Ley 152 de 1994: planeación, contenido y trámite del Plan Nacional de Desarrollo.

- Ley 1951 de 2019: creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Ley 2056 de 2020: organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías y recursos para CTeI.
- CONPES 4069 de 2021: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022–2031.
- CONPES 4144 de 2025: Política Nacional de Inteligencia Artificial, con más de cien acciones previstas hasta 2030.
- Circular Externa 0027-4 de 2026 del DNP: estructura inicial, máximo de iniciativas sectoriales, territorialización, PPI y seguimiento SINERGIA–PIIP.

Planes, estudios y evidencia

- Misión Internacional de Sabios 2019: orientación de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación hacia respuestas sostenibles y escalables a retos del país.
- Informe de gestión 2025 de MinCiencias y mediciones OCyT/DANE sobre inversión, capacidades y resultados.
- Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT) del DANE para línea base de innovación empresarial.
- Inventarios de infraestructura, grupos, investigadores y capacidades regionales de MinCiencias, universidades e institutos públicos.
- Solicitudes y agendas de gremios, cámaras, CODECTI, departamentos y municipios, validadas mediante criterios comunes y evidencia de demanda.

Compromisos y cooperación

- Marco Fiscal de Mediano Plazo, vigencias futuras y compromisos del SGR que condicionen el cuatrienio.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, 8, 9, 10, 12, 13, 16 y 17.
- Programas de cooperación, crédito y asistencia técnica de BID, CAF, Banco Mundial, Unión Europea, UNESCO y otros socios, sujetos a debida diligencia y alineación nacional.
- Programa de gobierno entrante, documentos de empalme y decisiones judiciales con efectos fiscales o regulatorios, que deben verificarse antes de la versión final.

Fuentes consultadas

- DNP – Circular Externa 0027-4 de 2026
- CONPES 4069 – Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022–2031
- CONPES 4144 – Política Nacional de Inteligencia Artificial
- MinCiencias – Informe de gestión 2025
- Misión Internacional de Sabios 2019 – Colombia hacia una sociedad del conocimiento
- DANE – Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT)

2.2. Criterios de priorización

Los mínimos se seleccionaron y ordenaron aplicando los siguientes criterios:

- Impacto demostrable en productividad, bienestar, empleo, derechos o calidad de los servicios públicos.

- Reducción de brechas territoriales y poblacionales con metas desagregadas y enfoque diferencial.
- Coherencia con normas vigentes, CONPES, ODS, Misión Internacional de Sabios y políticas transversales.
- Madurez institucional, claridad de liderazgo, capacidad de ejecución y coordinación intersectorial.
- Medibilidad: línea base, indicador de resultado, meta anual, presupuesto, territorialización y fuente verificable.
- Sostenibilidad fiscal y operativa, adicionalidad del gasto y capacidad de movilizar recursos complementarios.
- Escalabilidad, interoperabilidad, reutilización de infraestructura y prevención de duplicidades.
- Gestión de riesgos éticos, ambientales, de datos, ciberseguridad y afectación de poblaciones.
- Participación efectiva de territorios, academia, empresas, comunidades y ciudadanía.
- Capacidad de evaluación, aprendizaje, corrección y continuidad más allá de una vigencia presupuestal.

Resultado de la priorización

1. **Senda vinculante de inversión nacional en investigación y desarrollo — Muy alta.** Es la condición habilitante del sistema y corrige una brecha estructural cuantificada.
2. **Misiones nacionales de investigación e innovación orientadas a resultados — Muy alta.** Transforma recursos dispersos en portafolios con impacto nacional y continuidad.
3. **Pactos territoriales de ciencia, tecnología e innovación — Alta.** Asegura territorialización y equidad, requisitos centrales de los lineamientos del PND.
4. **Sistema de formación, atracción y carrera para talento científico y tecnológico — Muy alta.** Sin masa crítica y trayectorias laborales, la inversión no se convierte en capacidad sostenida.
5. **Transferencia tecnológica, propiedad intelectual y compra pública innovadora — Muy alta.** Convierte resultados científicos en productividad, servicios públicos y valor social.
6. **Innovación y extensión tecnológica para mipymes y economía popular — Alta.** Extiende el impacto de la CTeI a la estructura empresarial real del país.
7. **Infraestructura científica abierta, datos de investigación y supercomputación — Alta.** Reduce duplicación, democratiza capacidades y habilita investigación intensiva en datos.
8. **Bioeconomía y tecnologías para una transición productiva sostenible — Alta.** Articula competitividad, biodiversidad y justicia territorial, una ventaja estratégica de Colombia.
9. **Investigación responsable en inteligencia artificial y tecnologías emergentes — Muy alta.** Aprovecha una tecnología transversal y reduce riesgos antes de su despliegue masivo.
10. **Gobernanza, evaluación de impacto y continuidad de la política de CTeI — Alta.** Protege la eficacia del gasto y permite corregir, escalar o cerrar intervenciones con evidencia.

3. Nota de implementación y seguimiento

La implementación debe organizarse como un portafolio nacional de políticas e inversiones, no como una suma de convocatorias. Cada mínimo requiere responsable, metas y recursos identificables; los mecanismos competitivos deben coexistir con fortalecimiento de capacidades territoriales; y la evaluación debe medir adopción, productividad, bienestar, sostenibilidad y equidad, además de publicaciones o productos administrativos.

- Registrar cada iniciativa con cadena de valor, línea base, metas anuales, responsable, presupuesto, territorialización y riesgos.
- Vincular el seguimiento físico y presupuestal a SINERGIA y PIIP, con publicación periódica de avances y datos abiertos no sensibles.
- Realizar evaluación de medio término en 2028 y evaluación final en 2030, con ajustes documentados y participación de academia, sector productivo, territorios y ciudadanía.
- Verificar antes de la radicación final la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, las vigencias futuras, el programa de gobierno entrante y los acuerdos de consulta previa que resulten aplicables.

PROPUESTA 8

Transformación digital y conectividad

Jhon Wilder Sánchez Obando
Facultad de Administración de Empresas

Tema según estructura programática propuesta por el DNP para la construcción del PND – Circular Externa 0027-4 de 2026

4.7 Transformación digital y conectividad

Nota: las metas cuantitativas incluidas son propuestas técnicas para discusión y deben ser validadas en el proceso de concertación fiscal, sectorial y territorial del PND.

1. Propuestas

La propuesta concibe la transformación digital como una política de capacidades y derechos, no únicamente como despliegue de infraestructura. Los diez mínimos conectan acceso asequible, calidad y resiliencia de redes, cómputo avanzado, talento, productividad, inteligencia artificial responsable, interoperabilidad, datos, ciberseguridad e inclusión. La ejecución debe partir de líneas base oficiales, metas territoriales y seguimiento integrado de resultados y presupuesto.

1.1. Los mínimos

Se presentan diez aspectos críticos que deberían quedar explícitos en las bases, el articulado, el Plan Plurianual de Inversiones y el esquema de seguimiento del PND 2026–2030.

Mínimo #1. Conectividad universal, asequible y significativa. Cerrar la brecha de acceso entre cabeceras y ruralidad con metas de hogares conectados, calidad, asequibilidad y uso productivo.

Mínimo #2. Infraestructura digital de calidad, resiliente y preparada para el futuro. Ampliar fibra, 5G, satélite, redes comunitarias y redundancia energética con métricas de servicio, no solo de cobertura nominal.

Mínimo #3. Capacidad nacional de nube, supercomputación y cómputo de frontera. Asegurar acceso compartido, seguro y sostenible a cómputo para Estado, ciencia, educación y empresas, especialmente fuera de los grandes centros urbanos.

Mínimo #4. Sistema nacional continuo de habilidades digitales y tecnológicas. Integrar alfabetización, formación técnica, actualización laboral y capacidades avanzadas con seguimiento de aprendizaje, empleo y pertinencia regional.

Mínimo #5. Transformación digital de mipymes, cadenas productivas y economía popular. Pasar de cursos aislados a rutas de adopción con diagnóstico, asistencia, financiación y medición de productividad.

Mínimo #6. Adopción responsable, explicable y segura de inteligencia artificial. Implementar el CONPES 4144 mediante reglas, capacidades y evaluación de sistemas de IA, con especial control de aplicaciones de alto impacto.

Mínimo #7. Infraestructura pública digital e interoperabilidad por diseño. Integrar identidad, autenticación, pagos, intercambio de datos y servicios con estándares abiertos y principio de “una sola vez”.

Mínimo #8. Gobernanza de datos, datos abiertos y espacios sectoriales confiables. Elevar calidad, interoperabilidad y reutilización de datos con reglas claras de acceso, privacidad, seguridad y beneficio público.

Mínimo #9. Ciberseguridad y confianza digital para Estado, empresas y ciudadanía. Fortalecer prevención, respuesta, continuidad, talento y cultura de seguridad con atención especial a entidades territoriales y mipymes.

Mínimo #10. Inclusión, accesibilidad y bienestar en la transformación digital. Garantizar que conectividad, servicios, IA y formación reduzcan —y no reproduzcan— brechas de ingreso, género, edad, discapacidad, etnia y territorio.

1.2. ¿Qué, quién y cómo?

Para cada prioridad se formula el contenido que debería incorporarse, la arquitectura institucional sugerida, el procedimiento de implementación y los indicadores básicos para seguimiento físico y presupuestal en SINERGIA y PIIP.

Mínimo #1: Conectividad universal, asequible y significativa.

¿Qué se debe incluir en el PND?

Incluir una meta nacional de conectividad significativa que combine disponibilidad, asequibilidad, calidad, dispositivos y habilidades. La línea base DANE 2024 muestra acceso a internet en 65,6 % de los hogares, con 72,5 % en cabeceras y 41,9 % en centros poblados y rural disperso; además, el costo es la principal razón de no acceso para 45,0 % de los hogares desconectados. Se propone alcanzar al menos 85 % de hogares a nivel nacional y 70 % en ruralidad en 2030, sujetos a validación fiscal y técnica.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: Ministerio TIC. Apoyo: DNP, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Agencia Nacional del Espectro, gobernaciones, alcaldías, operadores, proveedores comunitarios, Ministerio de Educación, SENA y entidades de inclusión social.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Actualizar mapas de cobertura, calidad, demanda y asequibilidad con datos abiertos y desagregados.
- Asignar subsidios y obligaciones de cobertura con criterios de costo-efectividad, permanencia del servicio y focalización territorial.
- Fortalecer redes comunitarias y esquemas de última milla donde el mercado no sea suficiente.
- Evaluar uso efectivo para educación, empleo, productividad, salud y servicios públicos digitales.

Indicadores sugeridos: hogares conectados total y rural; costo del plan básico como proporción del ingreso; velocidad y disponibilidad; permanencia a 12 meses; usuarios con uso productivo.

Mínimo #2: Infraestructura digital de calidad, resiliente y preparada para el futuro

¿Qué se debe incluir en el PND?

Incorporar una estrategia de infraestructura digital que priorice redes troncales y de acceso, despliegue 5G, soluciones satelitales y comunitarias, redundancia para emergencias, IPv6 y eficiencia energética. Las metas deben medir velocidad efectiva, latencia, disponibilidad y resiliencia, con atención a territorios apartados, corredores productivos, escuelas, hospitales y centros de investigación.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC. Apoyo: CRC, ANE, Ministerio de Minas y Energía, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, DNP, gobiernos territoriales, operadores, empresas de energía y organismos de socorro.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Definir en 2027 un mapa nacional de brechas y activos críticos con escenarios de riesgo climático y operativo.
- Simplificar despliegues territoriales mediante reglas técnicas y tiempos máximos, preservando salvaguardas ambientales y urbanas.
- Usar obligaciones de hacer y subastas para cobertura y calidad verificables.
- Realizar pruebas periódicas de continuidad, respaldo energético y recuperación ante desastres.

Indicadores sugeridos: población y sedes críticas con cobertura de calidad; velocidad, latencia y disponibilidad; kilómetros de fibra; cobertura 5G; tiempo de recuperación; consumo energético por unidad de tráfico.

Mínimo #3: Capacidad nacional de nube, supercomputación y cómputo de frontera

¿Qué se debe incluir en el PND?

Crear una infraestructura nacional federada de nube, supercomputación y edge computing que aproveche capacidades públicas, académicas y privadas. Debe ofrecer servicios seguros para investigación, IA, analítica, simulación, gobierno digital y mipymes; incorporar soberanía y portabilidad de datos, estándares abiertos, eficiencia energética y nodos regionales.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC y MinCiencias. Apoyo: DNP, RENATA, universidades, DANE, entidades públicas usuarias, proveedores de nube y centros de datos, sector energético y gobiernos territoriales.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Inventariar en 2027 capacidad instalada, demanda, restricciones de energía, conectividad y seguridad.
- Definir arquitectura federada y catálogo de servicios con criterios transparentes de acceso y portabilidad.
- Instalar o integrar nodos regionales y plataformas de borde para casos de baja latencia o conectividad intermitente.
- Medir utilización, costo total, eficiencia energética y resultados científicos, públicos y productivos.

Indicadores sugeridos: capacidad disponible y utilizada; usuarios por sector y región; costo por carga; nodos regionales; tiempo de provisión; eficiencia energética; cargas migrables entre proveedores.

Mínimo #4: Sistema nacional continuo de habilidades digitales y tecnológicas

¿Qué se debe incluir en el PND?

Consolidar una ruta nacional de habilidades que articule alfabetización digital y mediática, competencias de datos e IA, programación, nube, ciberseguridad y especializaciones avanzadas. Debe recoger aprendizajes de Misión TIC, Misión TIC 2022, Talento Tech, AvanzaTEC, SENA y programas de educación superior, evitando esfuerzos aislados y midiendo resultados laborales y productivos.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC, Ministerio de Educación Nacional y SENA. Apoyo: Ministerio del Trabajo, Servicio Público de Empleo, universidades, instituciones técnicas y tecnológicas, gobiernos territoriales, empresas y gremios.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Construir un marco nacional de competencias por niveles y roles, alineado con demanda sectorial y regional.
- Usar microcredenciales acumulables, evaluación práctica y reconocimiento de aprendizajes previos.
- Vincular formación con proyectos, prácticas, mentorías, empleo o emprendimiento y apoyos para permanencia.
- Publicar indicadores comparables de matrícula, culminación, certificación, empleo, ingresos y diversidad a 6 y 12 meses.

Indicadores sugeridos: personas que demuestran competencias; finalización; inserción laboral; mejora de ingresos; participación de mujeres, ruralidad y grupos étnicos; empleadores satisfechos.

Mínimo #5: Transformación digital de mipymes, cadenas productivas y economía popular

¿Qué se debe incluir en el PND?

Crear una ruta integral de transformación digital para mipymes y economía popular que incluya conectividad, nube, comercio electrónico, inteligencia de negocios, automatización, process mining, ciberseguridad, facturación y pagos digitales. Los apoyos deben partir de un diagnóstico de madurez y terminar en resultados productivos verificables.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y MinTIC. Apoyo: SENA, iNNpulsa, Bancóldex, Fondo Nacional de Garantías, DIAN, cámaras de comercio, gremios, universidades y gobiernos territoriales.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Definir rutas por tamaño, sector y nivel de madurez, con estándares mínimos de seguridad y datos.
- Entregar vales o cofinanciación contra hitos de adopción, acompañados por asistencia técnica acreditada.
- Facilitar crédito, garantías y compras agregadas de soluciones interoperables.
- Medir productividad, ventas, formalización, empleo, reducción de tiempos y supervivencia empresarial.

Indicadores sugeridos: empresas que completan la ruta; incremento de ventas/productividad; procesos digitalizados; adopción de nube y ciberseguridad; empleo y formalización.

Mínimo #6: Adopción responsable, explicable y segura de inteligencia artificial

¿Qué se debe incluir en el PND?

Incluir una ruta de implementación del CONPES 4144 de 2025 con metas anuales y enfoque basado en riesgos. Para sistemas de alto impacto se deben exigir análisis de impacto algorítmico, calidad y gobernanza de datos, trazabilidad, supervisión humana, explicabilidad (XAI), evaluación de sesgos, seguridad, mecanismos de reclamación y auditoría. Deben priorizarse aplicaciones útiles en salud, educación, justicia, ambiente, movilidad, productividad y servicios públicos.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: DNP y MinTIC. Apoyo: MinCiencias, SIC, DANE, Función Pública, Agencia Nacional Digital, ministerios sectoriales, autoridades de control, academia, industria y sociedad civil.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Clasificar usos por nivel de riesgo y publicar guías de adquisición y desarrollo responsable.

- Crear un registro de sistemas algorítmicos públicos de alto impacto y mecanismos de evaluación independiente.
- Operar sandboxes y laboratorios de prueba con datos representativos, ciberseguridad y participación de usuarios.
- Capacitar a directivos, equipos técnicos, auditores y ciudadanía en uso, límites y derechos.

Indicadores sugeridos: acciones del CONPES ejecutadas en plazo; sistemas registrados; evaluaciones de impacto; auditorías; incidentes; medidas correctivas; satisfacción y resultados de servicio.

Mínimo #7: Infraestructura pública digital e interoperabilidad por diseño

¿Qué se debe incluir en el PND?

Fortalecer la infraestructura pública digital para que ciudadanía y empresas no entreguen repetidamente información que ya obra en el Estado. El PND debe priorizar identidad y autenticación confiables, pagos, notificaciones, intercambio de datos, expedientes interoperables, firmas y servicios accesibles, con arquitectura modular, estándares abiertos y protección de datos desde el diseño.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC y Agencia Nacional Digital. Apoyo: DNP, Función Pública, DANE, Registraduría, Ministerio de Hacienda, SIC, Archivo General de la Nación, entidades nacionales y territoriales.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Priorizar trámites y servicios de mayor volumen, costo ciudadano e impacto social.
- Adoptar estándares comunes, catálogos de datos, APIs, niveles de servicio y pruebas de interoperabilidad.
- Aplicar el principio de una sola vez, consentimiento informado y trazabilidad de consultas.
- Medir ahorro de tiempo, reducción de requisitos, disponibilidad, accesibilidad y satisfacción.

Indicadores sugeridos: servicios interoperables; datos no solicitados nuevamente; tiempo y costo de trámite; disponibilidad; cumplimiento de accesibilidad; satisfacción ciudadana.

Mínimo #8: Gobernanza de datos, datos abiertos y espacios sectoriales confiables

¿Qué se debe incluir en el PND?

Crear un marco operativo de gobernanza de datos para el sector público y ecosistemas estratégicos. Debe incluir roles de responsabilidad, inventarios, metadatos, calidad, interoperabilidad, APIs, anonimización, licencias, conservación, datos abiertos y espacios confiables de datos en salud, ambiente, agro, movilidad, educación y productividad.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC y DNP. Apoyo: DANE, SIC, Archivo General de la Nación, Agencia Nacional Digital, ministerios sectoriales, gobiernos territoriales, academia y empresas.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Adoptar estándares nacionales y evaluaciones periódicas de calidad y madurez de datos.
- Priorizar conjuntos de alto valor y casos de uso con beneficios verificables.
- Implementar controles de acceso, trazabilidad, anonimización y acuerdos de intercambio.

- Medir reutilización, calidad, tiempos de acceso, incidentes y valor público creado.

Indicadores sugeridos: entidades con gobierno de datos; conjuntos de alto valor disponibles; calidad; APIs activas; reutilizaciones; tiempos de acceso; incidentes y correcciones.

Mínimo #9: Ciberseguridad y confianza digital para Estado, empresas y ciudadanía

¿Qué se debe incluir en el PND?

Incluir una estrategia nacional de ciberseguridad que actualice y operacionalice el marco del CONPES 3995, fortalezca CSIRT sectoriales y territoriales, proteja infraestructura crítica y establezca controles mínimos para entidades públicas y proveedores. Debe incorporar seguridad por diseño, gestión de terceros, reporte de incidentes, respaldo, identidad, protección de niñas, niños y adolescentes y alfabetización ciudadana.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: Presidencia/instancia nacional de seguridad digital y MinTIC, según competencias vigentes. Apoyo: Policía Nacional, Ministerio de Defensa, SIC, DNP, sectores críticos, gobiernos territoriales, Fiscalía, academia, operadores y gremios.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Actualizar mapa de riesgos y dependencias críticas, con protocolos sectoriales de respuesta y continuidad.
- Definir una línea base obligatoria de controles y asistencia para municipios, hospitales, colegios y mipymes.
- Realizar ejercicios nacionales y sectoriales, intercambio de indicadores de compromiso y evaluación de proveedores.
- Medir tiempos de detección y recuperación, reincidencia, cobertura de controles y formación práctica.

Indicadores sugeridos: entidades con controles mínimos; incidentes reportados; tiempo medio de detección y recuperación; ejercicios realizados; respaldos probados; personal certificado.

Mínimo #10: Inclusión, accesibilidad y bienestar en la transformación digital

¿Qué se debe incluir en el PND?

Incorporar metas transversales de inclusión digital que aborden dispositivos, accesibilidad, habilidades, asequibilidad, acompañamiento y uso seguro. La línea base DANE 2024 muestra que 18,0 % de usuarios de internet utilizó herramientas de IA, frente a solo 8,1 % en centros poblados y rural disperso, lo que evidencia una nueva brecha de aprovechamiento que debe prevenirse.

¿Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación?

Liderazgo: MinTIC y Ministerio de Igualdad o la entidad competente. Apoyo: MEN, SENA, MinTrabajo, entidades de discapacidad y envejecimiento, ICBF, gobiernos territoriales, bibliotecas, organizaciones comunitarias y proveedores.

¿De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder?

- Fijar metas desagregadas de acceso, habilidades y uso por territorio y grupo poblacional.
- Exigir accesibilidad universal en compras y servicios digitales públicos.
- Combinar dispositivos y conectividad con mediación presencial en escuelas, bibliotecas y centros comunitarios.

- Evaluar bienestar digital, seguridad, autonomía, empleo y acceso efectivo a derechos.

Indicadores sugeridos: brechas urbano-rurales y de género; servicios que cumplen accesibilidad; hogares con dispositivo adecuado; uso productivo y de IA; usuarios acompañados; incidentes de exclusión corregidos.

1.3. ¿Con qué?

Las fuentes se enuncian sin asignar montos no concertados. Cada proyecto deberá demostrar adicionalidad, sostenibilidad, capacidad de ejecución y concurrencia entre recursos nacionales, territoriales y privados.

Mínimo #1: Conectividad universal, asequible y significativa

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; PGN; SGR y presupuestos territoriales; obligaciones de hacer; APP; crédito y cooperación multilateral; aportes de operadores.

Mínimo #2: Infraestructura digital de calidad, resiliente y preparada para el futuro

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: FUTIC; PGN; SGR; recursos territoriales; obligaciones de hacer; APP; financiación Findeter y multilateral; inversión de operadores.

Mínimo #3: Capacidad nacional de nube, supercomputación y cómputo de frontera

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinTIC y MinCiencias; FUTIC; SGR-CTeI; presupuestos de entidades usuarias; convenios universitarios; crédito multilateral; contratación agregada y cofinanciación privada.

Mínimo #4: Sistema nacional continuo de habilidades digitales y tecnológicas

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinTIC, MEN, SENA y Ministerio del Trabajo; FUTIC; presupuestos territoriales; SGR; cajas de compensación; cooperación; cofinanciación empresarial y becas-condonables con criterios de equidad.

Mínimo #5: Transformación digital de mipymes, cadenas productivas y economía popular

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinComercio y MinTIC; FUTIC; iNNpulsa; Bancóldex y FNG; SGR; recursos territoriales; cooperación; cofinanciación empresarial escalonada.

Mínimo #6: Adopción responsable, explicable y segura de inteligencia artificial

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: Recursos programados para el CONPES 4144; PGN de MinTIC, DNP, MinCiencias y sectores usuarios; FUTIC; SGR-CTeI; cooperación; cofinanciación y contratación responsable de soluciones.

Mínimo #7: Infraestructura pública digital e interoperabilidad por diseño

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinTIC y entidades transformadas; FUTIC; recursos de modernización del Estado; SGR y presupuestos territoriales; crédito y cooperación multilateral; contratación agregada.

Mínimo #8: Gobernanza de datos, datos abiertos y espacios sectoriales confiables

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinTIC, DNP, DANE y entidades productoras; FUTIC; recursos de gobierno digital; SGR; cooperación técnica; convenios de datos e infraestructura compartida.

Mínimo #9: Ciberseguridad y confianza digital para Estado, empresas y ciudadanía

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: PGN de MinTIC, defensa, justicia y sectores críticos; FUTIC; recursos propios de entidades; SGR y presupuestos territoriales; cooperación; esquemas de aseguramiento y cofinanciación empresarial.

Mínimo #10: Inclusión, accesibilidad y bienestar en la transformación digital

Fuentes de financiación públicas y mecanismos complementarios: FUTIC; PGN social, educativo y laboral; SGR y presupuestos territoriales; programas de bibliotecas y centros comunitarios; obligaciones de hacer; cooperación; aportes de proveedores y reacondicionamiento de equipos.

2. Insumos

2.1. Soporte

La ENTIC Hogares 2024 del DANE muestra que 65,6 % de hogares disponía de internet, con una brecha de 30,6 puntos porcentuales entre cabeceras (72,5 %) y centros poblados y rural disperso (41,9 %). Entre hogares sin conexión, el costo fue la principal razón de no acceso (45,0 %). La brecha se desplaza además hacia el aprovechamiento: 18,0 % de usuarios empleó herramientas de IA, pero solo 8,1 % en ruralidad. Estas cifras justifican una política que mida asequibilidad, calidad, competencias, seguridad, accesibilidad y resultados productivos, además de cobertura.

Política y normas vinculantes

- Constitución Política, artículos 339 a 341, y Ley 152 de 1994: marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley 1341 de 2009 y Ley 1978 de 2019: marco y modernización del sector TIC.
- Decreto 767 de 2022: actualización de la Política de Gobierno Digital.
- Ley 1581 de 2012 y Ley 1712 de 2014: protección de datos personales, transparencia y acceso a información pública.
- CONPES 3995 de 2020: Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital.
- CONPES 4144 de 2025: Política Nacional de Inteligencia Artificial.
- Circular Externa 0027-4 de 2026 del DNP: estructura inicial, territorialización, PPI y seguimiento SINERGIA– PIIP.

Planes, programas y evidencia

- ENTIC Hogares 2024 del DANE para acceso, uso, barreras, habilidades e inteligencia artificial.
- Informes de gestión de MinTIC y resultados de Misión TIC, Misión TIC 2022, Talento Tech, AvanzaTEC, SENA y programas asociados.
- Mapas de cobertura y calidad de MinTIC, CRC, ANE y operadores, contrastados con mediciones independientes y demanda territorial.

- Datos de productividad, empleo y madurez digital empresarial de DANE, MinComercio, cámaras de comercio y gremios.
- Planes territoriales de conectividad, gobierno digital, educación, salud, gestión del riesgo y desarrollo productivo.

Compromisos y cooperación

- Marco Fiscal de Mediano Plazo, vigencias futuras, compromisos del FUTIC y contratos que condicionen el cuatrienio.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, 8, 9, 10, 16 y 17.
- Programas de cooperación, crédito y asistencia técnica de BID, CAF, Banco Mundial, UIT, UNESCO y otros socios, sujetos a evaluación de sostenibilidad y soberanía de datos.
- Programa de gobierno entrante, documentos de empalme, peticiones gremiales y decisiones judiciales que deben verificarse antes de radicar la versión final.

Fuentes consultadas

- DNP – Circular Externa 0027-4 de 2026 (documento suministrado)
- DANE – Boletín ENTIC Hogares 2024
- CONPES 4144 – Política Nacional de Inteligencia Artificial
- CONPES 3995 – Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital
- MinTIC – Informe al Congreso 2025–2026
- MinTIC – Política de Gobierno Digital

2.2. Criterios de priorización

Los mínimos se seleccionaron y ordenaron aplicando los siguientes criterios:

- Impacto demostrable en productividad, bienestar, empleo, derechos o calidad de los servicios públicos.
- Reducción de brechas territoriales y poblacionales con metas desagregadas y enfoque diferencial.
- Coherencia con normas vigentes, CONPES, ODS, Misión Internacional de Sabios y políticas transversales.
- Madurez institucional, claridad de liderazgo, capacidad de ejecución y coordinación intersectorial.
- Medibilidad: línea base, indicador de resultado, meta anual, presupuesto, territorialización y fuente verificable.
- Sostenibilidad fiscal y operativa, adicionalidad del gasto y capacidad de movilizar recursos complementarios.
- Escalabilidad, interoperabilidad, reutilización de infraestructura y prevención de duplicidades.
- Gestión de riesgos éticos, ambientales, de datos, ciberseguridad y afectación de poblaciones.
- Participación efectiva de territorios, academia, empresas, comunidades y ciudadanía.
- Capacidad de evaluación, aprendizaje, corrección y continuidad más allá de una vigencia presupuestal.

Resultado de la priorización

1. Conectividad universal, asequible y significativa — Muy alta. Atiende la mayor brecha habilitante y cuenta con línea base oficial verificable.

2. Infraestructura digital de calidad, resiliente y preparada para el futuro — Muy alta. La calidad y resiliencia determinan si la conectividad produce valor público y económico.

3. Capacidad nacional de nube, supercomputación y cómputo de frontera — Alta. Es infraestructura habilitante para IA, ciencia de datos, servicios públicos y productividad.

4. Sistema nacional continuo de habilidades digitales y tecnológicas — Muy alta. Conecta programas existentes y orienta el gasto a resultados demostrables de aprendizaje y empleo.

5. Transformación digital de mipymes, cadenas productivas y economía popular — Alta. Traduce tecnología en productividad y formalización para la mayoría del tejido empresarial.

6. Adopción responsable, explicable y segura de inteligencia artificial — Muy alta. La adopción acelerada de IA exige valor público, control de riesgos y confianza ciudadana.

7. Infraestructura pública digital e interoperabilidad por diseño — Alta. Reduce costos públicos y ciudadanos y mejora coherencia de la transformación digital estatal.

8. Gobernanza de datos, datos abiertos y espacios sectoriales confiables — Alta. Los datos confiables son base de servicios interoperables, IA y decisiones públicas.

9. Ciberseguridad y confianza digital para Estado, empresas y ciudadanía — Muy alta. La seguridad es condición de continuidad, confianza y protección de derechos en todo el componente.

10. Inclusión, accesibilidad y bienestar en la transformación digital — Alta. Evita que la transformación digital profundice desigualdades y orienta la política a capacidades reales.

3. **Nota de implementación y seguimiento**

La cartera tecnológica debe ejecutarse con neutralidad tecnológica, estándares abiertos, interoperabilidad, accesibilidad, seguridad y protección de datos desde el diseño. Los subsidios y programas de formación deben condicionarse a permanencia, aprendizaje y resultados; los sistemas de IA de alto impacto requieren evaluación independiente y mecanismos de reclamación; y toda inversión debe demostrar cómo reduce brechas y mejora un resultado público o productivo concreto.

- Registrar cada iniciativa con cadena de valor, línea base, metas anuales, responsable, presupuesto, territorialización y riesgos.
- Vincular el seguimiento físico y presupuestal a SINERGIA y PIIP, con publicación periódica de avances y datos abiertos no sensibles.
- Realizar evaluación de medio término en 2028 y evaluación final en 2030, con ajustes documentados y participación de academia, sector productivo, territorios y ciudadanía.
- Verificar antes de la radicación final la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, las vigencias futuras, el programa de gobierno entrante y los acuerdos de consulta previa que resulten aplicables.

PROPUESTA 9

Infraestructura de Transporte y APP transversal

Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte

Facultad de Derecho

1. Planeación y priorización con visión de largo plazo

- **Plan Maestro de Transporte Intermodal actualizado (horizonte 2050).** Debe ser vinculante para la priorización de inversiones y articular modos carretero, férreo, fluvial, aeroportuario y portuario, de modo que los proyectos no dependan del ciclo político de cuatro años.

Responsable: Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Ministerio de Transporte -MT- y Unidad de Planeación de la Infraestructura de Transporte -UPIT-

2. Estabilidad fiscal y nuevas fuentes de financiación

- **Regla clara y predecible de vigencias futuras para APP.** Establecer un cupo plurianual conocido con anticipación da certeza al mercado sin comprometer la sostenibilidad fiscal. Conviene revisar el límite vigente frente al PIB y su distribución entre sectores.
- **Peajes:** Analizar política tarifaria de peajes incluyendo tarifas diferenciales para usuarios que vivan en cercanía.

Responsable: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP- y DNP

- **Captura de valor del suelo.** Se trata de institucionalizar la contribución por valorización, la participación en plusvalía y el desarrollo inmobiliario asociado a estaciones, terminales y corredores como fuente de pago complementaria.

Responsable: MHCP y DNP

- **Profundizar la financiación vía mercado de capitales.** Esto incluye bonos de proyecto, bonos verdes y temáticos, participación de fondos de pensiones, y coberturas cambiarias y de liquidez a través de la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN- para atraer financiación internacional.

Responsable: MHCP, DNP y FDN

3. Seguridad jurídica y gestión de riesgos

- **Política tarifaria de peajes estable con mecanismo de compensación automático.** Cuando el Gobierno decida congelar o reducir tarifas por razones sociales, la compensación al concesionario debe tener fuente presupuestal y plazo definidos, evitando la acumulación de deudas y litigios.

Responsable: MHCP, DNP y MT

- **Gestión anticipada de riesgos prediales, ambientales, sociales (consulta previa) y de movimiento de redes.** Se propone exigir un grado mínimo de maduración (estudios, licenciamiento, consulta previa, inventario predial) antes de adjudicar, junto con ventanillas únicas y tiempos máximos de respuesta de las autoridades.

Responsable: MT, ANI, INVIAS y AEROCIVL

- **Mecanismos ágiles de solución de controversias.** Paneles técnicos permanentes (dispute boards) y amigable composición reducirían la dependencia de tribunales de arbitramento largos y costosos.

Responsable: MT, ANI, INVIAS y AEROCIVL

- **Estandarización contractual.** Contratos tipo y matrices de riesgo estándar por modo de transporte y por sectores, mejorarían la comparabilidad y reducirían los tiempos de estructuración.

Responsable: MT, ANI, INVIAS y AEROCIVL

4. APP más allá de las carreteras

- **Modo férreo.** Se sugiere un programa de APP para la reactivación de corredores férreos de carga y pasajeros, con esquemas de acceso abierto y separación entre infraestructura y operación.
- **Modo fluvial.** Incluiría APP para navegabilidad y mantenimiento de canales, con el Río Magdalena como prioridad, aprovechando las lecciones de los procesos anteriores.
- **Aeropuertos regionales.** Serían APP que integren la operación con la conectividad terrestre de acceso
- **Puertos.** incluidos los canales accesos a los puertos del Pacífico y el Caribe.
- **Transporte urbano y regional.** Las APP para sistemas de transporte masivo y trenes regionales se harían con cofinanciación Nación–territorio bajo reglas claras.

Responsable: MT, DNP, ANI, INVIAS y AEROCIVL

- **Desarrollo de APP en otros sectores:**
    - Hospitales
    - Colegios
    - Sedes universitarias
    - Establecimientos Penitenciarios, Unidades de Reacción Inmediata -URI-
    - Edificaciones Públicas

Responsable: DNP y ANI

5. APP de disponibilidad y mantenimiento por niveles de servicio

- **Mantenimiento de la red vial existente.** Estructuración de proyectos de APP que se pagarían por disponibilidad y desempeño, para rehabilitar y mantener corredores primarios, secundarios y regionales.

Responsable: MT, DNP, ANI e INVIAS

- **Plan Vial para para vías terciarias desde el INVIAS.** Se combinarían contratos por niveles de servicio con organizaciones comunitarias y empresas regionales, conectando con desarrollo rural y seguridad alimentaria.
- **Revisar el INVIR.**

Responsable: MT, DNP e INVIAS

6. Capacidad territorial para APP

- **Unidad nacional de apoyo técnico a APP subnacionales.** Desde el DNP, la ANI y la FDN se ofrecerían estructuración, acompañamiento y guías a departamentos y ciudades para desarrollar proyectos de infraestructura.

Responsable: MT, DNP, ANI, FDN

- **Programa de APP regionales para zonas periféricas.** Estaría orientado a cerrar brechas de conectividad en regiones como Orinoquía, Amazonía, Pacífico y La Mojana, con mayor participación de la Nación en el cierre financiero.

Responsable: MT, DNP, ANI, FDN

7. Sostenibilidad y resiliencia climática

- **Criterios obligatorios de resiliencia climática** en la estructuración, con análisis de riesgo de desastres y adaptación en el diseño y la matriz de riesgos.

Responsable: DNP, UPIT, INVIAS, ANI

- **Estándares Ambiental, Social y de Gobernanza** -ASG- **en las APP.** Esto abarca medición de huella de carbono, uso de materiales sostenibles y metas de empleo local y equidad de género en obra.

Responsable: MT, DNP y ANI

- **Corredores con infraestructura para movilidad eléctrica y de bajas emisiones.** Se incluirían estaciones de carga en áreas de servicio de las concesiones.

Responsable: MT, DNP, ANI e INVIAS

8. Transparencia, seguimiento y evaluación

- **Tablero público de APP.** Mostraría compromisos fiscales, avance físico y financiero, disputas, adiciones y desempeño de cada contrato.
- **Evaluación ex post obligatoria.** Se evaluarían las generaciones de concesiones (incluida 4G y 5G) para retroalimentar la política y comparar los resultados reales con lo proyectado.
- **Participación ciudadana y veedurías.** Se crearían espacios institucionalizados durante la estructuración y la ejecución, especialmente en temas de peajes y afectaciones prediales.

Responsable: MT, DNP, SECOP, ANI, INVIAS, AEROCIVIL

9. Fortalecimiento institucional

- **Fortalecer la ANI, el INVIAS y la AEROCIVIL.** Esto implica planta técnica estable, carrera especializada y capacidad de supervisión contractual.

- **Reformar el esquema de interventorías.** Los incentivos deben alinearse con resultados y evitar conflictos de interés.
- **Programa de formación en APP** para servidores públicos del nivel nacional y territorial.

Responsable: MT y DNP

10. Impulsar y fomentar las APP de iniciativa Privada mediante ajustes normativos:

- **Cambio normativo:** Autorizar que, en el proceso de selección abreviada de una iniciativa privada, el Originador pueda presentar un sobre con su propuesta económica al mismo tiempo que los competidores.

Responsable: MT y DNP

- **Cambio Reglamentario:** Revisar el artículo 2.2.2.1.5.12. Manifestación de Interés por terceros; numeral 3: "siempre que haya obtenido como mínimo un puntaje igual o superior al noventa por ciento (90%) del puntaje obtenido por la propuesta mejor calificada"

Responsable: MT, DNP y MHCP

PROPUESTA 10

Fortalecimiento a entidades sin ánimo de lucro y emprendimiento

Yesmina Morales Nemez
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

La propuesta parte de una premisa sencilla: las ESAL llegan donde el Estado por sí solo no alcanza a llegar. Fundaciones, asociaciones, corporaciones, organismos de acción comunal y entidades del sector solidario ejecutan hoy programas sociales, educativos, culturales, de salud y de reconstrucción territorial, pero lo hacen bajo un régimen disperso, desactualizado y con reglas de registro e inspección, vigilancia y control (IVC) heterogéneas.

Todo lo que se propone a continuación parte del fundamento constitucional consagrado en el artículo 366º que reza: "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. **Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."**

1. . Los diez mínimos obligatorios

Los diez mínimos responden a seis situaciones problemáticas y a cinco discusiones recientes identificadas en el trabajo del Proyecto de Ley ESAL que tuve la fortuna de liderar trabajado en elm arco de la Subcomisión de Prácticas Mercantiles de la CCB, mi experiencia como consultora de entidades sin ánimo de lucro, la labor investigativa de la que resulta la próxima publicación denominada "Las ESAL: Lo que la Norma no dice", y toman como punto de partida lo que el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 2294 de 2023 dejaron a medio camino.

1.1 Mandato expreso de una norma general unificado y especializada de las ESAL. El PND debe ordenar la preparación y radicación de un nuevo proyecto de ley que reúna en un solo cuerpo el régimen hoy disperso entre el Código Civil (arts. 633 a 652), los Decretos 1529 de 1990, 2150 de 1995 y 427 de 1996 y las normas sectoriales, y que elimine las 1 remisiones genéricas al Código de Comercio. Sobre esto, valdría la pena retomar lo ya Avanzado con la Subcomisión de Prácticas Mercantiles de la CCB y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

1.2 Acceso a crédito. Eliminar o reducir las barreras actuales que enfrentan las ESAL para poder acceder al crédito tradicional o en su defecto, la creación de alternativas complementarias para procurar la financiación de proyectos. Sobre este punto, resulta importante robustecer la seguridad, agilidad y cobertura de fondos estatales como el Fondo Emprender, la publicidad y garantías de sus convocatorias y acompañamiento propiciado por el SENA.

1.3 Registro único, digital e interoperable. Desarrollar el compromiso de las bases del PND 2022–2026 de modernizar el registro de las ESAL, con un registro nacional en las cámaras de comercio, interoperable con la DIAN, el SECOP y las autoridades de IVC.

1.4 Sistema coordinado de inspección, vigilancia y control. Asignar competencias sin vacíos ni duplicidades entre gobernaciones, Alcaldía de Bogotá, ministerios y superintendencias, con reglas de supervisión basada en riesgo y un procedimiento sancionatorio uniforme.

1.5 Depuración con garantías. Revisar el artículo 86 de la Ley 2294 de 2023: mantener la depuración de entidades inactivas, pero con notificación previa, oportunidad de subsanar y un trámite de liquidación simplificada que proteja el patrimonio con destinación social.

1.6 Régimen de las ONG extranjeras. Definir qué es una ESAL extranjera, cómo se registra, cómo opera en Colombia y desafíos frente al principio de igualdad con respecto a las ESAL nacionales, qué información reporta y ante quién responde.

1.7 Reglas para las operaciones de reorganización. Resolver por ley la transformación de ESAL en sociedad comercial y viceversa, la escisión de fundaciones, la fusión y la pertenencia a grupos empresariales, con salvaguardas para que el patrimonio social no se desvíe a fines lucrativos.

1.8 Marco contable y tributario proporcional. Revisar la aplicación del artículo 15 de la Ley 1314 de 2009 a las ESAL, y ajustar el Régimen Tributario Especial (arts. 19 y 356 a 364 del Estatuto Tributario) para que la carga de cumplimiento sea proporcional al tamaño de la entidad. Valorar efectos en el tiempo de las últimas iniciativas tributaries con impacto inicial en ESAL como es el caso del Decreto 173 de 2026 que pretendió ampliar el impuesto sobre el Patrimonio

1.9 Contratación y alianzas con el Estado transparentes. Consolidar un régimen único para los convenios del artículo 355 de la Constitución (Decreto 092 de 2017), las Asociaciones Público-Populares y de Iniciativa Público Popular (arts. 100 y 101 de la Ley 2294) y los convenios solidarios con organismos de acción comunal.

1.10 Información y financiamiento para el sector. Crear una cuenta satélite o sistema estadístico de las ESAL con el DANE, y líneas de crédito y cofinanciación de banca de desarrollo, a partir del precedente del artículo 289 de la Ley 2294 (crédito directo de Findeter a organizaciones comunales).

2. Qué, quién y cómo

Cada mínimo tiene un responsable líder y un vehículo concreto dentro del PND: artículo de la ley, línea de las bases o mandato de reglamentación con plazo.

#	Qué	**Quién** (líder/apoyo)	Cómo (vehículo en el PND)
1	**Ley general unificada de las ESAL**	Ministerio de Justicia y del Derecho / Ministerio del Interior, DNP, Subcomisión de Prácticas Mercantiles, CCB, Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernaciones, academia y gremios	Artículo que ordene radicar el proyecto de ley dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia del PND, con mesa técnica participativa
2	**Acceso a crédito**	Superintedencia Financiera, Superintendencia Solidaria, Cooperativas de ahorro y crédito, Fondo Emprender, Sena y Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cristalización de la obligación de establecer lineamientos y parametrización para asegurar el acceso al crédito de las ESAL y alternativas de financiación de proyectos.
3	**Registro único, digital e interoperable**	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Confecámaras y cámaras de comercio / DIAN, Colombia Compra Eficiente	Artículo de interoperabilidad del registro de ESAL con RUT, RUP y SECOP, con reglamentación en 6 meses

4	**Sistema coordinado de IVC**	Ministerio de Justicia / gobernaciones, Alcaldía de Bogotá, ministerios sectoriales, superintendencias	Artículo que distribuya competencias y cree un procedimiento sancionatorio único; protocolo de supervisión basada en riesgo
5	**Depuración con garantías**	Ministerio de Comercio y cámaras de comercio / autoridades de IVC	Modificación del artículo 86 de la Ley 2294: aviso previo, plazo para subsanar y liquidación simplificada con garantías del debido proceso
6	**Régimen de ESAL y ONG extranjeras**	Cancillería y Ministerio del Interior / APC-Colombia, UIAF, cámaras de comercio/Superintendencia de Sociedades	Definición legal, registro obligatorio de la sucursal o representación y deber de reporte con establecimiento de un periodo de 6 meses para estudio de viabilidad de igualar el regimen de registro al de las nacionales y su reglamentación
7	**Operaciones de reorganización**	Ministerio de Justicia / Superintendencia de Sociedades, autoridades de IVC	Reglas de transformación, escisión, fusión y grupos, con autorización previa de la autoridad de IVC y destinación del remanente
8	**Marco contable y tributario proporcional**	Ministerio de Hacienda y DIAN / Consejo Técnico de la Contaduría Pública	Revisión del artículo 15 de la Ley 1314 de 2009 y reglas simplificadas del RTE por tamaño
9	**Contratación y alianzas transparentes**	DNP y Colombia Compra Eficiente / Ministerio del Interior	Reglamento único de convenios con ESAL, APP populares y convenios solidarios, con publicidad en SECOP II
10	**Información y financiamiento**	DANE y DNP / Findeter, Bancoldéx, Fondo Nacional de Garantías, Fondo Emprender, Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cuenta satélite de las ESAL y líneas de crédito y garantías para entidades registradas y al día
11	**Fortalecimiento de programas de educación para las ESAL, administradores y miembros**	MEN, Universidad Externado de Colombia, SENA, JW Miller Abogados, Cámaras de Comercio, Gobernaciones y Alcaldías	Otorgamiento de becas o apoyo a fondos privados como Educación Estrella de la UEC para la financiación de matrículas a programas de posgrados sobre Entidades sin Ánimo de Lucro en universidades a fundadores, administradores y miembros de las ESAL

3. ¿Con qué?

La mayoría de los mínimos son normativos y se ejecutan con la capacidad instalada de las entidades; solo el registro, la información estadística y el financiamiento exigen recursos nuevos, que pueden cubrirse con fuentes ya existentes.

- **Instrumentos normativos:** artículos del PND, mandatos de reglamentación con plazo y el proyecto de estatuto general de las ESAL. Costo fiscal marginal.
- **Recursos del registro público:** los ingresos que las cámaras de comercio perciben por el registro de las ESAL deben financiar la digitalización e interoperabilidad del registro, en línea con la regla de las bases del PND 2022–2026 que destina esos recursos a programas de desarrollo empresarial.
- **Presupuesto General de la Nación:** asignación específica en el Plan Plurianual de Inversiones para el DANE (cuenta satélite) y para el fortalecimiento de las oficinas de IVC de las gobernaciones, así como para otorgamiento de becas a programas de posgrado especializados en ESAL en universidades, así como para fomentar el acceso a consultorías especializadas en ESAL por parte de organizaciones privadas.
- **Banca de desarrollo y garantías:** líneas de Findeter y Bancoldéx y garantías del Fondo Nacional de Garantías, siguiendo el modelo del artículo 289 de la Ley 2294.
- **Cooperación internacional:** recursos canalizados por APC-Colombia para el fortalecimiento institucional del sector, condicionados al registro y al reporte.
- **Capital académico y gremial:** mesas técnicas con universidades, la CCI Colombia, Confecámaras y redes de organizaciones, sin costo para el Estado. El costeo detallado de cada línea puede hacerse con la Metodología General Ajustada (MGA) que el DNP adoptó para este PND[2].

4. Insumos tenidos en cuenta

La propuesta se construyó sobre tres fuentes: el trabajo académico y gremial del Proyecto de Ley «ESAL», la Ley 2294 de 2023 y el marco del proceso de formulación del nuevo PND.

4.1. Proyecto de Ley «ESAL» de la Subcomisión de Prácticas Mercantiles de la CCI Colombia, liderado por mí como docente de la Universidad Externado de Colombia. Sus seis situaciones problemáticas —dispersión de normas, desactualización, remisiones, registro e IVC, ONG extranjeras y desconocimiento de la tipología— y sus cinco discusiones recientes —transformación en sociedad comercial, grupos empresariales, escisión de fundaciones, ESAL extranjeras y el artículo 15 de la Ley 1314 de 2009— son la columna de los mínimos 1, 4, 6, 7 y 8.

4.2. Ley 2294 de 2023, PND 2022–2026 «Colombia, Potencia Mundial de la Vida», en particular: el artículo 86, sobre disolución de oficio de ESAL no registradas o inactivas (mínimo 5); los artículos 100 y 101, sobre Asociaciones Público Populares y de Iniciativa Público Popular (mínimo 9); el artículo 289, sobre crédito directo de Findeter a organizaciones comunales (mínimo 10); y las bases del Plan, con el compromiso de modernizar el registro de las

[2] Disponible en: https://sts.dnp.gov.co/login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttps%253a%252f%252fmgaweb.dnp.gov.co%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpassive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2026-09-29T21%253a34%253a19Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=https%3a%2f%2fmgaweb.dnp.gov.co%2f&wctx=rm%3d0%26id%3dpassive%26ru%3d%252f&wct=2026-09-29T21%3a34%3a19Z

ESAL y la eficiencia de la IVC, y los convenios solidarios con organizaciones de acción comunal (mínimos 3, 4 y 9).

4.3. Proceso de formulación del PND 2026–2030 «de la Patria Milagro»: cronograma y ejes divulgados por el DNP (seguridad, calidad de vida, inversión privada, saneamiento fiscal y eficiencia del Estado), el límite de 15 iniciativas estratégicas por sector y la prioridad de reconstrucción tras el sismo del 10 de agosto de 2026.

4.4. Marco normativo vigente: artículos 38, 58, 355 y 366 de la Constitución; Código Civil, arts. 633 a 652; Decretos 1529 de 1990, 2150 de 1995, 427 de 1996 y 092 de 2017; Estatuto Tributario, arts. 19 y 356 a 364; Ley 1314 de 2009; Ley 2166 de 2021.

5. Criterios de priorización

Los diez mínimos se seleccionaron y ordenaron con cinco criterios; los tres primeros de la lista cumplen todos y condicionan la eficacia de los demás.

5.1. Carácter habilitante: se prioriza lo que es condición para lo demás. Así, por ejemplo, sin registro confiable no hay IVC eficaz, ni contratación transparente, ni estadística.

5.2. Seguridad jurídica: se prioriza lo que resuelve vacíos que hoy generan interpretaciones contradictorias entre autoridades, como las operaciones de reorganización y las ESAL extranjeras.

5.3. Coherencia con los ejes del nuevo PND: cada mínimo contribuye a la eficiencia del Estado, la transparencia en el uso de recursos públicos, la seguridad (prevención del uso indebido de ESAL) o la reconstrucción territorial con aliados privados sin ánimo de lucro.

5.4. Bajo costo fiscal y viabilidad inmediata: se privilegian medidas normativas y de interoperabilidad que no exigen nuevas entidades ni gasto recurrente significativo.

5.5. Continuidad de política y corrección de lo existente: se aprovechan los avances de la Ley 2294 de 2023 y se corrigen sus efectos no deseados, en lugar de empezar de cero.

Por el límite de 15 iniciativas estratégicas por sector, sugiero que los mínimos 1, 3 y 4 se presenten como iniciativa estratégica del sector justicia, y que los restantes se incorporen como artículos o líneas de las bases.

PROPUESTA 11

Digitalización, Innovación e Inteligencia Artificial en Colombia

Daniel Peña Valenzuela
Luis Alfonso Gómez Domínguez
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

SECCIÓN I: INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO

1.1. Presentación y objetivos

El presente documento constituye el aporte del Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM) de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030[3]. En el marco del proyecto institucional que busca contribuir, desde la academia, con insumos técnicos y jurídicos de alta calidad para la construcción de políticas públicas, este trabajo aborda de manera integral la problemática de la digitalización y la inteligencia artificial en Colombia.

La transformación digital y el desarrollo de la inteligencia artificial representan, sin lugar a dudas, los fenómenos más disruptivos del siglo XXI en materia económica, social y jurídica. Colombia, como nación que aspira a consolidar su posición en la economía global del conocimiento, enfrenta el imperativo de articular una visión estratégica coherente que integre estos avances tecnológicos en su plan de desarrollo nacional. El presente estudio responde a esa necesidad mediante la identificación sistemática de los aspectos críticos mínimos que deben ser incorporados en el PND 2026-2030.

El objetivo central de este documento es proporcionar a los formuladores de política pública un conjunto ordenado y priorizado de recomendaciones que permitan orientar la acción estatal y la participación del sector privado en materia de digitalización e inteligencia artificial[4]. Cada recomendación se estructura en torno a cuatro ejes fundamentales: qué incluir en el PND, qué entidad debe liderar su implementación, de qué manera proceder y con qué recursos financiar las intervenciones propuestas.

Adicionalmente, este trabajo busca tender puentes entre el análisis jurídico-regulatorio y las realidades técnicas y económicas del ecosistema digital colombiano. Para ello, se han consultado fuentes normativas, documentos de política pública, estudios sectoriales, pronunciamientos judiciales y las perspectivas de diversos actores del ecosistema, incluyendo gremios empresariales, entidades territoriales y organismos multilaterales.

[3]Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM). El presente documento forma parte del proyecto institucional de aportes al Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030.

[4]La metodología «Los 10» fue diseñada por el Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados como herramienta de síntesis regulatoria para la formulación de políticas públicas. Cada área temática identifica los diez aspectos críticos mínimos que deben incorporarse en el PND.

1.2. Marco metodológico: fases, insumos y productos del proyecto PND

La metodología adoptada en este documento se concibe como un proceso estructurado en ocho (8) fases distintas, cada una con un producto o entregable propio: (i) elementos generales; (ii) el documento de mínimos «Los 10»; (iii) la identificación y sistematización de los insumos; (iv) la formulación estructurada de la recomendación; (v) la identificación de fuentes de financiación; (vi) la presentación y divulgación; (vii) las reuniones de socialización y cabildeo; y (viii) el seguimiento del proceso legislativo, acompañado de una línea de tiempo o cronograma de trabajo[5]. La metodología fue concebida por el Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM) en el contexto del «Proyecto Plan Nacional de Desarrollo», conforme a la presentación metodológica de 31 de agosto de 2026. Su diseño responde a una iniciativa multiárea y multidisciplinaria, en la que cada área del Departamento y de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia puede contribuir, de manera coordinada, a la elaboración, discusión y seguimiento de propuestas para el PND.

Fase 1. Elementos generales: objetivo y frentes vinculados

La primera fase fija el propósito común y la arquitectura abierta de participación del proyecto. El objetivo se formula en los términos de la presentación: «Aportar constructivamente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y dejar las bases y metodología para seguir sus desarrollos y cumplimiento de metas». En cuanto a los frentes o áreas vinculadas, la presentación precisa: «Existirán tantos frentes como áreas del Departamento y la Facultad (Universidad) se sumen a la iniciativa». El producto de esta fase es, por tanto, la definición del objetivo general y la identificación de los frentes académicos y disciplinares que participarán en el trabajo, sin cerrar anticipadamente la incorporación de nuevas áreas[6].

Fase 2. Los 10: el documento de mínimos

La segunda fase organiza el trabajo de cada área alrededor de un documento de mínimos. Conforme a la presentación: «Cada área preparará un documento de Mínimos en que se expondrán, para cada tema, los 10 aspectos críticos mínimos que se deberán tener presentes e incluir en el PND en lo que hace a esa área». Este documento constituye el producto analítico central de cada frente: debe delimitar, priorizar y justificar los diez aspectos críticos mínimos correspondientes al tema estudiado, de modo que las conclusiones de las distintas áreas puedan integrarse posteriormente en un compendio común[7].

---

[5]Véase Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM), «Proyecto Plan Nacional de Desarrollo», presentación metodológica, 31 de agosto de 2026; véase asimismo Departamento Nacional de Planeación, «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026», Bogotá, 2022. El marco metodológico se inscribe en la tradición de planeación participativa establecida por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).

[6] Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM), Universidad Externado de Colombia, «Proyecto Plan Nacional de Desarrollo», presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, Fase 1 (elementos generales: objetivo y frentes vinculados).

[7] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 2 (documento de mínimos). Véase también DEM, «Documento de Trabajo Plan Nacional de Desarrollo», 6 de septiembre de 2026, que desarrolla la estructura de los diez mínimos (qué, quién, cómo y con qué) y exige explicitar los criterios de priorización utilizados.

Fase 3. Insumos: las diez fuentes de información

La tercera fase corresponde a la identificación, revisión y sistematización de las diez fuentes de información que alimentan el documento de mínimos y la formulación de las prioridades. En los términos de la presentación, los insumos comprenden las fuentes que se enumeran a continuación y constituyen la base documental, normativa, presupuestal, territorial y jurisprudencial del análisis. El producto de esta fase es una base de insumos organizada y trazable, que permita justificar cada prioridad y verificar la procedencia de las consideraciones incorporadas[8].

(i) Documentos CONPES vigentes: se analizan los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social que establecen lineamientos en materia de transformación digital, inteligencia artificial, economía naranja, seguridad digital y gobierno electrónico, entre otros[9].

(ii) Planes del gobierno saliente en empalme: se examinan los planes, programas y proyectos del gobierno que finaliza su mandato, con especial atención a aquellos en fase de empalme que requieren continuidad o ajuste.

(iii) Normas vinculantes: se revisa el marco normativo vigente, incluyendo leyes, decretos, resoluciones y circulares que regulan la digitalización, la protección de datos, el comercio electrónico, la ciberseguridad y la inteligencia artificial en Colombia.

(iv) Propuestas de campaña del gobierno entrante: se identifican los compromisos programáticos del gobierno electo en materia de tecnología, innovación y transformación digital, a fin de alinear las recomendaciones con la agenda política.

(v) Vigencias futuras: se evalúan los compromisos presupuestales de vigencias futuras aprobados por el CONFIS o el Congreso que tengan incidencia en el sector digital y tecnológico.

(vi) Peticiones de gremios: se incorporan las solicitudes y propuestas formuladas por los gremios empresariales del sector TIC, la industria del software, las fintech, las plataformas digitales y demás actores relevantes del ecosistema.

(vii) Estudios académicos: se consultan investigaciones, publicaciones y análisis producidos por centros de pensamiento, universidades y grupos de investigación, tanto nacionales como internacionales.

(viii) Expectativas territoriales: se recogen las necesidades y aspiraciones de las entidades territoriales en materia de conectividad, gobierno digital, apropiación tecnológica y reducción de brechas digitales.

(ix) Planes con apoyo multilateral: se revisan los programas y proyectos financiados o apoyados por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la OCDE, la CAF y las Naciones Unidas en materia de digitalización.

(x) Decisiones judiciales: se analizan los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia que inciden en la regulación del entorno digital, la protección de datos personales y los derechos digitales.

---

[8] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 3 (insumos). El Documento de Trabajo del 6 de septiembre de 2026 enumera como insumos, entre otros, los documentos CONPES vigentes, los planes y proyectos del gobierno saliente, las normas vinculantes, las propuestas del gobierno entrante, las vigencias futuras, las solicitudes de los gremios, los estudios académicos, las necesidades territoriales, los proyectos con cooperación internacional y las decisiones judiciales relevantes.

[9] Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Los documentos CONPES constituyen la principal herramienta de política pública del gobierno nacional y establecen lineamientos estratégicos sectoriales.

Fase 4. Qué, quién y cómo: la recomendación estructurada

La cuarta fase transforma los hallazgos de los insumos y del documento de mínimos en una recomendación estructurada para cada una de las diez prioridades. La presentación dispone que, para cada prioridad, se formule la recomendación señalando «(i) Qué se debe incluir en el PND; (ii) Qué entidad debe liderar el punto y cuáles deben apoyar su implementación; (iii) De qué manera o siguiendo qué procedimiento se sugiere proceder». El producto de esta fase es una recomendación estructurada para cada prioridad, con contenido, liderazgo institucional y procedimiento definidos; la dimensión relativa a los recursos se desarrolla y profundiza de manera específica en la Fase 5, sin perjuicio de que permanezca visible en la estructura cuádruple del documento[10].

- **Qué incluir en el PND:** definición precisa de la política, programa, proyecto o disposición normativa que se recomienda incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Qué entidad lidera:** identificación de la entidad o entidades del orden nacional, territorial o mixto que deben asumir la responsabilidad principal de la implementación.
- **De qué manera proceder:** descripción del mecanismo institucional, regulatorio o contractual mediante el cual se debe ejecutar la recomendación (ley, decreto, CONPES, programa sectorial, alianza público-privada, etc.).
- **Con qué recursos:** estimación indicativa de las fuentes de financiación disponibles o necesarias, incluyendo recursos del presupuesto general de la nación, vigencias futuras, regalías, cooperación internacional y participación del sector privado.

Fase 5. Con qué: identificación de fuentes de financiación

La quinta fase desarrolla de forma autónoma el componente «Con qué (recursos)». La presentación establece: «Para cada una de las 10 prioridades, se identificarán las fuentes de financiación que se puedan o deban usar para cada propósito». No basta, por tanto, con mencionar genéricamente la disponibilidad presupuestal: cada prioridad debe vincularse con fuentes concretas, condiciones de acceso, posibles responsables de gestión y, cuando sea posible, una estimación o ruta de movilización de recursos[11].

El producto de esta fase será una ficha o matriz financiera por prioridad, articulada con la recomendación de la Fase 4 e integrada, según corresponda, por apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, vigencias futuras, regalías, recursos territoriales, cooperación bilateral o multilateral, crédito público, alianzas público-privadas y aportes del sector privado.

Fase 6. Presentación: compilación y evento académico

La sexta fase asegura que los resultados lleguen oportunamente a quienes pueden decidir, apoyar o influir en el PND. La presentación resume esta finalidad así: «Los resultados se deben hacer conocer de los responsables». Comprende dos productos complementarios: (i) un compendio en el que se integren los documentos de las distintas áreas; y (ii) uno o varios eventos académicos para compartir las conclusiones con suficiente antelación[12].

[10] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 4 (qué, quién y cómo: la recomendación estructurada).
[11] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 5 (con qué: identificación de fuentes de financiación).
[12] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 6 (presentación: compilación y evento académico).

En cuanto al primer producto, la presentación señala: «Los documentos se incluirán en un compendio, sencillo, didáctico y oportuno. Se distribuirá a todos los que tengan alguna responsabilidad y capacidad de opinión». El compendio deberá funcionar como pieza de síntesis y circulación, de fácil consulta para las autoridades, entidades, organizaciones y demás actores con responsabilidad o capacidad de opinión.[13]

Respecto del segundo producto, la presentación indica: «Las conclusiones se compartirán en un evento académico con tiempo suficiente para que sean conocidas por los responsables». La planificación deberá permitir que se realicen varios eventos cuando las temáticas lo justifiquen, pues la propia presentación advierte: «Pensaría que pueden terminar siendo varios eventos en función de las temáticas abordadas».[14]

Fase 7. Reuniones de socialización y cabildeo

La séptima fase traduce la presentación pública en interlocución directa con los destinatarios de las conclusiones y se desarrolla en dos líneas de trabajo. La primera corresponde a cada área: «Cada área identificará sus públicos y coordinará reuniones de trabajo para darles a conocer en detalle las conclusiones». El producto será una agenda de públicos y reuniones de trabajo, con materiales y responsables de socialización definidos por cada frente.[15]

La segunda línea corresponde al Departamento: «El Departamento identificará los responsables en DNP, MHCP y el Congreso de la República, para con ellos tener reuniones de trabajo para darles a conocer el detalle de las conclusiones». Para efectos de esta fase, ello supone organizar una interlocución institucional dirigida, con identificación de contactos, preparación de insumos y registro de compromisos y observaciones.[16]

Fase 8. Seguimiento del proceso legislativo

La octava fase establece el mecanismo de continuidad e incidencia durante el ciclo de formulación y trámite del PND. La presentación dispone: «Los coordinadores del trabajo de cada área conformarán un equipo de seguimiento». Ese equipo será el producto institucional de esta fase y deberá mantener una visión coordinada de los avances, alertas, oportunidades de intervención y ajustes necesarios.[17]

Su mandato comprende vigilar «cada paso en el proceso de la formulación, presentación, discusión, aprobación y conciliación del PND» y procurar, «de las maneras más efectivas posible», que se acojan las recomendaciones y conclusiones. En consecuencia, el seguimiento no se agota en la entrega del documento, sino que acompaña las distintas etapas del trámite y permite actualizar la interlocución con las autoridades y actores relevantes.[18]

La fase deberá operar con una línea de tiempo o cronograma que ordene las actividades y permita planear la participación de los investigadores. La presentación lo expresa así: «Creo que debemos incluir una línea de tiempo o cronograma para el desarrollo del trabajo, de manera tal que los investigadores puedan planear su participación

[13] Ibíd.

[14] Ibíd.

[15] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 7 (reuniones de socialización y cabildeo).

[16] Ibíd.

[17] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 8 (seguimiento del proceso legislativo).

[18] Ibíd.

adecuadamente». El cronograma deberá articular, al menos, la preparación de los documentos de mínimos, la sistematización de insumos, la consolidación de recomendaciones, la compilación, los eventos, las reuniones y las actuaciones de seguimiento.19

La articulación de estas ocho fases configura un ciclo completo de producción, divulgación, interlocución e incidencia: parte de un objetivo común y una arquitectura abierta de frentes, se concreta en documentos de mínimos sustentados en diez fuentes, estructura recomendaciones con responsables, procedimientos y financiación, y culmina en su presentación, socialización y seguimiento durante el trámite del PND. En esta perspectiva, la estructura cuádruple que se desarrolla en los apartados operativos constituye un componente de la metodología integral, pero no la agota.

En el presente documento, esta metodología se aplica específicamente al ámbito de la digitalización y la inteligencia artificial. Los diez aspectos críticos mínimos se definen para ese dominio, se alimentan de insumos normativos, de política pública, académicos, territoriales, presupuestales y jurisprudenciales pertinentes, y se traducen en recomendaciones dirigidas a la transformación digital del Estado y de la economía, al desarrollo responsable de la IA y a la protección de derechos. De este modo, la sección 1.2 conecta la identificación de prioridades con sus responsables, procedimientos, fuentes de financiación, estrategias de divulgación y mecanismos de seguimiento para su eventual incorporación en el PND 2026-2030.20

1.3. Alcance del documento: sector público y privado en economía de mercado

El alcance del presente documento abarca tanto el sector público como el sector privado, en reconocimiento de que la digitalización y la inteligencia artificial son fenómenos transversales que no pueden ser abordados exclusivamente desde la acción estatal.[21] En el marco de una economía de mercado, como la consagrada en la Constitución Política de Colombia, la transformación digital requiere la participación activa y coordinada de ambos sectores.

Desde la perspectiva del sector público, el documento analiza las obligaciones del Estado en materia de gobierno digital, prestación de servicios públicos electrónicos, contratación pública digital, interoperabilidad de sistemas de información, gestión de datos abiertos y regulación del ecosistema digital. Se abordan igualmente las responsabilidades de vigilancia, inspección y control que ejercen las superintendencias y demás autoridades administrativas sobre los mercados digitales.[22]

Desde la perspectiva del sector privado, se examinan las condiciones regulatorias necesarias para fomentar la inversión, la innovación y el emprendimiento en el sector tecnológico. Se presta especial atención a los marcos normativos que inciden en la actividad empresarial digital, incluyendo la protección de datos personales, la propiedad intelectual sobre sistemas de

---

[19] Ibíd.

[20] Sobre la elaboración, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, véanse los artículos 339 a 341 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo.

[21] Sobre la importancia de la articulación público-privada en materia de transformación digital, véase OCDE, «Digital Government Review of Colombia», OECD Publishing, París, 2018; y Banco Mundial, «Colombia Digital Acceleration Report», Washington D.C., 2023.

[22] Conforme al artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

inteligencia artificial, la responsabilidad civil por daños causados por algoritmos, la competencia en mercados digitales y la regulación de plataformas.

Es pertinente señalar que este documento concibe la digitalización y la inteligencia artificial como asuntos transversales que permean la totalidad de los sectores económicos y sociales. No se trata, por tanto, de un análisis sectorial limitado a la industria tecnológica, sino de un estudio que reconoce el carácter habilitante de estas tecnologías para el desarrollo económico, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y la modernización institucional.[23]

En el contexto de la economía digital global, Colombia ha logrado avances significativos en los últimos años, particularmente en materia de gobierno digital, conectividad y adopción de tecnologías de la información. Sin embargo, persisten brechas considerables en infraestructura digital, capital humano especializado, investigación y desarrollo en inteligencia artificial, y regulación adaptativa de los mercados digitales.[24] El presente documento aspira a contribuir al cierre de estas brechas mediante la formulación de propuestas concretas, técnicamente fundamentadas y jurídicamente viables, que orienten la acción del Estado y del sector privado durante el periodo 2026-2030.

> "La transformación digital no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar objetivos superiores de desarrollo humano, inclusión social y competitividad económica. El Plan Nacional de Desarrollo debe reflejar esta visión integral." (Principio orientador del presente documento)

Con estas premisas, el documento se organiza en secciones temáticas que abordan cada uno de los diez aspectos críticos mínimos identificados, precedidos por un marco conceptual que delimita los principales conceptos técnicos y jurídicos relevantes. Cada sección incluye un diagnóstico del estado actual, un análisis de los insumos disponibles, la formulación de la prioridad y las recomendaciones específicas estructuradas en torno a las cuatro dimensiones operativas previamente descritas.

SECCIÓN II: MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA: DOCUMENTOS CONPES

Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) constituyen el principal instrumento de planificación estratégica del Estado colombiano en materia de transformación digital e inteligencia artificial. Desde 2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha impulsado una serie de documentos CONPES que, en su conjunto, configuran un ecosistema normativo y de política pública orientado a insertar al país en la economía digital global, fortalecer las capacidades institucionales y proteger los derechos de los ciudadanos en el entorno digital.

El CONPES, en tanto máxima autoridad de planeación nacional, emite documentos que, si bien carecen de fuerza vinculante directa, orientan la acción gubernamental y establecen compromisos institucionales con plazos, recursos y responsables específicos.[25] En el ámbito de la digitalización y la inteligencia artificial, estos documentos han trazado una hoja de ruta

[23] Naciones Unidas, E-Government Survey 2024: Colombia ocupa la posición 68 entre 193 países en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI), con un valor de 0,7793.

[24] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4144 de 2025, «Política Nacional de Inteligencia Artificial»; véase también CONPES 3975 de 2019, «Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial».

[25] El CONPES, creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

progresiva que abarca desde la explotación de datos masivos hasta la formulación de marcos éticos para sistemas autónomos.

2.1. CONPES 3975 de 2019: Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial

El Documento CONPES 3975 fue aprobado el 8 de noviembre de 2019 y representa el instrumento de política pública más ambicioso de Colombia en materia de transformación digital e inteligencia artificial.[26] Este documento fue elaborado bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con la participación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital.

El objetivo central del CONPES 3975 consiste en articular una estrategia integral que permita al Estado colombiano aprovechar las oportunidades derivadas de la cuarta revolución industrial. El documento reconoce que la transformación digital no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar mayores niveles de productividad, inclusión social y bienestar ciudadano. En este sentido, la política se orienta hacia la construcción de un entorno habilitante que facilite la adopción tecnológica tanto en el sector público como en el privado.

> "Potenciar la generación de valor social y económico en el país a través del uso estratégico de tecnologías digitales en el sector público y el sector privado, para impulsar la productividad y favorecer el bienestar de los ciudadanos." (CONPES 3975 de 2019)

Para la consecución de este objetivo, el documento establece cuatro objetivos específicos que estructuran el conjunto de intervenciones gubernamentales:[27]

1. Línea 1: Disminuir las barreras que impiden la incorporación de tecnologías digitales en el sector privado y en el sector público, para facilitar la transformación digital del país.
2. Línea 2: Crear condiciones habilitantes para la innovación digital en los sectores público y privado, como medio para aumentar la generación de valor económico y social mediante nuevos procesos y productos.
3. Línea 3: Fortalecer las competencias del capital humano para afrontar la cuarta revolución industrial (4RI), con el fin de asegurar el recurso humano requerido.
4. Línea 4: Desarrollar condiciones habilitantes para preparar a Colombia para los cambios económicos y sociales que conlleva la inteligencia artificial, reconociendo esta tecnología como un acelerador clave de la transformación digital.

[26]Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3975 de 2019, "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial", aprobado el 8 de noviembre de 2019. Bogotá, D.C.

[27] CONPES 3975 de 2019, sección de objetivos específicos. La política se formuló con un horizonte de cinco años.

Un aspecto particularmente relevante del CONPES 3975 es la definición oficial de inteligencia artificial adoptada por el Estado colombiano. El documento define la IA como:[28]

> "Un campo de la informática dedicado a resolver problemas cognitivos comúnmente asociados con la inteligencia humana o seres inteligentes, entendidos estos como aquellos que pueden adaptarse a situaciones cambiantes. Como tal, abarca el aprendizaje automático, el razonamiento, la percepción, el procesamiento de lenguaje natural, la robótica, entre otros." (CONPES 3975 de 2019)

Esta definición reviste importancia jurídica en la medida en que constituye el primer pronunciamiento oficial del Estado colombiano sobre el alcance conceptual de la inteligencia artificial, y sirve como referente interpretativo para la regulación sectorial que se ha desarrollado con posterioridad. Nótese que la definición adopta un enfoque funcional, centrado en las capacidades cognitivas que los sistemas buscan replicar, más que en una descripción técnica específica de algoritmos o arquitecturas computacionales.

Entre sus acciones se encuentran la elaboración de un marco ético para la inteligencia artificial —que dio origen al Marco Ético para la IA en Colombia de 2021— y la exploración de esquemas de experimentación regulatoria que permitan probar tecnologías emergentes en entornos controlados.[29]

La experimentación regulatoria reconoce que el marco normativo vigente puede resultar insuficiente para tecnologías de rápida evolución. Las areneras permiten que empresas y entidades públicas experimenten con soluciones innovadoras bajo supervisión regulatoria, generando evidencia que informe la posterior formulación de normas.[30] En Colombia, la Superintendencia Financiera puso en marcha en 2018 laArenera, su espacio de pruebas de supervisión, al que se sumó el espacio controlado de prueba creado por el Decreto 1234 de 2020; según la propia Superintendencia, a septiembre de 2026 esa experiencia acumulaba 18 proyectos aprobados, 17 salidas exitosas y un piloto en operación.[31]

2.2. CONPES 3920 de 2018: Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)El CONPES 3920 fue aprobado el 17 de abril de 2018 y constituye el antecedente inmediato del CONPES 3975 en la construcción del ecosistema digital colombiano.[32] Este documento aborda específicamente la problemática de la explotación de datos masivos (Big Data) como

[28] CONPES 3975 de 2019. La definición es retomada por la Superintendencia de Industria y Comercio en la Circular Externa 002 de 2024.

[29] CONPES 3975 de 2019, Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

[30] La Financial Conduct Authority (FCA) del Reino Unido puso en funcionamiento en 2016 el primer sandbox regulatorio del sector financiero, modelo que inspiró experiencias posteriores en otras jurisdicciones.

[31] Superintendencia Financiera de Colombia, «La experimentación controlada fortalece la supervisión de la innovación financiera», 4 de septiembre de 2026; Decreto 1234 de 2020 (espacio controlado de prueba para actividades de innovación financiera). https://www.superfinanciera.gov.co/10116245

[32]Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3920 de 2018, "Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)", aprobado el 17 de abril de 2018. Bogotá, D.C.

motor de desarrollo económico y social, reconociendo que los datos se han convertido en un activo estratégico fundamental para la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado.

El objetivo general del CONPES 3920 es "aumentar el aprovechamiento de datos" en Colombia, entendido como la capacidad del país para generar, recolectar, almacenar, procesar, analizar y utilizar datos de manera eficiente y responsable. El documento identifica como principal obstáculo la fragmentación de la información pública, la escasa cultura de datos en las entidades gubernamentales y la ausencia de un marco jurídico claro para el intercambio de datos entre entidades.

El documento estructura su plan de acción en torno a cuatro ejes fundamentales:[33]

- **Disponibilidad de datos:** Promover la generación, apertura y acceso a datos de calidad, tanto públicos como privados, mediante estándares de interoperabilidad y plataformas de datos abiertos.
- **Seguridad jurídica:** Fortalecer el marco normativo para garantizar certeza jurídica en el tratamiento, intercambio y explotación de datos, particularmente en lo relativo a la protección de datos personales y la propiedad intelectual sobre bases de datos.
- **Capital humano:** Formar profesionales con competencias en ciencia de datos, analítica avanzada y gestión de información, tanto en el sector público como en el sistema educativo formal.
- **Cultura de datos:** Fomentar una cultura organizacional orientada a la toma de decisiones basada en evidencia, promoviendo el uso de datos en todos los niveles de gobierno y en el sector empresarial.

La inversión total prevista para la implementación del CONPES 3920 asciende a 16.728 millones de pesos, con un período de implementación de cinco años.[34] La implementación de la política fue liderada por el DNP y el MinTIC, con la participación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en lo relativo a la calidad y estandarización de los datos estadísticos.

Resulta pertinente señalar que el CONPES 3920 anticipó muchas de las necesidades que posteriormente serían abordadas por el CONPES 3975, especialmente en lo relativo a la infraestructura de datos como condición habilitante para el desarrollo de la inteligencia artificial. La disponibilidad de conjuntos de datos de calidad, etiquetados y accesibles, es un requisito previo indispensable para el entrenamiento de modelos de aprendizaje automático, lo cual establece un vínculo sustantivo entre ambos instrumentos de política.

[33] CONPES 3920 de 2018, sección de plan de acción.

[34] CONPES 3920 de 2018: el DNP y el MinTIC liderarán la implementación de la política en un período de cinco años, con inversiones por 16.728 millones de pesos.

2.3. CONPES 3995 de 2020: Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital

Aprobado el 1 de julio de 2020, el CONPES 3995 aborda una dimensión esencial de la transformación digital: la confianza y seguridad en el entorno digital.[35] Este documento reconoce que la digitalización acelerada de la economía y la sociedad colombiana genera nuevos riesgos y vulnerabilidades que requieren una respuesta institucional coordinada. La pandemia de COVID-19, que se encontraba en pleno desarrollo al momento de la aprobación del documento, aceleró la urgencia de estas medidas.

El documento se estructura en torno a tres ejes estratégicos que buscan fortalecer la postura de seguridad digital del país, tanto en el sector público como en el privado, reconociendo que la confianza digital es condición necesaria para el éxito de las demás políticas de transformación digital.

5. **Eje 1:** Fortalecer las capacidades en seguridad digital de los ciudadanos, del sector público y del sector privado del país, mediante programas de sensibilización, formación especializada y desarrollo de capacidades técnicas de respuesta a incidentes cibernéticos.
6. **Eje 2:** Actualizar el marco de gobernanza de la seguridad digital, fortaleciendo la institucionalidad existente y creando mecanismos de coordinación interinstitucional para la gestión de riesgos de seguridad digital a escala nacional.
7. Eje 3: Analizar la adopción de modelos, estándares y marcos de trabajo en materia de seguridad digital, con énfasis en nuevas tecnologías.

Las acciones del CONPES 3995 se previeron para el período 2020-2022, con una inversión total aproximada de 8.342 millones de pesos.[36] Esa asignación debe leerse frente a la magnitud creciente de las amenazas cibernéticas que enfrenta el país, especialmente después de la pandemia.

Es importante situar el CONPES 3995 en su contexto histórico. Este documento no surge en el vacío, sino que es el resultado de una evolución progresiva de la política de seguridad digital en Colombia, cuyos antecedentes principales son el CONPES 3701 de 2011 (Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa) y el CONPES 3854 de 2016 (Política Nacional de Seguridad Digital).[37] El CONPES 3701 creó las primeras instituciones dedicadas a la ciberseguridad, como el Centro Cibernético Policial y el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT), mientras que el CONPES 3854 introdujo el enfoque de gestión de riesgos digitales alineado con las recomendaciones de la OCDE.

---

[35]Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3995 de 2020, "Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital", aprobado el 1 de julio de 2020. Bogotá, D.C.

[36] CONPES 3995 de 2020: el logro de las condiciones descritas se dará en el período comprendido entre 2020 y 2022, con una inversión total aproximada de 8.342 millones de pesos.

[37]Cfr. CONPES 3701 de 2011, "Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa", y CONPES 3854 de 2016, "Política Nacional de Seguridad Digital". Estos documentos establecieron los fundamentos institucionales sobre los cuales se construyó el CONPES 3995.

2.4. CONPES 4012 de 2020: Política Nacional de Comercio Electrónico

El CONPES 4012 fue aprobado el 30 de noviembre de 2020 con el propósito de impulsar el comercio electrónico en las empresas y en la ciudadanía.[38] El documento se elaboró en un contexto marcado por la pandemia de COVID-19: de acuerdo con la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, entre abril y julio de 2020 las ventas por comercio electrónico crecieron 65,7 % y las transacciones 53,8 %.[39]

La inversión total prevista para la ejecución del CONPES 4012 asciende a 88.339 millones de pesos, con un horizonte de cinco años (2021-2025). Entre sus metas se cuentan la capacitación de más de 3.900 mipymes y de cerca de 20.000 empresarios y emprendedores en comercio electrónico.[40]

El CONPES 4012 toma como referente normativo fundamental la Ley 527 de 1999, conocida como la Ley de Comercio Electrónico, que constituye el marco legal primigenio para las transacciones electrónicas en Colombia.[41] Esta ley, inspirada en la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico de 1996, estableció los principios de equivalencia funcional, neutralidad tecnológica y no discriminación del soporte electrónico, que continúan siendo los pilares del régimen jurídico del comercio electrónico colombiano. Tras más de dos décadas de vigencia, la Ley 527 enfrenta retos que podrían requerir actualizaciones significativas para abordar fenómenos como las plataformas digitales, la economía colaborativa y los contratos inteligentes (smart contracts).

Entre las líneas de acción del CONPES 4012 se encuentran la evaluación de los costos asociados a las transacciones digitales, la generación de confianza ciudadana en el comercio electrónico —incluida una guía de protección al consumidor— y la promoción de buenas prácticas en el sector postal y logístico.

2.5. CONPES 4069 de 2021: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031

El CONPES 4069 fue aprobado el 20 de diciembre de 2021 y constituye la hoja de ruta decenal del país en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTeI).[42] Con una visión a diez años (2022-2031), este documento trasciende los horizontes

---

[38]Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4012 de 2020, "Política Nacional de Comercio Electrónico", aprobado el 30 de noviembre de 2020. Bogotá, D.C.

[39] Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (2020), citada en Consultorsalud, «Estas son las claves de la política nacional de comercio electrónico», diciembre de 2020.

[40] MinTIC, «Gobierno Nacional aprueba la hoja de ruta para impulsar el comercio electrónico en el país», 1 de diciembre de 2020.

[41]Ley 527 de 1999, "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 43.673 del 21 de agosto de 1999.

[42]Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4069 de 2021, "Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031", aprobado el 20 de diciembre de 2021. Bogotá, D.C. Este documento fue elaborado en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 1951 de 2019.

temporales de los demás CONPES analizados y establece las bases para una transformación estructural del sistema nacional de CTeI.

El CONPES 4069 cuenta con una inversión indicativa de aproximadamente 1,15 billones de pesos, a la que se suman más de 30 billones asociados a beneficios tributarios y al Sistema General de Regalías (SGR) en 2022-2031, lo cual lo convierte en el documento CONPES de mayor magnitud presupuestal en el ámbito de la innovación.[43] Como impacto esperado, la política busca elevar la inversión en investigación y desarrollo (I+D) al 1 % del PIB, con un 0,6 % de origen privado.

El documento se articula en torno a siete ejes estratégicos:

- Eje 1: Fortalecer el talento y el empleo en CTI.
- Eje 2: Incrementar la generación de conocimiento.
- Eje 3: Promover el uso del conocimiento mediante su adopción y transferencia.
- Eje 4: Fomentar la apropiación social del conocimiento.
- Eje 5: Aprovechar las potencialidades regionales e internacionales de la CTI.
- Eje 6: Dinamizar el Sistema Nacional de CTI y su gobernanza.
- Eje 7: Mejorar la financiación de la CTI.

En lo que concierne a la inteligencia artificial, los ejes de generación de conocimiento y de adopción y transferencia ofrecen el marco para financiar investigación aplicada en IA y articularla con las políticas de transformación digital, evitando la duplicación de esfuerzos.

2.6. CONPES 4098 de 2022: Competitividad Agropecuaria (componente digital)

El CONPES 4098 de 2022, dedicado a la competitividad del sector agropecuario colombiano, incluye un componente digital de particular relevancia para el análisis de la inteligencia artificial en sectores productivos específicos.[44] Este documento reconoce que la agricultura digital y la ciencia de datos aplicada al sector agropecuario constituyen herramientas fundamentales para incrementar la productividad, reducir pérdidas poscosecha y mejorar la competitividad de los productores colombianos en los mercados internacionales.

El componente digital del CONPES 4098 se orienta al uso de información sectorial y de la ciencia de datos para mejorar la productividad agropecuaria. La brecha digital rural es uno de los principales obstáculos para esa modernización, por lo que la política debe complementarse con intervenciones en conectividad y competencias digitales de los productores.

Entre las aplicaciones de inteligencia artificial compatibles con los objetivos de ese documento se encuentran los sistemas de predicción de cosechas basados en datos satelitales y meteorológicos, las plataformas de comercialización digital que

[43] DNP, «CONPES aprobó política de ciencia, tecnología e innovación (CTI)», 27 de diciembre de 2021. https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-aprobo-politica-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-CTI.aspx

[44] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4098 de 2022, «Política para impulsar la competitividad agropecuaria». Bogotá, D.C.

conecten a productores con compradores, los sistemas de trazabilidad y las herramientas de diagnóstico fitosanitario asistidas por visión artificial. Estas aplicaciones evidencian el carácter transversal de la IA y su potencial en sectores tradicionalmente rezagados en la adopción digital.

2.7. Análisis integrado de la política CONPES en materia digital

El análisis integrado de los documentos CONPES examinados permite identificar un patrón coherente de construcción institucional progresiva en materia de digitalización e inteligencia artificial.[45] Desde el CONPES 3920 de 2018 hasta el CONPES 4098 de 2022, se observa una evolución que parte de las condiciones habilitantes básicas (explotación de datos) y avanza hacia aplicaciones sectoriales específicas (agricultura digital), pasando por la formulación de políticas generales de transformación digital (CONPES 3975) y seguridad digital (CONPES 3995).

No obstante, el análisis también revela vacíos significativos y desafíos pendientes en la implementación. En primer lugar, existe una brecha considerable entre la formulación de políticas y su ejecución efectiva: varios de los compromisos establecidos en los documentos CONPES anteriores a 2020 presentan rezagos en su cumplimiento, particularmente aquellos relacionados con la formación de capital humano especializado y la creación de infraestructura de datos de calidad. En segundo lugar, la articulación interinstitucional sigue siendo un desafío, dado que las responsabilidades se distribuyen entre múltiples entidades con competencias superpuestas.

> A este conjunto se sumó el CONPES 4144 de 2025, Política Nacional de Inteligencia Artificial, con 106 acciones, seis ejes estratégicos y una inversión de 479.273 millones de pesos hasta 2030, que se analiza en la sección VII.[46]

Adicionalmente, se observa la ausencia de un marco normativo integral que consolide en un solo cuerpo legal las disposiciones dispersas sobre transformación digital, inteligencia artificial, protección de datos, comercio electrónico y seguridad digital. Esta fragmentación normativa genera incertidumbre jurídica y dificulta la aplicación coherente de las políticas públicas.[47]

Tabla resumen: Documentos CONPES en materia digital y de inteligencia artificial

[45] Elaboración propia con base en los documentos CONPES citados en esta sección.

[46] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4144, «Política Nacional de Inteligencia Artificial», aprobado el 14 de febrero de 2025.

[47] Elaboración propia. La suma de las inversiones de los documentos CONPES 3920, 3995, 4012 y 4069 se aproxima a 1,27 billones de pesos; el CONPES 4144 de 2025 agrega 479.273 millones de pesos hasta 2030.

Documento CONPES	Fecha de aprobación	Objeto principal	Inversión (millones COP)	Entidades líderes
CONPES 3920 de 2018	17 de abril de 2018	Explotación de datos (Big Data)	16.728	DNP, MinTIC, DANE
CONPES 3975 de 2019	8 de noviembre de 2019	Transformación digital e inteligencia artificial	No especificada de forma consolidada	DNP, MinTIC, MinComercio
CONPES 3995 de 2020	1 de julio de 2020	Confianza y seguridad digital	8.342	DNP, MinTIC, MinDefensa
CONPES 4012 de 2020	30 de noviembre de 2020	Comercio electrónico	88.339	DNP, MinTIC, MinComercio
CONPES 4069 de 2021	20 de diciembre de 2021	Ciencia, tecnología e innovación 2022-2031	≈ 1,15 billones + beneficios tributarios y SGR	DNP, MinCiencias
CONPES 4098 de 2022	2022	Competitividad agropecuaria (componente digital)	No desglosada	DNP, MinAgricultura

La tabla precedente evidencia la magnitud del esfuerzo de planificación estatal en materia digital. La inversión acumulada se aproxima a 1,27 billones de pesos, lo cual refleja un compromiso presupuestal significativo. No obstante, es preciso señalar que la mera asignación presupuestal no garantiza la efectividad de las políticas: resulta indispensable fortalecer los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas para asegurar que los recursos se traduzcan en resultados tangibles para la ciudadanía.

En conclusión, los documentos CONPES analizados conforman un marco de política pública robusto, aunque fragmentado, para la transformación digital y la inteligencia artificial en Colombia. Su principal fortaleza radica en la visión integral que, en su conjunto, ofrecen del ecosistema digital, abarcando desde la infraestructura de datos hasta las aplicaciones sectoriales, pasando por la seguridad digital y la formación del capital humano. Su principal debilidad, en cambio, se encuentra en los desafíos de implementación y articulación interinstitucional que caracterizan la ejecución de políticas públicas transversales en el contexto colombiano.

III. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y DIGITALIZACIÓN

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) constituyen el instrumento rector de la política pública colombiana para cada cuatrienio presidencial. En materia de transformación digital, los tres últimos PND han evidenciado una evolución progresiva: desde el reconocimiento inicial de los datos como activo estratégico, pasando por la institucionalización de la transformación digital como eje transversal, hasta la integración de la inteligencia artificial y la ciberseguridad como componentes fundamentales de la política de Estado. El presente capítulo analiza cada uno de estos planes, identificando los avances normativos, los instrumentos creados y las metas alcanzadas en el proceso de digitalización del país.

3.1. PND 2014-2018: Todos por un Nuevo País (Ley 1753 de 2015)

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, denominado Todos por un Nuevo País, aprobado mediante la Ley 1753 de 2015, marcó un hito significativo en la política digital colombiana al reconocer explícitamente los datos como un activo generador de valor social y económico.[48]

Este plan se estructuró en torno a tres pilares fundamentales: paz, equidad y educación. Sin embargo, de manera transversal, incorporó una visión estratégica sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como habilitadoras del desarrollo. En particular, el capítulo dedicado a la competitividad e infraestructura estratégica contempló la expansión de la conectividad digital y la modernización del ecosistema TIC del país.

3.1.1. Gobierno electrónico e iniciativas de digitalización

El PND 2014-2018 fortaleció la Estrategia de Gobierno en Línea, que ya venía implementándose desde años anteriores, pero que en este período adquirió un impulso renovado. La estrategia buscaba que las entidades del Estado colombiano aprovecharan las TIC para mejorar la eficiencia administrativa, la transparencia y la participación ciudadana.[49]

- Implementación del componente de TIC para la Gestión, orientado a la eficiencia interna de las entidades públicas.
- Desarrollo del componente de TIC para Gobierno Abierto, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas mediante datos abiertos.
- Fortalecimiento del componente de TIC para Servicios, enfocado en la digitalización de trámites y servicios ciudadanos.
- Impulso al componente de Seguridad y Privacidad de la Información, sentando las bases para la protección de datos en el sector público.

3.1.2. Reconocimiento de los datos como activo estratégico

Una de las contribuciones más relevantes del PND 2014-2018 fue el reconocimiento formal de los datos como un recurso estratégico para la toma de decisiones públicas. Las Bases del Plan establecieron que la generación, recolección y análisis de datos debían constituir un eje central de la política pública, anticipando así el paradigma de la gobernanza basada en datos que se consolidaría en planes posteriores.[50]

El plan también sentó las bases para políticas posteriores de transformación digital al promover la interoperabilidad entre sistemas de información estatales, la creación de registros administrativos unificados y la apertura de datos gubernamentales. Estas iniciativas constituyeron los cimientos sobre los cuales se edificaría el marco normativo más ambicioso del siguiente cuatrienio.

---

[48]Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un Nuevo País'". Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

[49]Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), "Estrategia de Gobierno en Línea", 2014. Véase también el Decreto 2573 de 2014.

[50]Departamento Nacional de Planeación (DNP), "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País", capítulo sobre competitividad e infraestructura estratégica, 2015.

3.2. PND 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Ley 1955 de 2019)

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, representó un salto cualitativo en la política digital colombiana. Aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, este plan elevó la transformación digital a la categoría de prioridad estratégica nacional y proporcionó el marco institucional para la formulación de instrumentos fundamentales como el documento CONPES 3975 de 2019.[51]

3.2.1. Marco para el CONPES 3975 y la transformación digital como prioridad

El PND 2018-2022 creó las condiciones institucionales y presupuestales para la expedición del CONPES 3975, el primer documento de política pública en Colombia dedicado integralmente a la transformación digital y la inteligencia artificial. Este documento, que se analiza en detalle en otra sección del presente informe, estableció una hoja de ruta integral para la adopción de tecnologías emergentes en el sector público y privado.[52]

La transformación digital fue concebida no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar objetivos de equidad, productividad y modernización estatal. El plan reconoció que la brecha digital constituía un obstáculo estructural para el desarrollo y que su cierre requería una intervención coordinada entre múltiples sectores del Gobierno Nacional.

3.2.2. Pacto por la Transformación Digital de Colombia

Dentro de la estructura del PND, el denominado Pacto por la Transformación Digital de Colombia constituyó uno de los pactos transversales más ambiciosos. Este pacto se organizó en dos líneas: «Colombia se conecta», orientada a la masificación de la banda ancha y la inclusión digital, y «Hacia una sociedad digital e industria 4.0», orientada a una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado.[53]

- Masificación de la banda ancha y conectividad en zonas rurales mediante el programa Centros Digitales.
- Fortalecimiento de la industria de software y servicios TI como motor de competitividad.
- Promoción de la adopción tecnológica en micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes).
- Desarrollo de capacidades digitales en la fuerza laboral colombiana.

3.2.3. Beneficios tributarios para CTI en la Ley 1955 de 2019

[51]Ley 1955 de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'". Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019.

[52]Documento CONPES 3975 de 2019, "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial". Departamento Nacional de Planeación, 8 de noviembre de 2019.

[53]Ley 1955 de 2019, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, "Pacto por la Transformación Digital de Colombia: Gobierno, Empresas y Hogares Conectados con la Era del Conocimiento".

La Ley 1955 de 2019 modificó el régimen de incentivos tributarios para la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), relevante para el ecosistema digital. Estos beneficios se conceden a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en CTI (CNBT).[54]

8. El artículo 168 adicionó el artículo 256-1 al Estatuto Tributario, que permite a las micro, pequeñas y medianas empresas acceder a un crédito fiscal por inversiones en proyectos calificados de investigación, desarrollo tecnológico e innovación o por la vinculación de personal con título de doctorado.
9. El artículo 171 modificó el artículo 256 del Estatuto Tributario, relativo al descuento tributario por inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación.
10. Estos beneficios coexisten con la deducción por inversiones en CTI prevista en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, de manera que el CNBT califica los proyectos que pueden acceder a uno u otro instrumento.

Estos incentivos son relevantes para el ecosistema digital, pues permiten financiar proyectos de transformación digital, inteligencia artificial y analítica de datos que cumplan los criterios de calificación del CNBT.

3.3. PND 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida (Ley 2294 de 2023)

El Plan Nacional de Desarrollo vigente, denominado Colombia Potencia Mundial de la Vida, fue aprobado mediante la Ley 2294 de 2023. Este plan introdujo un enfoque diferenciado respecto de sus predecesores, priorizando la seguridad humana, la justicia social y la soberanía alimentaria como ejes centrales, al tiempo que integró la transformación digital como componente transversal orientado a la productividad y la reducción de brechas territoriales.[55]

3.3.1. La transformación digital en el PND 2022-2026

El PND 2022-2026 incorporó la transformación digital como motor de oportunidades e igualdad (artículo 143 de la Ley 2294 de 2023) y la vinculó con los objetivos de reindustrialización y diversificación productiva de la transformación «Transformación productiva, internacionalización y acción climática». Frente al plan anterior, centrado en la conectividad, este enfoque enfatiza la apropiación tecnológica y el desarrollo de capacidades nacionales en tecnologías emergentes.[56]

- Promoción de la economía popular y comunitaria mediante herramientas digitales.
- Fortalecimiento de la infraestructura de datos del Estado para la toma de decisiones basada en evidencia.
- Desarrollo de ecosistemas regionales de innovación digital con enfoque territorial.
- Impulso a la investigación y el desarrollo en inteligencia artificial, Internet de las Cosas y tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial.

---

[54] Ley 1955 de 2019, artículos 168 y 171; Estatuto Tributario, artículos 158-1, 256 y 256-1; Decreto 1011 de 2020, «por el cual se reglamenta el artículo 256-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 168 de la Ley 1955 de 2019».

[55]Ley 2294 de 2023, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'". Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.

[56]Ley 2294 de 2023, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, capítulo sobre "Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática". Departamento Nacional de Planeación, 2023.

3.3.2. Alineación del MinTIC con la transformación digital del Estado

El PND 2022-2026 asignó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) un rol central en la coordinación de la transformación digital del Estado, que se articula con las metas sectoriales del Plan en materia de gobierno digital, conectividad, apropiación tecnológica y ciberseguridad.[57]

El MinTIC ha sido designado como la entidad rectora para la implementación de la política de Gobierno Digital y la coordinación interinstitucional en materia de transformación digital. Entre sus metas prioritarias se encuentran la universalización del acceso a Internet en el territorio nacional, la digitalización integral de los trámites del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de ciberseguridad del sector público.

3.3.3. Seguridad humana, justicia social y gestión del riesgo digital

El eje de Seguridad Humana y Justicia Social del PND 2022-2026 incorporó de manera innovadora la dimensión digital de la seguridad ciudadana. El plan reconoce que la digitalización acelerada de la sociedad colombiana conlleva riesgos emergentes que requieren capacidades institucionales especializadas en gestión del riesgo digital, protección de datos personales, prevención del ciberdelito y garantía de los derechos fundamentales en entornos virtuales.[58]

- Fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y respuesta ante incidentes cibernéticos.
- Protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales.
- Desarrollo de mecanismos de justicia digital accesibles para la ciudadanía.
- Promoción de la alfabetización digital como herramienta de inclusión social.

3.3.4. Análisis de logros y metas pendientes

A la fecha, el PND 2022-2026 ha registrado avances significativos en la conectividad rural, mediante los programas de Centros Digitales y Última Milla. No obstante, persisten desafíos importantes en la implementación de la Estrategia de Transformación Digital para la Productividad, particularmente en lo relativo a la adopción tecnológica por parte de las MiPymes y la consolidación de ecosistemas regionales de innovación. La articulación entre la política digital y los objetivos de reindustrialización requiere un esfuerzo institucional sostenido que trascienda el horizonte del actual cuatrienio.

3.4. Análisis comparativo y evolución de la política digital en los PND

El análisis comparativo de los tres Planes Nacionales de Desarrollo revela una trayectoria evolutiva clara en la política digital colombiana. Mientras el PND 2014-2018 sentó las bases conceptuales al reconocer el valor estratégico de los datos y fortalecer el gobierno electrónico, el PND 2018-2022 institucionalizó la transformación digital como política de Estado con

[57] Ley 2294 de 2023, artículos 143 y 144; metas sectoriales del PND 2022-2026 para el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

[58] Ley 2294 de 2023, capítulo sobre "Seguridad Humana y Justicia Social". Véase también el catálogo de transformaciones del PND relativo a la protección integral de la ciudadanía en entornos digitales.

instrumentos concretos como el CONPES 3975. Por su parte, el PND 2022-2026 ha buscado ampliar el enfoque incorporando dimensiones de soberanía digital, seguridad humana y productividad inclusiva.[59]

La siguiente tabla presenta un análisis comparativo de las principales iniciativas digitales contempladas en cada plan:

Dimensión	PND 2014-2018	PND 2018-2022	PND 2022-2026
Enfoque digital principal	Gobierno electrónico y datos abiertos	Transformación digital integral	Soberanía digital y productividad inclusiva
Instrumento de política clave	Estrategia de Gobierno en Línea	CONPES 3975 – Política Nacional de TD e IA	Transformación digital como motor de oportunidades e igualdad (art. 143)
Rol de los datos	Reconocimiento como activo estratégico	Gobernanza de datos y apertura de datos públicos	Infraestructura de datos para decisiones basadas en evidencia
Conectividad	Expansión de infraestructura TIC	Masificación de banda ancha; Centros Digitales	Conectividad universal; Última Milla
Inteligencia artificial	No contemplada explícitamente	Marco Ético de IA (CONPES 3975)	Hoja de Ruta de IA de MinCiencias
Ciberseguridad	Seguridad de la información en el sector público	CONPES 3995 – Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital	Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027
Incentivos CTI	Incentivos limitados	Arts. 168 y 171 (crédito fiscal y descuento por inversiones en CTI)	Continuación del régimen con ajustes
Inclusión digital	Alfabetización digital básica	Capacidades digitales para la fuerza laboral	Economía popular digital; enfoque territorial

Como se observa en la tabla anterior, la política digital colombiana ha transitado desde un enfoque predominantemente técnico y orientado a la infraestructura hacia una visión más integral que incorpora dimensiones de equidad, seguridad y productividad. Esta evolución refleja tanto la maduración del ecosistema digital nacional como la influencia de las tendencias internacionales en materia de gobernanza tecnológica.

IV. SECTOR PÚBLICO: TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO

[59]Elaboración propia con base en las Leyes 1753 de 2015, 1955 de 2019 y 2294 de 2023, y sus respectivos documentos de Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

La transformación digital del Estado colombiano se ha construido sobre un andamiaje normativo robusto que abarca desde la regulación general del sector TIC hasta instrumentos especializados para la administración de justicia, la contratación pública y la ciberseguridad. Este capítulo examina los principales marcos normativos e institucionales que configuran la política de digitalización del sector público, analizando tanto sus fundamentos legales como su implementación efectiva.

4.1. Marco normativo TIC: Ley 1341 de 2009 y Ley 1978 de 2019

La Ley 1341 de 2009 constituye el pilar fundamental del marco normativo del sector TIC en Colombia. Esta ley definió los principios y conceptos sobre la sociedad de la información, estableció la institucionalidad del sector, creó la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y definió el régimen de habilitación general para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones.[60]

- Principios orientadores: neutralidad tecnológica, libre competencia, uso eficiente del espectro radioeléctrico y promoción de la inversión.
- Creación del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), hoy Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) por virtud de la Ley 1978 de 2019, como instrumento de financiación de la política TIC.
- Establecimiento del régimen de habilitación general, eliminando los títulos habilitantes específicos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

La Ley 1978 de 2019 modernizó sustancialmente el marco normativo TIC. Esta reforma tuvo como objetivos principales: (i) focalizar las inversiones para el cierre de la brecha digital; (ii) modernizar el marco institucional del sector; y (iii) establecer un régimen único y convergente para la asignación del espectro radioeléctrico. La ley transformó la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y fortaleció las funciones del MinTIC como ente rector del sector.[61]

Entre las reformas más significativas de la Ley 1978 de 2019 se destaca la ampliación del plazo de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, que pueden otorgarse hasta por veinte años y renovarse por períodos de hasta veinte años, así como la posibilidad de pagar parte de la contraprestación económica por el uso del espectro mediante obligaciones de hacer orientadas al cierre de la brecha digital.[62] Estas medidas buscaron incentivar la inversión privada en infraestructura de telecomunicaciones y la sostenibilidad de la política de conectividad.

4.2. Gobierno Digital: Decreto 1078 de 2015

El Decreto 1078 de 2015, en su calidad de Decreto Único Reglamentario del sector TIC, consolidó el marco regulatorio para la política de Gobierno Digital. Este decreto fue posteriormente modificado por el Decreto 1008 de 2018, que sustituyó la

[60]Ley 1341 de 2009, "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–". Diario Oficial No. 47.426 de 30 de julio de 2009.

[61]Ley 1978 de 2019, "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)". Diario Oficial No. 51.025 de 25 de julio de 2019.

[62] Ley 1341 de 2009, artículos 12 y 13, modificados por los artículos 9 y 10 de la Ley 1978 de 2019. El artículo 140 de la Ley 2294 de 2023 permitió que hasta el 90 % de la contraprestación se pague mediante obligaciones de hacer o de cobertura.

Estrategia de Gobierno en Línea por la Política de Gobierno Digital, ampliando su alcance y modernizando sus componentes.[63] Posteriormente, el Decreto 767 de 2022 subrogó estas disposiciones y estableció los lineamientos generales vigentes de la Política de Gobierno Digital.[64]

En su formulación de 2018, la Política de Gobierno Digital se estructuraba en torno a dos componentes principales: (i) TIC para el Estado, orientado a la modernización y eficiencia de la gestión pública mediante el uso estratégico de tecnologías digitales; y (ii) TIC para la Sociedad, enfocado en el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía a través de servicios digitales accesibles, participativos y transparentes.

- Habilitadores transversales: arquitectura empresarial, seguridad de la información, servicios ciudadanos digitales e interoperabilidad.
- Marco de referencia de arquitectura empresarial del Estado colombiano como guía para la gestión de TI en las entidades públicas.
- Lineamientos para la implementación de servicios ciudadanos digitales, incluyendo autenticación electrónica, carpeta ciudadana digital e interoperabilidad de sistemas.

4.3. Virtualidad en la administración de justicia: Ley 2213 de 2022

La Ley 2213 de 2022 hizo permanente el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, dando carácter definitivo a las medidas adoptadas transitoriamente mediante el Decreto Legislativo 806 de 2020, expedido en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19. Esta norma transformó de manera estructural la administración de justicia en Colombia al consagrar la virtualidad como un principio rector del proceso judicial.[65]

4.3.1. Audiencias virtuales y reglamentación del Consejo Superior de la Judicatura

La Corte Constitucional avaló el uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales al examinar el Decreto Legislativo 806 de 2020, siempre que se garanticen el debido proceso y el derecho de contradicción. En desarrollo de la Ley 2213 de 2022, el Consejo Superior de la Judicatura ha expedido acuerdos, circulares y protocolos para la realización de audiencias y diligencias por medios tecnológicos y para la gestión del expediente electrónico.[66]

---

[63]Decreto 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones". Modificado por el Decreto 1008 de 2018 que establece la Política de Gobierno Digital.

[64] Decreto 767 de 2022, «por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015».

[65]Ley 2213 de 2022, "Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales". Diario Oficial No. 52.067 de 13 de junio de 2022.

[66] Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020 (control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 de 2020); Ley 2213 de 2022.

4.3.2. Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial

La Rama Judicial ha formulado un Plan Estratégico de Transformación Digital que contempla la modernización integral de los sistemas de información judiciales, la implementación del expediente electrónico único y la adopción de herramientas de inteligencia artificial para la gestión judicial. Este plan busca superar las limitaciones históricas de la infraestructura tecnológica del sector justicia y posicionar a Colombia como referente regional en justicia digital.[67]

Entre los componentes más relevantes del plan se encuentran: la implementación de un sistema integrado de gestión judicial, la digitalización de los archivos judiciales históricos, la interoperabilidad con los sistemas de otras entidades del Estado y el desarrollo de herramientas de analítica de datos para la toma de decisiones en la administración de justicia.

4.4. Contratación pública electrónica

El sistema de contratación pública electrónica en Colombia se ha desarrollado sobre un marco normativo que incluye la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación), la Ley 1150 de 2007 (reformas para la eficiencia y transparencia) y el Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector). Estas normas, complementadas por regulaciones posteriores, han configurado un ecosistema de contratación pública progresivamente digitalizado.[68]

4.4.1. Colombia Compra Eficiente y la plataforma SECOP

Colombia Compra Eficiente, como agencia nacional de contratación pública, administra el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), plataforma tecnológica que centraliza la gestión de los procesos de contratación del Estado. La evolución del SECOP I al SECOP II representó un avance significativo al pasar de un sistema meramente informativo a una plataforma transaccional que permite la gestión integral del ciclo de contratación de manera electrónica.

- SECOP II: plataforma transaccional para la gestión completa del proceso de contratación pública.
- Tienda Virtual del Estado Colombiano: herramienta para compras directas mediante Acuerdos Marco de Precios y otros instrumentos de agregación de demanda.
- Transparencia y datos abiertos: publicación obligatoria de todos los procesos contractuales para el control ciudadano.

4.4.2. Compra pública de tecnología e innovación: Decreto 442 de 2022

El Decreto 442 de 2022 modificó el Decreto 1082 de 2015 para reglamentar la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación prevista en el artículo 36 de la Ley 2069 de 2020. Su aporte principal es el fortalecimiento de la

[67] Consejo Superior de la Judicatura, Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD).

[68] Ley 80 de 1993, "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"; Ley 1150 de 2007, "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993"; Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional en materia de contratación.

planeación contractual y del estudio del sector para que las entidades identifiquen necesidades que puedan satisfacerse con soluciones innovadoras; no crea nuevas modalidades de selección, pues estas son materia reservada a la ley.[69]

4.4.3. Acuerdos Marco de Precios para bienes y servicios TIC

Los Acuerdos Marco de Precios (AMP) para bienes y servicios TIC constituyen uno de los instrumentos más utilizados por las entidades estatales para la adquisición eficiente de tecnología. Colombia Compra Eficiente ha estructurado múltiples AMP que cubren categorías como equipos de cómputo, servicios de nube, licenciamiento de software, conectividad y servicios de ciberseguridad. Estos instrumentos permiten agilizar los procesos de contratación, obtener mejores condiciones comerciales por agregación de demanda y estandarizar las especificaciones técnicas de los bienes tecnológicos adquiridos por el Estado.

4.5. Hoja de Ruta de IA de MinCiencias (2024)

El 12 de febrero de 2024, la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación, Yesenia Olaya, presentó la Hoja de Ruta de Inteligencia Artificial para Colombia. Este documento estratégico establece la visión del país para el desarrollo y la adopción responsable de la inteligencia artificial, articulada en cinco ejes estratégicos que orientarán la política pública en la materia durante los próximos años.[70]

4.5.1. Los cinco ejes estratégicos y su tránsito a un CONPES

La Hoja de Ruta se estructura en cinco ejes estratégicos, entre ellos uno dedicado a la educación, la investigación y la innovación en IA, orientado a crear programas educativos y de talento que faciliten el acceso a esta tecnología en todas las comunidades. En su lanzamiento, la ministra anunció el propósito de traducir la hoja de ruta en un documento CONPES, propósito que se materializó con la aprobación del CONPES 4144 en febrero de 2025.

4.5.2. Programa ColombIA Inteligente

El programa ColombIA Inteligente, lanzado por MinCiencias en marzo de 2024 como parte de la materialización de la Hoja de Ruta, apoya la ejecución de proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación basados en inteligencia artificial y tecnologías aeroespaciales, orientados a resolver problemáticas regionales, e incluye recursos para estancias posdoctorales y para estudiantes de maestría.[71]

4.5.3. Cooperación internacional: UNESCO y Comisión Europea

---

[69] Decreto 442 de 2022, que modificó el Decreto 1082 de 2015 en relación con la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación (art. 36 de la Ley 2069 de 2020). https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-442-de-2022/

[70] MinCiencias, «Colombia ya cuenta con una Hoja de Ruta en Inteligencia Artificial», comunicado de 12 de febrero de 2024; DPL News, «Colombia establece hoja de ruta de Inteligencia Artificial», febrero de 2024.

[71] Impacto TIC, «‘ColombIA Inteligente’, programa que impulsa proyectos de Inteligencia Artificial en Colombia», 27 de marzo de 2024.

La Hoja de Ruta de IA se enmarca en un contexto de cooperación internacional activa. Colombia acogió de manera temprana la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial —fue sede de su lanzamiento regional— y MinCiencias se sumó a la articulación liderada por la UNESCO y la Comisión Europea para trabajar en la ética de la IA. Estos espacios facilitan la transferencia de conocimiento y la alineación con estándares internacionales.[72]

La participación de Colombia en la OCDE, que desde 2024 opera en alianza integrada con la Alianza Global sobre Inteligencia Artificial (GPAI), ha permitido al país intervenir en el debate regional sobre gobernanza algorítmica y contribuir a la construcción de marcos éticos y regulatorios adaptados a las realidades de América Latina.

4.6. Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027

La Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027 constituye el instrumento más reciente de la política colombiana en materia de ciberseguridad. Presentada oficialmente el 24 de junio de 2025, fue desarrollada en el marco del Comité Nacional de Seguridad Digital, con el apoyo de la Sección de Ciberseguridad del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA (OEA/CICTE). Contempla 29 acciones agrupadas en cuatro áreas: gobernanza de la seguridad digital, ciberresiliencia nacional, desarrollo de la fuerza laboral en ciberseguridad y adecuación del marco normativo.[73]

4.6.1. Centro de Operaciones de Seguridad (SOC) Nacional

Uno de los componentes de la Estrategia es la creación de un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC) Nacional, concebido como instancia técnica para el monitoreo, detección y respuesta ante incidentes cibernéticos. Según el MinTIC, durante 2025 el ColCERT amplió su vigilancia de 31 a cerca de 1.300 entidades en los 32 departamentos.[74]

4.6.2. Modernización regulatoria y cooperación internacional

La Estrategia contempla la adaptación y adecuación del marco normativo cibernético, área en la cual se discuten, entre otras materias, la protección de infraestructuras críticas y el reporte de incidentes. En materia de cooperación internacional, la Estrategia se construyó con el apoyo de la OEA y promueve la coordinación, colaboración y cooperación multisectorial como principio orientador.[75]

---

[72] UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, aprobada por la Conferencia General en noviembre de 2021; MinTIC, «Colombia adopta de forma temprana recomendaciones de ética en Inteligencia Artificial de la Unesco para la región»; MinCiencias, sala de prensa, «MinCiencias se suma a la articulación liderada por la UNESCO y la Comisión Europea, para trabajar en la Ética de Inteligencia Artificial».

[73] Presidencia de la República – MinTIC, Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027; DPL News, «Colombia lanza Estrategia de Seguridad Digital para fortalecer su ciberresiliencia», junio de 2025. Véase también el CONPES 3995 de 2020 como antecedente.

[74] Impacto TIC, «Crear un SOC: por qué el talento pesa más que la tecnología», 2026, con base en información del MinTIC.

[75] Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027; DPL News, «Saúl Kattan señala desafíos y oportunidades de la Estrategia Nacional de Seguridad Digital de Colombia», 2025.

4.6.3. Desarrollo de talento en ciberseguridad

El componente de talento de la Estrategia Nacional de Seguridad Digital reconoce la escasez de profesionales especializados en ciberseguridad como una de las vulnerabilidades más críticas del ecosistema digital colombiano. Para abordarla, la Estrategia prioriza el desarrollo de la fuerza laboral en ciberseguridad y la inclusión de mujeres en el sector, en el cual hoy son minoría.

En paralelo, el programa Talento Tech del MinTIC abrió 10.000 becas en ciberseguridad, inteligencia artificial y analítica de datos, y reporta 1.200 especialistas certificados en gestión de incidentes durante 2025.[76]

V. SECTOR PRIVADO: REGULACIÓN, RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIA EN ENTORNOS DE IA

El avance acelerado de la inteligencia artificial en el sector privado colombiano plantea desafíos jurídicos de primer orden en materia de protección de datos personales, responsabilidad civil, competencia económica y derechos del consumidor. La presente sección examina el marco normativo aplicable, con especial énfasis en los desarrollos regulatorios más recientes que buscan armonizar la innovación tecnológica con la salvaguarda de derechos fundamentales.

5.1. Protección de datos personales en contexto de IA: Ley 1581 de 2012

La **Ley Estatutaria 1581 de 2012** constituye el pilar fundamental del régimen de protección de datos personales en Colombia. Esta norma, cuya constitucionalidad fue declarada mediante Sentencia C-748 de 2011, establece los principios generales para el tratamiento de datos personales por parte de entidades públicas y privadas, principios que resultan plenamente aplicables a los sistemas de inteligencia artificial que procesan información de carácter personal.[77]

Complementariamente, la **Ley 1266 de 2008** (Ley de Hábeas Data) regula de manera específica el manejo de la información contenida en bases de datos personales, particularmente en el ámbito financiero, crediticio, comercial y de servicios. La convergencia de ambos marcos normativos resulta especialmente relevante cuando sistemas de IA realizan perfilamiento automatizado de usuarios o toman decisiones con base en datos personales almacenados en bases de datos sujetas a estas regulaciones.[78]

La aplicación de la Ley 1581 a contextos de IA presenta desafíos significativos. Los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad o calidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad, consagrados en el artículo 4 de la ley, deben ser reinterpretados a la luz de las particularidades de los sistemas algorítmicos. En particular, el principio

[76] Impacto TIC, «Crear un SOC: por qué el talento pesa más que la tecnología», cit.

[77] Ley Estatutaria 1581 de 2012, "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales". Diario Oficial No. 48.587 de 18 de octubre de 2012.

[78] Ley 1266 de 2008, "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales". Diario Oficial No. 47.219 de 31 de diciembre de 2008.

de finalidad —que exige que el tratamiento de datos obedezca a una finalidad legítima— se ve tensionado por la capacidad de los modelos de aprendizaje automático de descubrir patrones y correlaciones no previstos al momento de la recolección de los datos.[79]

Los principales desafíos que plantea la inteligencia artificial frente al régimen de protección de datos personales incluyen:

- La tensión entre el principio de finalidad y la reutilización de datos personales para entrenar modelos con propósitos no previstos al momento de su recolección.
- La dificultad de obtener una autorización previa, expresa e informada cuando los usos del sistema evolucionan con el tiempo.
- La opacidad de ciertos modelos frente al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y supresión.
- Los riesgos de reidentificación y de inferencia de datos sensibles a partir de datos aparentemente anónimos.

5.2. Circular Externa SIC 002 de 2024: Lineamientos sobre tratamiento de datos en sistemas de IA

El 21 de agosto de 2024, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) expidió la **Circular Externa 002 de 2024,** mediante la cual se establecen lineamientos sobre el tratamiento de datos personales en el contexto de sistemas de inteligencia artificial. Este instrumento regulatorio constituye el primer pronunciamiento específico de la autoridad de protección de datos colombiana sobre la relación entre IA y datos personales, y marca un hito en la construcción del marco normativo aplicable al sector privado.[80]

La Circular parte de una premisa fundamental: las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012 son plenamente aplicables a los sistemas de inteligencia artificial que traten datos personales, independientemente de la tecnología utilizada. En consecuencia, los responsables y encargados del tratamiento que desarrollen, implementen u operen sistemas de IA deben cumplir íntegramente con las obligaciones establecidas en dichos marcos normativos.

5.2.1. Principio de Responsabilidad Demostrada (Accountability)

La Circular refuerza de manera significativa el **Principio de Responsabilidad Demostrada** (accountability) como eje vertebral de la gobernanza de datos en sistemas de IA. Conforme a este principio, los responsables del tratamiento no solo deben cumplir con las normas de protección de datos, sino que además deben estar en condiciones de demostrar que han adoptado medidas efectivas y verificables para garantizar dicho cumplimiento. En el contexto de la IA, esto implica la

[79]Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Control previo de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 1581 de 2012.

[80]Superintendencia de Industria y Comercio, Circular Externa 002 del 21 de agosto de 2024, "Lineamientos sobre el tratamiento de datos personales en el contexto de sistemas de inteligencia artificial".

implementación de programas integrales de gestión de datos personales que contemplen las particularidades de los sistemas algorítmicos.[81]

5.2.2. Privacy by Design y Privacy by Default

La Circular orienta a los responsables a adoptar medidas para proteger los datos personales desde la fase de diseño de los sistemas de IA (privacy by design), de modo que la protección de datos se integre desde las etapas más tempranas del ciclo de vida del sistema —diseño, desarrollo, entrenamiento, prueba, despliegue y monitoreo—. Esta orientación es coherente con el enfoque de privacidad por defecto (privacy by default) reconocido internacionalmente.[82]

5.2.3. Evaluación de Impacto en la Privacidad

Uno de los aspectos más relevantes de la Circular es la exigencia de realizar y documentar un estudio de impacto de privacidad antes del diseño y desarrollo de sistemas de IA, especialmente cuando el tratamiento de datos personales entrañe un alto riesgo de afectación para los titulares.[83]

5.2.4. Criterios de ponderación

La Circular establece cuatro criterios de ponderación que deben orientar la evaluación del tratamiento de datos personales en sistemas de IA:[84]

11. Idoneidad.
12. Necesidad.
13. Razonabilidad.
14. Proporcionalidad en sentido estricto.

5.2.5. Fundamento constitucional de las facultades de la SIC

[81]El principio de Responsabilidad Demostrada (accountability) fue incorporado al régimen colombiano de protección de datos mediante el Decreto 1377 de 2013, art. 26, y desarrollado por la Guía de Responsabilidad Demostrada de la SIC.

[82]La metodología de Privacy by Design fue desarrollada por la Comisionada de Información y Privacidad de Ontario, Ann Cavoukian, y adoptada como estándar internacional por la Asamblea Internacional de Autoridades de Protección de Datos en 2010.

[83] Superintendencia de Industria y Comercio, Circular Externa 002 de 21 de agosto de 2024, «Lineamientos sobre el Tratamiento de Datos personales en Sistemas de Inteligencia Artificial».

[84]Los criterios de ponderación establecidos en la Circular 002 de 2024 guardan correspondencia con el test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia constitucional colombiana. Véase Sentencia C-822 de 2005.

Las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio para expedir lineamientos en materia de IA y datos personales encuentran sustento en la jurisprudencia constitucional. La Sentencia C-1011 de 2008 reconoció la potestad de la SIC como autoridad de control en materia de protección de datos, mientras que la Sentencia C-748 de 2011 ratificó la constitucionalidad de las funciones de vigilancia, inspección y control atribuidas a esta entidad por la Ley 1581 de 2012.[85]

5.3. Sentencia T-323 de 2024 de la Corte Constitucional

La Sentencia T-323 de 2024 de la Corte Constitucional, proferida el 2 de agosto de 2024, es un pronunciamiento pionero de esa corporación sobre el uso de herramientas de IA generativa en la función judicial. La Corte examinó una acción de tutela en la que el juez de segunda instancia empleó ChatGPT al motivar su decisión sobre el cobro de copagos y cuotas moderadoras a un niño diagnosticado con trastorno del espectro autista.[86]

La Corte concluyó que no se vulneró el debido proceso, porque la decisión se había adoptado con base en la valoración del juez y la herramienta se utilizó de manera complementaria. Al mismo tiempo, fijó criterios orientadores para el uso de la IA en los despachos judiciales: transparencia; responsabilidad; privacidad; no sustitución de la racionalidad humana; seriedad y verificación; prevención de riesgos; igualdad y equidad; control humano; y seguimiento continuo y adaptación. Ordenó, además, divulgar una guía sobre el uso de la IA generativa en la Rama Judicial, que se concretó en el Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024 del Consejo Superior de la Judicatura.[87]

5.3.1. Debido proceso y decisiones algorítmicas

La Sentencia T-323 de 2024 reafirma la vigencia del derecho fundamental al debido proceso cuando se emplean herramientas de IA en actuaciones judiciales. Según la Corte, so pena de comprometer su responsabilidad, el funcionario judicial que emplee estas tecnologías debe respetar, como presupuesto mínimo, el criterio de no sustitución de la racionalidad humana y atender las cargas de transparencia, responsabilidad y privacidad (artículo 29 de la Constitución Política).[88]

De la providencia se desprenden, entre otras, las siguientes garantías mínimas:

---

[85]Corte Constitucional, Sentencia C-1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Control de constitucionalidad de la Ley 1266 de 2008.

[86] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, M. S. Juan Carlos Cortés González, 2 de agosto de 2024. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-323-24.htm

[87] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, cit.; Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo PCSJA24-12243 de 16 de diciembre de 2024.

[88] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, cit.

- No sustitución de la racionalidad humana en la valoración de los hechos, la interpretación del derecho y la decisión del caso.
- Transparencia sobre el uso de la herramienta y el propósito con que se empleó.
- Responsabilidad del funcionario, que debe verificar la información generada por el sistema y responder por ella.

5.3.2. Transparencia algorítmica

La transparencia constituye otro de los ejes de la Sentencia T-323 de 2024. La Corte la entiende como la obligación de evidenciar con claridad y precisión el uso, alcance y ubicación de los resultados obtenidos mediante herramientas de IA en las actuaciones judiciales, de modo que las partes puedan conocer y controvertir su incidencia. Aunque la providencia se refiere a la función judicial, sus criterios son un referente útil para la Administración y para los particulares que empleen IA en decisiones que afecten derechos.[89]

La exigencia de transparencia algorítmica se proyecta en múltiples dimensiones: transparencia en los datos de entrenamiento, transparencia en la lógica del modelo, transparencia en los criterios de decisión y transparencia en los resultados y su impacto diferencial sobre distintos grupos poblacionales.

5.4. Marco ético para la IA en Colombia

Más allá del marco estrictamente normativo, Colombia ha avanzado en la construcción de un **marco ético para la inteligencia artificial** que busca orientar el desarrollo y la implementación responsable de estas tecnologías. El Documento CONPES 3975 de 2019, "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial", sentó las bases de esta aproximación al incorporar consideraciones éticas como componente transversal de la política pública en materia de IA.[90]

El Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia, promovido en 2021 por la Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital con el apoyo del BID y de CAF, establece diez principios rectores, que pueden agruparse así:[91]

- Transparencia y explicación.
- Privacidad y seguridad.
- Control humano de las decisiones propias de un sistema de IA y responsabilidad.
- No discriminación e inclusión.
- Prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y beneficio social.

---

[89] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, cit.

[90]Documento CONPES 3975 de 2019, "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial", establece los lineamientos éticos generales para el desarrollo de IA en Colombia.

[91] Presidencia de la República, Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital, Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia, 2021; MinTIC, «Colombia adopta de forma temprana recomendaciones de ética en Inteligencia Artificial de la Unesco para la región».

Estos principios éticos, si bien carecen de fuerza vinculante directa, operan como criterios interpretativos que complementan el marco normativo vigente y orientan la acción tanto del sector público como del privado en el ecosistema de inteligencia artificial colombiano.

5.5. Principios OCDE para la IA

En el plano internacional, los **Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial,** adoptados el 22 de mayo de 2019 y revisados en mayo de 2024, constituyen el referente normativo más influyente para la gobernanza global de la IA. Colombia, como miembro de la OCDE desde abril de 2020, se encuentra comprometida con la implementación de estos principios en su ordenamiento jurídico interno.[92]

De especial relevancia resulta la definición actualizada de sistema de IA adoptada por la OCDE en noviembre de 2023, la cual establece que un sistema de IA es:[93]

> "Un sistema basado en máquinas que, con objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas como predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales." (OCDE, Definición revisada de sistema de IA, 2023)

Esta definición, por su amplitud y precisión técnica, ha sido adoptada como referencia por múltiples marcos regulatorios, incluyendo el Reglamento Europeo de IA. Los Principios de la OCDE comprenden cinco principios basados en valores:

15. Crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y bienestar.
16. Respeto del Estado de derecho, los derechos humanos y los valores democráticos, incluidas la equidad y la privacidad.
17. Transparencia y explicabilidad.
18. Robustez, seguridad y protección.
19. Rendición de cuentas.

En el ámbito multilateral, la **Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial** (2021) complementa el marco de la OCDE al incorporar una perspectiva centrada en los derechos humanos y la diversidad cultural. Colombia, como Estado Miembro de la UNESCO, participó en su adopción y la acogió tempranamente, comprometiéndose a integrar sus principios en la formulación de políticas nacionales de IA.[94]

---

[92]Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial, OECD/LEGAL/0449, adoptada el 22 de mayo de 2019.

[93] OCDE, definición revisada de sistema de IA (noviembre de 2023), incorporada en la Recomendación del Consejo sobre Inteligencia Artificial revisada en mayo de 2024.

[94]UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, adoptada por la Conferencia General en su 41.ª reunión, 23 de noviembre de 2021.

Por su parte, el **Reglamento (UE) 2024/1689** —conocido como la Ley de IA de la Unión Europea— constituye el primer marco normativo integral y vinculante sobre inteligencia artificial a nivel mundial. Aunque no es directamente aplicable en Colombia, su enfoque basado en riesgo y su sistema de clasificación de sistemas de IA han ejercido una influencia significativa en la discusión regulatoria colombiana, particularmente en lo relativo a la identificación de prácticas prohibidas, la regulación de sistemas de alto riesgo y los requisitos de transparencia para sistemas de IA de propósito general.[95]

5.6. Impacto en competencia, responsabilidad civil y modelos de negocio digitales

5.6.1. Derecho de la competencia e inteligencia artificial

La irrupción de la inteligencia artificial en los mercados plantea retos inéditos para el derecho de la competencia. La capacidad de los algoritmos para monitorear precios, predecir comportamientos de la competencia y ajustar estrategias comerciales en tiempo real genera escenarios que la doctrina ha denominado "colusión algorítmica", en los cuales sistemas de IA podrían facilitar conductas anticompetitivas sin que medie un acuerdo expreso entre competidores.[96]

En Colombia, la **Ley 1340 de 2009** y las normas que la complementan constituyen el marco general de protección de la competencia. Sin embargo, estas disposiciones fueron concebidas para mercados tradicionales y no contemplan expresamente las particularidades de los mercados algorítmicos. La Superintendencia de Industria y Comercio, en su calidad de autoridad de competencia, enfrenta el desafío de interpretar y aplicar estas normas a fenómenos como:[97]

- La colusión tácita facilitada por algoritmos de fijación de precios.
- El abuso de posición de dominio basado en el control exclusivo de datos o de infraestructura de cómputo.
- Las integraciones empresariales en mercados de IA, incluidas las adquisiciones de empresas emergentes.
- La discriminación algorítmica de precios entre consumidores.

5.6.2. Responsabilidad civil por daños causados por sistemas de IA

La determinación de la responsabilidad civil por daños causados por sistemas de inteligencia artificial constituye uno de los debates jurídicos más complejos de la actualidad. El régimen general de responsabilidad civil colombiano, fundamentado en los artículos 2341 y siguientes del Código Civil, incluido el régimen de actividades peligrosas del artículo 2356, presenta

limitaciones cuando se aplica a daños ocasionados por sistemas autónomos o semiautónomos cuyas decisiones resultan difíciles de anticipar o explicar.[98]

---

[95]Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de IA).

[96]Sobre la relación entre inteligencia artificial y derecho de la competencia, véase Ezrachi, A. y Stucke, M., Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy, Harvard University Press, 2016.

[97] Ley 1340 de 2009, «por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia».

[98] Código Civil, artículos 2341 y 2356.

Los principales interrogantes en materia de responsabilidad civil por IA incluyen la identificación del sujeto responsable —desarrollador, operador, usuario o propietario del sistema—, la determinación del nexo causal cuando intervienen múltiples actores en la cadena de valor de un sistema de IA, la aplicabilidad de regímenes de responsabilidad objetiva frente a actividades peligrosas con IA, y la cuantificación del daño en escenarios de discriminación algorítmica o vulneración de derechos fundamentales.

5.6.3. Modelos de negocio digitales y protección del consumidor

Los modelos de negocio basados en inteligencia artificial plantean desafíos específicos para la protección del consumidor. El **Estatuto del Consumidor** (Ley 1480 de 2011) establece el marco general de protección, pero no contempla expresamente las particularidades de la relación de consumo mediada por sistemas de IA. Aspectos como la publicidad personalizada algorítmica, los sistemas de recomendación, los precios dinámicos y los contratos celebrados mediante agentes de IA requieren una actualización normativa que garantice los derechos de información, elección y seguridad del consumidor digital.[99]

En este contexto, resulta recomendable que la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus facultades de protección al consumidor, desarrolle lineamientos específicos para los entornos digitales que integran sistemas de inteligencia artificial. Estos lineamientos deberían abordar, entre otros aspectos, el deber de informar al consumidor cuando interactúa con un sistema de IA, la prohibición de prácticas manipulativas implementadas mediante algoritmos (dark patterns) y el acceso a mecanismos efectivos de reclamación.[100]

El ecosistema regulatorio del sector privado en materia de inteligencia artificial en Colombia se encuentra, por tanto, en una fase de construcción activa. La convergencia entre la protección de datos personales, el derecho de la competencia, la responsabilidad civil y la protección del consumidor configura un entramado normativo de creciente complejidad que demanda tanto la actualización de los marcos legales existentes como la formación de capacidades técnicas en las autoridades de vigilancia y control.

SECCIÓN VI: ARBITRAJE Y RESOLUCIÓN INTERNACIONAL DE DISPUTAS EN LA ERA DIGITAL

El arbitraje, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, ocupa un lugar preponderante en el ordenamiento jurídico colombiano y en el sistema internacional de justicia comercial. La convergencia entre las tecnologías digitales, la inteligencia artificial y los procedimientos arbitrales plantea interrogantes fundamentales sobre la eficiencia, la equidad y la legitimidad de estos mecanismos en la era contemporánea. La presente sección examina el marco normativo vigente, los estándares internacionales y las implicaciones prácticas y éticas del uso de herramientas tecnológicas en el arbitraje nacional e internacional.

6.1. Marco normativo del arbitraje en Colombia: Ley 1563 de 2012

[99] Ley 1480 de 2011, «por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones».

[100] Ley 1480 de 2011, cit., y facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad de protección al consumidor.

La Ley 1563 de 2012 constituye el **Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional** de Colombia, norma que unificó y modernizó el régimen arbitral colombiano alineándolo con los estándares del Derecho comparado y, en particular, con la Ley Modelo de la CNUDMI.[101] Este cuerpo normativo regula tanto el arbitraje doméstico (Sección Primera) como el arbitraje internacional (Sección Tercera), estableciendo principios fundamentales de autonomía de la voluntad, kompetenz-kompetenz, y separabilidad de la cláusula arbitral.

En materia de financiación de la justicia, la Ley 1743 de 2014 creó la contribución especial arbitral, a cargo de los centros de arbitraje y de los árbitros y con destino a la Rama Judicial.[102] A ella se sumó la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, equivalente al 2 % del valor de los pagos ordenados, con un tope de 1.000 salarios mínimos, creada por la Ley 1819 de 2016. Estas contribuciones han generado debate sobre su impacto en la competitividad de Colombia como sede de arbitraje.

En el ámbito institucional, el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá se ha consolidado como el centro arbitral más grande del país, con alrededor de 290 arbitrajes nacionales y más de 5.000 conciliaciones al año.[103] Otros centros relevantes incluyen los de las Cámaras de Comercio de Medellín, Cali y Barranquilla, así como centros especializados en sectores como la construcción y la propiedad intelectual.

El estado actual de la digitalización en el arbitraje colombiano refleja avances significativos pero desiguales. Si bien los principales centros arbitrales han implementado plataformas de gestión electrónica de casos, expedientes digitales y herramientas de audiencias virtuales, persisten desafíos relacionados con la interoperabilidad de los sistemas, la brecha digital entre las regiones del país y la necesidad de un marco regulatorio que aborde de manera integral el uso de tecnologías emergentes.[104]

6.2. Impacto de la Ley 2213 de 2022 en procedimientos arbitrales

[101] Ley 1563 de 2012, Sección Tercera (arbitraje internacional), que sigue la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1985, con las enmiendas aprobadas en 2006.

[102] Ley 1743 de 2014, artículo 16. La contribución especial arbitral está a cargo de los centros de arbitraje y de los árbitros y tiene como destino el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Debe distinguirse de la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico creada por el artículo 130 de la Ley 1819 de 2016, examinada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-109 de 2020.

[103] Cámara de Comercio de Bogotá, «Los Mecanismos de Resolución de Conflictos: una herramienta clave para fortalecer la competitividad y el desarrollo del país», comunicado de 1 de abril de 2025: el Centro atiende anualmente más de 5.000 conciliaciones y alrededor de 290 arbitrajes nacionales y se presenta como el más grande del país. Para cuantificar su participación en el total nacional, véanse las cifras del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) del Ministerio de Justicia y del Derecho.

[104] Ley 2213 de 2022. Sobre la brecha digital territorial, véase DANE, Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares) 2024, boletín técnico de 1 de agosto de 2025, cuyos indicadores de acceso y uso son sistemáticamente inferiores en centros poblados y rural disperso.

La **Ley 2213 de 2022** otorgó vigencia permanente a las disposiciones del Decreto Legislativo 806 de 2020, expedido durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19.[105] Esta norma transformó de manera sustancial la infraestructura procesal colombiana al consagrar el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones como regla general —y no como excepción— en las actuaciones judiciales y, por extensión, en los procedimientos arbitrales.

6.2.1. Audiencias virtuales en el trámite arbitral

La celebración de audiencias virtuales en procedimientos arbitrales recibió respaldo constitucional mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que avaló la validez de estas actuaciones siempre que se garanticen las garantías fundamentales del debido proceso.[106] En la práctica, las audiencias virtuales han demostrado ventajas significativas en términos de eficiencia, reducción de costos y accesibilidad, especialmente en arbitrajes con partes ubicadas en diferentes jurisdicciones. No obstante, persisten preocupaciones legítimas sobre la autenticidad de las declaraciones testimoniales, la protección de documentos confidenciales durante las transmisiones y la igualdad de armas entre las partes con distinto acceso tecnológico.

6.2.2. Gestión electrónica de expedientes y notificaciones

En desarrollo de la Ley 2213 de 2022, el Consejo Superior de la Judicatura ha regulado la gestión electrónica de las actuaciones judiciales.[107] Aunque dirigida a la jurisdicción, esa reglamentación ofrece estándares técnicos y procedimentales que sirven como referencia para los centros de arbitraje en la implementación de sus propios sistemas de gestión digital.

La radicación electrónica de memoriales, la notificación por medios digitales y la gestión documental en plataformas virtuales se han convertido en prácticas estándar en los centros de arbitraje más relevantes del país.[108] Estos avances han reducido los tiempos procesales y los costos asociados al trámite arbitral, aunque han planteado nuevos desafíos en materia de ciberseguridad, autenticación de documentos electrónicos y preservación de la cadena de custodia digital.

6.3. Estándares internacionales: IBA, UNCITRAL e ICC

El arbitraje internacional se rige por un conjunto de estándares y reglas emanados de organizaciones internacionales de reconocida autoridad. Estos instrumentos constituyen el marco de referencia para la conducción de procedimientos arbitrales y, cada vez con mayor frecuencia, abordan el uso de tecnologías digitales e inteligencia artificial.

6.3.1. Reglas de la IBA sobre la obtención de pruebas

---

[105]Ley 2213 de 2022, «Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales».

[106]Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020. La Corte avaló la constitucionalidad de las audiencias virtuales siempre que se garantice el debido proceso y el derecho de contradicción.

[107] Ley 2213 de 2022; Consejo Superior de la Judicatura, Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD).

[108]Decreto 806 de 2020, arts. 3-8, sobre el uso de medios tecnológicos en actuaciones judiciales, aplicable por extensión a procedimientos arbitrales conforme a la Ley 2213 de 2022.

Las IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration constituyen el estándar internacional más ampliamente utilizado para la práctica probatoria en arbitraje comercial internacional.[109] La revisión de 2020 incorporó disposiciones específicas sobre la producción de documentos en formato electrónico, el uso de tecnología para la práctica de testimonios remotos y la admisibilidad de pruebas generadas o procesadas por medios digitales.

6.3.2. Ley Modelo de la CNUDMI

La Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional sirvió como fuente principal para la redacción de la Sección Tercera de la Ley 1563 de 2012.[110] Aunque la Ley Modelo no contiene disposiciones específicas sobre tecnología, la CNUDMI adoptó en 2016 las Notas Técnicas sobre la Solución de Controversias en Línea y ha emprendido trabajos sobre la solución de controversias en la economía digital.

6.3.3. Reglamento de Arbitraje de la CCI

El Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), en su versión de 2021, incorporó disposiciones que facilitan la conducción eficiente de los procedimientos mediante el uso de tecnología.[111] La Nota a las Partes y a los Tribunales Arbitrales complementa el Reglamento con orientaciones prácticas sobre la celebración de audiencias virtuales, la gestión electrónica de expedientes y el uso de plataformas digitales para la comunicación entre las partes y el tribunal.[112]

6.3.4. Plataformas de resolución de disputas en línea (ODR)

Las plataformas de resolución de disputas en línea (Online Dispute Resolution u ODR) representan la convergencia más avanzada entre tecnología y resolución alternativa de conflictos.[113] Estas plataformas permiten la resolución integral de disputas de menor cuantía mediante procedimientos enteramente digitales, desde la presentación de la demanda hasta la emisión del laudo. La experiencia europea, particularmente la plataforma creada por el Reglamento (UE) 524/2013 —derogado con efectos a partir del 20 de julio de 2025 por el Reglamento (UE) 2024/3228 debido a su bajo uso—, ofrece lecciones relevantes para la implementación de plataformas ODR en América Latina.

6.4. Uso de IA en arbitraje: aplicaciones y desafíos

[109]International Bar Association, IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration, adoptadas el 29 de mayo de 2010, revisadas en 2020.

[110]Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional, 1985, enmendada en 2006.

[111]International Chamber of Commerce, ICC Arbitration Rules 2021, en vigor desde el 1 de enero de 2021.

[112] ICC, «Note to Parties and Arbitral Tribunals on the Conduct of the Arbitration Under the ICC Rules of Arbitration», 2021.

[113] Reglamento (UE) 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, derogado con efectos a partir del 20 de julio de 2025 por el Reglamento (UE) 2024/3228, de 19 de diciembre de 2024.

La inteligencia artificial ha comenzado a permear diversas etapas del procedimiento arbitral, desde la fase pre-arbitral hasta la ejecución del laudo. Si bien su adopción en el arbitraje ha sido más cautelosa que en otras áreas del Derecho, las aplicaciones potenciales son considerables y merecen un análisis riguroso.

6.4.1. Analítica predictiva y evaluación de casos

Las herramientas de analítica predictiva utilizan algoritmos de aprendizaje automático para analizar bases de datos de laudos arbitrales y estimar la probabilidad de éxito de determinadas pretensiones.[114] Estas herramientas pueden asistir a los abogados en la evaluación inicial de casos, la formulación de estrategias procesales y la estimación de costos y tiempos del procedimiento. Sin embargo, su fiabilidad depende de la calidad y representatividad de los datos de entrenamiento, y su uso plantea cuestiones fundamentales sobre la confidencialidad inherente al arbitraje, dado que muchos laudos no son públicos.

6.4.2. Revisión documental asistida por tecnología (TAR)

La revisión documental asistida por tecnología (Technology-Assisted Review o TAR) constituye una de las aplicaciones más maduras de la inteligencia artificial en el contexto del arbitraje internacional.[115] Los sistemas TAR emplean algoritmos de clasificación para identificar documentos relevantes dentro de grandes volúmenes de información electrónica, reduciendo significativamente los costos y tiempos asociados a la producción documental (discovery). Los tribunales arbitrales internacionales han comenzado a aceptar el uso de TAR como método proporcional y eficiente para el cumplimiento de las obligaciones de producción documental.

6.4.3. Traducción automática en arbitraje internacional

En arbitrajes multilingües, las herramientas de traducción automática basadas en inteligencia artificial ofrecen la posibilidad de reducir significativamente los costos de traducción.[116] No obstante, la precisión terminológica requerida en el ámbito jurídico plantea limitaciones importantes. Los errores de traducción pueden tener consecuencias procesales graves, particularmente en la interpretación de cláusulas contractuales, términos técnicos especializados y expresiones idiomáticas con significado jurídico específico. La práctica arbitral internacional recomienda el uso de traducción automática como herramienta de apoyo, sujeta siempre a la revisión por traductores jurídicos cualificados.

6.4.4. Audiencias virtuales y procedimientos remotos

La pandemia de COVID-19 aceleró la adopción de audiencias virtuales en el arbitraje internacional, una tendencia que se ha consolidado como práctica permanente.[117] Las plataformas de videoconferencia incorporan cada vez más funcionalidades específicas para procedimientos legales, incluyendo salas virtuales separadas para deliberaciones privadas, sistemas de

---

[114] Véase, por ejemplo, Aletras, N., Tsarapatsanis, D., Preoţiuc-Pietro, D. y Lampos, V., «Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective», PeerJ Computer Science, 2:e93, 2016.

[115] Grossman, M. y Cormack, G., «Technology-Assisted Review in E-Discovery Can Be More Effective and More Efficient Than Exhaustive Manual Review», Richmond Journal of Law and Technology, vol. XVII, n.º 3, 2011.

[116] Silicon Valley Arbitration & Mediation Center (SVAMC), Guidelines on the Use of Artificial Intelligence in Arbitration, 2024.

[117] ICC, Guidance Note on Possible Measures Aimed at Mitigating the Effects of the COVID-19 Pandemic, abril de 2020; Seoul Protocol on Video Conferencing in International Arbitration, 2020.

traducción simultánea, herramientas de presentación de documentos en tiempo real y mecanismos de control de identidad. La inteligencia artificial contribuye a estas funcionalidades mediante la transcripción automática, el análisis de sentimiento y la detección de anomalías en las comunicaciones.

6.5. Riesgos y consideraciones éticas

La incorporación de herramientas de inteligencia artificial en el arbitraje plantea riesgos y consideraciones éticas que deben ser abordados con rigor para preservar la integridad y legitimidad de este mecanismo de resolución de conflictos.

6.5.1. Sesgo algorítmico en la toma de decisiones jurídicas

Los algoritmos de inteligencia artificial pueden perpetuar o amplificar sesgos presentes en los datos históricos con los que fueron entrenados.[118] En el contexto arbitral, estos sesgos podrían manifestarse en evaluaciones discriminatorias de reclamos según la nacionalidad, el idioma o el sector económico de las partes. La opacidad de ciertos modelos de aprendizaje profundo (deep learning) dificulta la identificación y corrección de estos sesgos, lo cual resulta particularmente problemático en un ámbito donde la imparcialidad es requisito esencial.

6.5.2. Implicaciones para el debido proceso

El debido proceso (due process) constituye un principio fundamental del arbitraje, reconocido tanto en la Constitución Política de Colombia (art. 29) como en los instrumentos internacionales aplicables.[119] El uso de IA en el procedimiento arbitral debe garantizar que las partes tengan conocimiento pleno de las herramientas utilizadas, oportunidad efectiva de contradecir los resultados generados por sistemas automatizados y acceso a mecanismos de impugnación adecuados. La automatización no puede sacrificar las garantías procesales fundamentales en aras de la eficiencia.

6.5.3. Confidencialidad y protección de datos

La confidencialidad es una de las ventajas más valoradas del arbitraje frente a la jurisdicción ordinaria. La digitalización de los procedimientos arbitrales y el uso de herramientas de IA que procesan grandes volúmenes de información plantean riesgos significativos para la preservación de esta confidencialidad.[120] El almacenamiento de documentos arbitrales en servidores en la nube, el procesamiento de datos por proveedores de servicios tecnológicos y la potencial retención de información por sistemas de IA generativa requieren la implementación de protocolos robustos de ciberseguridad y el cumplimiento estricto de la normativa de protección de datos personales.

---

[118] Reglamento (UE) 2024/1689, anexo III, punto 8, que considera de alto riesgo los sistemas de IA destinados a asistir a autoridades judiciales en la investigación e interpretación de hechos y del derecho, o a utilizarse de forma similar en la resolución alternativa de litigios.

[119] Constitución Política, art. 29; Ley Modelo de la CNUDMI sobre Arbitraje Comercial Internacional, art. 18 (trato equitativo y plena oportunidad de hacer valer los derechos).

[120] Ley Estatutaria 1581 de 2012 de protección de datos personales; Decreto 1377 de 2013; Circular Externa 002 de 2024 de la SIC sobre tratamiento de datos personales en sistemas de inteligencia artificial.

6.5.4. Independencia e imparcialidad

Los principios de independencia e imparcialidad, piedras angulares del arbitraje, adquieren nuevas dimensiones ante el uso de herramientas de IA.[121] Surge la pregunta de si un árbitro que utiliza herramientas predictivas para evaluar el caso compromete su independencia de juicio. Asimismo, la selección de herramientas tecnológicas específicas puede generar conflictos de interés si el árbitro tiene vinculación con los proveedores de dichas tecnologías. El marco deontológico del arbitraje debe actualizarse para abordar estas nuevas modalidades de potencial parcialidad.

6.5.5. Derecho a ser oído en procedimientos automatizados

El derecho a ser oído (right to be heard) implica no solamente la posibilidad de presentar argumentos y pruebas, sino también la garantía de que dichos argumentos serán efectivamente considerados por el decisor.[122] Cuando herramientas de IA intervienen en el procesamiento de información o en la formulación de recomendaciones, existe el riesgo de que la intervención humana se reduzca a una validación formal de los resultados automatizados. Es imperativo que el uso de IA en el arbitraje preserve el papel central del árbitro como decisor humano, asegurando que la tecnología funcione como instrumento de apoyo y no como sustituto del juicio jurídico.

6.5.6. Transparencia y explicabilidad

La Carta Ética Europea sobre el Uso de la Inteligencia Artificial en los Sistemas Judiciales, adoptada por la CEPEJ, establece principios de transparencia y explicabilidad que resultan aplicables al arbitraje.[123] Las partes en un procedimiento arbitral tienen derecho a conocer si se utilizan herramientas de IA, cuáles son sus funcionalidades y limitaciones, y cómo se integran los resultados automatizados en el proceso decisorio. La explicabilidad de los algoritmos —esto es, la capacidad de comprender y articular las razones de los resultados producidos— constituye un requisito ético y, potencialmente, jurídico para su uso legítimo en el arbitraje.

6.6. Articulación con el marco colombiano

La integración de los estándares internacionales con el marco normativo colombiano requiere un esfuerzo deliberado de armonización regulatoria.[124] La Ley 1563 de 2012, al incorporar los principios de la Ley Modelo de la CNUDMI, sentó las bases para esta articulación. Sin embargo, la velocidad del desarrollo tecnológico ha superado la capacidad de adaptación del marco normativo, generando vacíos que deben ser abordados mediante reformas legislativas o desarrollo reglamentario.

En este contexto, se identifican las siguientes áreas prioritarias para la armonización regulatoria:

---

[121] IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration, revisadas en 2024.

[122] Ley Modelo de la CNUDMI, art. 18, cit.; SVAMC, Guidelines on the Use of Artificial Intelligence in Arbitration, cit., sobre la no delegación de la función decisoria.

[123] Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), Carta Ética Europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno, adoptada en diciembre de 2018.

[124] Ley 1563 de 2012, Sección Tercera; Ley Modelo de la CNUDMI, cit.

- **Reconocimiento expreso** de la validez de las actuaciones arbitrales realizadas íntegramente por medios electrónicos, incluyendo la firma digital de laudos y la notificación electrónica de providencias.
- **Regulación específica** del uso de herramientas de IA en el procedimiento arbitral, estableciendo requisitos mínimos de transparencia, explicabilidad y supervisión humana.
- **Desarrollo de protocolos** de ciberseguridad aplicables a los centros de arbitraje y a las plataformas tecnológicas utilizadas en los procedimientos arbitrales.
- **Capacitación y formación continua** de árbitros, secretarios arbitrales y abogados litigantes en el uso ético y eficiente de herramientas tecnológicas.

Los centros de arbitraje colombianos tienen un papel fundamental en la transformación digital del sistema arbitral. La Cámara de Comercio de Bogotá, en particular, ha liderado iniciativas de modernización tecnológica que incluyen la implementación de plataformas de gestión de casos en línea, la digitalización integral de expedientes y la oferta de servicios de audiencias virtuales. Estos esfuerzos deben extenderse a los centros de arbitraje regionales para garantizar un acceso equitativo a la justicia arbitral digital en todo el territorio nacional.

Un análisis comparado con otras jurisdicciones latinoamericanas permite situar a Colombia en una posición relativamente avanzada en materia de arbitraje digital, gracias a la Ley 2213 de 2022.[125] Brasil (Ley 9.307 de 1996, reformada por la Ley 13.129 de 2015) y Chile (Ley 19.971 de 2004 sobre arbitraje comercial internacional, inspirada en la Ley Modelo de la CNUDMI) cuentan con marcos arbitrales modernos, aunque ninguno de ellos contiene todavía un régimen integral sobre el uso de inteligencia artificial en el arbitraje.

En conclusión, el arbitraje en la era digital se encuentra en un punto de inflexión. La tecnología ofrece oportunidades sin precedentes para mejorar la eficiencia, reducir los costos y ampliar el acceso a la justicia arbitral. No obstante, estas oportunidades deben gestionarse dentro de un marco regulatorio que preserve las garantías fundamentales del proceso arbitral —debido proceso, igualdad de armas, confidencialidad, independencia e imparcialidad— y que establezca estándares éticos claros para el uso de herramientas de inteligencia artificial. Colombia, con su sólido marco normativo arbitral y su compromiso con la modernización tecnológica, está bien posicionada para asumir un papel de liderazgo en la construcción de este nuevo paradigma.

SECCIÓN VII. LOS 10 ASPECTOS CRÍTICOS MÍNIMOS PARA EL PND 2026-2030

Siguiendo la metodología de «Los 10» desarrollada por el Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados (DEM) de la Universidad Externado de Colombia, la presente sección identifica los diez aspectos críticos mínimos que el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 debe incorporar en materia de digitalización, inteligencia artificial y transformación tecnológica del Estado y la economía colombiana.[126]

Esta metodología parte de la premisa según la cual todo plan nacional de desarrollo, en cuanto instrumento de planificación constitucional de mediano plazo, debe contener un conjunto de elementos estructurales que garanticen su coherencia,

[125] Brasil, Ley 9.307 de 1996, modificada por la Ley 13.129 de 2015; Chile, Ley 19.971 de 2004.

[126] DEM, presentación metodológica, 31 de agosto de 2026, cit., Fase 2 (documento de mínimos).

viabilidad y eficacia.[127] En el contexto de la acelerada transformación digital global, resulta imperativo que el próximo PND aborde de manera integral y sistemática las dimensiones regulatorias, institucionales, financieras y de capital humano que permitan a Colombia posicionarse como un actor relevante en la economía digital y la gobernanza de la inteligencia artificial.

Cada uno de los diez aspectos se estructura en cuatro componentes: (i) qué incluir en el PND, es decir, el contenido normativo y programático específico; (ii) la entidad líder y las entidades de apoyo responsables de la implementación; (iii) el procedimiento sugerido para la adopción e implementación de las medidas; y (iv) las fuentes de financiación disponibles o requeridas. Este esquema busca ofrecer al formulador de política pública una guía operativa, concreta y ejecutable.

1. Marco regulatorio integral para la inteligencia artificial (ley marco de IA)

(i) Qué incluir en el PND

El PND 2026-2030 debe establecer como meta legislativa prioritaria la aprobación de una ley marco de inteligencia artificial que defina principios, categorías de riesgo, obligaciones de transparencia, mecanismos de supervisión y régimen sancionatorio.[128] Dicha ley debe ser consistente con los estándares internacionales, particularmente los Principios de la OCDE sobre IA y la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la IA, adaptándolos al contexto jurídico e institucional colombiano.

Adicionalmente, el Plan debe incluir un mandato expreso para que el Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a dieciocho meses contados desde la entrada en vigencia de la ley del PND, presente al Congreso de la República el respectivo proyecto de ley marco. Este mandato debe ir acompañado de la creación de una comisión intersectorial de expertos que asesore la redacción del articulado, con participación de la academia, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades técnicas especializadas.

El contenido mínimo de la ley marco debe abarcar: definiciones técnicas armonizadas con estándares internacionales, clasificación de sistemas de IA por niveles de riesgo, obligaciones diferenciadas para desarrolladores y desplegadores, mecanismos de evaluación de impacto algorítmico, requisitos de transparencia y explicabilidad, protección de derechos fundamentales en contextos automatizados, y un régimen de gobernanza institucional con autoridades de supervisión claramente definidas.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

La entidad líder para la formulación y tramitación del marco regulatorio integral de IA debe ser el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en su calidad de rector de la política de transformación digital del Estado colombiano. MinTIC deberá coordinar con las siguientes entidades de apoyo:

- Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia): revisión de coherencia normativa y técnica legislativa.

[127] Constitución Política, artículos 339 a 341; Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo.

[128] Actualmente cursan en el Congreso el Proyecto de Ley 043 de 2025 Senado – 324 de 2025 Cámara, con informe de ponencia positiva para primer debate (Gaceta del Congreso 2349 de 2025), y el Proyecto de Ley 025 de 2026 Cámara, radicado el 21 de julio de 2026. Sobre la articulación del PND con estas iniciativas, véase el artículo propuesto en el numeral 8.1.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP): articulación con el PND, evaluación de impacto regulatorio y seguimiento de indicadores.
- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC): aspectos relativos a protección de datos personales, competencia y protección al consumidor en entornos de IA.
- Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación (MinCiencias): lineamientos para la investigación y desarrollo ético de sistemas de IA.

(iii) Procedimiento sugerido

Se sugiere un procedimiento en tres fases. En la primera fase (meses 1 a 6), MinTIC deberá conformar la comisión intersectorial de expertos y realizar un diagnóstico comprehensivo del estado actual de la regulación de IA en Colombia, incluyendo un análisis de derecho comparado con las experiencias de la Unión Europea (AI Act), Brasil, Chile y Canadá.

En la segunda fase (meses 7 a 12), la comisión deberá elaborar un documento de política pública (libro blanco) con las recomendaciones regulatorias y el anteproyecto de ley. Este documento será sometido a un proceso de consulta pública con participación amplia de los sectores interesados, incluyendo audiencias regionales y mecanismos de participación digital.

En la tercera fase (meses 13 a 18), el Gobierno Nacional radicará el proyecto de ley ante el Congreso de la República, acompañado de la correspondiente exposición de motivos y el análisis de impacto normativo (AIN). Se recomienda el acompañamiento técnico permanente de MinTIC y MinJusticia durante el trámite legislativo.

(iv) Fuentes de financiación

La financiación del proceso de formulación regulatoria proviene del **presupuesto ya comprometido** para el eje de ética y gobernanza del CONPES 4144[129] y de las apropiaciones ordinarias de MinTIC y del DNP en el Presupuesto General de la Nación. Como **financiación potencial,** pueden gestionarse recursos de cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea y la OCDE, que cuentan con líneas de asistencia técnica para la regulación de tecnologías emergentes.

La **nueva necesidad presupuestal** es baja (comisión de expertos, consultas públicas y estudios técnicos) y debe costearse con las entidades responsables. Dado que ya cursa en el Congreso un proyecto de ley de IA[130], buena parte del esfuerzo consistirá en el acompañamiento técnico del trámite, lo que reduce los costos.

[129] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4144, «Política Nacional de Inteligencia Artificial», versión aprobada el 14 de febrero de 2025. La política prevé 106 acciones, seis ejes estratégicos (ética y gobernanza; datos e infraestructura; investigación, desarrollo e innovación; desarrollo de capacidades y talento digital; mitigación de riesgos; uso y adopción) y una inversión de 479.273 millones de pesos hasta 2030.

[130] Proyecto de Ley 043 de 2025 Senado – 324 de 2025 Cámara, «por medio del cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético, responsable, competitivo e innovador», radicado el 28 de julio de 2025; informe de ponencia positiva para primer debate ante las Comisiones Sextas, Gaceta del Congreso 2349 de 2025. El 21 de julio de 2026 se radicó en la Cámara el Proyecto de Ley 025 de 2026 con el mismo objeto. El estado de ambos trámites debe verificarse en la Gaceta del Congreso antes de la entrega formal de este documento.

2. Fortalecimiento de la protección de datos personales en entornos de IA

(i) Qué incluir en el PND

El PND debe incluir un programa específico de actualización y fortalecimiento del régimen de protección de datos personales, adaptándolo a los desafíos que plantea el uso masivo de la inteligencia artificial. Esto comprende la implementación efectiva de los requisitos establecidos en la Circular 002 de 2024 de la SIC, que establece obligaciones específicas para el tratamiento de datos personales en sistemas de IA.[131]

El Plan debe impulsar, por el trámite estatutario que exige la Constitución, la modificación de la Ley Estatutaria 1581 de 2012 o, en lo que permita el marco vigente, su reglamentación complementaria, para incorporar disposiciones sobre: decisiones automatizadas y perfilamiento algorítmico, derecho a la explicación en contextos de IA, evaluaciones de impacto en la protección de datos (EIPD) obligatorias para sistemas de alto riesgo, y portabilidad efectiva de datos en formatos interoperables.

Asimismo, se debe incluir un componente de fortalecimiento institucional de la Delegatura de Protección de Datos de la SIC, dotándola de recursos humanos, técnicos y presupuestales suficientes para ejercer una supervisión efectiva sobre el tratamiento de datos personales por parte de sistemas de IA tanto en el sector público como en el privado.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a través de su Delegatura para la Protección de Datos Personales, debe liderar este aspecto en su calidad de autoridad nacional de protección de datos. Las entidades de apoyo incluyen:

- MinTIC: coordinación con la política de gobierno digital y estándares de interoperabilidad de datos.
- MinJusticia: análisis de compatibilidad constitucional y eventual trámite de reforma estatutaria ante el Congreso.
- Procuraduría General de la Nación: vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de protección de datos por entidades públicas.

(iii) Procedimiento sugerido

El procedimiento sugerido contempla, en primer lugar, la expedición por parte de la SIC de guías técnicas sectoriales para la implementación de la Circular 002 de 2024, con orientaciones específicas para los sectores de salud, financiero, educación

[131] Superintendencia de Industria y Comercio, Circular Externa 002 de 21 de agosto de 2024, «Lineamientos sobre el Tratamiento de Datos personales en Sistemas de Inteligencia Artificial», expedida en el marco de las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012. La Circular exige, entre otros aspectos, que el tratamiento atienda criterios de idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y que se realice y documente un estudio de impacto de privacidad cuando exista alto riesgo para los titulares. https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/normativa/Circular%20Externa%20No.%20002%20del%2021%20de%20agosto%20de%202024.pdf

y administración pública. Estas guías deben elaborarse con base en las mejores prácticas internacionales, incluyendo las directrices del Comité Europeo de Protección de Datos.[132]

En segundo lugar, se debe diseñar e implementar un programa de certificación en protección de datos e IA para los responsables del tratamiento, tanto del sector público como del privado. Este programa podrá ser administrado por la SIC con el apoyo de universidades acreditadas y organismos de certificación reconocidos.

Finalmente, se recomienda la creación de un sandbox regulatorio de protección de datos, en el que las organizaciones puedan probar nuevos modelos de tratamiento de datos con IA bajo supervisión directa de la SIC, con el fin de identificar riesgos y buenas prácticas antes de su implementación generalizada.

(iv) Fuentes de financiación

El fortalecimiento de la Delegatura de Protección de Datos Personales de la SIC se financia, en primer término, con el **presupuesto** de la Superintendencia en el Presupuesto General de la Nación y con las acciones del CONPES 4144 relativas a la mitigación de riesgos. Como **financiación potencial,** la cooperación técnica del BID y de la Unión Europea y el intercambio con la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD) pueden apoyar la elaboración de guías sectoriales y la formación de personal.

La **nueva necesidad presupuestal** se concentra en la contratación de personal especializado y en herramientas técnicas de auditoría algorítmica; su monto debe estimarse con la SIC, teniendo en cuenta el contexto fiscal[133].

3. Transformación digital integral del sector público y gobierno digital avanzado

(i) Qué incluir en el PND

La transformación digital del Estado colombiano no parte de cero. La Política de Gobierno Digital (Decreto 767 de 2022)[134], los lineamientos de transformación digital pública, la gobernanza de la infraestructura de datos y los servicios ciudadanos digitales[135] ofrecen un marco normativo suficiente para avanzar. El problema dominante es de ejecución: los datos del Estado

---

[132] Comité Europeo de Protección de Datos (EDPB), Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI models, adoptada el 17 de diciembre de 2024.

[133] El CONFIS activó la cláusula de escape de la regla fiscal con metas de déficit total de 7,1 % del PIB para 2025, 5,3 % para 2026 y 4,9 % para 2027, y el retorno al cumplimiento paramétrico de la regla está previsto para 2028. Más del 90 % del Presupuesto General de la Nación corresponde a erogaciones inflexibles. Véanse el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026 y la exposición de motivos del proyecto de reforma tributaria radicado el 20 de julio de 2026.

[134] Decreto 767 de 2022, «por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital», que subrogó el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, antes modificado por el Decreto 1008 de 2018. Conforme al artículo 148 de la Ley 1955 de 2019, la Política de Gobierno Digital es una política de gestión y desempeño institucional liderada por el MinTIC.

[135] Decreto 620 de 2020 (servicios ciudadanos digitales); Decreto 1263 de 2022 (lineamientos y estándares aplicables a la transformación digital pública); Decreto 1389 de 2022 (gobernanza de la infraestructura de datos) y Resolución 460 de 2022 (Plan Nacional de Infraestructura de Datos); artículos 143 y 144 de la Ley 2294 de 2023.

siguen fragmentados, el ciudadano continúa entregando información que la administración ya posee, las entidades incorporan herramientas de inteligencia artificial sin un estándar común y el Estado rara vez actúa como primer comprador de soluciones innovadoras. El nuevo Ministerio TIC ha señalado, en la misma dirección, que el Estado debe modernizarse primero y situarse «a un clic» del ciudadano[136].

En consecuencia, el PND 2026-2030 debe establecer metas ambiciosas y medibles para la transformación digital del sector público, articuladas en cuatro componentes que se refuerzan entre sí: la infraestructura pública digital, el uso confiable de la IA por parte de las entidades, una capacidad técnica compartida y la compra pública de innovación.

a) Infraestructura pública digital: interoperabilidad, identidad y datos. El Plan debe consagrar el principio de **«solo una vez»,** según el cual ninguna entidad podrá exigir a ciudadanos o empresas información o documentos que otra entidad pública tenga disponibles mediante los servicios de interoperabilidad del Estado. Sobre esa base deben fijarse como metas la digitalización de extremo a extremo del 100 % de los trámites de alta frecuencia ciudadana, con canales asistidos para la población con barreras de acceso, y la consolidación de un sistema nacional de interoperabilidad de datos. Este componente incluye la identidad digital como servicio compartido, que integre la cédula de ciudadanía digital, la firma electrónica y los mecanismos de autenticación, en articulación con la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Archivo General de la Nación; un catálogo nacional de **datos de alto valor** y espacios de datos sectoriales con reglas de gobernanza y protección de datos personales, indispensables para el desarrollo de la IA pública y privada; y criterios para el uso de servicios de nube que atiendan requisitos de seguridad, localización cuando proceda y portabilidad.

b) Inteligencia artificial confiable en el sector público. La adopción de soluciones de IA para mejorar los servicios públicos, con la meta de que al menos 20 entidades del orden nacional las incorporen durante el cuatrienio, debe ir acompañada de un estándar obligatorio y proporcional al riesgo. Cuando esos sistemas inciden en decisiones sobre derechos, se comprometen el debido proceso (artículo 29 de la Constitución), el hábeas data y la calidad del gasto. En la Rama Judicial ya existen criterios de la Corte Constitucional y lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura[137], pero la rama ejecutiva carece de un instrumento vinculante equivalente. El estándar debe comprender: (i) un inventario y **registro público de algoritmos** de impacto; (ii) una **evaluación de impacto algorítmico** previa al despliegue de sistemas que afecten derechos; (iii) supervisión humana significativa y derecho del ciudadano a una explicación; (iv) **cláusulas contractuales tipo** sobre documentación, auditoría, acceso a datos, portabilidad y ausencia de dependencia tecnológica; (v) la referencia voluntaria a marcos técnicos reconocidos, como el NIST AI Risk Management Framework y la norma ISO/IEC 42001; y (vi) una guía de uso de IA generativa para servidores públicos.

---

[136] Intervención de la ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Alexandra Falla Zerrate, en el Congreso Andicom 2026 (Cartagena, septiembre de 2026), reseñada por Valora Analitik el 4 de septiembre de 2026. La hoja de ruta sectorial 2026–2030 se ordena en cinco pilares: conectar, habilitar, producir, proteger y transformar.

[137] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, M. S. Juan Carlos Cortés González. La Corte examinó el uso de ChatGPT por un juez para ampliar la motivación de un fallo de tutela, concluyó que no se vulneró el debido proceso porque la decisión se había adoptado previamente y fijó criterios orientadores para el uso judicial de la IA, entre ellos la transparencia, la responsabilidad y la verificación de los resultados. El Consejo Superior de la Judicatura adoptó lineamientos para el uso de la IA en la Rama Judicial mediante el Acuerdo PCSJA24-12243 de 16 de diciembre de 2024.

c) Capacidad técnica compartida. En lugar de crear una nueva entidad, el Plan debe asignar a la Agencia Nacional Digital la función de centro de excelencia en IA gubernamental, encargado de desarrollar, evaluar y distribuir componentes reutilizables, apoyar a las entidades en las evaluaciones de impacto y promover la eficiencia del gasto público en tecnología.

d) Compra pública de innovación y GovTech. El Estado es el mayor comprador del país y puede ser el primer cliente de soluciones innovadoras, como lo ha reconocido el propio Ministerio TIC al plantear que la demanda pública debe impulsar a la industria nacional. El instrumento legal existe[138], pero no hay una línea base publicada de su uso. El PND debe prever un **portafolio anual de retos públicos,** una meta de participación de las compras de innovación en el gasto en tecnologías de la información, la marcación de estos procesos en **SECOP II,** acuerdos marco para soluciones GovTech accesibles a emprendimientos y mipymes, y un procedimiento de **compra pública precomercial** para contratar servicios de investigación y desarrollo cuando la solución no exista en el mercado. Todo ello con reglas estrictas de libre competencia, de modo que ninguna directriz oriente la contratación hacia proveedores determinados.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Dirección de Gobierno Digital, debe liderar los componentes a), b) y c); la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente debe liderar el componente d). Ambas entidades actuarán en coordinación con:

- DNP: planificación de inversiones en transformación digital y seguimiento de indicadores de gobierno digital.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP): gestión del cambio organizacional, racionalización de trámites y desarrollo de competencias digitales en el servicio público, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- Agencia Nacional Digital (AND): ejecución de proyectos de infraestructura tecnológica, servicios compartidos y función de centro de excelencia en IA gubernamental.
- Registraduría Nacional del Estado Civil: identidad digital ciudadana.
- DANE: estándares y calidad de los datos estadísticos y administrativos.
- Superintendencia de Industria y Comercio: protección de datos personales en los intercambios de información y en los sistemas de IA.
- Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República: acompañamiento preventivo, para reducir el temor a la sanción que desincentiva la compra de innovación.
- iNNpulsa Colombia: vinculación de emprendimientos de base tecnológica a los retos públicos.
- Consejo Superior de la Judicatura: armonización de criterios sobre el uso de IA, con pleno respeto de la autonomía de la Rama Judicial (véase el aspecto 7).
- Gobernaciones y alcaldías: adopción gradual del estándar y de los servicios compartidos.

(iii) Procedimiento sugerido

[138] Artículo 36 de la Ley 2069 de 2020 y Decreto 442 de 2022, que modificó el Decreto 1082 de 2015 para reglamentar la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación, fundamentalmente mediante el fortalecimiento de la planeación contractual y del estudio del sector.

El procedimiento contempla, en primer lugar, la expedición de un decreto que modifique el Decreto 1078 de 2015 en lo relativo a la Política de Gobierno Digital, con fundamento en la competencia del MinTIC como líder de dicha política. Este decreto incorporará los lineamientos de gobierno digital avanzado, los estándares técnicos obligatorios de interoperabilidad y seguridad de la información y el estándar de uso confiable de la IA descrito en el componente b). Colombia Compra Eficiente, por su parte, expedirá las guías, los pliegos tipo y las cláusulas contractuales correspondientes.

En segundo lugar, la ley del PND debe contener las disposiciones que requieren rango legal: el principio de «solo una vez» con alcance para todas las entidades, la base legal del registro público de algoritmos para las entidades territoriales y el procedimiento de compra pública precomercial, pues las modalidades de selección de contratistas son materia reservada a la ley (véase la sección VIII).

En tercer lugar, se formulará un Plan Maestro de Transformación Digital del Estado 2026-2030, con metas anuales por entidad, indicadores de desempeño y mecanismos de rendición de cuentas. Dado que los documentos CONPES orientan pero no obligan por sí mismos, sus metas deben incorporarse en las Bases del Plan y en los planes de acción institucionales. La implementación seguirá un enfoque escalonado, que priorice en el primer año las entidades con mayor interacción ciudadana (DIAN, Migración Colombia, ICETEX, Colpensiones) y se extienda progresivamente al resto del aparato estatal.

El cronograma propuesto es el siguiente. En **2027:** decreto, guía de IA, catálogo de datos de alto valor, lista de trámites priorizados, piloto del estándar de IA en diez entidades nacionales, marcación de la compra de innovación en SECOP II y primer portafolio de retos. En **2028:** registro público de algoritmos operando en el orden nacional, 50 % de los trámites priorizados digitales de extremo a extremo y reglamentación de la compra precomercial. En **2029:** extensión del registro a gobernaciones y ciudades capitales e integración de la identidad digital en los servicios de mayor volumen. En **2030:** 100 % de los trámites priorizados en línea y evaluación del conjunto.

El seguimiento debe apoyarse en indicadores de resultado y no de actividad: el porcentaje de trámites de alto volumen totalmente en línea y su tiempo y costo promedio para el ciudadano; el porcentaje de sistemas de IA de alto impacto con evaluación publicada, con la meta de alcanzar el 100 % en el orden nacional; el porcentaje de contratos de IA con cláusulas tipo, con una meta indicativa no inferior al 80 %; y el valor contratado mediante compra de innovación. Varias de estas líneas base no existen hoy, por lo que construirlas en 2027 es en sí mismo una meta del Plan.

Los principales riesgos son una carga administrativa que desincentive la adopción útil de la IA, los incidentes de seguridad y privacidad asociados a la interoperabilidad, la exclusión de la población sin habilidades digitales y la captura de los procesos de compra. Se mitigan con proporcionalidad estricta (solo los sistemas con impacto en derechos requieren evaluación completa), plantillas estandarizadas, canales asistidos, articulación con el aspecto 6 y plena transparencia en SECOP II.

(iv) Fuentes de financiación

La financiación de este aspecto combina tres categorías que conviene distinguir. Como **presupuesto ya comprometido** se cuentan las apropiaciones de inversión del MinTIC y del DNP, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), los presupuestos sectoriales de tecnología y las acciones de los ejes de mitigación de riesgos y de uso y adopción del CONPES 4144[139]. La compra pública de innovación no requiere recursos nuevos, sino la reorientación de una parte de los presupuestos de tecnología de las entidades hacia retos definidos.

[139] Documento CONPES 4144 de 2025, cit.

Como **financiación potencial** se identifican los recursos de crédito externo con la banca multilateral (BID, Banco Mundial, CAF), sujetos al cupo de endeudamiento; la asignación para ciencia, tecnología e innovación del Sistema General de Regalías[140] para retos territoriales; y la cooperación técnica en GovTech. A ello se suman los ahorros derivados de la racionalización del gasto en tecnología, la consolidación de centros de datos y la adopción de servicios en la nube, que pueden liberar recursos para nuevas capacidades de IA y analítica de datos.

La **nueva necesidad presupuestal** es moderada y debe cuantificarse en la fase de estructuración con las entidades responsables; se concentra en la operación del registro y de las evaluaciones de impacto en el MinTIC y la AND. En el contexto fiscal actual[141], la regla de diseño debe ser reorientar antes que adicionar.

4. Impulso a la economía digital y competitividad empresarial con IA

(i) Qué incluir en el PND

La productividad es el principal canal por el cual la IA y la transformación digital generan crecimiento, y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) constituyen la mayor parte del tejido empresarial colombiano. Sin embargo, el país no cuenta con una estadística oficial periódica sobre la adopción de IA en las empresas, lo que impide focalizar las intervenciones y evaluar sus resultados. El nuevo Ministerio TIC ha planteado que Colombia debe dejar de ser solo consumidor de tecnología para crearla y exportarla[142]; ese propósito solo es alcanzable si la adopción empresarial se mide y se acompaña con instrumentos orientados a resultados.

El PND debe incorporar una estrategia integral de impulso a la economía digital que articule la adopción de tecnologías de IA con el fortalecimiento de la competitividad empresarial, cuyo vehículo sea un **Programa Nacional de IA para la Competitividad (PRONAIC).** El programa ofrecerá diagnósticos de madurez digital, acompañamiento técnico personalizado y acceso a plataformas tecnológicas compartidas, bajo un modelo de **extensionismo digital con cofinanciación por resultados:** el apoyo público se desembolsa contra implementaciones verificadas y no contra actividades.

El PRONAIC debe tener un enfoque diferencial por tamaño empresarial y sector productivo, y priorizar los sectores con mayor potencial de transformación mediante IA: la agroindustria, en articulación con la agenda de agricultura digital del CONPES 4098 de 2022; la manufactura; los servicios financieros; la salud; el turismo; y los servicios digitales exportables. Debe complementarse con líneas de crédito de fomento para la adopción tecnológica y con la incorporación de un **módulo de adopción de IA en las encuestas empresariales del DANE,** que permita contar con una línea base en 2027.

El Plan debe igualmente establecer metas en materia de comercio electrónico transfronterizo, economía de plataformas y desarrollo de la industria nacional de software y servicios de IA, con el objetivo de posicionar a Colombia como un centro tecnológico regional. En cuanto a los incentivos tributarios, se recomienda revisar los beneficios existentes para ciencia, tecnología e innovación, de modo que puedan cubrir proyectos de adopción de IA, antes que crear nuevos beneficios cuyo costo fiscal resultaría difícil de justificar en el contexto actual.

---

[140] Ley 2056 de 2020, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, incluida la asignación para la ciencia, tecnología e innovación.

[141] Sobre el contexto fiscal y la cláusula de escape de la regla fiscal, véase la nota correspondiente del aspecto 2, cit.

[142] Intervención de la ministra TIC en el Congreso Andicom 2026, cit.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) debe liderar la estrategia de economía digital y competitividad, en coordinación con:

- MinTIC: infraestructura digital, conectividad y desarrollo de capacidades tecnológicas.
- Colombia Productiva e iNNpulsa Colombia: operación del PRONAIC, programas de aceleración, capital semilla y acompañamiento a emprendimientos de base tecnológica.
- Bancóldex: diseño y operación de líneas de crédito y garantías para la adopción de IA en el sector empresarial.
- SENA: formación técnica y tecnológica para la reconversión laboral en el contexto de la transformación digital.
- DANE: diseño y aplicación del módulo de adopción de IA en las encuestas empresariales.
- Cámaras de comercio, gremios y gobernaciones: identificación de empresas beneficiarias, cofinanciación y operación territorial.

(iii) Procedimiento sugerido

La implementación se desarrollará en fases sucesivas. La primera fase (2027) comprende la medición de la línea base con el DANE, la identificación de los sectores prioritarios y el diseño detallado del PRONAIC, que debe incluir desde el inicio un grupo de comparación para permitir la evaluación de impacto. Para ello podrá contratarse una consultoría especializada con apoyo de organismos multilaterales.

La segunda fase (2028-2029) se enfocará en la operación del programa en las regiones priorizadas, la activación de las líneas de crédito de Bancóldex y de los instrumentos de iNNpulsa, y la puesta en marcha de al menos cinco nodos regionales de innovación en IA. Estos nodos deben aprovechar capacidades existentes en universidades y cámaras de comercio, antes que construir infraestructura nueva, y combinar su presencia en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga con cuotas de atención para regiones de menor densidad empresarial. Solo se escalarán los componentes que muestren resultados.

La tercera fase (2030) se dedicará a la evaluación de impacto sobre la productividad de las empresas beneficiarias frente al grupo de comparación, a la consolidación y a la sostenibilidad de las iniciativas exitosas más allá del período del PND.

Los indicadores de resultado serán el porcentaje de empresas que usan IA, medido por el DANE a partir de 2027, y la variación de la productividad laboral de las beneficiarias frente al grupo de comparación; como indicadores de producto se medirán las mipymes atendidas y el porcentaje que sostiene la adopción doce meses después. Los riesgos principales son los subsidios sin adicionalidad, la captura por proveedores y la concentración urbana, que se mitigan con el pago por resultados, la evaluación rigurosa y las cuotas territoriales.

(iv) Fuentes de financiación

El **presupuesto ya comprometido** corresponde a las apropiaciones de MinCIT, iNNpulsa y Colombia Productiva, cuya reorientación hacia el PRONAIC es la primera fuente, junto con los recursos del eje de uso y adopción del CONPES 4144[143]. Como **financiación potencial** se cuentan las líneas de redescuento de Bancóldex con tasas preferenciales para adopción

[143] Documento CONPES 4144 de 2025, cit.

tecnológica, la asignación de ciencia, tecnología e innovación del Sistema General de Regalías para programas regionales[144], la cofinanciación de cámaras de comercio y gobernaciones, el FUTIC en lo relativo a capacidades digitales y la cooperación internacional (BID, CAF, Unión Europea y programas bilaterales, entre ellos los de Corea del Sur).

La **nueva necesidad presupuestal** se concentra en la cofinanciación por resultados y debe escalarse según la evaluación. La ampliación de incentivos tributarios, como la deducción del 100 % de las inversiones en sistemas de IA o la exención de IVA para equipos de cómputo de alto rendimiento, exigiría hacer explícito su costo fiscal y su fuente de compensación[145]; en el contexto actual[146] resulta preferible ajustar las tipologías de los beneficios vigentes para ciencia, tecnología e innovación.

5. Desarrollo de capital humano y talento digital

(i) Qué incluir en el PND

La adopción productiva y el uso seguro de la IA dependen de habilidades básicas y avanzadas que hoy están desigualmente distribuidas. En 2024, solo el 18,0 % de las personas de 5 años y más usó herramientas de IA; la proporción fue de 20,4 % en las cabeceras y de 8,1 % en las zonas rurales, y de 19,7 % entre los hombres frente a 16,5 % entre las mujeres[147]. Estas cifras ofrecen, por primera vez, una línea base oficial para medir el avance del talento digital.

El PND debe establecer una **Estrategia Nacional de Talento Digital 2026-2030** que aborde de manera integral la formación, atracción y retención de capital humano en tecnología, ciencia de datos e inteligencia artificial, en articulación con el eje de capacidades y talento del CONPES 4144[148]. La estrategia debe fijar metas de resultado verificables: reducir a la mitad la brecha urbano-rural en el uso de IA, cerrar la brecha de género medida por la misma encuesta, aumentar las certificaciones de competencias en IA y el número de graduados en programas relacionados registrados en el SNIES.

La estrategia comprende cinco componentes. Primero, la **alfabetización en IA** de docentes y estudiantes de educación media, mediante orientaciones curriculares que incorporen competencias digitales y pensamiento computacional en todos los niveles. Segundo, la formación técnica y tecnológica del SENA en IA aplicada, con **certificación de competencias** reconocida por el sector productivo. Tercero, la creación y el fortalecimiento de programas de posgrado en IA, ciencia de datos, ciberseguridad y ética tecnológica, junto con mecanismos de vinculación del talento de la diáspora. Cuarto, un componente de **reconversión laboral** para los trabajadores de ocupaciones expuestas a la automatización, con programas de recualificación financiados conjuntamente por el Estado y el sector privado y articulados con el Servicio Público de Empleo;

---

[144] Ley 2056 de 2020, cit.

[145] Artículo 7 de la Ley 819 de 2003: el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con indicación de la fuente de ingreso adicional que lo financie.

[146] Sobre el contexto fiscal y la cláusula de escape de la regla fiscal, véase la nota correspondiente del aspecto 2, cit.

[147] DANE, Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares) 2024, boletín técnico de 1 de agosto de 2025: el 18,0 % de las personas de 5 años y más usó herramientas de inteligencia artificial a través de internet (20,4 % en cabeceras y 8,1 % en centros poblados y rural disperso; 19,7 % de los hombres y 16,5 % de las mujeres).

[148] Documento CONPES 4144 de 2025, cit.

SkillsFuture de Singapur y el modelo danés de transición laboral son referentes útiles, siempre que se adapten a la estructura del mercado laboral colombiano. Quinto, la formación de los servidores públicos en el uso responsable de la IA, en coherencia con el estándar descrito en el aspecto 3.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Ministerio de Educación Nacional (MinEducación) liderará la estrategia de capital humano digital, en coordinación con:

- Ministerio del Trabajo y SENA: formación técnica y tecnológica masiva, actualización de la oferta formativa en áreas digitales y reconversión laboral a través del Servicio Público de Empleo.
- MinTIC: programas de formación en habilidades digitales, certificaciones y bootcamps tecnológicos.
- MinCiencias: becas de posgrado en áreas de IA, financiación de grupos de investigación y programas de vinculación de talento científico.
- ICETEX: líneas de crédito educativo para programas de formación en IA y tecnologías emergentes.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP): formación de servidores públicos.
- Instituciones de educación superior y sector productivo: diseño de la oferta y validación de competencias.

(iii) Procedimiento sugerido

El procedimiento inicia con la conformación de una Mesa Nacional de Talento Digital, integrada por las entidades líderes, universidades, gremios empresariales y organizaciones de la sociedad civil, encargada de coordinar la oferta formativa y de identificar las brechas de talento. En paralelo, se realizará un estudio nacional de brechas por regiones y sectores productivos, con base en el cual se diseñarán los programas, priorizando las modalidades virtuales e híbridas que permitan llegar a las poblaciones más alejadas del país.

La implementación no exige reformas legales: se adelanta mediante las Bases del Plan, las orientaciones curriculares de MinEducación, las decisiones del Consejo Directivo del SENA sobre su oferta y las convocatorias de MinCiencias. Las competencias adquiridas en la educación formal y en los programas de formación continua y reconversión se validarán mediante el Marco Nacional de Cualificaciones.

El cronograma propuesto es el siguiente: en **2027,** orientaciones curriculares, rediseño de la oferta del SENA y estudio de brechas; en **2028,** cobertura en las regiones priorizadas; en **2029,** evaluación intermedia de resultados; en **2030,** medición final con la ENTIC. Los indicadores de resultado serán el porcentaje de personas que usan IA, desagregado por zona y sexo; los de producto, las certificaciones de competencias en IA, los docentes formados y los graduados en programas relacionados. El riesgo de formar sin empleabilidad se mitiga con la certificación por competencias y con el seguimiento de la inserción laboral de los egresados.

(iv) Fuentes de financiación

El **presupuesto ya comprometido** está constituido por los recursos del SENA, financiados con contribuciones parafiscales del sector empresarial, el presupuesto de MinEducación y las acciones del eje de talento del CONPES 4144. Como

financiación potencial se identifican el FUTIC, la asignación de ciencia, tecnología e innovación del Sistema General de Regalías[149], el crédito educativo del ICETEX y la cooperación internacional.

Adicionalmente, podrán gestionarse alianzas con empresas tecnológicas globales para la provisión de plataformas de formación, certificaciones gratuitas y programas de becas, como ya se ha hecho en otros países de la región, siempre bajo reglas de neutralidad tecnológica, protección de datos y ausencia de exclusividad. La **nueva necesidad presupuestal** es moderada y se concentra en la formación docente; su monto debe estimarse con MinEducación.

6. Ciberseguridad y confianza digital

(i) Qué incluir en el PND

El riesgo cibernético crece más rápido que las capacidades institucionales para gestionarlo. En 2024 se reportaron 77.866 denuncias por delitos informáticos, un aumento de 23 % frente a 2023[150], y la adopción acelerada de la IA y de los servicios en la nube amplía la superficie de ataque. La Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027, que actualizó las directrices del CONPES 3995 de 2020, reconoce como retos la debilidad institucional, la escasez de talento especializado y la ausencia de un marco normativo adecuado[151].

El PND debe asegurar la continuidad y actualización de esa Estrategia hasta 2030, incorporando los riesgos específicos derivados del uso masivo de la IA: los ataques adversarios a sistemas de IA, la generación de contenido sintético para suplantación (deepfakes), la manipulación algorítmica de la información y las vulnerabilidades propias de los modelos de lenguaje de gran escala. Para los sistemas de IA de alto impacto que opere el Estado deben exigirse pruebas de seguridad previas a su despliegue.

El Plan debe establecer, además, estándares mínimos obligatorios de ciberseguridad para las entidades del Estado y para las empresas que gestionen infraestructuras críticas, con referencia al NIST Cybersecurity Framework adaptado al contexto colombiano, centros de operaciones de seguridad (SOC) sectoriales y auditorías periódicas. El aporte normativo central debe ser un **régimen de reporte obligatorio de incidentes significativos** para los operadores de servicios esenciales y de infraestructuras críticas, hoy inexistente.

En cuanto al diseño institucional, el PND debe adoptar una decisión explícita entre dos alternativas. La primera es crear por ley una **Agencia Nacional de Ciberseguridad,** entidad técnica especializada encargada de coordinar la respuesta a incidentes, certificar productos y servicios digitales y promover una cultura de ciberseguridad; ofrece rectoría clara, pero tiene

[149] Ley 2056 de 2020, cit.

[150] Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT), Estado de la ciberseguridad y la inteligencia artificial en Colombia: en 2024 se reportaron 77.866 denuncias por delitos informáticos, un aumento de 23 % frente a 2023.

[151] Presidencia de la República, Estrategia Nacional de Seguridad Digital de Colombia 2025–2027, publicada en abril de 2025 y lanzada en junio del mismo año. La Estrategia se construye sobre los CONPES 3701 de 2011, 3854 de 2016 y 3995 de 2020 e identifica como retos la debilidad institucional, la escasez de talento especializado, la falta de preparación frente a amenazas cibernéticas y la ausencia de un marco normativo adecuado.

costo fiscal, requiere tiempo y enfrentó resistencia política cuando se propuso en el PND anterior[152]. La segunda es **fortalecer el esquema existente,** integrado por los equipos de respuesta a incidentes del sector defensa y del MinTIC con coordinación en la Presidencia; tiene menor costo y ejecución inmediata, pero una coordinación más frágil. Se recomienda la segunda alternativa para 2027-2028, con una evaluación en 2028 que determine si procede tramitar la creación de la agencia.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El MinTIC debe liderar la política de ciberseguridad y confianza digital junto con el Ministerio de Defensa Nacional, bajo la coordinación de la Presidencia de la República, con el apoyo fundamental de:

- Ministerio de Defensa Nacional: coordinación de la defensa cibernética y protección de infraestructuras críticas.
- ColCERT (Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia): respuesta operativa a incidentes de seguridad digital.
- Policía Nacional (Centro Cibernético Policial): investigación de delitos informáticos y cibercrimen.
- SIC: protección de datos personales en el contexto de incidentes de ciberseguridad.
- Superintendencia Financiera y CRC: supervisión de la resiliencia digital en los sectores financiero y de comunicaciones.
- Operadores de infraestructuras críticas: cumplimiento de estándares y reporte de incidentes.

(iii) Procedimiento sugerido

Se recomienda actualizar la Estrategia Nacional de Seguridad Digital con horizonte 2030 durante el primer año del gobierno, incorporando los riesgos específicos de la IA y las recomendaciones de referentes como la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA); si se estima conveniente darle mayor estabilidad, puede adoptarse mediante un nuevo documento CONPES de seguridad digital 2026-2030.

El deber de reporte de incidentes impone obligaciones a particulares y, por tanto, requiere una norma con rango de ley, que puede incluirse en la ley del PND por su conexión directa con las metas del Plan (véase la sección VIII). La coordinación institucional se organizará mediante decreto. Simultáneamente, se implementará un programa nacional de simulacros de ciberseguridad (ciberejercicios), con al menos dos ejercicios anuales de alcance nacional, en el que participen las entidades del Estado y las empresas operadoras de infraestructuras críticas.

El cronograma propuesto es el siguiente: en **2027,** estrategia actualizada y reglamentación del reporte; en **2028,** reporte obligatorio vigente y evaluación del modelo institucional; en **2029-2030,** operación, eventual trámite de la ley de creación de la agencia si la evaluación así lo aconseja, y evaluación final. Los indicadores de resultado serán el tiempo medio de contención de incidentes en entidades públicas y el porcentaje de infraestructuras críticas identificadas con un plan de respuesta probado; el de producto, el número de entidades con el Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información implementado. El principal riesgo es la desconfianza frente a posibles usos de la información con fines de inteligencia, que se mitiga con una separación clara de funciones y reglas estrictas sobre el uso de la información reportada.

[152] El artículo que creaba la Agencia Nacional de Seguridad Digital fue excluido del texto del PND 2022–2026 durante el trámite legislativo. Posteriormente, el Gobierno radicó el Proyecto de Ley 023 de 2023 para crear la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales.

(iv) Fuentes de financiación

El **presupuesto ya comprometido** corresponde a las apropiaciones del MinTIC y del Ministerio de Defensa Nacional y a los recursos del FUTIC. Como **financiación potencial** se identifican la cooperación internacional en ciberseguridad, en particular de la Unión Europea, de la banca multilateral y de socios bilaterales, así como la inversión propia de los operadores de infraestructuras críticas en su resiliencia digital.

Podrá explorarse, además, un modelo de financiación mixta en el que las empresas de los sectores financiero, de telecomunicaciones y de energía contribuyan a la infraestructura nacional de ciberseguridad en razón de su condición de operadores críticos; una contribución obligatoria de esa naturaleza requeriría ley. La **nueva necesidad presupuestal** es moderada si se adopta el fortalecimiento del esquema existente y alta si se opta por crear la agencia, lo que refuerza la conveniencia de decidir con base en la evaluación de 2028.

7. IA en la administración de justicia y modernización judicial

(i) Qué incluir en el PND

El PND debe incluir un capítulo específico sobre la modernización tecnológica de la rama judicial, profundizando los avances logrados con la Ley 2213 de 2022 y el Plan de Transformación Digital Judicial.[153] Las metas deben incluir: la implementación de un expediente judicial electrónico universal, la adopción de herramientas de IA para la gestión de despachos judiciales, y la creación de un sistema de justicia predictiva que permita estimar tiempos procesales y probabilidades de éxito.

El Plan debe contemplar la implementación de asistentes virtuales basados en IA para la atención al ciudadano en el sistema judicial, la automatización de actuaciones procesales de trámite, la utilización de IA para la anonimización de providencias judiciales y la generación de insumos para la decisión judicial, siempre bajo la supervisión y responsabilidad del juez natural.

Asimismo, se debe incluir un componente de ética judicial en el uso de IA, con protocolos claros sobre transparencia algorítmica, no discriminación y derecho a la impugnación de decisiones asistidas por IA, garantizando en todo momento el debido proceso y la independencia judicial.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Consejo Superior de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración de la rama judicial, debe liderar este aspecto, en coordinación con:

- MinJusticia: articulación de la política de modernización judicial con la política general de justicia.
- MinTIC: asistencia técnica en infraestructura tecnológica, estándares de interoperabilidad y seguridad de la información.
- Fiscalía General de la Nación: modernización del sistema penal acusatorio con herramientas de IA.
- Defensoría del Pueblo: garantía de acceso a la justicia digital para poblaciones vulnerables.

[153] Ley 2213 de 2022; Consejo Superior de la Judicatura, Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD); Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024.

(iii) Procedimiento sugerido

El procedimiento contempla tres etapas. La primera etapa consiste en la elaboración de un diagnóstico completo del estado de la infraestructura tecnológica de la rama judicial, identificando brechas, necesidades y oportunidades de implementación de IA. Este diagnóstico será realizado por el Consejo Superior de la Judicatura con el apoyo técnico de MinTIC y consultores especializados.

La segunda etapa comprende el diseño y ejecución de proyectos piloto de IA judicial en jurisdicciones seleccionadas (civil, laboral, contencioso administrativo), con evaluación rigurosa de resultados, impacto en la productividad judicial y satisfacción de los usuarios del sistema de justicia.

La tercera etapa consiste en el escalamiento de las soluciones exitosas a nivel nacional, acompañado de un programa intensivo de capacitación para jueces, magistrados, funcionarios y empleados judiciales en el uso de herramientas de IA y tecnologías digitales.

(iv) Fuentes de financiación

La financiación de la modernización tecnológica de la Rama Judicial proviene del **presupuesto** de la propia Rama y del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, que ya recibe, entre otros recursos, las contribuciones asociadas a los laudos arbitrales[154]; por esa razón, no se requiere crear un fondo nuevo. A ello se suman las apropiaciones de MinJusticia y el apoyo técnico del MinTIC.

Como **financiación potencial** se identifican los programas de apoyo a la modernización judicial del BID, del Banco Mundial y de la Unión Europea. La **nueva necesidad presupuestal** (infraestructura tecnológica, desarrollo de software, capacitación y gestión del cambio) debe estimarse en el marco del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.

8. Sandbox regulatorios y entornos de prueba para innovación digital

(i) Qué incluir en el PND

El PND debe ampliar y consolidar el modelo de sandbox regulatorios más allá del sector financiero, creando un marco general para entornos de prueba regulatorios en sectores como salud, transporte, energía, educación y administración pública.[155] Estos sandboxes permitirán a emprendedores, empresas y entidades públicas probar soluciones innovadoras basadas en IA bajo condiciones controladas, con supervisión regulatoria y sin la carga completa del cumplimiento normativo.

[154] La contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico (2 % del valor de los pagos ordenados, con un tope de 1.000 salarios mínimos) fue creada por el artículo 130 de la Ley 1819 de 2016, examinado en la Sentencia C-109 de 2020, y se destina al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. Por su parte, la contribución especial arbitral del artículo 16 de la Ley 1743 de 2014, a cargo de los centros de arbitraje y de los árbitros, también tiene como destino la Rama Judicial.

[155] Cfr. Decreto 1234 de 2020 (espacio controlado de prueba del sector financiero); experiencias internacionales de la FCA del Reino Unido y de la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS).

El Plan debe establecer un Programa Nacional de Sandboxes Regulatorios, con un marco jurídico unificado que defina los requisitos de participación, las condiciones de operación, los mecanismos de supervisión, las garantías para los usuarios y consumidores, y los procedimientos de escalamiento de las innovaciones exitosas al régimen regulatorio general.

Se debe contemplar igualmente la creación de sandboxes sectoriales especializados, con énfasis en: IA aplicada a la salud (diagnóstico asistido, medicina de precisión), vehículos autónomos y movilidad inteligente, fintech e insurtech avanzadas, y soluciones de IA para la gestión ambiental y la transición energética.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

La coordinación general del Programa Nacional de Sandboxes estará a cargo de una estructura de gobernanza multiinstitucional, liderada sectorialmente por:

- Superintendencia Financiera de Colombia (SFC): sandbox financiero y fintech, en continuación de la experiencia del Decreto 1234 de 2020.
- SIC: sandbox de protección de datos y competencia en entornos de IA.
- MinTIC: coordinación técnica, infraestructura tecnológica y sandbox de gobierno digital.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC): sandbox de telecomunicaciones y servicios digitales.
- MinSalud e INVIMA: sandbox de IA en salud y dispositivos médicos inteligentes.

(iii) Procedimiento sugerido

Se sugiere la expedición de un decreto reglamentario del PND que establezca el marco general del Programa Nacional de Sandboxes Regulatorios, incluyendo la definición de la gobernanza, los criterios de selección de participantes, los estándares mínimos de protección al consumidor y los mecanismos de evaluación y escalamiento.

Cada regulador sectorial deberá expedir las resoluciones específicas que adapten el marco general a las particularidades de su sector, definiendo los tipos de innovaciones admisibles, los indicadores de éxito y las condiciones de transición al régimen regulatorio ordinario. Se recomienda que cada sandbox tenga una duración de 12 a 24 meses, prorrogables por una sola vez.

El programa deberá contemplar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, incluyendo la publicación periódica de informes sobre los resultados de los sandboxes, las lecciones aprendidas y las recomendaciones de política regulatoria derivadas de las experiencias.

(iv) Fuentes de financiación

La operación de los sandboxes se financia con los **presupuestos de funcionamiento** de los reguladores sectoriales (Superintendencia Financiera, SIC, CRC), algunos de los cuales se nutren de contribuciones de sus vigilados, y con las acciones del CONPES 4144 relativas a la experimentación regulatoria. Como **financiación potencial** se cuentan el FUTIC para el sandbox de gobierno digital y la cooperación internacional (BID Lab y programas de la Unión Europea).

El sector privado deberá cofinanciar los costos operativos de los sandboxes como condición de participación. La **nueva necesidad presupuestal** es baja y debe estimarse con los reguladores una vez definido el número de cohortes anuales.

9. Arbitraje digital y resolución de disputas tecnológicas

(i) Qué incluir en el PND

El PND debe incluir un programa de modernización del arbitraje y los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) mediante la incorporación de tecnologías digitales e inteligencia artificial.[156] Este programa debe contemplar la creación de plataformas de arbitraje digital, la implementación de herramientas de IA para la gestión de controversias de menor cuantía, y la actualización del marco normativo para reconocer la validez de los procedimientos arbitrales realizados íntegramente en formato digital.

El Plan debe establecer metas concretas para la reducción de los tiempos procesales en arbitraje mediante la automatización de actuaciones, la utilización de IA para el análisis documental y la gestión del acervo probatorio, y la implementación de sistemas de videoconferencia seguros y certificados para audiencias arbitrales.

Adicionalmente, se debe contemplar la creación de un régimen especial de resolución de disputas tecnológicas, diseñado específicamente para controversias derivadas de contratos de tecnología, licencias de software, propiedad intelectual digital, responsabilidad por daños causados por sistemas de IA y disputas de comercio electrónico transfronterizo.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia) debe liderar este aspecto, en coordinación con:

- Centros de Arbitraje y Conciliación: implementación operativa de las plataformas digitales y los protocolos de arbitraje tecnológico (Centro de Arbitraje de la CCB, Cámara de Comercio de Medellín, entre otros).
- MinTIC: estándares técnicos de seguridad digital, firma electrónica y gestión documental.
- SIC: resolución de disputas de propiedad intelectual y competencia en entornos digitales.
- Consejo Superior de la Judicatura: articulación con la política de modernización judicial.

(iii) Procedimiento sugerido

Se sugiere, en primer lugar, la modificación parcial de la Ley 1563 de 2012 para incorporar disposiciones específicas sobre arbitraje digital, incluyendo la regulación de las audiencias virtuales, la admisibilidad de pruebas electrónicas generadas por sistemas de IA, y el reconocimiento de laudos proferidos en procedimientos enteramente digitales.

En segundo lugar, MinJusticia deberá expedir un decreto reglamentario que establezca los estándares técnicos y de seguridad que deben cumplir las plataformas de arbitraje digital, incluyendo requisitos de cifrado, autenticación, integridad documental y trazabilidad de las actuaciones procesales.

Finalmente, se recomienda la implementación de un proyecto piloto de arbitraje digital para controversias de menor cuantía (hasta 40 SMLMV), utilizando herramientas de IA para la propuesta de fórmulas de arreglo, la gestión del proceso y la generación de proyectos de laudo, siempre bajo la supervisión y decisión final del árbitro humano.

(iv) Fuentes de financiación

[156] Ley 1563 de 2012 (Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional); Ley 2213 de 2022 sobre virtualidad procesal; Reglamento de Arbitraje de la CCI de 2021; Reglamento de Arbitraje de la LCIA de 2020.

La modernización del arbitraje digital debe financiarse principalmente con los **recursos propios** de los centros de arbitraje y conciliación, en su mayoría adscritos a las cámaras de comercio, y con las apropiaciones de MinJusticia para el diseño normativo y la supervisión del programa. Conviene precisar que las contribuciones asociadas al arbitraje tienen como destino la Rama Judicial[157], por lo que no constituyen una fuente directa para este programa.

Como **financiación potencial** se identifican la asistencia técnica de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), así como el apoyo del MinTIC en estándares de seguridad digital. La **nueva necesidad presupuestal** para el sector público es baja y se concentra en los proyectos piloto de controversias de menor cuantía.

10. Gobernanza de la Política Nacional de IA y cooperación internacional

(i) Qué incluir en el PND

Colombia ya dispone de una política de inteligencia artificial con horizonte a 2030. El CONPES 4144 de 2025 prevé 106 acciones distribuidas en seis ejes estratégicos y una inversión de 479.273 millones de pesos[158]. Su ejecución, sin embargo, está repartida entre al menos ocho entidades, descansa en un documento que no es vinculante por sí mismo, coincide con un cambio de gobierno y convive con un proyecto de ley de IA que aún no ha sido aprobado[159]. El riesgo es que las acciones se ejecuten de forma dispersa, sin presupuesto identificable y sin rendición de cuentas. Por ello, la pregunta central para este aspecto no es qué nueva política crear, sino cómo asegurar que la existente se cumpla.

El PND debe, en consecuencia: (a) adoptar como metas del Plan un subconjunto priorizado de acciones del CONPES 4144 y ordenar la actualización de su plan de acción y seguimiento a 2030; (b) crear un **trazador presupuestal de IA** que identifique la inversión de todas las entidades; (c) designar una **instancia única de coordinación** de alto nivel, con secretaría técnica en el DNP, sobre la base del Consejo Asesor Nacional de IA anunciado por el propio DNP[160]; (d) establecer un marco común de sandboxes regulatorios y de aseguramiento de sistemas de IA, desarrollado en el aspecto 8; (e) fortalecer la capacidad técnica de la SIC para supervisar el tratamiento de datos personales y la protección del consumidor en sistemas de IA, en los términos del aspecto 2; y (f) prever una cláusula de armonización que permita ajustar esta arquitectura cuando se expida la ley de IA a que se refiere el aspecto 1.

[157] Ley 1819 de 2016, art. 130; Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2020; Ley 1743 de 2014, art. 16, cit.

[158] Documento CONPES 4144 de 2025, cit.

[159] Proyecto de Ley 043 de 2025 Senado – 324 de 2025 Cámara y Proyecto de Ley 025 de 2026 Cámara, cit.

[160] Entrevista a Viviana Vanegas, directora de Desarrollo Digital del DNP, en DPL News, «El Conpes debe hacer que la IA genere resultados para Colombia», 2025. https://dplnews.com/?p=268804

La dimensión internacional forma parte de esa gobernanza. Colombia ocupa el cuarto lugar en el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial[161] y, como miembro de la OCDE desde 2020, está comprometida con sus principios sobre IA[162]. El PND debe incluir una estrategia de posicionamiento del país en los foros internacionales de gobernanza de la IA, en particular la OCDE y la alianza integrada con la Alianza Global sobre Inteligencia Artificial, la UNESCO, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico, con el propósito de convertir a Colombia en un referente regional de regulación responsable, apoyado en su tradición de institucionalidad jurídica.

La cooperación debe ponerse al servicio de la ejecución de la política nacional y no concebirse como un fin en sí misma. En esa lógica, el Plan debe contemplar la negociación de acuerdos bilaterales de cooperación en IA con países y bloques líderes (Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, Canadá, Singapur), orientados a la transferencia de conocimiento, el intercambio de buenas prácticas regulatorias, la formación de talento y la investigación aplicada, así como un programa de armonización regulatoria regional que promueva estándares comunes de interoperabilidad, flujos transfronterizos de datos con garantías adecuadas y reconocimiento mutuo de certificaciones digitales.

(ii) Entidad líder y entidades de apoyo

El Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Desarrollo Digital, debe liderar la coordinación de la ejecución de la política, con el respaldo político de la Presidencia de la República. El Ministerio de Relaciones Exteriores liderará la dimensión internacional. Queda pendiente una decisión sobre la rectoría sectorial: el proyecto de ley de IA la asigna a MinCiencias, mientras que la nueva hoja de ruta del MinTIC lo sitúa como plataforma tecnológica del Estado. Mantener dos rectorías genera costos de coordinación, por lo que se recomienda resolver este punto en el primer semestre de 2027, sin perjuicio del liderazgo de MinTIC en la formulación regulatoria descrita en el aspecto 1. Las entidades de apoyo son:

- MinTIC y MinCiencias: contenido técnico de las metas, de las posiciones nacionales y de los acuerdos de cooperación tecnológica y científica.
- MinCIT, MinEducación y MinTrabajo: ejecución de las acciones del CONPES 4144 en sus respectivos sectores.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: diseño del trazador presupuestal junto con el DNP.
- SIC, Superintendencia Financiera y CRC: supervisión sectorial y operación de los sandboxes.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia): coordinación de la cooperación técnica y financiera.
- ProColombia: promoción de la oferta colombiana de servicios tecnológicos y talento digital en los mercados internacionales.

[161] CEPAL y CENIA, Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025, LC/TS.2025/68/Rev.1, diciembre de 2025. Colombia ocupa el cuarto lugar regional con 55,84 puntos, en el grupo de países «adoptantes»; Chile, Brasil y Uruguay integran el grupo de «pioneros».

[162] OCDE, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449, adoptada en 2019 y revisada en mayo de 2024 (la definición de sistema de IA se actualizó en noviembre de 2023); UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, 2021. En 2024 la Alianza Global sobre Inteligencia Artificial (GPAI) pasó a operar en alianza integrada con la OCDE.

(iii) Procedimiento sugerido

La ruta jurídica combina cuatro instrumentos: un artículo de la ley del PND que ordene el trazador presupuestal y un informe anual de ejecución; la actualización del plan de acción del CONPES 4144; un decreto que organice la instancia de coordinación; y, para los sandboxes, un decreto marco complementado con resoluciones de cada regulador dentro de sus facultades, en el entendido de que la exención de requisitos de rango legal exige habilitación legal expresa, preferiblemente en la ley de IA.

En el frente internacional, Cancillería, MinTIC y MinCiencias formularán conjuntamente una Estrategia Nacional de Diplomacia Digital e IA que defina prioridades temáticas, socios estratégicos y mecanismos de participación en los foros multilaterales. El seguimiento de las negociaciones y la preparación de las posiciones nacionales estarán a cargo de un comité de asuntos internacionales dentro de la instancia única de coordinación, con participación de la academia y del sector privado, lo que evita crear una estructura paralela. Se recomienda organizar en Bogotá, durante el segundo año del cuatrienio, un evento internacional de alto nivel (Cumbre Latinoamericana de IA Responsable) que facilite alianzas estratégicas y la movilización de cooperación.

El cronograma propuesto es el siguiente: en **2027,** instancia creada, plan de acción actualizado, trazador incluido en el Presupuesto General de la Nación de 2028 y estrategia de diplomacia digital adoptada; en **2028,** primer informe público de ejecución, primeros sandboxes con reporte y cumbre regional; en **2029,** evaluación intermedia a cargo del DNP; en **2030,** evaluación final y recomendaciones para el siguiente ciclo.

Los indicadores de resultado serán el porcentaje de acciones del CONPES 4144 cumplidas según lo programado, con una meta indicativa no inferior al 90 %, y el puntaje del país en el ILIA, cuya línea base es de 55,84 puntos, con la meta de alcanzar el umbral del grupo de pioneros. Como indicadores de producto se medirán los recursos identificados en el trazador, los sandboxes con informe público y los acuerdos de cooperación con resultados verificables. Los principales riesgos son la disputa de competencias entre entidades, el cambio de arquitectura que traería la ley de IA y los recortes presupuestales; la cláusula de armonización y la visibilidad que otorga el trazador son las principales medidas de mitigación.

(iv) Fuentes de financiación

Este aspecto cuenta con el mayor volumen de **presupuesto ya comprometido** del frente: los 479.273 millones de pesos del CONPES 4144 hasta 2030, a los que se suman las apropiaciones de Cancillería, MinTIC y MinCiencias y los recursos de APC-Colombia. La **financiación potencial** proviene de la cooperación técnica y financiera, bilateral y multilateral (BID, Banco Mundial, CAF, OCDE, Unión Europea, GIZ, KOICA), y de contribuciones del sector privado para eventos y programas específicos de diplomacia digital.

La **nueva necesidad presupuestal** es baja y se limita a los equipos técnicos del DNP y de la SIC y a la participación en foros internacionales; debe costearse en la fase de formulación. El trazador presupuestal es la medida de mayor rendimiento por peso invertido: sin él no es posible saber si los recursos del CONPES 4144 se ejecutan.

Los diez aspectos críticos mínimos identificados en esta sección constituyen un marco integral y coherente para la incorporación de la digitalización y la inteligencia artificial en el PND 2026-2030. Su implementación articulada y simultánea

resulta esencial para que Colombia pueda aprovechar las oportunidades de la cuarta revolución industrial, cerrar las brechas digitales existentes y garantizar un desarrollo tecnológico inclusivo, ético y sostenible.[163]

La viabilidad de estas propuestas depende de tres factores clave: la voluntad política del gobierno entrante para priorizar la agenda digital en el PND, la disponibilidad de recursos fiscales y de cooperación internacional, y la capacidad institucional para ejecutar proyectos tecnológicos de gran envergadura. La experiencia de los últimos planes nacionales de desarrollo demuestra que la mera inclusión de metas en el PND no garantiza su cumplimiento; se requieren mecanismos efectivos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que aseguren la implementación efectiva de las políticas aquí propuestas.

En suma, la metodología de «Los 10» permite identificar con claridad los componentes esenciales que el próximo PND debe contener para posicionar a Colombia en la vanguardia de la transformación digital en América Latina, asegurando que la regulación de la inteligencia artificial sea un instrumento de desarrollo económico, inclusión social y fortalecimiento democrático.

VIII. PROPUESTAS DE ARTICULADO PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2026-2030

Las propuestas de articulado que se presentan a continuación han sido redactadas siguiendo la técnica legislativa propia de la tradición normativa colombiana, con el propósito de facilitar su eventual incorporación en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Cada propuesta responde a uno de los diez aspectos analizados en la sección VII y busca traducir las recomendaciones formuladas en disposiciones normativas concretas, dotadas de plazos y mecanismos de implementación.

Estos artículos se proponen como insumo técnico-jurídico para la discusión legislativa, reconociendo que su redacción definitiva dependerá del proceso de concertación propio del trámite del Plan Nacional de Desarrollo ante el Congreso de la República. Se ha procurado mantener coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, particularmente con las leyes 1341 de 2009, 1581 de 2012, 1955 de 2019, 2069 de 2020, 2213 de 2022 y 2294 de 2023, así como con los documentos CONPES 4069 de 2021 y 4144 de 2025. Su redacción observa cinco criterios de técnica legislativa:

- **Unidad de materia.** La ley del Plan solo debe contener normas instrumentales vinculadas a sus objetivos y metas[164]. Por esa razón no se propone incorporar en ella un régimen sustantivo de inteligencia artificial, que corresponde a la ley de IA en trámite, sino disposiciones que aseguren su articulación con el Plan.
- **Materias estatutarias.** El hábeas data y la protección de datos personales se regulan por ley estatutaria[165]. La ley del PND no puede modificar la Ley 1581 de 2012 ni crear deberes sustantivos de tratamiento de datos para particulares; puede, en cambio, fortalecer las capacidades de la autoridad de protección de datos en el marco de sus competencias vigentes.

[163]Constitución Política de Colombia, art. 341; Ley 152 de 1994, art. 26; la aprobación del PND por parte del Congreso confiere fuerza de ley a las bases del Plan y carácter vinculante a las metas y recursos allí consignados.

[164] Constitución Política, artículos 158 y 169; Ley 152 de 1994. Las disposiciones de la ley del Plan deben guardar conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias del Plan; la jurisprudencia constitucional ha declarado inexequibles disposiciones que carecían de esa conexidad.

[165] Constitución Política, artículo 152, literal a), y artículo 153. La regulación de los derechos fundamentales y de sus procedimientos y recursos de protección, entre ellos el hábeas data, está reservada a la ley estatutaria.

- **Impacto fiscal.** Toda disposición que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacer explícito su costo y su fuente de financiación[166], exigencia que adquiere especial relevancia con la cláusula de escape de la regla fiscal activa.
- **Creación de entidades y fondos.** Requiere iniciativa gubernamental y una justificación sólida, y no debe duplicar instrumentos existentes. Por ello, las propuestas se apoyan en entidades y fondos ya creados.
- **Lo que no requiere ley no debe ir en la ley.** Cuando basta un decreto, una resolución, un documento CONPES o un acto administrativo, lo adecuado es fijar la meta en las Bases del Plan. Las propuestas relativas a los aspectos 4, 5 y a la estrategia internacional del aspecto 10 pueden trasladarse a las Bases sin pérdida de eficacia; se mantienen aquí para conservar la estructura de un artículo por aspecto que prevé la metodología del Departamento.

La siguiente tabla resume la ruta jurídica de cada aspecto y justifica la necesidad de su inclusión en la ley del Plan.

Aspecto	Instrumento principal	Función del artículo en la ley del PND
1. Marco regulatorio de IA	Proyecto de ley de IA en trámite	Acompañamiento del trámite, radicación subsidiaria y armonización de instrumentos.
2. Protección de datos en IA	Lineamientos de la SIC; ley estatutaria para reformas sustantivas	Fortalecimiento de la autoridad dentro de sus competencias, sin modificar la Ley 1581.
3. Transformación digital del sector público	Decreto de Gobierno Digital; guías de Colombia Compra Eficiente	Principio de «solo una vez», registro público de algoritmos y compra precomercial, que exige reforma legal.
4. Economía digital	Programa de MinCIT; medición del DANE	Mandato del programa y de la medición; puede trasladarse a las Bases.
5. Talento digital	Bases del Plan; SENA; MinEducación	Mandato de la Estrategia; puede trasladarse a las Bases.
6. Ciberseguridad	Estrategia actualizada; decreto de coordinación	Deber de reporte de incidentes para particulares, que exige ley.
7. Justicia	Plan Sectorial de la Rama Judicial; acuerdos del CSJ	Programas piloto con respeto de la autonomía de la Rama; uso de fondos existentes.
8. Sandboxes	Decreto marco y resoluciones de los reguladores	Principios comunes y coordinación; las exenciones de rango legal requieren habilitación expresa.

[166] Ley 819 de 2003, art. 7, cit.

Aspecto	Instrumento principal	Función del artículo en la ley del PND
9. Arbitraje digital	Reforma de la Ley 1563 de 2012	Mandato de presentar el proyecto de reforma.
10. Gobernanza de IA y cooperación	Plan de acción del CONPES 4144; decreto de coordinación	Trazador presupuestal, informe anual y estrategia de cooperación.

Nota: los textos que siguen son indicativos y se presentan para discusión técnica. Su redacción final depende del DNP, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del trámite legislativo, y debe acompañarse del análisis de impacto fiscal cuando corresponda.

8.1. Artículo . Marco regulatorio para la inteligencia artificial

Artículo . Marco regulatorio para la inteligencia artificial. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acompañará técnicamente el trámite de las iniciativas legislativas en curso que establezcan el marco regulatorio integral para el desarrollo, despliegue y uso de sistemas de inteligencia artificial en el territorio nacional. Si dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley no se hubiere expedido dicho marco, el Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República el proyecto de ley correspondiente.

Parágrafo 1.° El marco regulatorio de que trata el presente artículo se fundamentará, como mínimo, en los siguientes principios rectores, en consonancia con los Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial y la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial[167]: (a) enfoque basado en riesgos y proporcionalidad; (b) transparencia y explicabilidad; (c) supervisión humana significativa; (d) protección de los datos personales y no discriminación; (e) rendición de cuentas; y (f) fomento de la innovación y de la competitividad.

Parágrafo 2.° El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, conformará una comisión técnica intersectorial de expertos, con participación de la academia, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades étnicas, encargada de formular recomendaciones para el trámite legislativo del marco regulatorio.

Parágrafo 3.° Los instrumentos de política adoptados en desarrollo de la presente Ley en materia de inteligencia artificial se ajustarán a la ley que establezca el marco regulatorio dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Nota técnica: el artículo evita duplicar en la ley del Plan un régimen sustantivo de IA, reconoce la existencia de un proyecto de ley en trámite y armoniza el plazo con el procedimiento de dieciocho meses descrito en el aspecto 1.

8.2. Artículo . Fortalecimiento de la protección de datos personales en entornos de inteligencia artificial

[167] OCDE, OECD/LEGAL/0449 (revisada en 2024), y UNESCO, Recomendación sobre la Ética de la IA (2021), cit.

Artículo . Fortalecimiento de la protección de datos personales en entornos de inteligencia artificial. La Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control del régimen de protección de datos personales, adoptará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, lineamientos específicos para el tratamiento de datos personales mediante sistemas de inteligencia artificial, en desarrollo de las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 y del principio de responsabilidad demostrada.

Parágrafo 1.° Los lineamientos de que trata el presente artículo incluirán orientaciones sobre la realización de evaluaciones de impacto en la protección de datos personales para sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo, que comprendan, como mínimo: (a) la descripción del sistema y sus finalidades; (b) la identificación de los datos personales objeto de tratamiento y su tipología; (c) el análisis de los riesgos para los derechos y libertades de los titulares; (d) las medidas de mitigación adoptadas; y (e) los mecanismos de supervisión humana implementados.

Parágrafo 2.° El Gobierno Nacional fortalecerá la capacidad técnica de la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio para la supervisión de sistemas de inteligencia artificial, en concordancia con las metas de la Política Nacional de Inteligencia Artificial.

Parágrafo 3.° Lo dispuesto en el presente artículo no modifica las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012. Cualquier modificación sustantiva del régimen de protección de datos personales se tramitará por el procedimiento propio de las leyes estatutarias.

Nota técnica: la redacción original imponía nuevos deberes y sanciones a particulares en materia de hábeas data, contenido reservado a la ley estatutaria. La versión propuesta conserva el objetivo mediante la competencia de instrucción de la SIC.

8.3. Artículos . Transformación digital del sector público, IA confiable y compra pública de innovación

Artículo . Transformación digital del sector público y principio de solo una vez. Las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial deberán adoptar, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, planes institucionales de transformación digital que incorporen la automatización de procesos, la gestión inteligente de datos y la prestación de servicios públicos digitales, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Parágrafo 1.° Ninguna entidad pública podrá exigir a los ciudadanos o a las empresas información o documentos que se encuentren en poder de otra entidad pública y que puedan obtenerse por medio de los servicios de interoperabilidad del Estado. Las entidades estarán obligadas a disponer y consumir la información a su cargo a través de dichos servicios, conforme a los estándares del Marco de Interoperabilidad del Estado colombiano. El tratamiento de datos personales en virtud de este parágrafo se sujetará a la Ley Estatutaria 1581 de 2012.

Parágrafo 2.° Se establece el principio de «digital primero» como criterio orientador de la actuación administrativa. Las entidades públicas priorizarán los canales digitales para la prestación de servicios y la interacción con los ciudadanos, sin perjuicio de mantener canales presenciales y asistidos que garanticen el acceso efectivo de toda la población, especialmente en zonas rurales y comunidades en condición de vulnerabilidad digital.

Parágrafo 3.° El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones realizará un diagnóstico de madurez digital de las entidades del orden nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, cuyos resultados servirán de base para la formulación de los planes institucionales.

Artículo . Uso de sistemas de inteligencia artificial por entidades públicas. Las entidades públicas del orden nacional y territorial que desarrollen, adquieran o utilicen sistemas de inteligencia artificial que incidan en decisiones sobre derechos o en la prestación de servicios a los ciudadanos deberán registrarlos en el registro público que administre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, realizar una evaluación de impacto proporcional al riesgo antes de su despliegue y garantizar supervisión humana significativa, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1.° La reglamentación establecerá la gradualidad de la obligación para las entidades territoriales según su categoría.

Parágrafo 2.° Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de la autonomía de la Rama Judicial y de los órganos autónomos, con los cuales el Ministerio promoverá la armonización de criterios.

Artículo . Compra pública precomercial de innovación. Las entidades estatales podrán contratar servicios de investigación y desarrollo para obtener soluciones que no existan en el mercado, mediante un procedimiento competitivo por etapas, con distribución de riesgos y de derechos de propiedad intelectual, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional con el apoyo de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Parágrafo. Los procesos adelantados conforme a este artículo se identificarán en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II).

Nota técnica: el primer artículo mantiene el texto original y le añade el principio de «solo una vez»; los dos siguientes desarrollan los componentes b) y d) del aspecto 3. El último modifica una materia reservada a la ley, pues introduce un procedimiento de selección.

8.4. Artículo . Adopción de IA y competitividad empresarial

Artículo . Adopción de inteligencia artificial y competitividad empresarial. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, formulará e implementará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Programa Nacional de IA para la Competitividad, orientado a la adopción de tecnologías digitales e inteligencia artificial por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), bajo un esquema de cofinanciación por resultados verificables.

Parágrafo 1.° El Programa se financiará con: (a) las apropiaciones que le destine el Presupuesto General de la Nación, dentro del marco de gasto del sector; (b) los recursos de cooperación internacional que se gestionen para tal fin; (c) los aportes de las entidades territoriales y de las cámaras de comercio; y (d) los recursos del Sistema General de Regalías, conforme a las reglas que lo rigen.

Parágrafo 2.° El Departamento Administrativo Nacional de Estadística incorporará en sus operaciones estadísticas empresariales la medición de la adopción de inteligencia artificial, con una primera medición en 2027.

Parágrafo 3.° El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará programas de acompañamiento técnico para las mipymes beneficiarias, con el fin de garantizar la efectiva adopción y aprovechamiento de las tecnologías digitales, y evaluará el impacto del Programa sobre la productividad.

Nota técnica: se sustituye la creación de un fondo-cuenta y de un descuento tributario del 25 % por un programa con cofinanciación por resultados, en atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y al contexto fiscal. Cualquier ajuste a los beneficios tributarios para ciencia, tecnología e innovación deberá acompañarse del respectivo análisis de impacto fiscal.

8.5. Artículo . Desarrollo de capital humano y talento digital

Artículo . Desarrollo de capital humano y talento digital. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), formulará e implementará, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la Estrategia Nacional de Talento Digital, que comprenderá:

- La alfabetización en inteligencia artificial de docentes y estudiantes de educación media, mediante orientaciones curriculares.
- La formación técnica y tecnológica en inteligencia artificial aplicada, con certificación de competencias en el marco del Marco Nacional de Cualificaciones.
- La reconversión laboral de los trabajadores de ocupaciones expuestas a la automatización, articulada con el Servicio Público de Empleo.
- La formación avanzada en inteligencia artificial, ciencia de datos y ciberseguridad y la vinculación de talento de la diáspora.
- La formación de los servidores públicos en el uso responsable de la inteligencia artificial.

Parágrafo 1.° La Estrategia fijará metas de reducción de las brechas urbano-rural y de género en el uso de la inteligencia artificial, medidas mediante la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares del DANE.

Parágrafo 2.° El Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para la implementación de la Estrategia, los cuales podrán provenir del Presupuesto General de la Nación, del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del SENA y de fuentes de cooperación internacional.

8.6. Artículo . Ciberseguridad y confianza digital

Artículo . Ciberseguridad y confianza digital. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Ministerio de Defensa Nacional, bajo la coordinación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, actualizará la Estrategia Nacional de Seguridad Digital con horizonte 2030 y designará la instancia técnica encargada de coordinar la política nacional de ciberseguridad en el contexto de la transformación digital y la adopción de sistemas de inteligencia artificial, en desarrollo del documento CONPES 3995 de 2020.

Parágrafo 1.° La instancia designada tendrá, entre otras, las siguientes funciones: (a) coordinar la respuesta nacional ante incidentes de ciberseguridad, incluidos los que involucren sistemas de inteligencia artificial; (b) emitir alertas y recomendaciones técnicas; (c) promover la investigación en ciberseguridad aplicada a la inteligencia artificial; y (d) articular esfuerzos con los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) existentes.

Parágrafo 2.° Los operadores de infraestructuras críticas cibernéticas y los prestadores de servicios esenciales que determine el Gobierno Nacional deberán reportar los incidentes significativos de seguridad digital a la instancia designada, dentro del plazo que establezca la reglamentación, que no podrá exceder de setenta y dos (72) horas contadas desde su detección. La información reportada solo podrá utilizarse para la gestión de incidentes y la protección del ecosistema digital, con las garantías de reserva que establezca la ley.

Parágrafo 3.° El Gobierno Nacional establecerá, mediante decreto, los estándares mínimos de ciberseguridad que deberán cumplir los sistemas de inteligencia artificial utilizados en la prestación de servicios públicos y en la operación de infraestructuras críticas.

Parágrafo 4.° A más tardar en diciembre de 2028, el Gobierno Nacional evaluará el funcionamiento del esquema institucional previsto en este artículo y, con base en dicha evaluación, decidirá si presenta al Congreso de la República un proyecto de ley de creación de una agencia nacional de ciberseguridad.

Nota técnica: en lugar de crear una nueva unidad administrativa, el artículo fortalece el esquema existente y difiere la decisión sobre la agencia a una evaluación. El deber de reporte de particulares es la disposición que justifica el rango legal.

8.7. Artículo . Inteligencia artificial en la administración de justicia

Artículo . Inteligencia artificial en la administración de justicia. El Consejo Superior de la Judicatura, en ejercicio de su autonomía y en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollará en el marco del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial programas piloto para la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en la administración de justicia, en un plazo no superior a dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo 1.° Los programas piloto a que se refiere el presente artículo podrán incluir: (a) sistemas de apoyo a la gestión judicial para la clasificación y priorización de expedientes; (b) herramientas de análisis para la estimación de tiempos procesales; (c) asistentes de investigación jurídica basados en IA; y (d) sistemas de transcripción de audiencias. En todo caso, las herramientas de IA no podrán sustituir la función jurisdiccional del juez, y su uso observará los criterios de transparencia, responsabilidad, verificación y supervisión humana fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-323 de 2024[168].

Parágrafo 2.° Los programas de que trata el presente artículo se financiarán con los recursos del presupuesto de la Rama Judicial y del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, además de los recursos de cooperación internacional que se gestionen.

Parágrafo 3.° El Consejo Superior de la Judicatura actualizará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, los lineamientos para el uso de la inteligencia artificial en la Rama Judicial adoptados mediante el Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024 y los protocolos para la realización de actuaciones judiciales virtuales, en desarrollo de la Ley 2213 de 2022, garantizando el derecho al debido proceso, la publicidad de las actuaciones y el acceso efectivo a la administración de justicia.

8.8. Artículo . Sandbox regulatorios para la innovación digital

Artículo . Sandbox regulatorios para la innovación digital. El Gobierno Nacional, a través de las autoridades de regulación y supervisión competentes, implementará espacios controlados de prueba (sandbox regulatorios) para la experimentación de productos, servicios y modelos de negocio basados en inteligencia artificial y tecnologías digitales avanzadas, bajo

[168] Corte Constitucional, Sentencia T-323 de 2024, y Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024, cit.

condiciones de supervisión que permitan la innovación responsable sin comprometer la protección de los consumidores, los datos personales ni la estabilidad de los mercados.

Parágrafo 1.° Los sandbox regulatorios operarán bajo los siguientes principios: (a) temporalidad definida, con plazos máximos de dos (2) años prorrogables por un período adicional igual; (b) proporcionalidad en los requisitos de participación; (c) transparencia en los criterios de selección y evaluación; y (d) protección efectiva de los usuarios y terceros que puedan verse afectados por las pruebas.

Parágrafo 2.° El Departamento Nacional de Planeación coordinará la articulación de los sandbox regulatorios implementados por las distintas autoridades sectoriales, en el marco de la instancia de coordinación de la Política Nacional de Inteligencia Artificial, con el fin de evitar duplicidades, facilitar la interoperabilidad y garantizar la coherencia de la política regulatoria en materia de innovación digital.

Parágrafo 3.° Las autoridades de regulación y supervisión que implementen sandbox regulatorios deberán publicar informes periódicos sobre los resultados obtenidos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones de política pública derivadas de las experiencias de experimentación regulatoria.

Parágrafo 4.° La flexibilización de requisitos dentro de los sandbox se limitará a las normas cuya expedición corresponda a la respectiva autoridad. La exención de requisitos establecidos en normas con rango de ley requerirá habilitación legal expresa.

8.9. Artículo . Arbitraje digital y resolución de disputas tecnológicas

Artículo . Arbitraje digital y resolución de disputas tecnológicas. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo del arbitraje digital y los mecanismos de resolución de disputas en línea (ODR, por sus siglas en inglés) como alternativas eficientes para la solución de controversias derivadas del comercio electrónico, los contratos inteligentes y las transacciones digitales en general.

Parágrafo 1.° El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con los centros de arbitraje y conciliación autorizados, promoverá la adopción de plataformas tecnológicas para la gestión integral de procesos arbitrales y de resolución de disputas en línea, que permitan la presentación de demandas, la práctica de pruebas, la celebración de audiencias y la emisión de laudos por medios electrónicos.

Parágrafo 2.° El Gobierno Nacional presentará ante el Congreso de la República, dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, un proyecto de ley que actualice el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional (Ley 1563 de 2012), incorporando disposiciones específicas sobre: (a) arbitraje íntegramente digital; (b) uso de inteligencia artificial como herramienta de apoyo en procesos arbitrales; (c) validez y eficacia de laudos emitidos en entornos digitales; y (d) estándares de seguridad y autenticación para actuaciones arbitrales electrónicas.

Parágrafo 3.° Los centros de arbitraje y conciliación que implementen plataformas de resolución de disputas en línea deberán garantizar: (a) la igualdad de armas entre las partes; (b) el derecho de contradicción y defensa; (c) la confidencialidad de las actuaciones; y (d) la accesibilidad tecnológica para personas en condición de discapacidad o vulnerabilidad digital.

8.10. Artículos . Gobernanza de la Política Nacional de IA y cooperación internacional

Artículo . Gobernanza y trazador presupuestal de la Política Nacional de Inteligencia Artificial. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, coordinará la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia Artificial adoptada mediante el documento CONPES 4144 de 2025, por medio de una instancia de coordinación de alto nivel cuya secretaría técnica ejercerá dicho Departamento. Las entidades que integran el Presupuesto General de la Nación identificarán, mediante un trazador presupuestal, las apropiaciones destinadas a la ejecución de la Política y a proyectos de transformación digital, conforme a la metodología que defina el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1.° El Departamento Nacional de Planeación publicará anualmente un informe consolidado de ejecución física y financiera de la Política, que se presentará a las comisiones económicas del Congreso de la República a más tardar el 30 de abril de cada año.

Parágrafo 2.° La organización de la instancia de coordinación se ajustará a la ley que establezca el marco regulatorio de la inteligencia artificial, en los términos del parágrafo 3.° del artículo relativo a dicho marco.

Artículo . Cooperación internacional en gobernanza de inteligencia artificial. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación, formulará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la Estrategia Nacional de Diplomacia Digital e Inteligencia Artificial, orientada a apoyar la ejecución de la Política Nacional de Inteligencia Artificial.

Parágrafo 1.° La Estrategia de que trata el presente artículo deberá contemplar, como mínimo: (a) la alineación del marco regulatorio nacional con los Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial, en su versión revisada de 2024; (b) la implementación de la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de 2021; (c) la participación activa de Colombia en los foros multilaterales sobre gobernanza de IA; y (d) el establecimiento de acuerdos bilaterales y regionales de cooperación técnica en materia de inteligencia artificial.

Parágrafo 2.° Colombia propenderá por el liderazgo regional en la gobernanza responsable de la inteligencia artificial, promoviendo la armonización de marcos regulatorios en el ámbito de la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico y otros espacios de integración regional, con miras a facilitar el comercio digital transfronterizo y la transferencia internacional de datos bajo estándares adecuados de protección.

Parágrafo 3.° El Gobierno Nacional promoverá la participación de Colombia en los mecanismos internacionales de evaluación y seguimiento de las políticas de IA, en particular los de la OCDE y la Alianza Global sobre Inteligencia Artificial integrada a ella, destinando los recursos humanos y financieros necesarios para una participación efectiva.

Nota técnica: el primer artículo, proveniente del análisis de ejecución del CONPES 4144, es el que justifica el rango legal, pues obliga a todas las entidades a marcar y reportar su inversión. La estrategia de cooperación podría adoptarse también mediante las Bases del Plan. Se suprimió la referencia al Partnership on AI, que es una organización privada y no un mecanismo intergubernamental.

IX. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

9.1. Normas y legislación

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial N.° 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 527 de 1999. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales. Diario Oficial N.° 43.673.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Diario Oficial N.° 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1266 de 2008. Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales. Diario Oficial N.° 47.219.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Diario Oficial N.° 47.426.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1563 de 2012. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N.° 48.489.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Diario Oficial N.° 48.587.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1743 de 2014. Por medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la rama judicial. Diario Oficial N.° 49.376.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Diario Oficial N.° 49.538.

Congreso de la República de Colombia. (2019a). Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Diario Oficial N.° 50.964.

Congreso de la República de Colombia. (2019b). Ley 1978 de 2019. Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Diario Oficial N.° 51.025.

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2213 de 2022. Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales. Diario Oficial N.° 52.072.

Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Diario Oficial N.° 52.400.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1078 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 806 de 2020. Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales.

Presidencia de la República de Colombia. (2022). Decreto 442 de 2022. Por el cual se modifica el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la promoción de las compras públicas de tecnología e innovación.

9.2. Documentos CONPES

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). Documento CONPES 3701. Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). Documento CONPES 3854. Política Nacional de Seguridad Digital.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3920. Política de Explotación de Datos (Big Data).

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). Documento CONPES 3975. Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020a). Documento CONPES 3995. Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2020b). Documento CONPES 4012. Política Nacional de Comercio Electrónico.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). Documento CONPES 4069. Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022). Documento CONPES 4098. Política para impulsar la competitividad agropecuaria.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2025). Documento CONPES 4144. Política Nacional de Inteligencia Artificial.

9.3. Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-1011 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de hábeas data.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-748 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de protección de datos personales.

Corte Constitucional de Colombia. (2020a). Sentencia C-109 de 2020. Contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico.

Corte Constitucional de Colombia. (2020b). Sentencia C-420 de 2020. Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 de 2020.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-323 de 2024. M. S. Juan Carlos Cortés González. Uso de herramientas de inteligencia artificial generativa en procesos judiciales de tutela.

9.4. Documentos institucionales

Consejo Superior de la Judicatura. (s. f.). Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial (PETD). CSJ.

Consejo Superior de la Judicatura. (2024). Acuerdo PCSJA24-12243 de 2024. Lineamientos para el uso de la inteligencia artificial en la Rama Judicial.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2024). Hoja de Ruta de Inteligencia Artificial para Colombia. MinCiencias.

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia. Consejería Presidencial para Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2025). Estrategia Nacional de Seguridad Digital 2025-2027.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). Circular Externa 002 de 2024. Lineamientos sobre el tratamiento de datos personales en sistemas de inteligencia artificial.

9.5. Instrumentos internacionales

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI/UNCITRAL). (1985). Ley Modelo sobre Arbitraje Comercial Internacional (enmendada en 2006). Naciones Unidas.

Cámara de Comercio Internacional (CCI/ICC). (2021). Reglamento de Arbitraje de la CCI (vigente desde el 1 de enero de 2021). ICC Publishing.

International Bar Association (IBA). (2020). IBA Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration. IBA.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence [OECD/LEGAL/0449]. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, revisada [OECD/LEGAL/0449]. OECD Publishing.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. UNESCO Publishing.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de Inteligencia Artificial). Diario Oficial de la Unión Europea, L 2024/1689.

Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ). (2018). Carta Ética Europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno. Consejo de Europa.

International Bar Association (IBA). (2024). IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration. IBA.

Silicon Valley Arbitration & Mediation Center (SVAMC). (2024). Guidelines on the Use of Artificial Intelligence in Arbitration. SVAMC.

9.6. Doctrina y estudios académicos

Aletras, N., Tsarapatsanis, D., Preoţiuc-Pietro, D. & Lampos, V. (2016). Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective. PeerJ Computer Science, 2, e93.

Barfield, W. & Pagallo, U. (Eds.). (2018). Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence. Edward Elgar Publishing.

Born, G. (2021). International Commercial Arbitration (3.ª ed.). Kluwer Law International.

Calo, R. (2017). Artificial Intelligence Policy: A Primer and Roadmap. University of Washington School of Law Research Paper, 1-28. https://doi.org/10.2139/ssrn.3015350

Ezrachi, A. & Stucke, M. (2016). Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy. Harvard University Press.

Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., ... & Vayena, E. (2018). AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. Minds and Machines, 28(4), 689-707. https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5

Grossman, M. & Cormack, G. (2011). Technology-Assisted Review in E-Discovery Can Be More Effective and More Efficient Than Exhaustive Manual Review. Richmond Journal of Law and Technology, 17(3).

Katsh, E. & Rabinovich-Einy, O. (2017). Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes. Oxford University Press.

Manyika, J., Chui, M., Miremadi, M., Bughin, J., George, K., Willmott, P. & Dewhurst, M. (2017). A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity. McKinsey Global Institute.

OECD. (2021). The Digital Transformation of SMEs. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en

Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum / Crown Business.

Susskind, R. (2019). Online Courts and the Future of Justice. Oxford University Press.

Yeung, K. (2019). Responsibility and AI: A Study of the Implications of Advanced Digital Technologies (Including AI Systems) for the Concept of Responsibility Within a Human Rights Framework. Council of Europe Study DGI(2019)05.

Zetzsche, D., Buckley, R., Arner, D. & Barberis, J. (2017). Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. Fordham Journal of Corporate & Financial Law, 23(1), 31-103.

Universidad Externado de Colombia

PROPUESTA 12

De la conectividad a la transformación digital: instrumentos regulatorios, institucionales y de gobernanza para el desarrollo digital de Colombia 2026–2030

Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información
Facultad de Derecho

1. Presentación y justificación

La transformación digital constituye uno de los principales factores de transformación de las economías, los modelos de prestación de servicios, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las condiciones de competitividad de los países. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 representa una oportunidad para superar una aproximación tradicional de la política TIC, centrada principalmente en la expansión de infraestructura y conectividad, y avanzar hacia un modelo integral que reconozca la tecnología, los datos y la inteligencia artificial como capacidades estructurales del desarrollo económico, social, institucional y territorial.

La propuesta de la Universidad Externado de Colombia parte del reconocimiento de que la transformación digital no se alcanza exclusivamente mediante la incorporación de tecnologías. Requiere una actualización de los marcos jurídicos, la articulación de las instituciones responsables, el desarrollo de modelos de gobernanza de datos, la generación de capacidades públicas y privadas, el fortalecimiento de la confianza digital y la construcción de condiciones regulatorias que promuevan la innovación, la inversión y la competencia.

Esta perspectiva encuentra sustento en el informe Perspectivas del Gobierno Digital 2026: De las bases al impacto transformador, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y particularmente en su ficha país para Colombia. Los resultados del Índice de Gobierno Digital 2025 evidencian que el país obtuvo una puntuación de 0,71, ligeramente superior al promedio de la OCDE (0,70), con fortalezas en la dimensión de sector público impulsado por datos (0,87) y en gobierno abierto por defecto (0,77).

No obstante, el mismo diagnóstico identifica brechas en las dimensiones de Gobierno como Plataforma (0,52 frente a 0,71 del promedio de la OCDE) y Digital por Diseño (0,68 frente a 0,75), lo que evidencia la necesidad de avanzar desde la disponibilidad de políticas, datos y servicios digitales hacia una transformación institucional integral, basada en plataformas compartidas, interoperabilidad, rediseño de procesos y capacidades públicas sostenibles.

En materia de datos abiertos, Colombia registra un desempeño destacado en el índice OURdata 2025, con una puntuación de 0,68 frente al promedio de 0,53 de la OCDE. Sin embargo, persisten oportunidades de mejora en accesibilidad, formatos abiertos y estándares de metadatos.

Estos resultados permiten identificar que el desafío del período 2026–2030 no consiste en comenzar de cero, sino en consolidar, integrar y escalar las capacidades existentes, mediante instrumentos jurídicos, institucionales, tecnológicos y presupuestales que permitan convertir los avances en resultados sostenibles para el Estado, el sector productivo y la ciudadanía (OCDE, 2026).

La presentación de la ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ante la Comisión Sexta del Senado plantea una visión de país orientada a que la conectividad sea un derecho efectivo, las empresas utilicen inteligencia artificial para incrementar su productividad, las regiones participen de la economía digital y el Estado opere como una verdadera

plataforma digital. Esta visión se articula alrededor de cinco dimensiones: conectividad, talento, productividad, confianza e interoperabilidad.

A su vez, los planteamientos presentados en ANDICOM 2026 y los espacios sectoriales de ANDESCO permiten identificar una agenda convergente alrededor de la inteligencia artificial, la infraestructura digital, la ciberseguridad, la gobernanza de datos, la productividad empresarial y la necesidad de actualizar los instrumentos de política pública y regulación.

En consecuencia, se propone que el PND incorpore un capítulo transversal de transformación digital, con instrumentos normativos, regulatorios, presupuestales e institucionales que permitan coordinar las actuaciones del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la academia y la ciudadanía.

2. Objetivo general

Proponer los instrumentos normativos, regulatorios, institucionales, económicos y de política pública que deben incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 para consolidar un modelo integral de transformación digital de Colombia, mediante la actualización de los marcos legales TIC y de protección de datos personales, la implementación efectiva de la Política Nacional de Inteligencia Artificial, el desarrollo de modelos de gobernanza de datos, la consolidación de una infraestructura pública digital interoperable, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la confianza digital, y la articulación de los sectores público y privado para incrementar la productividad, la competitividad, la innovación y el bienestar social.

3. Criterios de priorización

En aplicación de la metodología del documento institucional, las propuestas se seleccionan atendiendo a los siguientes criterios:

- Impacto estructural: capacidad de transformar las condiciones de desarrollo digital del país.
- Necesidad normativa: existencia de vacíos, desactualización o fragmentación del marco jurídico.
- Viabilidad institucional: posibilidad de asignar responsabilidades y establecer mecanismos efectivos de coordinación.
- Impacto económico y social: contribución a productividad, inversión, competitividad, inclusión y cierre de brechas.
- Sostenibilidad financiera: identificación de recursos y mecanismos de financiación para el cuatrienio.
- Continuidad de políticas públicas: articulación con CONPES vigentes, compromisos institucionales y proyectos en ejecución.
- Impacto territorial: pertinencia para departamentos, municipios y zonas rurales o apartadas.
- Seguridad jurídica y confianza: protección de derechos, competencia, seguridad de la información y estabilidad regulatoria.

La metodología institucional exige que cada prioridad precise el qué, quién, cómo y con qué, y que se sustente en los instrumentos de política, normas, compromisos presupuestales, estudios académicos y expectativas territoriales pertinentes.

4. Las diez prioridades estratégicas para el PND 2026–2030

PRIORIDAD 1. Actualización integral del marco legal TIC y modernización de la institucionalidad del ecosistema digital

Problema identificado

El marco normativo e institucional del sector TIC debe responder a un entorno caracterizado por convergencia tecnológica, nuevos modelos de prestación de servicios, redes avanzadas, servicios satelitales, plataformas digitales, infraestructura de datos y nuevos desafíos de competencia.

La actualización debe considerar la evolución de la Ley 1341 de 2009 y sus modificaciones, particularmente la Ley 1978 de 2019, así como la distribución de competencias entre las autoridades sectoriales y regulatorias.

La presentación ministerial identifica la fragmentación institucional, la superposición de competencias y las dificultades de planeación como asuntos que requieren atención.

Qué incluir en el PND

1. Un mandato de revisión integral del régimen jurídico TIC.

2. La evaluación de la estructura institucional del sector.

3. La actualización de los instrumentos de planeación y gestión del espectro.

4. La revisión de las condiciones regulatorias para promover inversión, competencia e innovación.

5. La articulación del régimen TIC con las políticas de transformación digital, datos e inteligencia artificial.

Quién

- Liderazgo: Ministerio TIC.
- Apoyo: DNP, CRC, ANE, MinHacienda, SIC y Congreso de la República.
- Participación: operadores, gremios, academia y entidades territoriales.

Cómo

Crear una Comisión de Actualización Normativa del Ecosistema Digital, con mandato de elaborar durante el primer año una propuesta de modernización legal y regulatoria, precedida de estudios de impacto normativo y económico.

Con qué

Presupuesto sectorial, recursos de funcionamiento de las entidades responsables y cooperación técnica internacional.

Instrumento: disposición expresa en el PND que ordene formular y presentar una propuesta de actualización del marco legal TIC, con cronograma, responsables y mecanismos de participación.

PRIORIDAD 2. Actualización del régimen de protección de datos personales y construcción de un modelo nacional de gobernanza de datos

Problema identificado

La economía digital requiere datos disponibles, confiables, interoperables y utilizables bajo condiciones jurídicas que protejan los derechos de las personas.

El régimen colombiano de protección de datos, cuyo eje es la Ley 1581 de 2012, debe examinarse frente a los nuevos tratamientos derivados de inteligencia artificial, analítica avanzada, servicios digitales, decisiones automatizadas, intercambio de información y modelos de negocio basados en datos.

Es necesario evitar que la protección de datos se aborde exclusivamente como una obligación de cumplimiento, sin desarrollar simultáneamente mecanismos de acceso, calidad, intercambio y aprovechamiento legítimo de la información.

Qué incluir en el PND

- Actualización del régimen de protección de datos personales.
- Desarrollo de un marco nacional de gobernanza de datos.
- Reglas de interoperabilidad y estándares de calidad.
- Mecanismos de intercambio seguro de datos entre entidades públicas.
- Modelos de acceso y uso de datos para investigación e innovación.
- Reglas para tratamientos automatizados y tecnologías emergentes.
- Fortalecimiento de la autoridad de protección de datos.

Quién

- Liderazgo: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio TIC y SIC, según sus competencias.
- Apoyo: DNP, DANE, Presidencia, MinCiencias y entidades sectoriales.
- Participación: academia, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Cómo

Formular una política nacional de gobernanza de datos, acompañada de una iniciativa de actualización normativa que armonice protección de datos, interoperabilidad, reutilización de información y desarrollo de la economía digital.

Con qué

Presupuesto nacional, recursos de transformación digital, cooperación internacional y recursos institucionales de las entidades involucradas.

Instrumento: mandato de actualización legislativa y adopción de un Marco Nacional de Gobernanza de Datos.

PRIORIDAD 3. Ejecución efectiva del CONPES 4144 de 2025 y desarrollo de un marco jurídico para la inteligencia artificial

Problema identificado

Colombia cuenta con la Política Nacional de Inteligencia Artificial aprobada mediante CONPES 4144 de 2025. El reto del próximo cuatrienio consiste en convertir sus objetivos y acciones en capacidades institucionales, productivas y regulatorias efectivas.

La incorporación de IA en el Estado y en las empresas requiere reglas que atiendan los riesgos, las responsabilidades, la transparencia, la protección de derechos, la innovación y las condiciones para el desarrollo de capacidades nacionales.

El CONPES 4144 constituye el instrumento de política pública de referencia para esta prioridad.

El diagnóstico de la OCDE reconoce que Colombia ha experimentado avances significativos en la construcción de un marco de gobernanza para la inteligencia artificial en el sector público, particularmente mediante el CONPES 4144 de 2025, los lineamientos éticos adoptados en 2026 y la Directiva Conjunta 007 de 2025, que contempla estándares mínimos de transparencia algorítmica y evaluaciones de impacto para sistemas automatizados y de inteligencia artificial utilizados por las entidades públicas.

En consecuencia, el desafío del PND 2026–2030 no consiste únicamente en formular nuevos lineamientos, sino en garantizar su implementación efectiva, articulación institucional, financiación, supervisión y evaluación de resultados, así como desarrollar un marco jurídico que otorgue seguridad jurídica a los actores públicos y privados, proteja los derechos fundamentales y promueva la innovación responsable.

Qué incluir en el PND

1. Incorporar un mecanismo de seguimiento de las acciones del CONPES 4144.
2. Desarrollar una propuesta de marco legal de inteligencia artificial.
3. Establecer reglas de gobernanza para sistemas de IA utilizados por el Estado.
4. Implementar evaluaciones de impacto de sistemas de IA de acuerdo con su nivel de riesgo.
5. Promover entornos de experimentación regulatoria.
6. Desarrollar capacidades de investigación, infraestructura computacional y talento.
7. Establecer mecanismos de evaluación de resultados e impactos.

Quién

- Liderazgo: Ministerio TIC y DNP.
- Apoyo: MinCiencias, Presidencia, SIC, MinJusticia, MinTrabajo, MinEducación y demás sectores responsables del CONPES.
- Participación: academia, industria y sociedad civil.

Cómo

Adoptar un Plan Nacional de Implementación de IA 2026–2030, articulado con el CONPES 4144, que incluya una hoja de ruta legislativa, proyectos sectoriales, mecanismos de evaluación y seguimiento.

La ley de IA debe construirse a partir de un enfoque basado en riesgos, proporcionalidad, derechos fundamentales, innovación y seguridad jurídica, evitando duplicidades con las normas vigentes.

Con qué

Recursos asignados a las acciones del CONPES, presupuesto de las entidades responsables, inversión privada, cooperación y mecanismos de financiación de investigación e innovación.

Instrumentos: ley de IA, política de implementación, evaluaciones de impacto, registros e instrumentos de supervisión.

PRIORIDAD 4. Transformación digital del Estado: interoperabilidad, infraestructura pública digital y GovTech

Problema identificado

La digitalización de trámites no equivale necesariamente a transformación digital. Esta requiere rediseñar procesos, integrar información, eliminar duplicidades y desarrollar servicios públicos centrados en las personas.

El objetivo de que el Estado opere como plataforma digital, planteado en la visión ministerial, exige instrumentos jurídicos y técnicos que hagan posible la interoperabilidad entre entidades.

Presentación Comisión Sexta Senado_220926.pdf

Qué incluir en el PND

- Modelo de Estado como plataforma digital.
- Infraestructura pública digital interoperable.
- Identidad digital y mecanismos de autenticación.
- Intercambio de datos entre entidades.
- Arquitectura de servicios digitales.
- Adopción responsable de IA en la gestión pública.
- Compras públicas de innovación y soluciones GovTech.
- Estrategia de simplificación y rediseño de procesos.

Quién

- Liderazgo: Presidencia de la República y Ministerio TIC.
- Apoyo: DAFP, DNP, MinHacienda, Archivo General de la Nación y entidades sectoriales.
- Ejecución: organismos nacionales y territoriales.

Cómo

Adoptar un programa nacional de transformación digital del Estado con metas sectoriales y territoriales, estándares obligatorios de interoperabilidad y evaluación de resultados.

Con qué

Presupuesto de inversión de las entidades, recursos de transformación digital, cooperación multilateral y esquemas de contratación pública de innovación.

Instrumento: Sistema Nacional de Transformación Digital del Estado, con estándares comunes y responsabilidades verificables.

PRIORIDAD 5. Conectividad universal, infraestructura digital y sostenibilidad de la inversión

Problema identificado

La conectividad debe pasar de una lógica centrada en cobertura a una política de acceso efectivo, calidad, asequibilidad, continuidad y aprovechamiento productivo.

La presentación ministerial identifica retos relacionados con espectro, despliegue de 5G, conectividad escolar, sostenibilidad de proyectos y aprovechamiento de infraestructura satelital.

Presentación Comisión Sexta Senado_220926.pdf

Qué incluir en el PND

- Política de conectividad significativa.
- Actualización de la planeación del espectro.
- Condiciones para despliegue de 5G y nuevas generaciones.
- Simplificación de permisos para infraestructura.
- Modelos sostenibles de conectividad rural.
- Articulación de redes terrestres y satelitales.
- Desarrollo de centros de datos e infraestructura digital.
- Incentivos a la inversión y mecanismos de compartición de infraestructura.

Quién

- Liderazgo: Ministerio TIC.
    - Apoyo: ANE, CRC, DNP, MinHacienda, MinEnergía y entidades territoriales.

Cómo

Formular un Plan Nacional de Infraestructura Digital 2026–2030 con metas territoriales, mecanismos de asignación eficiente de recursos y evaluación costo-beneficio de los proyectos.

Con qué

FUTIC, presupuesto nacional, inversión privada, obligaciones de hacer, asociaciones público-privadas cuando sean viables y cooperación internacional.

Instrumento: Plan Nacional de Infraestructura Digital y conectividad significativa.

PRIORIDAD 6. Ciberseguridad, confianza digital y protección de infraestructuras críticas

Problema identificado

La transformación digital incrementa la exposición de organizaciones públicas y privadas a riesgos cibernéticos. La seguridad debe concebirse como condición habilitante de la continuidad de los servicios, la protección de datos, la inversión y la confianza ciudadana.

ANDICOM 2026 y ANDESCO han incluido la ciberseguridad, la confianza digital y la resiliencia de infraestructura dentro de sus ejes de discusión.

Qué incluir en el PND

- Actualización de la estrategia nacional de ciberseguridad.
- Fortalecimiento de capacidades de prevención, detección y respuesta.

- Gestión de riesgos de infraestructuras críticas.
- Obligaciones proporcionales de reporte y gestión de incidentes.
- Seguridad de cadenas de suministro tecnológico.
- Protección de servicios esenciales.
- Formación de talento especializado.
- Coordinación de capacidades nacionales de respuesta.

Quién

- Liderazgo: Presidencia de la República y Ministerio TIC.
- Apoyo: Ministerio de Defensa, MinInterior, SIC, entidades sectoriales y organismos de seguridad competentes.

Cómo

Adoptar una estrategia nacional de ciberresiliencia con responsabilidades sectoriales, protocolos de coordinación y ejercicios periódicos de preparación.

Con qué

Presupuesto nacional, recursos sectoriales, cooperación internacional y financiación de proyectos de fortalecimiento de infraestructura crítica.

Instrumento: Sistema Nacional de Ciberseguridad y Ciberresiliencia, articulado con la institucionalidad existente.

PRIORIDAD 7. Transformación digital empresarial y productividad basada en datos e inteligencia artificial

Problema identificado

La adopción de tecnologías digitales debe traducirse en incrementos efectivos de productividad, innovación y competitividad. La digitalización empresarial no puede limitarse a la adquisición de herramientas tecnológicas: requiere rediseño de procesos, gobernanza de datos y capacidades organizacionales.

El seminario TIC de ANDESCO de 2026 identificó la analítica de datos, IoT, automatización e inteligencia artificial como habilitadores de productividad e innovación.

Qué incluir en el PND

- Programa nacional de transformación digital empresarial.
- Incentivos a la adopción de IA y analítica avanzada.
- Desarrollo de capacidades de las MIPYMES.
- Modelos sectoriales de gobernanza y aprovechamiento de datos.
- Innovación abierta y colaboración universidad-empresa.
- Incentivos a investigación, desarrollo e innovación.
- Fortalecimiento de la industria digital nacional.

Quién

- Liderazgo: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Apoyo: Ministerio TIC, MinCiencias, DNP, iNNpulsa y entidades de desarrollo empresarial.

Cómo

Implementar programas diferenciados por tamaño empresarial y sector económico, con diagnósticos de madurez digital, asistencia técnica y evaluación de productividad.

Con qué

Presupuesto de competitividad, instrumentos de desarrollo empresarial, recursos de innovación, inversión privada y cooperación internacional.

Instrumento: Programa Nacional de Productividad Digital e Inteligencia Artificial Empresarial.

PRIORIDAD 8. Talento digital, educación, investigación y desarrollo de capacidades nacionales

Problema identificado

La transformación digital exige capacidades humanas que permitan adoptar, desarrollar, gobernar y evaluar tecnologías. La formación debe integrar competencias técnicas, jurídicas, económicas, éticas y organizacionales.

Qué incluir en el PND

- Política de talento digital.
- Formación en IA, datos, ciberseguridad y tecnologías emergentes.
- Actualización curricular y formación docente.
- Programas de reconversión laboral.
- Formación de servidores públicos.
- Investigación aplicada y transferencia tecnológica.
- Fortalecimiento de capacidades universitarias.
- Alianzas entre academia, empresas y Estado.

Quién

- Liderazgo: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Apoyo: Ministerio TIC, Ministerio del Trabajo, SENA, DNP y universidades.

Cómo

Implementar un Plan Nacional de Talento y Capacidades Digitales, con identificación de brechas de competencias y mecanismos de articulación entre oferta educativa y demanda productiva.

Con qué

Presupuesto educativo, recursos de formación para el trabajo, inversión privada, cooperación y programas de investigación.

Instrumento: Sistema de formación y certificación de competencias digitales, articulado con el sistema educativo y productivo.

PRIORIDAD 9. Gobernanza regulatoria, innovación y modernización del derecho digital

Problema identificado

La velocidad de evolución tecnológica exige instrumentos regulatorios que permitan anticipar riesgos, evaluar impactos y adaptar las reglas sin sacrificar seguridad jurídica, competencia ni protección de derechos.

Los marcos regulatorios tradicionales pueden resultar insuficientes para abordar plataformas digitales, servicios convergentes, inteligencia artificial, modelos de datos y nuevos mercados tecnológicos.

Qué incluir en el PND

- Política de regulación anticipatoria.
- Fortalecimiento del Análisis de Impacto Normativo.
- Sandboxes regulatorios y mecanismos de experimentación.
- Evaluación periódica de regulación TIC.
- Coordinación entre autoridades sectoriales y transversales.
- Estudios de impacto de nuevas tecnologías.
- Promoción de competencia e innovación.
- Fortalecimiento de capacidades regulatorias.

Quién

- Liderazgo: DNP y Ministerio TIC.
- Apoyo: CRC, SIC, ANE, MinJusticia, MinComercio y Presidencia.

Cómo

Crear un programa de gobernanza regulatoria digital que permita identificar riesgos emergentes, desarrollar pruebas controladas y evaluar la necesidad de actualización normativa.

Con qué

Presupuesto de las entidades regulatorias, recursos de cooperación técnica y convenios con universidades y centros de investigación.

Instrumento: Marco Nacional de Gobernanza Regulatoria Digital, con metodologías de evaluación y revisión periódica.

PRIORIDAD 10. Gobernanza territorial y acuerdo nacional para la transformación digital

Problema identificado

La transformación digital requiere superar la fragmentación de iniciativas nacionales y territoriales. Los departamentos y municipios deben contar con capacidades técnicas, financieras y regulatorias para adoptar tecnologías y desarrollar proyectos sostenibles.

La propuesta ministerial de un nuevo acuerdo digital colombiano plantea responsabilidades compartidas entre Gobierno, empresas, academia, territorios y ciudadanía.

Presentación Comisión Sexta Senado_220926.pdf

Qué incluir en el PND

- Modelo de gobernanza territorial digital.
- Planes territoriales de transformación digital.
- Asistencia técnica a municipios y departamentos.
- Proyectos de conectividad y apropiación digital.
- Participación de universidades regionales.
- Mecanismos de financiación territorial.
- Indicadores comparables de madurez digital.
- Participación ciudadana y control social.

Quién

- Liderazgo: DNP y Ministerio TIC.
- Apoyo: Ministerio del Interior, gobernaciones, alcaldías, MinHacienda y academia.

Cómo

Conformar una red nacional de articulación territorial para la transformación digital, con planes regionales, proyectos priorizados y mecanismos de seguimiento.

Con qué

Sistema General de Regalías, recursos territoriales, FUTIC, presupuesto nacional, cooperación y alianzas público-privadas.

Instrumento: Estrategia Nacional de Transformación Digital Territorial.

5. Instrumentos transversales indispensables

Las diez prioridades requieren instrumentos comunes que eviten su ejecución fragmentada. Se propone incorporar los siguientes:

Instrumento transversal	Alcance	Liderazgo propuesto
Marco Nacional de Gobernanza Digital	Coordinación de políticas, entidades y responsabilidades	Presidencia y DNP
Agenda legislativa digital 2026–2030	Actualización de leyes TIC, datos personales e IA	MinTIC, MinJusticia y SIC
Sistema Nacional de Gobernanza de Datos	Estándares, interoperabilidad, calidad y uso de datos	DNP y MinTIC

Plan de implementación CONPES 4144	Seguimiento de acciones, responsables y financiación	DNP y MinTIC
Sistema de evaluación de impacto regulatorio digital	Evaluación ex ante y ex post de regulación	DNP y autoridades regulatorias
Marco de inversión y financiación digital	Priorización de recursos públicos y privados	MinHacienda y DNP
Sistema de indicadores de transformación digital	Medición de resultados e impacto	DNP y DANE
Mecanismo de participación multiactor	Diálogo permanente entre Estado, empresas, academia y ciudadanía	Presidencia y MinTIC

6. ¿Se requiere una instancia institucional transversal?

Sí. La propuesta es establecer un mecanismo de coordinación de alto nivel que articule las entidades con competencias sobre el ecosistema digital, sin crear innecesariamente nuevas entidades ni duplicar funciones existentes.

La propuesta de una instancia transversal de coordinación debe partir del reconocimiento de la institucionalidad de gobierno digital existente, liderada por la Dirección de Gobierno Digital del Ministerio TIC y articulada con el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En consecuencia, el PND deberá evaluar si las necesidades de coordinación de las políticas TIC, datos, inteligencia artificial, ciberseguridad e infraestructura digital pueden atenderse mediante el fortalecimiento de las instancias existentes o si se requiere establecer un mecanismo adicional de coordinación de alto nivel, con competencias expresamente delimitadas, evitando duplicidades, dispersión de responsabilidades y creación innecesaria de estructuras administrativas.

El mecanismo deberá asegurar la articulación estratégica, la coordinación intersectorial, la asignación de responsabilidades, el seguimiento de resultados y la alineación presupuestal de las prioridades digitales.

Se propone evaluar la creación o fortalecimiento de una instancia denominada:

Consejo Nacional de Transformación Digital y Gobernanza del Ecosistema Digital

Propuesta institucional

Su diseño deberá armonizarse con la arquitectura institucional vigente y con el modelo de gobernanza de inteligencia artificial que se desarrolle en el marco del CONPES 4144.

Funciones propuestas

- Coordinar la ejecución de las prioridades digitales del PND.
- Articular las políticas TIC, datos, IA, ciberseguridad y transformación del Estado.
- Identificar conflictos de competencia y duplicidades institucionales.
- Coordinar la agenda legislativa y regulatoria.
- Realizar seguimiento a metas e indicadores.
- Promover proyectos intersectoriales.

- Articular la inversión pública y privada.
- Facilitar la participación de la academia, los gremios y las entidades territoriales.

Composición sugerida

- Presidencia de la República.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio TIC.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Ministerio de Educación.
- Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Autoridades regulatorias y de protección de datos, dentro de sus competencias.

La CRC, la ANE y la SIC deben conservar su autonomía y competencias legales. La instancia tendría funciones de coordinación estratégica, no de sustitución de las autoridades.

Instrumento de ejecución

La instancia debe contar con:

1. Un plan de acción 2026–2030.
2. Responsables institucionales por prioridad.
3. Indicadores verificables.
4. Mecanismo de seguimiento semestral.
5. Reporte anual público de avances.
6. Articulación presupuestal con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

7. Instrumentos jurídicos que deben quedar expresamente previstos

La propuesta del Externado debe diferenciar entre los instrumentos que pueden incorporarse directamente en el articulado del PND y aquellos que requieren desarrollo normativo posterior.

Instrumento	Naturaleza	Resultado esperado
Actualización del régimen legal TIC	Reforma legislativa	Modernización institucional y regulatoria
Actualización de la Ley 1581 de 2012 y normas complementarias	Reforma legislativa	Protección de datos adaptada a nuevos tratamientos

Ley de Inteligencia Artificial	Nueva legislación	Marco de derechos, riesgos, responsabilidades y gobernanza
Marco Nacional de Gobernanza de Datos	Política y regulación	Reglas de disponibilidad, intercambio y aprovechamiento
Plan de implementación CONPES 4144	Instrumento de política pública	Ejecución efectiva y seguimiento
Plan Nacional de Infraestructura Digital	Política sectorial	Inversión y conectividad sostenible
Marco de interoperabilidad pública	Regulación y estándares	Estado como plataforma digital
Estrategia Nacional de Ciberseguridad	Política pública	Resiliencia y confianza
Agenda de regulación anticipatoria	Instrumento regulatorio	Adaptación a tecnologías emergentes
Sistema de evaluación de transformación digital	Instrumento de seguimiento	Medición de resultados e impacto

8. Indicadores de seguimiento propuestos

Para evitar que las propuestas se conviertan en declaraciones programáticas sin ejecución, el PND debe establecer indicadores de resultado y de gestión.

Dimensión	Indicador propuesto
Marco jurídico	Avance de la agenda de actualización normativa
Gobernanza de datos	Entidades que implementan estándares comunes de gobernanza e interoperabilidad
IA	Cumplimiento de acciones del CONPES 4144
Estado digital	Servicios públicos interoperables y procesos transformados
Conectividad	Población con acceso efectivo, calidad y asequibilidad
Productividad	Empresas que acreditan adopción productiva de tecnologías digitales
Ciberseguridad	Entidades y sectores críticos con capacidades verificables de gestión de riesgos
Talento	Personas formadas y certificadas en competencias digitales
Regulación	Evaluaciones de impacto normativo y revisiones regulatorias realizadas
Territorios	Departamentos y municipios con planes de transformación digital financiados y ejecutados

Las metas cuantitativas deberán definirse a partir de líneas de base oficiales, estudios de demanda, disponibilidad presupuestal y evaluación de capacidades institucionales.

9. Financiación y sostenibilidad

La transformación digital no debe depender exclusivamente de las apropiaciones del Ministerio TIC o del Fondo Único de TIC. Se requiere una arquitectura de financiación transversal.

Se propone identificar y articular:

- Presupuesto General de la Nación.
- Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Recursos de inversión sectorial de los ministerios.
- Sistema General de Regalías, de acuerdo con sus reglas de destinación.
- Inversión privada en infraestructura y servicios digitales.
- Asociaciones público-privadas cuando exista viabilidad jurídica y financiera.
- Recursos de cooperación bilateral y multilateral.
- Instrumentos de financiación de ciencia, tecnología e innovación.
- Recursos territoriales.

El PND deberá identificar las iniciativas que requieren vigencias futuras, compromisos plurianuales y esquemas de cofinanciación, para evitar que los proyectos de transformación digital queden limitados a períodos presupuestales anuales.

10. Hoja de ruta de implementación

1. 2026–2027 | Diseño y habilitación
   - Instalar la instancia de coordinación transversal.
   - Consolidar inventario normativo y de políticas vigentes.
   - Identificar compromisos presupuestales y proyectos en curso.
   - Formular la agenda legislativa digital.
   - Establecer líneas de base e indicadores.

2. 2027–2028 | Desarrollo normativo e institucional
   - Tramitar las reformas legales priorizadas.
   - Adoptar el marco nacional de gobernanza de datos.
   - Desarrollar el modelo de implementación de IA.
   - Poner en marcha los programas de infraestructura y transformación

empresarial.

3. 2028–2029 | Implementación y escalamiento
   - Ampliar la interoperabilidad estatal.

- Escalar programas de adopción tecnológica.
- Fortalecer capacidades regionales.
- Evaluar resultados regulatorios, económicos y sociales.

4. 2029–2030 | Evaluación y continuidad

- Evaluación independiente de resultados.
- Identificación de brechas pendientes.
- Consolidación de capacidades institucionales.
- Formulación de recomendaciones para la política digital posterior a 2030.

11. Consideraciones finales de la Universidad Externado de Colombia

El diagnóstico comparado de la OCDE permite precisar que Colombia cuenta con avances relevantes en gobierno digital, gestión de datos abiertos, identidad digital e instrumentos de política pública. Sin embargo, persisten desafíos para consolidar un modelo de Estado como plataforma, integrar las tecnologías digitales desde el diseño de los procesos administrativos y desarrollar infraestructura pública digital compartida.

La transformación digital de Colombia requiere una visión de Estado que supere la fragmentación de las políticas sectoriales y reconozca que la infraestructura, los datos, la inteligencia artificial, la ciberseguridad y la regulación constituyen componentes interdependientes de una misma política de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 debe establecer las condiciones jurídicas, institucionales y económicas para que Colombia no sea únicamente receptora de tecnologías, sino que desarrolle capacidades propias de innovación, investigación, gobernanza, regulación y aprovechamiento productivo.

En particular, la actualización del marco legal TIC, la modernización del régimen de protección de datos personales, la ejecución efectiva del CONPES 4144 de 2025 y el desarrollo de un marco jurídico de inteligencia artificial deben concebirse como instrumentos complementarios de una política integral de transformación digital.

La Universidad Externado de Colombia considera que la consolidación de este modelo exige una articulación efectiva entre el Gobierno Nacional, las autoridades regulatorias, el sector empresarial, las universidades, los territorios y la ciudadanía, con responsabilidades verificables, financiación sostenible y mecanismos permanentes de evaluación.

El desafío del período 2026–2030 no consiste solamente en digitalizar el país, sino en construir las capacidades institucionales, regulatorias, tecnológicas y humanas que permitan transformar su economía, mejorar la prestación de los servicios públicos y garantizar que los beneficios de la transformación digital alcancen a todos los territorios y sectores de la sociedad.

En consecuencia, el PND 2026–2030 debe priorizar no solamente la expansión de la conectividad y la adopción de nuevas tecnologías, sino también la modernización de las capacidades institucionales, regulatorias y presupuestales que permitan transformar los avances existentes en resultados sostenibles de productividad, eficiencia pública, innovación y bienestar ciudadano.

12. Fuentes y soportes para la consolidación del documento

Referentes internacionales

- OCDE (2026). Perspectivas del Gobierno Digital 2026: De las bases al impacto transformador. OECD Publishing, París. https://doi.org/10.1787/605281b2-es.
- OCDE (2026). Perspectivas del Gobierno Digital 2026 – Ficha País: Colombia. Índice de Gobierno Digital 2025 e Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata) 2025.
- OECD (2026), OECD Digital Connectivity Review of Colombia, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/bff5d25a-en.

Documentos de política pública colombiana

- CONPES 4144 de 2025. Política Nacional de Inteligencia Artificial.
- CONPES 3920 de 2018. Política Nacional de Explotación de Datos.
- Resolución 460 de 2022. Plan Nacional de Infraestructura de Datos.
- Política de Gobierno Digital.
- Lineamientos Éticos para la Implementación, el Desarrollo y el Uso de Sistemas de Inteligencia Artificial en las Entidades Públicas, 2026.
- Directiva Conjunta 007 de 2025, sobre transparencia algorítmica y evaluación de impacto de sistemas automatizados y de inteligencia artificial en entidades públicas.

PROPUESTA 13

Documento de mínimos.

Frente de regulación financiera, bursátil y fintech

Luis Fernando López Roca
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

Responsable académico: Observatorio de Derecho Financiero, Bursátil y Fintech, adscrito al Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados. Documento presentado al Director para su integración en el trabajo del Departamento. Versión del 29 de septiembre de 2026, revisada el 1.º de octubre de 2026. Circulación interna para este proyecto. Este documento fue elaborado por Luis Fernando López Roca, y tuvo el apoyo de los monitores María Alejandra Carvajal y Felipe Valencia.

Alcance y estado de verificación

Este documento presenta diez prioridades del Observatorio de Derecho Financiero, Bursátil y Fintech, con sus recomendaciones, responsables, vías de actuación y fuentes posibles de financiación, conforme a los numerales 3.1 y 3.2 del encargo del Departamento. Se presenta al Director del Departamento como aporte del Observatorio para su integración con los trabajos de las demás áreas de la Facultad. La ubicación programática sigue la estructura inicial e indicativa de la Circular DNP 0027-4 del 7 de septiembre de 2026. Las verificaciones públicas pendientes se precisan en las fichas y en la sección segunda; las cifras y referencias de paginación marcadas con asterisco (*) se toman de la fuente que se indica y no pudieron contrastarse de nuevo antes de esta entrega. Los insumos no públicos o que requieran una solicitud formal se gestionarán por conducto del Departamento y se incorporarán durante la consolidación. Las fuentes de financiación y los plazos propuestos no implican recursos comprometidos ni decisiones ya adoptadas por las autoridades.

Resumen ejecutivo

El sector llega a la formulación del PND 2026-2030 con tres procesos regulatorios en plena ejecución que el plan no puede ignorar: el Sistema de Finanzas Abiertas obligatorio (Decreto 0368 de 2026), cuyo cronograma de estandarización corresponde a la Superintendencia Financiera y cuyos plazos la URF propone ampliar en seis meses mediante un proyecto de decreto publicado el 22 de septiembre y aún no expedido; la operación plena del sistema de pagos inmediatos Bre-B, administrado por el Banco de la República; y la integración bursátil regional de nuam, grupo que integra las bolsas de Chile, Colombia y Perú, cuya plataforma común de negociación entró en operación en 2026 y exige evaluar las brechas normativas que subsistan. A ello se suma un hecho judicial de primer orden: la Sentencia C-264 de 2026, proferida por la Sala Plena el 25 de agosto y disponible en la relatoría oficial, que declaró exequibles, exclusivamente por los vicios de procedimiento examinados, las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 identificadas en su resolutivo primero, ordenó a la Cámara de Representantes la subsanación de los artículos, apartes y proposiciones identificados en su resolutivo segundo y fijó la vigencia de lo avalado para el 1.º de abril de 2027, sin extender esa fecha automáticamente a las disposiciones devueltas; la Sala Plena tiene además pendiente de examen la solicitud de Colpensiones de aplazar esa vigencia a 2028.

Los diez mínimos comprenden asuntos de implementación regulatoria, propuestas de reforma legal y orientaciones programáticas. La vía de actuación se precisa en cada ficha. Su selección se sustenta en los criterios de la sección tercera y constituye la propuesta que presenta el Observatorio; no presupone que las diez recomendaciones deban incorporarse como artículos de la ley del plan.

Los diez mínimos se agrupan en cuatro frentes: datos y pagos digitales (mínimos 1 y 2); crédito, inclusión y consumidor financiero (mínimos 3 y 4); mercado de capitales (mínimos 5, 6 y 7); y fintech y supervisión tecnológica (mínimos 8, 9 y 10). Esta agrupación facilita la discusión académica. La entrega interna corresponde al 1.º de octubre; cualquier gestión para la primera recepción de propuestas de articulado prevista por la circular hasta el 30 de septiembre deberá coordinarse institucionalmente.

Actualización de coyuntura al 1.º de octubre de 2026

(a) Finanzas abiertas obligatorias. El Decreto 0368 del 7 de abril de 2026 convirtió en obligatorio el esquema que el Decreto 1297 de 2022 había dejado en terreno voluntario. El plazo original de seis meses corresponde a la publicación del cronograma; los estándares se expiden conforme a este. La habilitación del acceso tiene un plazo de doce meses desde la expedición de cada estándar, con las ampliaciones previstas en el decreto. La agenda regulatoria 2026 de la URF añade la extensión del esquema de datos abiertos al sector solidario. La URF publicó para comentarios, del 22 al 27 de septiembre de 2026, un proyecto de decreto que amplía en seis meses cada hito: el cronograma de estandarización de la SFC pasaría de seis a doce meses (7 de abril de 2027), el directorio de participantes y los indicadores de seguimiento de doce a dieciocho (7 de octubre de 2027) y los estándares de portabilidad financiera del Decreto 977 de 2026 de veinticuatro a treinta (febrero de 2029). La URF lo sustenta en las mesas técnicas realizadas (siete mesas, 157 entidades y 651 observaciones), en la capacidad institucional de la SFC y en el sismo del 10 de agosto de 2026 como circunstancia sobreviniente. Al cierre de esta versión el decreto no había sido expedido; de expedirse, la publicación del cronograma coincidiría con el trámite legislativo del plan.

(b) Pagos inmediatos. Bre-B opera en plena interoperabilidad desde finales de 2025; el Banco de la República publicó en febrero de 2026 el documento técnico sobre su diseño e implementación y ha expedido medidas regulatorias complementarias. La URF tiene en curso estudios sobre la gobernanza de las entidades administradoras de sistemas de pago de bajo valor y sobre la adquirencia no vigilada.

(c) Integración bursátil regional. En 2026, nuam activó la plataforma común de negociación de renta variable para Chile, Colombia y Perú. Debe identificarse qué brechas normativas subsisten tras los avances regulatorios: el reconocimiento de emisores y valores, la custodia transfronteriza, el régimen tributario de las operaciones y la coordinación de supervisores requieren un inventario de reglas vigentes y ajustes pendientes.

(d) Reforma pensional. La Sentencia C-264 de 2026 (Sala Plena, 25 de agosto de 2026, expediente D-15989), disponible en la relatoría oficial, resolvió el control por vicios de procedimiento de la Ley 2381 de 2024: declaró exequibles, exclusivamente por los vicios de procedimiento examinados, las disposiciones de su resolutivo primero, ordenó subsanar los artículos, apartes y proposiciones del resolutivo segundo —entre ellos el inciso 1.º del artículo 92, relativo a las inversiones del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo— respecto de los cuales se presentaron proposiciones que no fueron debatidas, con treinta días hábiles contados desde la notificación para subsanar el vicio, y fijó el 1.º de abril de 2027 como fecha de entrada en vigencia de las normas avaladas. Para este aporte, el interés principal recae en los efectos de los cambios pensionales sobre los flujos de ahorro, la inversión institucional y el mercado de capitales; la suficiencia pensional y la operación del sistema se coordinarán con las áreas competentes. La vigencia y reglamentación de las disposiciones devueltas deben ajustarse al resultado de la subsanación y al pronunciamiento de la Corte. Colpensiones solicitó a la Corte aplazar la vigencia al 1.º de abril de 2028; según informó la presidenta de la Corte a finales de septiembre, la solicitud se incorpora al expediente y la Sala Plena la examinará, sin que exista decisión al cierre de esta versión. Antes de la consolidación se comprobarán las actuaciones oficiales posteriores que puedan modificar este escenario. La URF publicó

en septiembre un proyecto para derogar las disposiciones incorporadas por el Decreto 369 de 2026 sobre el límite global de inversión de los fondos de pensiones obligatorias en activos del exterior. Se trata como proyecto pendiente de expedición, no como derogatoria vigente; antes de la consolidación deberá comprobarse su eventual expedición y publicación.

(e) Agenda gremial. Se incorporan como antecedentes la Agenda Financiera 2026-2030 de Asobancaria, el concepto de Colombia Fintech sobre el Proyecto de Ley 510 de 2025 Cámara y las propuestas de Fasecolda del 16 de junio de 2026. Cada fuente se utiliza para los asuntos que efectivamente aborda; su identificación no implica adoptar sus recomendaciones ni atribuirles fuerza vinculante. Los demás insumos gremiales se completarán durante la consolidación.

(f) Criptoactivos. Se propone evaluar un marco integral y específico para los proveedores de servicios sobre activos virtuales, articulado con las normas generales y sectoriales aplicables. El Proyecto de Ley 510 de 2025 Cámara fue archivado por aplicación del artículo 190 de la Ley 5 de 1992 y, al cierre de esta versión, no se identificó un nuevo proyecto radicado en la legislatura 2026-2027; la recomendación del mínimo 8 queda sujeta a la revisión de la legislación vigente y de las iniciativas que lleguen a registrarse en el Congreso.

Sección primera. Los diez mínimos (3.1)

Para cada mínimo se sigue el formato qué / quién / cómo / con qué, con el sustento y los riesgos de la recomendación. La ubicación de cada mínimo en la estructura programática oficial del plan se indica en cada ficha según la propuesta inicial comunicada por la Circular DNP 0027-4, que el propio DNP declara indicativa y sujeta a cambios. Esa estructura no reserva un tema al sistema financiero ni al mercado de capitales, vacío que el Departamento debería poner de presente al DNP; entretanto, cada mínimo se ancla en los temas del plan sobre los que produce efectos. En las fichas, los resultados esperados y los plazos sugeridos constituyen recomendaciones del Observatorio. Su concreción en indicadores, metas, costos y programación plurianual corresponderá a la etapa de consolidación y concertación con las autoridades competentes. Se propone evaluar, cuando corresponda, los efectos sobre población rural, personas mayores y usuarios con barreras de acceso digital. El responsable académico es el Observatorio; el campo «Quién» identifica las entidades propuestas para ejecutar las medidas. Dentro del frente de mercado de capitales se da prioridad al ahorro de largo plazo y la inversión institucional frente a la integración bursátil regional.

Frente A. Datos y pagos digitales

Mínimo n.º 1. Culminación verificable del Sistema de Finanzas Abiertas obligatorio	
Ubicación en el PND	Eje 4 (Productividad y recursos para el desarrollo), temas 4.7 (Transformación digital y conectividad) y 4.4 (Empresas y MIPYMES), por el acceso al crédito que habilita el intercambio de datos.
Qué	El PND debe incorporar metas e indicadores verificables de implementación del sistema creado por el Decreto 0368 de 2026 —publicación de estándares por la SFC, habilitación efectiva de las entidades en los plazos del decreto—, resolver la articulación con el régimen de hábeas data (Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, y la competencia de la SIC), y evaluar las habilitaciones que aún se requieran para ampliar la reciprocidad y la integración del sector solidario, considerando la participación de no vigilados ya prevista en el decreto, en línea con lo que la URF ya estudia. Resultado esperado: un cronograma público de implementación y seguimiento del sistema, con hitos, responsables y medición

	del acceso efectivo a datos y servicios, conforme a los plazos normativos vigentes.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; la SFC en los estándares técnicos y la supervisión; apoyan la SIC (protección de datos), la Superintendencia de la Economía Solidaria y el DNP.
Cómo	El decreto ya existe: el aporte del plan son las metas con indicador y plazo en las bases, y el articulado únicamente para los ajustes de rango legal no cubiertos por las habilitaciones existentes, siempre que satisfagan la exigencia de conexidad con el PND. Evitar duplicar por ley lo que la regulación ordinaria ya cubre.
Con qué	Presupuestos de funcionamiento de las autoridades; posible cooperación técnica no reembolsable del Banco Mundial o el BID, sujeta a gestión y aprobación.
Sustento e insumos	Decreto 0368 de 2026 y comunicaciones oficiales de la URF y la SFC; documento técnico URF sobre finanzas abiertas obligatorias (dic. 2024); agenda regulatoria URF 2026 (datos abiertos del sector solidario); mesas técnicas de implementación convocadas por la SFC del 9 al 12 de junio de 2026, con 153 entidades vigiladas y no vigiladas según la SFC (la URF contabiliza siete mesas, 157 entidades y 651 observaciones), como insumo para la construcción del cronograma de estándares; mesas territoriales de la URF, con acompañamiento del PNUD, entre mayo y junio de 2026, para un esquema regulatorio diferenciado de finanzas abiertas en las cooperativas de ahorro y crédito.
Certeza y riesgos	Prioridad propuesta de implementación. La preparación de la implementación avanzó con mesas técnicas; si se expide el proyecto de decreto de la URF, el cronograma de estandarización vencería el 7 de abril de 2027, en pleno trámite legislativo del plan, lo que refuerza la conveniencia de fijar las metas en las Bases; persiste el riesgo de calendario si la SFC no cumple los plazos aplicables, y riesgo interpretativo en la frontera de competencias SFC-SIC sobre datos personales, que debe abordarse mediante coordinación y respeto de las competencias y reservas normativas existentes.

Mínimo n.º 2. Consolidación del ecosistema de pagos inmediatos y reducción estructural del efectivo	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.7 (Transformación digital y conectividad); Eje 2 (Seguridad y paz), tema 2.2 (Desfinanciación del crimen), por la sustitución del efectivo.
Qué	Una meta programática de reducción del uso de efectivo con indicador y línea de base, acompañada de tres definiciones: el tratamiento regulatorio de la adquirencia no vigilada y los agregadores de pago (en estudio de la URF), la canalización de recaudos y pagos estatales por el sistema de pagos inmediatos, y un régimen claro de responsabilidad y carga probatoria frente al fraude en pagos inmediatos, sin atribuir al fraude en pagos inmediatos cifras agregadas de

	fraude digital. Resultado esperado: una línea de base y una meta verificable de uso de pagos digitales, junto con una ruta de incorporación de recaudos y pagos estatales. Se propone definirlas durante el primer año de ejecución del PND.
Quién	Lideran el MHCP y la URF en lo regulatorio y el Tesoro Nacional en el recaudo estatal; el Banco de la República, administrador de Bre-B, participa en el marco de su autonomía constitucional, de modo que el plan debe formular este punto como coordinación y no como mandato al banco central. Apoyan la SFC y el DNP.
Cómo	Bases del plan para la meta de efectivo y el recaudo estatal; decreto del Gobierno nacional, preparado con apoyo del MHCP y la URF para adquirencia; articulado solo si el régimen de responsabilidad por fraude se resuelve por vía legal (reforma de la Ley 1328 de 2009, ver mínimo 4). El tratamiento del gravamen a los movimientos financieros pertenece al eje fiscal: se recomienda remitirlo formalmente a ese frente para evitar duplicaciones.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de las entidades recaudadoras para adecuar sus sistemas, sujetos a las apropiaciones y autorizaciones correspondientes. Los costos públicos deberán estimarse durante la formulación.
Sustento e insumos	Documento técnico del Banco de la República sobre Bre-B (feb. 2026) y sus medidas regulatorias; estudios URF 2026 sobre sistemas de pago de bajo valor y adquirencia no vigilada. Asobancaria propone una meta de reducción del efectivo en su Agenda Financiera 2026-2030 (apartado 3.3, pp. 39-41*); se considera un insumo gremial para evaluación.
Certeza y riesgos	Meta propuesta sujeta a definición de línea de base y viabilidad; riesgo constitucional si el plan pretende ordenar al Banco de la República —debe redactarse como coordinación interinstitucional—; riesgo de frontera con el eje fiscal en materia del 4x1000.

Frente B. Crédito, inclusión y consumidor financiero

Mínimo n.º 3. Reforma del régimen de tasas de interés y reconducción del tipo penal de usura	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.4 (Empresas y MIPYMES); Eje 2, tema 2.3 (Economías ilegales), por la relación entre el techo de la tasa y el crédito informal.
Qué	Una revisión en dos planos. En el plano regulatorio, la revisión de la segmentación ya existente del interés bancario corriente y de su metodología, incluida una mayor diferenciación por perfiles de riesgo, evaluando su impacto sobre la inclusión crediticia formal, considerando las diferencias entre tenencia de productos y acceso efectivo al crédito, así como los posibles efectos de los topes aplicables por modalidad sobre el acceso formal de deudores de mayor riesgo. En el plano legal, la reconducción del tipo penal de usura (artículo 305 del Código Penal) hacia la protección de quien toma crédito en estado de necesidad frente al prestamista informal, como propuesta de política legislativa,

	para diferenciar la respuesta penal de las reglas civiles y mercantiles sobre intereses. Si se conserva el techo civil y mercantil —cuya eliminación se propone evaluar—, debería fijarse por ley con una referencia propia de política económica —por ejemplo, un margen o múltiplo sobre la tasa de intervención del Banco de la República—, previa revisión conjunta de las reglas mercantiles y penales que emplean el interés bancario corriente certificado como referencia. Resultado esperado: un estudio de impacto y una propuesta articulada de revisión de las reglas regulatorias, mercantiles y penales sobre intereses. Se propone concluir el estudio y presentar las reformas que procedan durante el primer año de ejecución del PND.
Quién	Lideran el MHCP y la URF en el diseño financiero; el Ministerio de Justicia en la reforma del tipo penal; la SFC como certificadora mientras subsista el esquema vigente; apoyan la Banca de las Oportunidades, el DNP y el Banco de la República en lo analítico.
Cómo	La certificación segmentada admite desarrollo reglamentario. La reconducción del tipo penal y la redefinición del techo mercantil son de reserva legal estricta, y se propone tramitarlas mediante ley ordinaria separada, por su alcance y el riesgo de falta de conexidad directa e inmediata con el PND: el PND debe limitarse a ordenar la revisión, fijar sus principios y señalar plazo para que el Gobierno presente el proyecto de ley ordinaria correspondiente.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento del MHCP, la URF, la SFC y el Ministerio de Justicia para estudios y preparación normativa, dentro de sus competencias y apropiaciones. Los costos y efectos económicos y distributivos de la reforma deberán estimarse durante su formulación.
Sustento e insumos	Asobancaria, Agenda Financiera 2026-2030, apartado 3.4 (pp. 41-43*), propone separar las modalidades de usura de consumo y crédito ordinario. Este antecedente gremial no respalda por sí solo las reformas penal y mercantil aquí propuestas. Investigación del Observatorio del Externado sobre regulación de tasas de usura. La tesis de la reconducción penal parte de la conveniencia de concentrar la respuesta penal en el aprovechamiento de la necesidad del deudor y revisar su aplicación actual como tope de precios del crédito formal, mientras el crédito informal puede eludir en la práctica los límites jurídicos aplicables. CONPES 4005 de 2020 como antecedente de política.
Certeza y riesgos	Propuesta sujeta a evaluación técnica. La revisión de la metodología requiere contraste técnico; la reconducción penal exigirá pedagogía pública, porque incluye evaluar la eliminación o modificación de topes y exige explicar cómo se propone concentrar la sanción penal donde está el daño real y devolver la fijación del límite mercantil a la política económica. Riesgo de unidad de materia si se pretendiera reformar el Código Penal en la propia ley del plan, y riesgo de transición respecto de los contratos en curso. Es el mínimo con mayor aporte diferencial del Externado.

Mínimo n.º 4. Protección del usuario frente a operaciones digitales no autorizadas	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.7 (Transformación digital y conectividad), con el enfoque poblacional y diferencial que el plan adopta como eje transversal.
Qué	Problema: en las controversias sobre operaciones digitales no autorizadas, el usuario puede enfrentar dificultades para acceder a la evidencia técnica que permita establecer cómo ocurrió la operación. Debe evaluarse si las reglas y procedimientos existentes ofrecen una respuesta suficientemente clara sobre seguridad, autorización, responsabilidades y reclamaciones. Propuesta: revisar el régimen aplicable y precisar los deberes de prevención y reacción, la conservación y entrega de evidencia técnica, la distribución de la carga probatoria y los procedimientos de reclamación y restitución cuando corresponda. Deben distinguirse las operaciones no autorizadas de aquellas autorizadas por el usuario como consecuencia de un engaño. Resultado esperado: diagnóstico de brechas y propuesta de ajustes durante el primer año de ejecución del PND. La educación financiera será una medida complementaria.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; la SFC en supervisión; los defensores del consumidor financiero en sus funciones autónomas e independientes; apoyan la SIC, el MinTIC, la Fiscalía (delitos informáticos) y la Banca de las Oportunidades.
Cómo	Revisión de normas, jurisprudencia y procedimientos existentes antes de proponer reformas. Los ajustes se tramitarán por el instrumento competente: instrucciones de supervisión, reglamentación o ley ordinaria cuando corresponda. La inclusión de disposiciones en la ley del plan exige conexidad directa e inmediata. La distribución de cargas debe considerar quién dispone de la evidencia técnica y está en mejor posición de probar. El mínimo 2 remite a esta ficha para el tratamiento de operaciones digitales no autorizadas.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento de las autoridades para el diagnóstico y la preparación normativa. Los costos de implementación deberán estimarse y asignarse según las obligaciones de cada participante; no se presumen recursos comprometidos.
Sustento e insumos	Ley 1328 de 2009, normativa e instrucciones aplicables y jurisprudencia sobre operaciones no autorizadas, cuya revisión específica deberá completar el diagnóstico. La Sentencia SC1718-2025 sirve para delimitar el concepto de consumidor financiero, no como precedente específico sobre fraude digital. La evaluación del cierre del CONPES 4005 de 2020 y de una política sucesora de inclusión y educación financiera permanece en la matriz general de insumos.
Certeza y riesgos	Prioridad de protección al usuario. El diagnóstico debe precisar las brechas existentes y el instrumento adecuado para corregirlas. Una regla de responsabilidad mal calibrada puede trasladar costos a precios o restringir el acceso; debe evaluarse su impacto.

Frente C. Mercado de capitales

Mínimo n.º 5. Actualización del marco del mercado de valores: la agenda pendiente de la Misión y más de veinte años de la Ley 964	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.1 (Recuperación de la inversión privada); Eje 1 (Reconstrucción), tema 1.4 (Financiación de la reconstrucción).
Qué	Un inventario priorizado y sustentado de las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales de 2019 aún no adoptadas y un mandato de presentar en el cuatrienio el proyecto de ley de reforma del mercado de valores, con prioridades definidas: financiación de pymes en el mercado (fijar metas verificables de acceso y financiación mediante la implementación del Decreto 0978 de 2026 sobre titularización de activos originados por mipymes), evaluación de la implementación del Decreto 0451 de 2026 sobre OPA y de los ajustes aún necesarios, acceso a infraestructuras, y revisión del reparto de competencias regulación-supervisión-autorregulación a dos décadas de la Ley 964 de 2005. Resultado esperado: un inventario priorizado de recomendaciones pendientes y una hoja de ruta de reformas durante el primer año de ejecución del PND, con plazo de presentación del proyecto de ley que resulte necesario.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; la SFC y el AMV en sus respectivas competencias; apoyan el Banco de la República (infraestructuras de pago y liquidación de valores) y el DNP.
Cómo	Bases del plan con el inventario y las metas; los decretos de la agenda URF 2026 siguen su curso reglamentario; el mandato legislativo se incluye en las bases con plazo de radicación.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento del MHCP, la URF y la SFC para diagnóstico y preparación normativa; eventual cooperación técnica multilateral, sujeta a gestión y aprobación. Las necesidades adicionales de implementación se identificarán en la hoja de ruta. La profundización del mercado puede contribuir a financiar otros propósitos del plan, pero no sustituye la identificación de recursos para esta iniciativa.
Sustento e insumos	Informe de la Misión del Mercado de Capitales (2019); Decreto 0978 de 2026 sobre titularización de activos originados por mipymes; agenda regulatoria URF 2026 (OPA, infraestructuras, fondos mutuos); aniversario normativo de la Ley 964 como ocasión técnica y simbólica. Como insumo autorregulatorio, los proyectos de ajuste al Reglamento de AMV y a la Carta Circular Única de Autorregulación en Valores publicados para comentarios el 17 de abril y el 3 de junio de 2026, respectivamente, deben incorporarse al inventario de iniciativas regulatorias, distinguiendo los proyectos de las modificaciones aprobadas en el marco del mercado de valores.

Certeza y riesgos	Diagnóstico que debe concretarse mediante el inventario de brechas; riesgo de fatiga legislativa —dos décadas de reformas parciales— que el mandato de plazo busca precisamente contrarrestar.

Mínimo n.º 6. Ahorro de largo plazo e inversión institucional para el desarrollo del mercado de capitales	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.1 (Recuperación de la inversión privada), por la financiación de largo plazo; articulación con el Eje 3, tema 3.6 (Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal). La dimensión pensional se coordinará con las áreas competentes.
Qué	Problema: los cambios en la estructura y administración del ahorro pensional pueden modificar los flujos de inversión, la demanda de valores y la financiación de largo plazo. Se requiere evaluar sus efectos sobre la profundidad, liquidez y diversificación del mercado colombiano. Propuesta: incorporar una agenda que evalúe esos efectos y proponga condiciones para ampliar la inversión institucional y la oferta de instrumentos y proyectos financiables. Considerará los regímenes de inversión, la diversificación nacional e internacional, la gobernanza y los conflictos de interés, preservando la finalidad pensional de los recursos y los intereses de los afiliados. Resultado esperado: diagnóstico por escenarios y hoja de ruta durante el primer año de ejecución del PND, con seguimiento de flujos, composición de portafolios y financiación de largo plazo. La suficiencia pensional y la operación de Colpensiones son asuntos de contexto y coordinación con otras áreas.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; participa la SFC en sus competencias de información y supervisión. Se propone la participación analítica del Banco de la República, respetando su autonomía, y la interlocución con administradores de recursos, emisores e infraestructuras del mercado. El Departamento coordinará los cruces con pensiones y deuda pública.
Cómo	Bases del PND para la agenda, sus resultados y seguimiento. Evaluación técnica de los ajustes al régimen de inversión y de las condiciones para ampliar la oferta de instrumentos, sin predeterminar inversiones obligatorias ni destinos de los recursos. Las reformas se tramitarán por la vía legal o reglamentaria competente; los plazos normativos previos al PND deberán atenderse por sus propios cauces.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento del MHCP, la URF y la SFC para estudios y preparación normativa; eventual cooperación técnica multilateral, sujeta a aprobación. Los costos adicionales se estimarán en la hoja de ruta. Los activos pensionales no constituyen una fuente presupuestal de esta iniciativa.

Sustento e insumos	Informe de la Misión del Mercado de Capitales de 2019; estadísticas de portafolios y flujos de la SFC; reportes del Banco de la República; Ley 2381 de 2024, Sentencia C-264 de 2026 y actuaciones posteriores pertinentes; regímenes de inversión aplicables. Decreto 369 de 2026 y proyecto de derogatoria publicado por la URF en septiembre de 2026: no se presenta este último como norma expedida. El documento técnico de la URF (septiembre de 2026, tabla 4, p. 20*), con datos de la SFC, registra una disminución de $7,21 billones* en el valor de las inversiones de los FPO en el exterior entre el 31 de marzo y el 31 de julio de 2026, y de su participación del 48,4 % al 44,5 %; la propia URF atribuye esa caída principalmente a la apreciación del peso y no a decisiones de desinversión. Esta variación de saldos no demuestra por sí sola ventas, repatriaciones ni un efecto causal del decreto. El análisis debe distinguir flujos, valoración y efectos cambiarios, y evaluar diversificación y financiación de largo plazo.
Certeza y riesgos	Prioridad alta dentro del frente de mercado de capitales. Riesgos de concentración, liquidez, ventas forzadas, conflictos de interés e incertidumbre regulatoria. El diagnóstico deberá considerar escenarios y preservar la diversificación y los intereses de los afiliados. Se verificará la eventual expedición y publicación de la derogatoria propuesta, cuyo periodo de comentarios cerró el 25 de septiembre, así como la decisión de la Corte sobre la solicitud de Colpensiones de aplazar la vigencia de la reforma, y se coordinará con el frente de deuda pública el análisis de la demanda de TES.

Mínimo n.º 7. Identificación y cierre de barreras para la integración bursátil regional	
Ubicación en el PND	Eje 4, tema 4.8 (Comercio e inserción internacional).
Qué	Identificar las barreras jurídicas subsistentes para la integración bursátil de Chile, Colombia y Perú y determinar cuáles requieren ajustes: reconocimiento de emisores, valores e intermediarios; custodia, compensación y liquidación transfronterizas; tributación y coordinación de supervisores. No se presume que todos estos ámbitos requieran una reforma legal. Resultado esperado: un inventario sustentado y una agenda priorizada de ajustes durante el cuatrienio, articulada con el mínimo 5. Se propone realizar el diagnóstico durante los dos primeros años, con menor prioridad relativa que el ahorro de largo plazo y la inversión institucional.
Quién	Lideran el MHCP, la URF y la SFC; la DIAN en lo tributario; el Banco de la República en lo cambiario y de infraestructuras; coordinación con los supervisores de Chile y Perú y con los ministerios de hacienda de la Alianza del Pacífico.
Cómo	Reformas legales para los ajustes que excedan las facultades vigentes; su inclusión en la ley del plan exige justificar la conexidad directa e inmediata

	(incluido lo tributario). La coordinación de supervisión podrá apoyarse en memorandos o instrumentos internacionales, sobre la experiencia del MILA.
Con qué	Costos institucionales e impacto fiscal por evaluar, especialmente en materia tributaria; posible cooperación técnica de la banca multilateral y de los mercados integrados, sujeta a aprobación.
Sustento e insumos	Reporte de nuam sobre la puesta en producción de la plataforma tecnológica común durante 2026; precedente del MILA y su insuficiencia; experiencia comparada de pasaporte de emisores.
Certeza y riesgos	Prioridad complementaria, condicionada a demostrar barreras concretas y su impacto. Riesgos de asimetría regulatoria y de coordinación entre jurisdicciones. Si el diagnóstico no justifica una iniciativa autónoma, se propone integrarla como componente del mínimo 5 en la consolidación.

Frente D. Fintech y supervisión tecnológica

Mínimo n.º 8. Marco legal de criptoactivos y proveedores de servicios sobre activos virtuales	
Ubicación en el PND	Eje 2, tema 2.2 (Desfinanciación del crimen); Eje 4, tema 4.6 (Ciencia, tecnología e innovación productiva).
Qué	Una vez verificado el estado de las iniciativas legislativas sobre la materia, y si no existe un régimen integral aprobado, el PND debe fijar las bases y el mandato de regulación: registro o licencia de los proveedores de servicios sobre activos virtuales, estándares de prevención de lavado conforme a la Recomendación 15 del GAFI, protección del consumidor y reglas de custodia, tratamiento de las stablecoins y definición del perímetro de supervisión de la SFC. Resultado esperado: un diagnóstico del régimen vigente y de las iniciativas legislativas, seguido de una propuesta para cubrir los vacíos identificados. Se propone realizar el diagnóstico y preparar los ajustes durante el primer año de ejecución del PND.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; la SFC en el perímetro de supervisión; la UIAF en prevención de lavado; el Banco de la República en la interacción de las stablecoins con el sistema de pagos; el Congreso en el trámite de las reformas legales que correspondan.
Cómo	Propuesta de ley ordinaria para el régimen integral; el PND puede fijar objetivos y plazos de preparación. Solo deben incluirse en su articulado disposiciones instrumentales que satisfagan la conexidad directa e inmediata; en cualquier caso, coordinación con la hoja de ruta fintech y cripto anunciada por la SFC.
Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento de las autoridades para el diagnóstico y la preparación normativa. La financiación de una eventual ampliación de la supervisión deberá estimarse; las contribuciones de los nuevos vigilados dependerán de la habilitación legal aplicable.

Sustento e insumos	Normas generales y sectoriales aplicables; estándares del GAFI y del Comité de Basilea; documentos oficiales de la SFC sobre fintech y criptoactivos. La ficha oficial del Proyecto de Ley 510 de 2025 Cámara lo registra como archivado por el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 y no consigna número de Senado. Sus textos y los conceptos presentados durante su trámite son antecedentes, no legislación vigente. Debe completarse la comprobación de iniciativas posteriores en la legislatura 2026-2027. Los comentarios del Banco de la República y de Colombia Fintech se contrastarán para precisar riesgos, protección del usuario y perímetro regulatorio.
Certeza y riesgos	Propuesta sujeta a evaluación técnica: el consenso sobre la necesidad del marco coexiste con volatilidad política del tema y con el riesgo de una regulación demasiado restrictiva (que expulsa la actividad a la informalidad) o demasiado laxa (riesgo reputacional y de lavado).

Mínimo n.º 9. Régimen de actividades financieras no bancarias y revisión del perímetro de supervisión	
Ubicación en el PND	Eje 4, temas 4.6 (Ciencia, tecnología e innovación productiva) y 4.4 (Empresas y MIPYMES).
Qué	Problema: la diversidad de agentes y modelos no bancarios exige identificar qué actividades desarrollan, con qué recursos y bajo qué reglas y autoridades, especialmente cuando no están vigilados por la SFC. No debe equipararse entidad no bancaria con entidad no vigilada, ni ausencia de vigilancia de la SFC con ausencia de regulación. Propuesta: elaborar un mapa de actividades, fuentes de financiación, riesgos e interconexiones, incluidos prestamistas con recursos propios y plataformas de financiación; evaluar la protección del usuario y determinar dónde se requieren información, reglas de conducta, coordinación o supervisión adicional. El licenciamiento proporcional será una posible respuesta cuando lo justifiquen la actividad y sus riesgos. Resultado esperado: diagnóstico del perímetro y propuesta de ajustes durante el primer año de ejecución del PND, articulados con los mínimos 2, 4 y 8.
Quién	Lideran el MHCP y la URF; participan la SFC, la SIC, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de la Economía Solidaria según sus competencias. Apoyan el DNP y, en los asuntos pertinentes, la UIAF y el Banco de la República.
Cómo	Inventario de actividades, regímenes y competencias, seguido de una evaluación de brechas y riesgos. Distinguir actividades lícitas no sometidas a vigilancia de la SFC de operaciones reservadas que exigen autorización. Proponer obligaciones proporcionales y coordinación; evaluar licencias o cambios de perímetro únicamente cuando se justifiquen. Las reformas que excedan las habilitaciones vigentes requieren ley; su inclusión en el PND exige conexidad directa e inmediata.

Con qué	Fuentes propuestas: presupuestos de funcionamiento de las autoridades para diagnóstico y diseño. El costo de ampliar la supervisión deberá estimarse. Las eventuales contribuciones de nuevos supervisados dependerán de la habilitación legal aplicable; no se presumen creadas ni disponibles.
Sustento e insumos	EOSF; Ley 1328 de 2009; régimen general de protección al consumidor; Ley 1735 de 2014; doctrina de la SFC sobre crédito con recursos propios (Concepto 2018115579-002); Informe de la Misión del Mercado de Capitales de 2019. El mapa distinguirá crédito con recursos propios sin captación; actividades reservadas que involucren recursos del público; financiación colaborativa mediante valores (Libro 41 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, modificado por el Decreto 034 de 2025); plataformas sin valores, donaciones y recompensas; y entidades solidarias con régimen especial. La calificación dependerá de las operaciones efectivas y de las reglas y excepciones aplicables. La ausencia de vigilancia de la SFC no excluye las competencias societarias, de protección del consumidor o de datos personales que correspondan, ni, cuando resulte aplicable, el régimen de intereses y usura.
Certeza y riesgos	Propuesta sujeta al diagnóstico. Riesgos de arbitraje regulatorio, vacíos o duplicidad de supervisión y cargas desproporcionadas que restrinjan la financiación. No se propone someter indiscriminadamente a todos los agentes no bancarios al régimen prudencial bancario.

Mínimo n.º 10. Inteligencia artificial en el sistema financiero y capacidades tecnológicas del supervisor	
Ubicación en el PND	Eje 3, tema 3.4 (Gestión pública por resultados).
Qué	Un doble mandato: reglas de gobernanza para el uso de inteligencia artificial por las entidades vigiladas (modelos de riesgo de crédito, asesoría automatizada, prevención de fraude), con principios de explicabilidad, no discriminación algorítmica y responsabilidad; y un programa de inversión en capacidades de supervisión basada en datos (SupTech) para la SFC, articulado con la política nacional de inteligencia artificial. Resultado esperado: un programa de supervisión basada en datos, con etapas, presupuesto propuesto e indicadores, y una propuesta de gobernanza de IA en las entidades vigiladas durante el primer año de ejecución del PND.
Quién	Lidera la SFC con la URF en lo normativo; apoyan el DNP y el MinTIC (política de IA), el Banco de la República y la banca multilateral que ya financia programas SupTech en la región.
Cómo	Bases del plan para los principios de gobernanza y, en el plan plurianual de inversiones, el programa tecnológico del supervisor: deben identificarse y cuantificarse sus recursos, sin presumir que los demás mínimos carecen de necesidades de inversión.

Con qué	Recursos propios de la SFC (contribuciones de los vigilados) y cooperación o crédito de la banca multilateral (BID, Banco Mundial) para el componente tecnológico.
Sustento e insumos	Investigación del Externado sobre SupTech, RegTech e inteligencia artificial en la regulación y supervisión financiera; hoja de ruta fintech de la SFC; CONPES 4144 de 2025, Política Nacional de Inteligencia Artificial; literatura del BIS y del FSB sobre IA en el sistema financiero.
Certeza y riesgos	Propuesta sujeta a evaluación técnica; riesgo de ejecución tecnológica (capacidad institucional, gestión, calidad de datos y diseño) y riesgo de obsolescencia normativa si los principios se redactan atados a tecnologías específicas. Aporte diferencial claro del Externado.

Sección segunda. Insumos y estado de verificación

La matriz distingue insumos disponibles, verificaciones públicas que puede apoyar el Observatorio y documentación que debe obtenerse por gestión institucional del Departamento. Estos pendientes se incorporarán durante la consolidación; las solicitudes formales a entidades no corresponden individualmente a cada profesor.

Categoría (3.2.1)	Insumos identificados	Estado
(i) CONPES vigentes	CONPES 4005 de 2020 (Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera), con horizonte 2020-2025: evaluar su cierre y comprobar si se adoptó una política sucesora; el DNP reporta un avance del 89,18 %* a septiembre de 2025, dato histórico que debe actualizarse. Como antecedentes conexos, CONPES 3975 de 2019 (transformación digital e inteligencia artificial) y CONPES 4012 de 2020 (comercio electrónico). Incorporar el CONPES 4144 de 2025 sobre inteligencia artificial.	Parcial (antecedentes identificados; avance actualizado y cierre por verificar)
(ii) Planes y proyectos del empalme	El DNP publicó informes de empalme en Datálogo; el MHCP difundió la presentación «El país que entregamos», de contenido macroeconómico y fiscal. Estos antecedentes no completan la revisión sectorial. Falta identificar los capítulos pertinentes sobre finanzas abiertas, pagos, mercado de capitales, pensiones y fintech. Los insumos no públicos se solicitarán por conducto del Departamento.	Parcial (fuentes públicas identificadas; revisión sectorial pendiente)
(iii) Normas vinculantes y antecedentes regulatorios	Decreto 0368 de 2026 (finanzas abiertas obligatorias, con plazos corriendo); Ley 2381 de 2024 y la Sentencia C-264 de 2026 de la Corte Constitucional; art. 89 de la Ley 2294 de 2023 (open data del PND saliente, verificar continuidad); Ley 964 de 2005; Decreto 0978 de 2026	Verificado (núcleo)

	(titularización de activos originados por mipymes); Decreto 034 de 2025 (financiación colaborativa); EOSF; Ley 1328 de 2009; Ley 1735 de 2014 (SEDPES); Ley 1266 de 2008 y Ley 2157 de 2021 (hábeas data financiero); Decreto 1297 de 2022; como antecedentes no vinculantes, agenda regulatoria URF 2026 (distinguir decretos expedidos de proyectos y estudios sobre OPA, infraestructuras, fiducia y resolución); Decreto 977 de 2026 (portabilidad financiera) y proyecto de decreto de la URF de septiembre de 2026 sobre ampliación de los plazos de finanzas abiertas, no expedido al cierre de esta versión. En 2026 la SFC realizó mesas técnicas para la implementación de las finanzas abiertas (9 a 12 de junio) como insumo del cronograma de estándares, y la URF, con el PNUD, inició la construcción de un esquema regulatorio diferenciado de datos abiertos para el sector solidario.	
(iv) Programa del gobierno entrante	Se identificó «Lo que defendemos. Propuestas 2026-2030», documento de la campaña de Abelardo de la Espriella, con propuestas sobre tributación financiera y financiación rural, educativa y de vivienda. Se incorpora como antecedente programático de campaña; no acredita por sí solo la adopción gubernamental de cada medida. Debe contrastarse con las directrices oficiales para la formulación del PND.	Parcial (antecedente de campaña identificado)
(v) Vigencias futuras	Solicitar por conducto del Departamento la información pertinente al MHCP y a las entidades responsables, para determinar qué compromisos afectan las propuestas. La ausencia de información no permite concluir que no existan vigencias futuras.	Interno
(vi) Peticiones de gremios	Fuentes primarias identificadas: Agenda Financiera 2026-2030 de Asobancaria; concepto de Colombia Fintech del 20 de agosto de 2025 sobre el Proyecto de Ley 510 de 2025 Cámara, limitado a PSAV; y propuestas de Fasecolda del 16 de junio de 2026 sobre inclusión aseguradora y protección ante catástrofes. Deben contrastarse con las prioridades del Observatorio. Completar la revisión de Asobolsa, Asofiduciarias, ANIF, Fedesarrollo y AMV; la identificación de una publicación no equivale a verificar su contenido ni a una propuesta	Parcial (fuentes primarias identificadas; complementos pendientes)

	formal de PND. Las solicitudes institucionales se centralizarán en el Departamento.	
(vii) Estudios académicos	Informe de la Misión del Mercado de Capitales (2019) y el inventario de sus recomendaciones no adoptadas; documento técnico del Banco de la República sobre Bre-B (feb. 2026); investigaciones del Observatorio de Derecho Financiero, Bursátil y Fintech del Externado sobre tasas de usura y sobre SupTech/RegTech e inteligencia artificial en la supervisión; doctrina sobre el acceso a los servicios financieros como manifestación del principio de igualdad. Se adicionan como insumos oficiales el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de la República del primer semestre de 2026 y su actualización trimestral del 9 de septiembre de 2026, útiles para el diagnóstico de vulnerabilidades del sistema, evolución del crédito, exposición a deuda pública y riesgo de tasa de interés.	Verificado
(viii) Expectativas territoriales	Identificar peticiones formales de departamentos y municipios relacionadas con inclusión financiera rural, corresponsalía y acceso al crédito. El Departamento coordinará este insumo con los demás frentes y canalizará las solicitudes que resulten necesarias.	Pendiente
(ix) Apoyo bi o multilateral	Evaluación FSAP del FMI y el Banco Mundial (la URF programó para 2026 el análisis de brechas de las recomendaciones 2014-2022); programas del Banco Mundial y el BID en pagos, inclusión y SupTech; acompañamiento OCDE.	Parcial
(x) Decisiones judiciales	Sentencia C-264 de 2026 de la Corte Constitucional (25 de agosto de 2026, texto oficial verificado) sobre la Ley 2381 de 2024: exequibilidad limitada a los vicios examinados, subsanación de los artículos, apartes y proposiciones señalados en el fallo, y vigencia del 1.º de abril de 2027 para las disposiciones del resolutivo primero. Deben comprobarse las actuaciones judiciales posteriores antes de la consolidación, en particular la decisión sobre la solicitud de Colpensiones de aplazar la vigencia a 2028. Este antecedente es relevante para los mínimos 5 y 6. Sentencia SC1718-2025 de la Corte Suprema de Justicia sobre el concepto de consumidor financiero y la protección del fideicomitente bajo la Ley 1328 de 2009, relevante para el mínimo 4; línea	Parcial (C-264 de 2026 y SC1718-2025 verificadas; barrido pendiente)

	jurisprudencial sobre el carácter de interés público de la actividad financiera y el acceso a los servicios financieros (a partir de SU-157 de 1999); C-1011 de 2008 sobre hábeas data financiero. Pendiente completar el barrido de sentencias recientes.	

Sección tercera. Criterios de priorización (3.2.2)

Para seleccionar diez prioridades entre los temas candidatos, se aplicaron seis criterios: (1) existencia de un mandato normativo, judicial o de plazo en curso que imponga o condicione la inclusión del punto; (2) idoneidad del instrumento, esto es, que se distinga entre los objetivos y metas que corresponde incluir en el PND y las medidas que pueden desarrollarse mediante legislación ordinaria, reglamentación del Gobierno o instrucciones de la SFC; (3) disponibilidad o identificabilidad de fuente de financiación para el cuatrienio; (4) grado de consenso técnico entre autoridades, gremios y academia; (5) urgencia relativa dentro del cuatrienio y costo de la omisión; y (6) aporte diferencial del Externado frente a las demás áreas del proyecto y frente a otras universidades.

Resultado de la aplicación: se priorizan los plazos de implementación de finanzas abiertas y, en mercado de capitales, la reforma del marco y los efectos del ahorro de largo plazo y la inversión institucional. La integración bursátil regional queda como prioridad complementaria. Se mantienen las propuestas sobre usura, protección digital, criptoactivos y revisión del régimen de actividades no bancarias, con instrumentos y alcance sujetos a sus diagnósticos. Tres candidatos quedaron fuera de los diez: la modernización del régimen de resolución bancaria y seguro de depósitos, porque la URF ya la tiene en agenda por vía reglamentaria para 2026 y su componente legal puede reintroducirse en la fase de seguimiento; la regulación prudencial del riesgo climático y la taxonomía verde, por su frontera con los frentes de deuda pública y sostenibilidad —donde el aporte sería duplicado— y por su menor madurez para un mandato de ley del plan; y el fortalecimiento del mercado bursátil de físicos (BMC), cuyo cauce natural son los ejes agropecuario y de compras públicas. Estas exclusiones forman parte de la selección presentada por el Observatorio; podrán revisarse durante la integración de los aportes por el Departamento.

Sección cuarta. Agrupación para el instrumento oficial de captura

La agrupación académica en cuatro frentes no constituye una postulación oficial. La circular dirige sus obligaciones operativas a las entidades del Gobierno y fija un máximo de quince iniciativas por sector administrativo, no por profesor ni por área de la Facultad. El Departamento coordinará la consolidación de los aportes y su interlocución con las entidades competentes. Si se acuerda proponer articulado, deberá prepararse el texto con su ficha de justificación y canalizarse institucionalmente conforme a la circular. La entrega interna del 1.º de octubre debe distinguirse de la recepción y primera revisión de articulado prevista hasta el 30 de septiembre. Las fechas y los canales posteriores se confirmarán con los enlaces oficiales antes de cada gestión. El diligenciamiento de los instrumentos oficiales, la programación de inversiones y la postulación sectorial corresponden a las entidades competentes.

Sección quinta. Entidades interlocutoras

Entidades públicas: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Unidad de Regulación Financiera (URF), destinataria natural de la mayor parte de los mínimos; Superintendencia Financiera de Colombia; Banco de la República (Bre-B, infraestructuras, stablecoins); Departamento Nacional de Planeación; Superintendencia de Industria y Comercio (datos personales); DIAN

(régimen tributario de la integración bursátil); UIAF; Superintendencia de la Economía Solidaria; Banca de las Oportunidades; y las Comisiones Terceras y Cuartas del Congreso de la República.

Gremios y autorregulación: Asobancaria, Colombia Fintech, Asobolsa, Asofiduciarias, Asofondos, Fasecolda, ANIF, Fedesarrollo y el Autorregulador del Mercado de Valores (AMV). Infraestructuras y mercado: nuam (integración bursátil regional), Deceval/CRCC, y las redes de pago de bajo valor.

Multilaterales: Banco Mundial y FMI (evaluación FSAP y programas de pagos e inclusión), BID (open finance y SupTech), OCDE y CAF.

El listado de entidades orienta la interlocución institucional. El Departamento completará los nombres de los enlaces competentes y confirmará sus cargos antes de cursar invitaciones; no se requiere un directorio nominal definitivo para esta entrega académica.

Nota de cierre

Se entrega la propuesta de diez mínimos al Director del Departamento para su integración con los demás aportes. Corresponde al Observatorio de Derecho Financiero, Bursátil y Fintech, adscrito al Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados, sustentar las recomendaciones, atender las observaciones académicas y completar las verificaciones públicas pertinentes. Se solicita al Departamento centralizar la obtención de información no pública, resolver los cruces con deuda pública, sostenibilidad y tributación, y coordinar la consolidación, presentación e interlocución institucional. Las decisiones sobre articulado, indicadores oficiales y programación presupuestal se adoptarán en esa etapa, con las entidades competentes.

Se propone que el Departamento coordine la divulgación de las conclusiones para el 5 de octubre y las reuniones entre el 5 y el 10 de octubre. El Observatorio aportará los interlocutores académicos y conformará, a más tardar el 10 de noviembre, el equipo de seguimiento a la formulación y trámite del PND, articulado con el Departamento.

PROPUESTA 14

Derecho a la alimentación y sistemas alimentarios

Mesa Interfacultades de Problemáticas Alimentarias – MIPA

Derecho a la alimentación y sistemas alimentarios

Por considerarlo de importancia estratégica para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026-20230 y debido a que el ODS2 de Hambre cero es el de menor avance en Colombia, la Mesa Interfacultades de Problemáticas Alimentarias – MIPA propone incluir el tema de “derecho a la alimentación y sistemas alimentarios"

El documento fue preparado por un equipo interdisciplinario de profesores que participan a la MIPA de las Facultades de FIGRI,[169] FAE,[170] Patrimonio,[171] Ciencias Sociales,[172] Derecho[173] y el Departamento de Matemáticas[174].

Para efectos del trabajo interno del departamento de la Empresa y los mercados, la responsable es la profesora Diana María Beltrán Vargas.

Derecho a la alimentación y a la nutrición adecuada -DHANA

Recomendación

Incluir un capítulo en el PND sobre los sistemas agroalimentarios sostenibles para garantizar el derecho a la alimentación.

Desde la Constitución de 1991 existía protección constitucional de este derecho para poblaciones especiales como las mujeres embarazadas y lactantes, los niños, las personas de la tercera edad y también en la protección en la producción de alimentos artículos 43, 44, 46, 65 y 66 de la Constitución, pero a partir del Acto Legislativo 01 de 2025 que modificó el art 65 de la Constitución, se predica para todos los habitantes del territorio.

Teniendo en cuenta la concepción integral del sistema agroalimentario, que abarca desde la producción hasta el consumo de alimentos, debe existir una coordinación intersectorial.

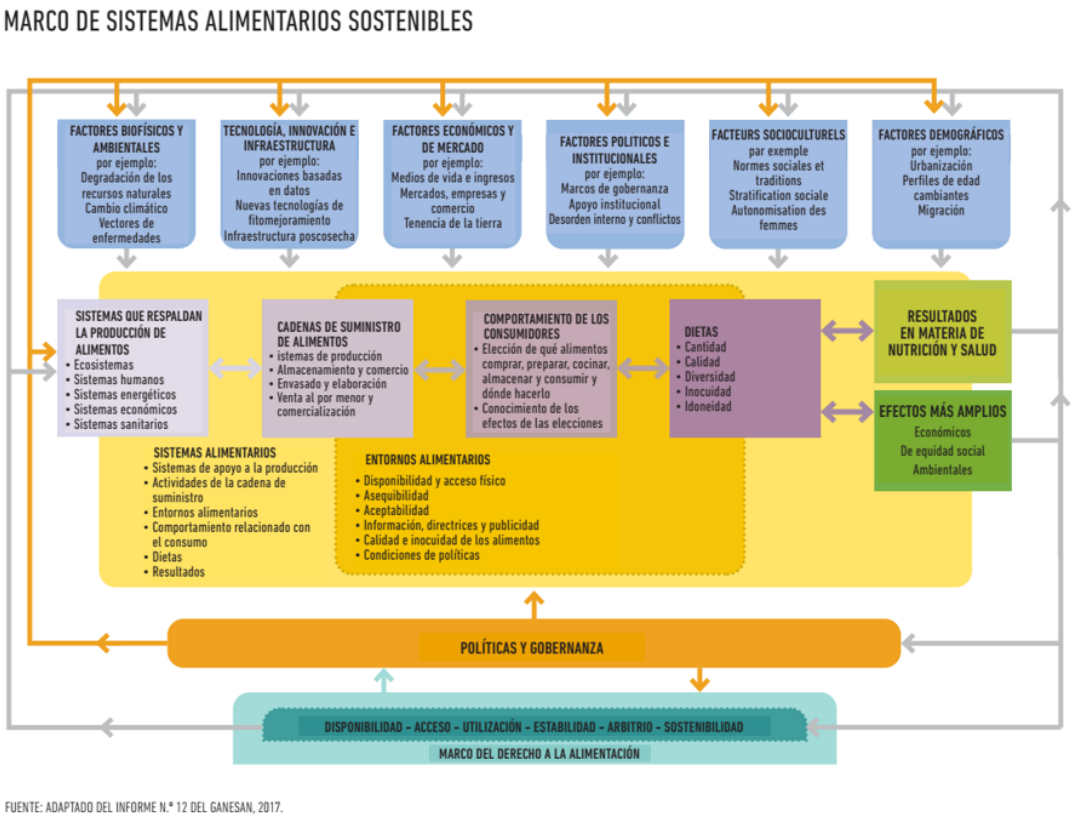
Desde 2009 existe la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN encargada de orientar la política pública del sector en el país. Está conformada por delegados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; de los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social ; de Comercio, Industria y Turismo; de Educación Nacional ; de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de Vivienda, Ciudad y Territorio ; de Igualdad y Equidad; del Director del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado y un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición, designado por su junta directiva.

Es pertinente que el CISAN adopte el modelo integral de los sistemas agroalimentarios sostenibles para que se trabaje de manera coordinada en todos sus componentes y se garantice el derecho a la alimentación.

---

[169] Hector Rojas
[170] Fernando Herrera
[171] Paula Matiz
[172] Diana Catalina Pulido
[173] Diana Maria Beltrán y Pablo Aponte
[174] Patricia Guzmán

Es necesario contar con datos actualizados y la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin) es de 2015.



Fuente "MARCO DE SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES" (HLPE, 2020, p. 13)

Insumos

Fuentes de financiación: recursos públicos

Soporte

CONPES

El documento CONPES Social 113 de 2008 estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), con el objetivo de "Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad".

Dada la transversalidad de la temática, se pueden citar diferentes referentes:

- Documento CONPES 3616 de 2009 (Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento) contempla acciones para fortalecer el acceso de esta población a los alimentos.
- Documento CONPES 3918 de 2015 (Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia), que incluye metas en el ODS 2 dirigidas a poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- Documento CONPES 4004 de 2020 (Economía circular en la gestión de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales) que busca mejorar las condiciones de acceso al agua apta para el consumo humano.

- Documento CONPES 4023 de 2021 (Política para la reactivación, repotenciación y crecimiento sostenible e incluyente.
- Documento CONPES 4031 de 2021(Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas) donde hay acciones dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación de población víctima.
- Documento CONPES 4040 de 2021- Pacto Colombia con las juventudes, que incluye estrategias de fortalecimiento productivo del país.
- Documento CONPES 4049 de 2021, que subraya la importancia estratégica del proyecto de inversión "Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana"
- Documento CONPES 4058 de 2021 (Política pública para reducir las condiciones de riesgo de desastres y adaptarse a los fenómenos de variabilidad climática)
- Documento CONPES 4080 de 2022 (Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres con énfasis en mujer rural.

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme;

- Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020
- Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021 donde SAN es una de las dimensiones prioritarias de este plan.
- Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 (Adoptada por el Decreto 681 de 2022).
- Plan Decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria 2021-2031
- Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031

Normas

- Acto Legislativo 01 de 2025 que modificó el art 65 de la Constitución (aún sin reglamentar)
- Ley 1355 de 2009 (Define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN)
- Ley 1990 de 2019 y Decreto 375 de 2022 (Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos).
- Ley 2046 de 2020 (Participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos)
- Ley 2120 de 2021 (Adopta medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles)
- Ley 2144 de 2021 (fomentar y reconocer la gastronomía colombiana)
- Ley 2294 de 2023 (Adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, modifica la conformación de la CISAN (art. 213), crea la Transferencia (art. 67) y el Programa Hambre Cero (art. 216), el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (art. 216) y el Sistema de Monitoreo y Seguimiento para la Superación de la Malnutrición (art. 215), entre otras disposiciones).

Propuestas que se hubieran incluido en el programa propuesto durante la campaña por el gobierno entrante;

- Buena alimentación
- Agricultura

Estudios académicos

- Aguilera, P. C. (2024). Un ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS QUE ARTICULAN EL DISCURSO ACTUAL EN TORNO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: SEGURIDAD, SOBERANÍA Y DEMOCRACIA ALIMENTARIA. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, *15*(1). https://doi.org/10.17345/rcda3817
- CISAN. (2021). Colombia avanza hacia sistemas alimentarios equitativos, saludables, sostenibles y resilientes.
- David-Benz, H., Sirdey, N., Deshons, A., Orbell, C., & Herlant, P. (2022). Marco conceptual y metodológico para evaluaciones nacionales y territoriales—Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios. FAO; CIRAD. https://publications.cirad.fr/une_notice.php?dk=602278
- FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF. (2024). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024*. FAO; IFAD; WHO; WFP; UNICEF; https://doi.org/10.4060/cd1254es
- FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2026). *América Latina y el Caribe. Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2025. Estadísticas y tendencias*. FAO; FIDA; UNICEF; OPS; PMA. https://doi.org/10.4060/cd8421es
- FAO, U. E. (2022). *Perfil de sistemas alimentarios—Colombia*. FAO ; European Union ; CIRAD ; https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc2298es
- FAO. (2026). *Les SIPAM dans le monde—Systèmes Ingénieux du Patrimoine Agricole Mondial* [Map]. https://www.fao.org/giahs/around-the-world/fr
- Girard, F., & Guzmán Aguilera, P. (2026). Intendance de la nature: D'une histoire à l'autre. Intendance, territorialités et patrimoine bioculturel dans le contexte colombien. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux - Novo Mundo Mundos Novos - New world New worlds*. https://doi.org/10.4000/16gen
- Girard, F., & Lambert, É. (2025). Droit et systèmes alimentaires sains et durables: État des lieux et perspectives de transformation au prisme des droits humains. En *Droit et systèmes alimentaires sains et durables: État des lieux et perspectives de transformation* (pp. 41-159). UGA Éditions. https://doi.org/10.4000/14luk
- Guarnizo-Peralta, D., & Roa-Clavijo, F. (2025). *Sembrando el derecho a la alimentación en Colombia: Avances y propuestas desde los territorios*. https://publicaciones.dejusticia.org/handle/dejusticia/409
- Guzmán Aguilera, P. (2026). El valor de las semillas nativas para la biodiversidad: Análisis para apoyar la garantía al derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (DHANA) de comunidades autóctonas y locales (CAL). En *Sembrando el derecho a la alimentación en Colombia: Avances y propuestas desde los territorios, 2026, ISBN 978-628-7764-47-7, págs. 97-128* (pp. 97-128). Dejusticia- Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10573787

- Guzman Aguilera, Rojas Jimenez, Herrera Chiquillo, Matiz, P., & Camargo, E. (Eds.). (2026). *Perspectivas sobre sistemas agroalimentarios: Transiciones y experiencias* (en Edición). U. Externado de Colombia.
- Guzmán-Aguilera, P. (2024). Retos institucionales de la transición de los sistemas agroalimentarios para evitar el estrés hídrico" (En revisión). En *Tomo XI de la colección Derecho de Aguas*.
- Guzmán-Aguilera, P. (2025). *¿Es viable tener una dieta saludable que respete los límites planetarios?* [Reseña Reseña del último Informe de la Comisión EAT-Lancet publicado el 3 de octubre de 2025: SISTEMAS ALIMENTARIOS SALUDABLES, SOSTENIBLES Y JUSTOS]. UEC.
- INSEE. (2024). *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires* (Insee Références, p. 143). INSEE. https://www.insee.fr/fr/statistiques/7728901?sommaire=7728903
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF & Universidad de Antioquia (Eds.). (2025). *Guía de alimentación para la población colombiana basada en biodiversidad y alimentación real*. ICBF. https://www.icbf.gov.co/guia-de-alimentacion-para-la-poblacion-colombiana-basada-en-biodiversidad-y-alimentacion-real
- Ladron-de-Guevara-Pascual, B., & Rodríguez-Gómez, I. (2024). La interdisciplinariedad: Oportunidad para transformar la enseñanza. *European Public & Social Innovation Review*, *9*, 1-15. https://doi.org/10.31637/epsir-2024-962
- Lambert, E., Etienne, L., & Le Bourhis, A. (Eds.). (2024). Prendre au sérieux le droit à une alimentation saine et durable: Analyse comparée d'une histoire contemporaine et prospective juridique. Peter Lang.
- Laura Salamero Teixidó & Antonio Ezquerra Huerva (Eds.). (2024). *La construcción de sistemas agroalimentarios sostenibles: Propuestas desde el Derecho*. Colex. https://www.colex.es/libros/la-construccion-sistemas-agroalimentarios-sostenibles-propuestas-derecho-7890
- Morales Castañeda, A. (2024). *Escaneo científico sobre tendencias en Agricultura Campesina Familiar Étnica y Comunitaria*. Corporación colombiana de investigación agropecuaria - AGROSAVIA. https://doi.org/10.21930/agrosavia.escaneocientifico.2024.2
- Morales, J. R., Cárdenas, M. V., & Santa, G. M. (2024). Etiquetado de alimentos y salud: El impacto de las percepciones y creencias en las decisiones de compra y consumo. *Análisis*, *56*(104), 189-216. https://doi.org/10.15332/21459169.9793
- Penagos, Á. M., Henry, G., & Jiménez, M. C. Q. (2023). Sistemas agroalimentarios sostenibles en América Latina y el Caribe. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, (7), Article 7. https://doi.org/10.53010/nys7.00
- Piñeiro, M., Trigo, E., Ramos, Á., & Luiselli, C. (2021). El sistema alimentario global: Una perspectiva desde América Latina. Teseo.

- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD). (2025). Informe alternativo de la sociedad civil al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/10/Informe-Alterno-version-web.pdf
- PMA. (2023). *Evaluación de seguridad alimentaria para la población colombiana* [Resumen]. Programa Mundial de Alimentos. file:///D:/Downloads/WFP-0000146780.pdf
- Popkin, B., Ng, S. W., & Taillie, L. S. (2025). The mismatch between biological needs and the modern food industry. *Nature Food*, *6*(3), 216-219. https://doi.org/10.1038/s43016-025-01129-8
- Programa Mundial de Alimentos (WFP). (2024). *Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana.* https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000157005/download/
- Proyecto de Ley Estatutaria (PL 274-2025) DERECHO A LA ALIMENTACION REAL, 274-2025, Senado (2025). https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2025%20-%202026/PL%20274-2025%20-%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACION%20REAL.pdf
- Ramel, M., Bodiguel, L., Bouillot, P.-E., Ferrando, T., Claeys, P., Golay, C., Riem, F., & Lambert, E. (2023). *Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables* [Report, FIAN Belgium, 35 rue Van Elewyck, 1050 Bruxelles, Belgique ; FIAN International]. https://univ-pau.hal.science/hal-04302183
- Rockström, J., Thilsted, S. H., Willett, W. C., Gordon, L. J., Herrero, M., Hicks, C. C., Mason-D'Croz, D., Rao, N., Springmann, M., Wright, E. C., Agustina, R., Bajaj, S., Bunge, A. C., Carducci, B., Conti, C., Covic, N., Fanzo, J., Forouhi, N. G., Gibson, M. F., … DeClerck, F. (2025). The EAT–Lancet Commission on healthy, sustainable, and just food systems. *The Lancet*, *0*(0). https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01201-2

Las expectativas sustentadas que hubieran formulado los departamentos o municipios;

En la implementación de la RRI, en los PDET se estructuraron los pilares 6 (Reactivación económica y producción agropecuaria) y 7 (Derecho a la alimentación) son una fuente tanto de expectativas como de iniciativas para apoyar el DHANA

Entornos saludables y a la alimentación escolar (nivel medio y superior)

Recomendación

La primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud se llevó a cabo en Ottawa en noviembre de 1986; su objetivo: la salud para todos. La paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad, entre otros, fueron señalados como requisitos básicos para la salud. Así, para obtenerla era necesario una política pública sana; la creación de ambientes favorables; la acción comunitaria; el desarrollo de las aptitudes personales; y la reorientación de los servicios sanitarios (Carta de Ottawa, 2001)

A partir de esta Conferencia, la OMS promovió en 1995 la iniciativa de Escuelas Promotoras de Salud, y desde allí abordó problemas de salud típicos de los adolescentes y de los adultos jóvenes: obesidad, desnutrición, enfermedades de

transmisión sexual (ETS), consumo de sustancias nocivas, sedentarismo, violencia, seguridad e higiene, alimentos y bebidas, y muchos otros relacionados directamente con sus estilos de vida. (Jaimes et al., 2021)

En Colombia, la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, hizo explícito el papel del sector educativo en los temas relacionados con la salud, el ambiente y los estilos de vida. En 1999, a partir de las propuestas de la Organización Panamericana de la Salud-OPS y de la Organización mundial de la Salud-OMS, se le dio cuerpo a la Estrategia Escuela Saludable, la alegría de vivir en paz. Igualmente, la Resolución 1841 de 2013. Plan Decenal de Salud Pública-2012-2021, propuso esquemas participativos organizados alrededor de entornos específicos, como la vivienda, la escuela, el espacio público y el entorno laboral. En 2014, se creó el grupo de Entornos del Minsalud y de Protección Social y se rediseñó la Estrategia de Entornos Saludables (Minsalud, 2018).

De ese modo, el Entorno Educativo debería permitir "la construcción social y reproducción de la cultura, el pensamiento, la afectividad, los hábitos y estilos de vida, que brindarán mejores formas de vivir y relacionarse consigo mismo, con los demás y con el ambiente" (Minsalud, 2018, p.9), y, entre otras, promover conocimientos, actitudes y prácticas adecuadas en alimentación saludable y actividad física. (Minsalud, 2018).

Así, la MIPA recomienda considerar el papel de la Universidad como actor vital en la construcción de un entorno saludable que incluye, entre otros, las condiciones nutricionales y los hábitos alimenticios de los estudiantes para reforzar o modificar prácticas sociales; los componentes jurídicos, económicos y organizacionales para favorecer las compras dentro de un circuito agroalimentario local- corto, y los procesos de relacionamiento entre campesinos, restaurantes locales y estudiantes, bajo lógicas de corresponsabilidad.

Insumos:

Fuentes de financiación: recursos públicos y privados (recursos de las universidades y otros agentes privados)

Soporte

CONPES

CONPES Social 113 de 2008: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

Objetivo: Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en cantidad, variedad, calidad e inocuidad suficientes.

> "La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, e involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros. Estos aspectos deben ser intervenidos desde perspectivas intersectoriales e interdisciplinarias en distintos ámbitos: individual, familiar, local, nacional e internacional. Es por ello que su abordaje requiere de la participación de varios sectores mediante un trabajo articulado. En este contexto, el país debe considerar la SAN como un asunto de Estado y de seguridad nacional."(CONPES Social 113 de 2008, p. 25)

- CONPES 3550 de 2008: Lineamientos para la Formulación de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA)

Objetivo: Establecer los lineamientos institucionales y económicos para coordinar de forma conjunta las políticas de salud, medio ambiente y desarrollo, mitigando los factores de riesgo ambiental que afectan la salud humana.

En el Objetivo: *Fortalecer las acciones de la política de salud ambiental bajo el enfoque poblacional, de riesgo y de determinantes sociales.* Propuso la Estrategia de entornos saludables para implementar e incorporar el tema de la salud ambiental en el ámbito territorial. (p. 43). Se convirtió en el mecanismo técnico y operativo para territorializar la salud ambiental, los enfoques de entornos educativos (colegios y universidades) y de entornos comunitarios saludables, priorizando el acceso al agua potable, el manejo de residuos y la seguridad química.

- CONPES 3918 de 2018: Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia

Objetivo: establecer las metas y las estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de sus ODS en Colombia. Genera una hoja de ruta para cada una de las metas establecidas, incluyendo indicadores, entidades responsables y los recursos requeridos para llevarlas a buen término.

Traza las hojas de ruta y los recursos específicos para el ODS 2 (Hambre Cero) y el ODS 3 (Salud y Bienestar). Ampara presupuestalmente la transformación de los entornos institucionales orientada a reducir la malnutrición, promover la actividad física y mitigar las enfermedades crónicas no transmisibles. Transformación de los campus universitarios para cumplir las metas de los ODS 2 (Hambre Cero) y 3 (Salud y Bienestar).

- CONPES 3992 de 2020: Política Nacional de Salud Mental

Objetivo Principal: Promover la salud mental de la población colombiana a través del fortalecimiento de entornos sociales, el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, el incremento de la coordinación intersectorial y el mejoramiento de la atención en salud mental, con el fin de reducir la incidencia de problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las víctimas de violencias (p.48)

Objetivo específico 2: Fortalecer los entornos en los que se desarrolla la población colombiana, así como sus competencias socioemocionales individuales y colectivas, para prevenir los problemas o trastornos mentales, el consumo o abuso de SPA, y las violencias (p.48)

En el Plan de acción se propuso la Estrategia de fortalecimiento de los entornos protectores. Redefine los entornos saludables en los ámbitos institucional, educativo y laboral.

> "En educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, a partir del primer semestre del 2021, diseñará y socializará orientaciones para la promoción de salud mental y prevención de problemas y trastornos mentales en educación superior, dentro del marco de la autonomía universitaria; con el propósito de que las instituciones de educación superior refuercen los factores de protección que influyen en la salud mental, y reduzcan los factores de riesgo para la incidencia de violencias, consumo de sustancias psicoactivas, problemas y trastornos mentales" (p.50)

Los entornos saludables tienen como soporte los siguientes elementos:

- **El modelo de Universidades Promotoras de la Salud (UPS):** A partir de la década de los 2000, la OPS impulsó la **Iniciativa Regional de Universidades Promotoras de la Salud**: los centros de educación superior no solo deben enseñar salud, sino *funcionar como un entorno saludable* orgánico.

  Objetivo: ampliar y fortalecer los servicios de bienestar y sus currículos para proteger a sus estudiantes.

En Colombia se dispuso la ley 647 de 2001 (Sistema Universitario en Salud) responde conceptualmente a la necesidad exigida por la OPS de dar autonomía a las universidades para gestionar de forma integral el bienestar biopsicosocial de sus comunidades.

La conformación de la *Red Colombiana de Universidades Promotoras de la Salud (RECOUPS)* está directamente ligada a la Red Iberoamericana impulsada por la OPS.

- **La Estrategia Regional de Entornos Saludables y Salud Ambiental:** En 2002, la OPS/OMS consolidó formalmente los lineamientos sobre los **Determinantes Sociales de la Salud**, estipulando que la salud de los individuos depende del lugar "donde viven, aprenden, trabajan y se recrean".

  Objetivo: Pasar de una medicina netamente asistencial (curar en hospitales) a una intervención territorializada de los entornos para mitigar riesgos químicos, físicos y biológicos.
- **Las Estrategias contra las Enfermedades No Transmisibles (ENT) y Obesidad**: En 2004, la OMS aprobó la *Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud*. Posteriormente, se emitieron las directrices para la regulación de mercados alimentarios y el etiquetado frontal.

  Objetivo: Exigir a los Estados que regulen la publicidad de comida ultraprocesada, implementen impuestos saludables y prohíban la oferta de comida chatarra en entornos escolares y universitarios.

Normas

- Ley 1355 de 2009: por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.
- Ley 2120 de 2021: se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles, entre otras disposiciones.
- Ley 2618 de 2026 – Por medio de la cual se crea el Programa de Alimentación Universitaria (PAU) para las universidades públicas de Colombia.

Estudios Académicos

- Betancourth, Mertens y Parra (2016). Enfoques ecosistémicos en salud y ambiente.
- Carta de Ottawa Para la Promoción de la Salud, 21 de noviembre 1986. Doc. OMS WHO/HPR/ HEP/95.1. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/red-icean/docs/OMS_politicas%20y%20estrategias_carta%20de%20otawa_2001_REDICEAN.pdf.pdf
- Coronel J, Marzo N. La promoción de la salud para la creación de entornos saludables en América Latina y el Caribe. Medisan. 2017;21(12):3415-23.
- Duarte (2015). Comprensión e implementación de la promoción de la salud en instituciones de educación superior en Colombia. Revista De Salud Pública. Volumen 17 (6), Universidad Metropolitana. Barranquilla, Colombia.

Diciembre 2015. https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/rsap/v17n6/v17n6a07.pdf de Instituciones de Educación superior y Universidades Promotoras de Salud

- Granados, MC. (2019). El aporte a la promoción de la salud desde las Universidades. Nuestra contribución para la región. Revista Javeriana. 155. P.54-57
- Guarnizo-Peralta, D., y Roa-Clavijo, F. (Editores académicos). (2026). Sembrando el derecho a la alimentación en Colombia: avances y propuestas desde los territorios. Bogotá: De justicia. https://gobierno.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Sembrando-el-derecho-a-la-alimentacio%CC%81n-en-Colombia-avances-y-propuestas-desde-los-territorios.pdf
- Hiram V. El movimiento de universidades promotoras de la salud. Rev Bras Promoç Saúde 2018;31(4):1-4. http://www.ecosad.org/phocadownloadpap/nuestrosarticulos/libro_de_la_copeh-lac-capitulo-iv-ecosistemas-salud-humana.pdf
- Jaimes-Peñuela, C. L., Hernández-Rincón, E. H., Correal-Muñoz, C. A., Lamus-Lemus, F. & Quiroga-Carrillo, M. (2021). Universidades promotoras de la salud en Colombia: mirada desde el Médico Familiar. FML. Revista de Medicina Familiar y Atención Primaria, 26(1). https://www.revistafml.es/universidades-promotoras-de-la-saluden-colombia-mirada-desde-el-medico-familiar/
- Maza-Ávila,Cómo citar F.esteJ., artículoCaneda-Bermejo,(APA): M. C., & Vivas-Castillo, A. C. (2022). Hábitos alimenticios y sus efectos en la salud de los estudiantes universitarios. Una revisión sistemática de la literatura. 25(47), 1-31. https://doi.org/10.17081/psico.25.47.4861.
- Ministerio de Salud. (2018). Estrategia de entorno educativo saludable. https:// docs.bvsalud.org/biblioref/2023/04/1427530/estrategia-entornoeducativo-20198532.pdf
- Molina Saldarriaga, C. A., Restrepo Yepes, O. C. & Beltrán-Vargas, D. M. (2023). Entornos alimentarios universitarios saludables: un escenario futuro posible [borrador no publicado]. Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.
- Organización Panamericana de la Salud- OPS (2006). Guía Para Universidades Saludables y otras instituciones de Educación Superior. https://uchile.cl/dam/jcr:ff0dd31d-4539-40d9-be5c-3c2bcbaaf675/guiausal.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. ¿Cómo construir una escuela promotora de salud? http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49146/OPSARG18031spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Peña de León A, Amezcua-Núñez JB, Hernández-Bonilla A. La promoción de estilos de vida saludable aprovechando los espacios públicos. Horizonte sanitario. 2017;16(3):201-210.
- Rincón Méndez, A. Y. & Mantilla Uribe, B. P. (2020). Universidades promotoras de la salud: reflexión para su implementación desde los determinantes sociales de la salud. Universidad y Salud, 22(1), 24- 32. https://doi.org/10.22267/rus.202201.171

- Rincón-Méndez AY, Mantilla-Uribe BP. Universidades Promotoras de la Salud: Reflexión para su implementación desde los determinantes sociales de la salud. Univ. Salud. 2020;22(1):24-32.DOI: https://doi.org/10.22267/rus.202201.171
- Rojas-Jiménez, H. H., Herrera-Chiquillo, F., Guzmán-Aguilera, P., Rodríguez-Muñoz, F., Triana-Vega, A., Pinzón-Camargo, M. & Beltrán-Vargas, D. (2023). Governance and Articulation from the Externado de Colombia University with Its Environment: A Look from the Multifunctional and Territorialized Agri-Food Systems. Land, 12(1), 65. https://doi.org/10.3390/land12010065

Educación para la vida en el campo

Recomendación

La educación rural debe contribuir a que la vida campesina sea una opción de vida deseable, digna y viable para las nuevas generaciones.

Existe actualmente en Colombia un fenómeno demográfico que afecta la caracterización poblacional y, por ende, las dinámicas propias de la vida campesina. La evidencia disponible permite sostener que existen problemas de envejecimiento, migración y pérdida de relevo generacional en el ámbito rural.

El estudio de demografía rural publicado por el DANE en 2025 señala que Colombia ha experimentado una reducción de la población residente en áreas rurales y la vincula con transformaciones económicas y demográficas. El propio DANE destaca que el éxodo rural y las menores oportunidades para la población en el marco del desarrollo rural son fenómenos relevantes para la planificación territorial. La migración rural, que se plantea como más problemática, se concentra en grupos etarios entre los 15 y 44 años, mientras que la caracterización de la población de origen campesino presenta una estructura más envejecida, con mayor concentración a partir de los 45 años.

En términos del componente educativo formal, el estudio muestra que, en 2024, el 81,9% de las personas campesinas de 15 – 16 años asistían a educación formal, pero solamente el 32,9% de las personas campesinas de 17 – 21 años lo hacía. Esto sugiere que la transición entre la educación media y la vida adulta es uno de los puntos donde se rompe la trayectoria educativa y, potencialmente, también, la trayectoria de permanencia territorial. La escuela rural debería ser el primer nodo de una trayectoria educativa, productiva y territorial.

De esta manera la recomendación para el PND 2026 – 2030 frente a la urgencia e importancia de fortalecer los programas de desarrollo educativo para una vida en el campo, tiene que ver con la necesidad de que La Educación rural debe contribuir a que la vida campesina sea una opción de vida deseable, digna y viable para las nuevas generaciones.

Esto significa que, la educación para la población campesina debe concebirse de manera integral, donde los saberes propios retomen relevancia, no solamente en términos patrimoniales, sino en términos de construir un proyecto de vida sostenible entorno a los mismos. El campo contemporáneo requiere entonces, una concepción respetuosa de las lógicas propias de la vida campesina y de apertura a nuevos saberes que no tienen únicamente que ver con cultivar la tierra o la producción agropecuaria, sino que implican conocimientos anclados a todas las etapas de la cadena de valor; el desarrollo social, científico y tecnológico; así como las formaciones en investigación, artes, ciencias sociales, de gestión ambiental, energías renovable y sostenibilidad.

De esta manera, podemos proponer al PND 2026 – 2030: Profundizar, ampliar y reorientar el Plan Especial de Educación Rural (PEER) hacia una estrategia nacional de educación para la vida en el campo y de relevo generacional rural. Esta estrategia debe concebirse de manera intersectorial orientada a garantizar que niñas, niños, adolescentes y jóvenes rurales puedan construir proyectos de vida dignos, autónomos y deseables en sus territorios, mediante una educación pertinente que articule formación académica, conocimientos campesinos y territoriales, formación técnica y tecnológica, innovación, ciencia, agroecología, proyectos pedagógicos productivos y de investigación, formación en artes, orientación socio ocupacional, acceso a educación superior y oportunidades de emprendimiento y generación de ingresos. La estrategia deberá fortalecer la permanencia educativa y territorial de las nuevas generaciones y contribuir al relevo generacional de las economías campesinas, familiares, étnicas y comunitarias.

De esta manera la recomendación de la estrategia nacional de educación para la vida en el campo, articulada a partir del PEER, debe contener 5 dimensiones fundamentales:

1. **La escuela rural como un espacio de arraigo y proyecto de vida**. Se deben incorporar, como una perspectiva transversal, a los currículos y proyectos educativos institucionales los conocimientos del territorio, la historia y la cultura campesina, los conocimientos productivos locales, la biodiversidad, el agua y el suelo, la alimentación, la economía rural, la asociatividad, la innovación, las artes, las ciencias sociales y las tecnologías digitales.
2. **Proyectos pedagógicos productivos.** Dar continuidad y profundizar la experiencia del Ministerio de Educación que, por medio de los Sistemas Integrados de Educación Media y Superior (SIMES), entre 2024 y 2025 se llevó a territorios rurales y rurales dispersos, con la finalidad de formar docentes en proyectos pedagógicos productivos y en orientación socioocupacional. Esto se traduce en una experiencia nueva para los estudiantes, donde podrían desarrollar proyectos de producción, transformación, comercialización, servicios rurales, turismo, tecnologías, restauración ambiental, e innovación rural.
3. **Formación intergeneracional.** Crear espacios pedagógicos con vocación de escuelas de transmisión intergeneracional de saberes campesinos, rurales y comunitarios. En este escenario es fundamental dar relevancia a diferentes actores como: padres y madres, abuelos y abuelas, productores, mujeres rurales, custodios de semillas, organizaciones sociales, técnicos, trabajadores rurales.
4. **Trayectoria continua entre la educación media, la formación técnica/tecnológica y la educación superior.** La juventud campesina debería tener garantizada una trayectoria continua de acceso a la educación, sin necesidad de abandonar el territorio ni de que se presenten limitaciones en los recursos de acceso. Esta dimensión de la estrategia se articula con el programa Educación Superior en Tu Colegio, que en 2026 reportó 90.029 estudiantes beneficiados, acercando la educación superior pública a municipios rurales y apartados.
5. **Continuar con la Reforma Agraria para vincular la educación con las oportunidades.** El campesinado en Colombia, hoy sujeto de especial protección y de derechos, ha sido históricamente una población que ha creado sus propias oportunidades, ante el olvido del Estado colombiano. Por tanto, es necesario continuar con el proceso de Reforma Agraria para garantizar la permanencia de la población campesina en su territorio. Estas garantías se

traducen en: acceso a la tierra, crédito, proyectos productivos, extensión agropecuaria, asociatividad, compras públicas, comercialización y vivienda.

La educación para el relevo generacional rural consiste en el desarrollo de obligaciones y orientaciones normativas ya adoptadas por el Estado colombiano.

Insumos

- Sistema General de Participaciones/ Educación
- Presupuesto General de la Nación de inversión, recursos del PEER, PTIES y Educación superior en tu colegio.
- Fondos y programas de educación media y superior, recursos de MinAgricultura para juventudes rurales y del SENA.
- Fondo Capacitar
- FINAGRO/SNCA
- Sistema General de Regalías
- Cooperación multilateral PTIES 2026 se ejecuta en el marco del CONPES 4122 y del contrato de préstamo BID 5850/OC-CO
- Recursos Territoriales: PDD de Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Valle, etc., contienen compromisos relacionados con educación y juventudes rurales.

Soporte

CONPES VIGENTES

- **CONPES 3932** articula el Plan marco de Implementación del Acuerdo Final y da origen al marco de los Planes nacionales para la RRI
- **CONPES 4040** Pacto Colombia con las juventudes
- **CONPES 4184: Política de Reforma Agraria: Redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida,** contempla acciones específicas para juventudes rurales. Se plantea, entre 2026 y 2027, el diseño de una arquitectura institucional y financiera destinada a proyectos juveniles, así como a la capacitación, la formación y la investigación. Plantea, a su vez, una estrategia para jóvenes rurales extensionistas, con prácticas académicas para estudiantes de educación media, contratos de aprendizaje para jóvenes de formación técnica, tecnológica o profesional, incentivos para prestadores de extensión que vinculen a jóvenes de los territorios y acciones de integración intergeneracional.
- **CONPES 4188** Plan Nacional de Formación Integral, relevante en zonas rurales PDET y ZOMAC

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme;

- Plan de acción de la política sectorial de juventudes rurales 2026 – 2030, (CONPES 4184).

- Acuerdo Final de Paz: Estableció compromisos específicos en educación rural: formación técnica agropecuaria en educación media; becas y créditos condonables para educación técnica, tecnológica y universitaria rural; investigación e innovación para el sector agropecuario; y ampliación de cupos de educación superior relacionados con el desarrollo rural.
- Plan Especial de Educación Rural, Plan Nacional Sectorial. Horizonte de implementación hasta 2031. Comprende la educación rural desde la primera infancia hasta la educación superior.
- Informe de empalme MEN 2022 – 2026.
- Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral – PTA /3.0
- Programas de Tránsito inmediato a la Educación Superior – PTIES
- Programa de Alimentación Escolar – PAE
- Programa de Mejoramiento de la infraestructura educativa rural.
- Educación Superior en tu Colegio.

Normas

- **Constitución política, artículo 64**, reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección y el deber estatal de promover, entre otros, educación, asistencia técnica y empresarial.
- **Ley 115 de 1994, artículo 64,** deber del gobierno y de las entidades territoriales de promover la educación campesina y rural.
- **Ley 2539 de 2025**: incorpora expresamente a las juventudes rurales al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Los proyectos productivos para juventudes rurales deben estar articulados con su plan de vida y deben acompañarse de financiación, formación y acompañamiento continuo. Ordena programas de formación técnica dirigidos específicamente a fortalecer los saberes y prácticas de las economías populares rurales. Contempla formación técnica articulada entre Mintrabajo, Minagricultura y SENA.

Programa del gobierno entrante

Escuela de emprendedores rurales (falta incluir una visión integral del campesinado).

Gremios

Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) - En su análisis del PND 2022 – 2026 identificó como prioridad la educación con pertinencia para la población campesina, desde primera infancia hasta la posmedia. Formación integral y educación ajustada a las realidades productivas, sociales y culturales rurales.

III Encuentro de organizaciones campesinas sobre la Dimensión Ambiental del campesinado, 11 y 12 de septiembre de 2026. Ideario para avanzar en el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado. Punto 4.

Estudios Académicos

- Arias, M.A., Caro,A., Farah, M.A., Henao, A., Ibáñez, A.M., Muñoz, J.S., & Peña, X. (2013). Las mujeres jóvenes rurales en Colombia. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=3246k
- Dirven, M. (1995). Expectativas de la juventud y el desarrollo rural. Revista de la CEPAL, (55), 123 – 137. https://www.cepal.org/es/publicaciones/11979-expectativas-la-juventud-desarrollo-rural
- Guiskin, M. (2019). Situación de las juventudes rurales en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/45048-situacion-juventudes-ruraes-america-latina-caribe
- Higuita-Alzate, K (2013). Jóvenes del territorio rural en el contexto de la expansión urbana: estudio de caso corregimiento San Cristóbal Medellín - Colombia. Bitácora Urbano Territorial, 22(1). https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/109-118
- López Melo, Diego Alejandro & Barrientos Fuentes, Juan Carlos (2025). Social aspects of peasantry. Case studies in two villages of Cundinamarca (Colombia). Agronomía Colombiana. https://revistas.unal.edu.co/index.php/agrocol/article/view/116781
- Penagos Concha, Á. M., & Ospina, C. (2024). Revisión de las brechas en la inclusión productiva y social de las mujeres y los jóvenes rurales en Colombia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Https://hdl.handle.net/11362/81186

Las expectativas sustentadas que hubieran formulado los departamentos o municipios;

- Cundinamarca: PDD 2024-2027, se planteo desde las juventudes: Educación, emprendimiento, participación, cultura, deporte.
- Nariño: PDD 2024-2027, se identifica la insuficiencia de educación y servicios y la necesidad de crear oportunidades para jóvenes rurales en sus territorios.
- Norte de Santander: Alianza entre AGROSAVIA, REDUCALIA y la Secretaría de Educación para fortalecer proyectos pedagógicos productivos en instituciones rurales, incluyendo avicultura, piscicultura, cacao, abonos orgánicos y acuaponía.

Planes, programas o proyectos que cuenten con apoyo bi o multinacional o de multilateral;

- PTIES 2026 vinculado al CONPES 4122 y al contrato de préstamo BID 5850/OC-CO
- FAO sobre el relevo generacional en la agricultura familiar, la inclusión digital y las oportunidades para las juventudes rurales, en el marco del decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar.

Decisiones judiciales que impliquen inflexibilidades.

- Sentencia T-002 de 2025 de la Corte Constitucional reconoce el PEER como instrumento derivado del Acuerdo Final y destaca expresamente que su objetivo incluye promover la permanencia productiva de los jóvenes en el campo.
- Sentencia T-482 de 2025, ampara el derecho a la educación de un menor campesino afectado por barreras de acceso y permanencia
- T – 053 de 2026 reitera que la disponibilidad adecuada de docentes es condición para el acceso, la permanencia y la calidad educativa en escuelas rurales.

Agroecología, Economías campesinas y Agricultura Familiar

Recomendación

Incluir un capítulo en el PND sobre la Agroecología y la agricultura Familiar. Según los datos de la UPRA: de las 114 millones de hectáreas que tiene Colombia, más de 14 millones corresponden a la agricultura familiar (12,3 % del territorio nacional) y, de los 51,6 millones de habitantes que consumen 30,8 millones de toneladas de alimentos, el 70 % son cosechadas por la población campesina (21,6 millones de toneladas) (Mapa de Agricultura Familiar, 2023).

Por otra parte, dado que es necesaria la transición hacia sistemas agroalimentarios sostenibles, es preciso mejorar la productividad del suelo y reducir los impactos ambientales; a nivel mundial, se constata la importancia de impulsar la agroecología.

Desde 2014, el Año Internacional de la Agricultura Familiar movilizó a diferentes actores a nivel mundial para promover la conciencia internacional sobre la contribución de la agricultura familiar y de los pequeños agricultores a la erradicación del hambre y a la reducción de la pobreza rural, lo que condujo al desarrollo sostenible de las zonas rurales y a la seguridad alimentaria.

Insumos

Fuentes de financiación: recursos públicos

Soporte

CONPES vigentes;

El documento CONPES 4184 de 2026 reconoce la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria como un modelo productivo estratégico para mejorar los niveles de inclusión social, dinamizar las economías locales, generar empleo rural y promover sistemas productivos con un impacto ambiental positivo.

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme;

Desde 2013, la política de agricultura familiar evolucionó mucho en un diálogo iniciado desde el Ministerio de Agricultura con las comunidades, que se concretó en una resolución de 2017.

Normas

- La Resolución 464 de 29 de diciembre de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, enmarca los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria

- Resolución 331 de 2024 crea la Política Pública de Agroecología.

Peticiones justificadas que hayan hecho los gremios del sector;

Como se mencionó, los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria de la Resolución 464/17 fueron concebidos con los actores de la agricultura familiar.

Estudios académicos;

- Acevedo, Á., & Reinales, N. J. (2019).Agroecología. Experiencias comunitarias para la agricultura familiar en Colombia. Universidad del Rosario.
- Acevedo-Osorio, Á., Ortiz, S., & Ortiz, J. (2020). Aportes de la agrobiodiversidad a la sustentabilidad de la agricultura familiar en colombia. Tropical and Subtropical Agroecosystems, 23.
- Acevedo-Osorio, A., Przychodzka, S. O., & Pinilla, J. E. O. (2020). CONTRIBUTIONS OF AGROBIODIVERSITY TO THE SUSTAINABILITY OF FAMILY FARMING IN COLOMBIA. *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, *23*(2). https://doi.org/10.56369/tsaes.2992
- Akram-Lodhi, A. H., Borras, J., Kay, C., & McKinley, T. (2007). 12. Neoliberal globalisation, land and poverty. En Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries (pág. 383).
- Albertus, M. (2020). Property Without Rights: Origins and Consequences of the Property Rights Gap. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albertus, M. (2021). Las reformas agrarias en Latinoamérica: restricciones institucionales y división de las élites. Universidad del Rosario.
- Altieri, M. y V.M. Toledo (2011). 'The Agroecological Revolution of Latin America: Rescuing Nature, Securing Food Sovereignty and Empowering Peasants.', Journal of Peasant Studies.
- Altieri, Miguel A., y Nicholls, Clara I. (2009). 'Cambio Climático y Agricultura Campesina:Impactos y Respuestas Adaptativas', LEISA Revista de Agroecología.
- Andersen, D. (2023). Impartial Administration and Peaceful Agrarian Reform: The Foundations for Democracy in Scandinavia.American Political Science Review, 54-68.
- Anseeuw, W., & Baldinelli, G. (24 de Noviembre de 2020).Uneven ground: land inequality at the heart of unequal societies. Obtenido de OXFAM: https://www.oxfam.org/en/research/uneven-ground-land-inequality-heart-unequal-societies
- Anvar, Shabnam.(2008). "Semences et Droit. l'emprise d'un modèle économique dominant sur une réglementation sectorielle". Université Panthéon-Sorbonne - Paris I. Paris

- Ardila Galvis, C., & Roa-Clavijo, F. (2024, noviembre). Explorando los debates de los sistemas alimentarios en Colombia. *Serie Documentos de Trabajo 2024*, (114), 56.
- Berry, A. (2017). Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Universidad del Rosario.
- Berry, A. (2023). El papel clave de la pequeña agricultura familiar en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario .
- Borras, S. (2023). Cuestionando la reforma agraria asistida por el mercado: Experiencias desde Brasil, Colombia y Sudáfrica. En ¿Reformar la reforma? Aportes para una política de tierras en el siglo XXI. CINEP/Programa por la paz.
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2024). Land and social life. En J. S. Borras, & J. C. Franco, The Oxford Handbook of Land Politics.
- Calogero, C. (2021). Better data, higher impact: improving agricultural data systems for societal change.
- Castillo-Amorocho, W. H. (2020). Los Territorios Campesinos Agroalimentarios, son la figura territorial campesina legítima que tienen una doble lucha para ser realidad. *Revista Construyendo Paz Latinoamericana*, (10), Article 10. ok para tierras pero ampliar. https://doi.org/10.35600/25008870.2020.10.0166
- Castro Alvarez, F. (2022). Mediación comunitaria como bienestar social y generadora de paz en conflictos sociales. Política, globalidad y ciudadanía, 8(16).
- Castro Durán, Y. (2023). Incidencia de los programas agropecuarios ejecutados en los productores inscritos en el RUEA Maní, Casanare. Administración & Desarrollo, 23(2).
- Cely, N. (2025). Las Zonas de Reserva Forestal como un sistema abierto entre la naturaleza y el campesinado. Revista controversia, 1-28
- Collart Dutilleul, F. (2015). Lascaux et le droit de la sécurité alimentaire dans le monde. Histoire intellectuelle d'un programme de recherche atypique en droit. *Revue internationale de droit économique*, *t. XXIX*(2), 237-256. https://doi.org/10.3917/ride.292.0237
- Cortés, C., Lozada, R., Higuera, C., Martínez, S., Caro, I., Martínez, M., Duica, A., Sanabria, A., Córdoba, J., Sabogal, J., González, J., Wilches, L., Rodríguez, K., Díaz, J., Martínez. (2024). *Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agrobiocultural*. UPRA. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/caracterizacion_agricultura_campesina_familiar.pdf
- Ferraton, N. y Touzard, I. (2009). Comprendre l'agriculture familiale. Diagnostic des systèmes de production. Editions Quae, Versailles.
- Garay, L. J.; Barberi, F.y Cardona, I. (2009), Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la Economía Campesina en Colombia, OXFAM, Bogotá.

- Garay,LJ , Barberi, F, y Cardona, I (2010) Impactos Del TLC con Estados Unidos Sobre La Economía Campesina En Colombia, Documentos (Bogotá: Ilsa - Instituto Latinoamericano De Servicios Legales, 2010)
- Gómez, J.A., Ramírez, LV . (2008) 'Saberes Agrícolas Tradicionales Como Programa Académico', Convergencia. Revista de Ciencias Sociales.
- Gutman, G. E., & Gorenstein, S. (2003). Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina. *Desarrollo Económico*, *42*(168), 563-587. https://doi.org/10.2307/3455905
- Guzman Aguilera, R. P. (2019). *Semences traditionnelles et biodiversité: Quelle (s) régulation(s) juridique (s) ? Le cas colombien* [These de doctorat, Rennes 1]. https://theses.fr/2019REN1G011
- Guzmán-Aguilera, P. (2014). Agricultura familiar y sostenibilidad ambiental. Apuntes de reflexión para una política pública necesaria. En *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente* (2014.ª ed., pp. 221-241). Universidad Externado de Colombia.
- Halvorsen, S., Fernandes, B. M., & Torres, F. (2021). Movimentos socioterritoriais em perspectiva comparada. *Nera*, *24*(57), 24-53.
- HLPE. (2020). *Seguridad alimentaria y nutrición: Elaborar una descripción global de cara a 2030*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.
- Houtart, François (2013) La agricultura campesina en la construcción de un paradigma poscapitalista.
- IFOAM (2014). La Producción Orgánica para la Agricultura Familiar Campesina. Brochure para el AIAG.International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, and Technology for Development (Project), (2009) Global Report, ed. by Beverly D. McIntyre, Agriculture at a crossroads: Island Press, Washington, DC.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF & Universidad de Antioquia (Eds.). (2025). *Guía de alimentación para la población colombiana basada en biodiversidad y alimentación real*. ICBF. https://www.icbf.gov.co/guia-de-alimentacion-para-la-poblacion-colombiana-basada-en-biodiversidad-y-alimentacion-real
- Intini, J., Torres, D., & Jacq, E. (2019). *Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS: 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe - Documento No 12,*. FAO. https://www.fao.org/documents/card/fr/c/ca5130es/
- Kastler, G. (2014) 'Les Semences Paysannes : situation actuelle, difficultés techniques,besoin d'un cadre juridique'. Dossier de l'environnement de l'INRA n° 30. Montpellier.
- Kastler, Guy. (2014) Réseau Semences Paysannes, Video. [accessed 9 June 2014]
- Koohafkan, Parviz, y Altieri (2011) Sistemas Ingeniosos Del Patrimonio Agrícola Mundial Un Legado Para El Futuro: FAO, Roma.

- Lowder, S.K., Skoet, J. y Singh, S. (2014). What do we really know about the number and distribution of farms and family farms worldwide? Background paper for The State of Food and Agriculture 2014. ESA Working Paper No. 14-02. Rome, FAO.
- Millaleo Hernández, S. (2020). Guarda de la naturaleza: Conocimientos ecológicos tradicionales de los Pueblos Indígenas y estrategias de protección. *Cadernos de Dereito Actual*. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/176273
- MinAgricultura. (N. Duque Vergara, Entrevistador)
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 'Cartilla Baldíos', 2013
- Oportunidades para la agrobiodiversidad en la agricultura familiar, la asociatividad y desarrollo de mercados locales', Investigación en agrobiodiversidad andina en un contexto de cambios globales, 2013
- Perry, Santiago, Informe Extensión Rural En Colombia, 2012
- Riem, F., Pauthe, N., Bessa, A., Richardson, S. B., Bin, L., Bouillot, P.-É., Cuq, M., Lopez, M. A. M., Mirza, B., Pastorino, L. F., Ugwu, U. F., & Yamthieu, S. (2023). *Livre blanc: Alimentation agriculture*. https://univ-pau.hal.science/hal-04302241
- Rockström, J., Thilsted, S. H., Willett, W. C., Gordon, L. J., Herrero, M., Hicks, C. C., Mason-D'Croz, D., Rao, N., Springmann, M., Wright, E. C., Agustina, R., Bajaj, S., Bunge, A. C., Carducci, B., Conti, C., Covic, N., Fanzo, J., Forouhi, N. G., Gibson, M. F., … DeClerck, F. (2025). The EAT–Lancet Commission on healthy, sustainable, and just food systems. *The Lancet*, *0*(0). https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01201-2
- Rodríguez Cabra, J. S. (2023). *Sabanas bravas, limpias y sucias: Relatos de la ganadería familiar y colonización de la sabana inundable de Casanare*. http://hdl.handle.net/1992/67229
- Salcedo, S. y Guzmán, L. (2014), Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. FAO, Santiago de Chile.
- Sperling, L.; Boettiger, S. y Baker, I.(2013). Integrating Seed Systems. Planning for Scale Brief 3. Ag Partner Exchange. 32 pp.
- UPRA, U., Aguilar C., D. A., & Fonseca F., F. (2014). *Lineamientos de agricultura familiar con base agroecológica: Proyecto de apoyo a la restitución de tierras y las reformas institucionales de desarrollo rural en Colombia.* https://repositorio.fedepalma.org/items/daefabc2-2b1a-4a6b-9318-bfa13420feda/full
- UPRA. (2023). *Mapa de Agricultura Familiar* [Map]. https://storymaps.arcgis.com/stories/6b8d904ba2cc4865ab4fc1021a0ef3c8
- Van Der Ploeg, J.D. (2014). Diez Cualidades de la Agricultura Familiar. Revista Agriculturas: experiencias en agroecología, Nº 1, Febrero de 2014

Decisiones judiciales que impliquen inflexibilidades.

Sentencia T-622

Circuitos cortos agroalimentarios / Sistemas Alimentarios locales

Recomendación

Los circuitos cortos agroalimentarios CCA, también se conocen como circuitos cortos de comercialización, son sistemas de venta donde los alimentos van directamente del productor al consumidor recortando la acción de los intermediarios. Sus características principales incluyen 1) la cercanía geográfica y social, que acerca el campo a la ciudad y fomenta la confianza y el trato humano entre quien produce y quien consume. 2) Menor impacto ambiental al reducir las distancias de transporte y el uso de empaques masivos. 3) Precios más justos: Ayudan a que los agricultores y campesinos reciban una ganancia mayor y más justa por su trabajo.

Modalidades comunes

a. Mercados campesinos y ferias libres: Espacios, itinerantes o fijos, donde los productores venden sus cosechas.
b. Venta directa en finca o agroturismo: Visitas a las parcelas o granjas de producción.
c. Canastas a domicilio: Pedidos en línea gestionados por WhatsApp, redes sociales o páginas web.
d. Tiendas campesinas: Locales organizados por asociaciones de productores locales.

Los CCA en Colombia están definidos en la legislación como redes alternativas de comercio local que conectan directamente al productor campesino con el consumidor, promoviendo la sostenibilidad económica, ecológica y social.

El mayor atributo y motivo para promover los CCA radica en la posibilidad de dignificar la acción del campesino, incrementar sus ingresos al disminuir el tiempo y el costo de distribución, así como reducir el impacto ambiental derivado de la reducción de los desplazamientos. El aporte que hacen los CCA a la soberanía y la autonomía alimentaria se manifiesta en la posibilidad de garantizar, en entornos locales, el acceso a los alimentos tradicionales.

Insumo

Fuentes de financiación: recursos públicos

Soporte

Normas

- Ley 2331 de 2023: Crea el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas para fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización y fomenta el acceso de iniciativas locales a plazas de mercado públicas. Coordina acciones entre el Ministerio de Agricultura, MinComercio y Ciencia, estableciendo financiación mediante presupuestos municipales, obras por impuestos y recursos nacionales. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=149277
- Ley 2046 de 2020 (Compras Públicas Locales de Alimentos): Establece los mecanismos para que los pequeños productores y la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) abastezcan directamente los programas institucionales de alimentación (como el PAE), reduciendo la intermediación.

- Ley 2378 de 2024: Dicta lineamientos para la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, priorizando los componentes de ordenamiento productivo, logística y comercialización para los mercados locales. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=157998

Lineamientos de Política

- Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones, (ACFC): Los lineamientos del (como la Resolución 0464 de 2017) posicionan los circuitos cortos como una herramienta clave para corregir desequilibrios regionales, dinamizar economías Ministerio de Agricultura locales y revalorizar los saberes tradicionales. https://www.minagricultura.gov.co/fileadmin/normatividad/resoluciones/Resolucion_No_000464_de_2017.pdf
- Enfoque Agroecológico y Sostenible: Los documentos de política pública impulsados junto a la FAO enfatizan que estos circuitos reducen la pérdida y desperdicio de alimentos, fomentan servicios ecosistémicos y acortan la brecha entre el campo y la ciudad. https://www.fao.org/americas/news/news-detail/Circuitos-cortos-de-comercializaci%C3%B3n-una-estrategia-para-acercar-el-campo-y-la-ciudad-y-fortalecer-la-agricultura-familiar-organizada/pt
- Articulación Institucional: Se promueven ruedas de negocios agroalimentarias y mercados campesinos municipales apoyados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para garantizar la venta directa y precios justos. https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2026/06/09-Servicio-de-Ruedas-de-Negocio-Agroalimentarias-Circuitos-Cortos-NIVEL-II.pdf

Estudios académicos

- Agencia de Desarrollo Rural (s.f.) Circuitos cortos Nivel II, Servicio de ruedas de negocio agroalimentarias dirección de comercialización, en: https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2026/06/09-Servicio-de-Ruedas-de-Negocio-Agroalimentarias-Circuitos-Cortos-NIVEL-II.pdf
- Aranda, Y., Molina, J., Parrado, A., Chaparro, A. (2023). Redes y circuitos cortos de comercialización agroalimentarios Vol. 2, Universidad Nacional de Colombia
- Articulación Institucional: Se promueven ruedas de negocios agroalimentarias y mercados campesinos municipales apoyados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para garantizar la venta directa y precios justos. https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2026/06/09-Servicio-de-Ruedas-de-Negocio-Agroalimentarias-Circuitos-Cortos-NIVEL-II.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2020) Ley 2046 de 2020, por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2046_2020.html

- Congreso de la República de Colombia. (2023) Ley 2331 de 2023, por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=149277
- Congreso de la República de Colombia. (2024) Ley 2378 de 2024: Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario y se dictan otras disposiciones, en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=157998
- FAO (2021) Abecé de la Ley de compras públicas locales, https://www.youtube.com/watch?v=hh1crf2v0NE&t=57
- FAO (2022). Curso virtual: Circuitos Cortos de Comercialización en la Agricultura Familiar https://www.youtube.com/watch?v=_cCxjQmzflo&t=8
- FAO. (2020). Circuitos cortos de comercialización: una estrategia para acercar el campo y la ciudad y fortalecer la agricultura familiar organizada, en: https://www.fao.org/americas/news/news-detail/Circuitos-cortos-de-comercializaci%C3%B3n-una-estrategia-para-acercar-el-campo-y-la-ciudad-y-fortalecer-la-agricultura-familiar-organizada/pt
- León, M. (2021). Circuitos cortos y mercados itinerantes como alternativas sostenibles de comercialización, https://blog.iica.int/blog/circuitos-cortos-mercados-itinerantes-como-alternativas-sostenibles-comercializacion
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Resolución 0464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones, en: https://www.minagricultura.gov.co/fileadmin/normatividad/resoluciones/Resolucion_No_000464_de_2017.pdf
- Sánchez, V., Pérez, A., Gómez, C. (2024). Circuitos Cortos de Comercialización como Estrategia para el Fortalecimiento del Sector Agropecuario, en: Volumen 24-N°3 , Año 2024, p.p. 163-174, Universidad de Pamplona, https://ojs.unipamplona.edu.co/face/article/view/3329/7613
- WFP Ecuador, (2023). Circuitos alternativos de comercialización https://www.youtube.com/watch?v=JrqC2XM8TzQ

Actores de los sistemas agroalimentarios

Recomendación

Incluir en el PND una estrategia nacional de gobernanza y articulación de los actores de los sistemas agroalimentarios, que garantice su participación efectiva en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, reconociendo de manera diferenciada al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional.

Esta estrategia debe partir de una comprensión integral de los sistemas agroalimentarios, en los que intervienen actores estatales, campesinos, productores de la agricultura familiar, étnica y comunitaria, trabajadores agrarios, comunidades étnicas, organizaciones sociales, gremios, empresarios, comerciantes, consumidores y otros actores, cada uno de ellos participa en las diferentes etapas de la cadena de valor, que van desde la producción hasta la transformación,

comercialización, distribución y consumo de alimentos. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce expresamente buena parte de estos actores y les asigna diferentes funciones dentro del sistema agroalimentario.

El reconocimiento de esta diversidad debe realizarse de conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, con un particular relacionamiento con la tierra basado, entre otros elementos, en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria. La disposición exige, además, que el Estado promueva la igualdad material y garantice, entre otros aspectos, la participación reforzada, el acceso a la tierra y al territorio, al agua, a las semillas, a la extensión agropecuaria, a la asistencia técnica y tecnológica y a los medios de comercialización de sus productos.

Este mandato debe leerse junto con el artículo 65 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, que establece que el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, con un enfoque intercultural y territorial, y promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias. La misma disposición establece que la producción y el acceso a los alimentos gozan de especial protección estatal y otorga prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas.

En este marco constitucional, el campesinado no debe ser tratado como un actor más en el sistema agroalimentario. Su reconocimiento como sujeto de especial protección exige que las políticas públicas incorporen mecanismos de participación reforzada y medidas que permitan superar las condiciones de desigualdad que históricamente han afectado su participación económica, social y política. La Corte Constitucional ha señalado que esta protección ya se encontraba presente en la jurisprudencia previa a la reforma constitucional y que el Acto Legislativo 01 de 2023 la consolidó expresamente en la Constitución.

Esto resulta particularmente relevante frente a las relaciones entre el campesinado, los actores empresariales y gremiales y los demás participantes de las cadenas agroalimentarias. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la participación de actores empresariales en el sector rural es compatible con la protección especial del campesinado, siempre que el Estado garantice condiciones que permitan su participación efectiva y evite relaciones de subordinación o desequilibrios que vulneren dicha protección constitucional.

Por tanto, el PND debe avanzar del reconocimiento individual de los actores hacia un modelo de gobernanza del sistema agroalimentario, en el que se articulen las instancias existentes y se garantice una participación efectiva y diferenciada de los distintos actores, con especial consideración de la posición constitucional del campesinado.

Esta gobernanza debe tener, además, un enfoque territorial, reconociendo que los sistemas agroalimentarios no son exclusivamente rurales. Los territorios urbanos participan activamente en ellos a través de los mercados, la distribución, la comercialización, el consumo, los servicios de alimentación y la gestión de alimentos. En consecuencia, el PND debe promover mecanismos que articulen las relaciones entre actores rurales y urbanos y que permitan atender las particularidades de cada territorio.

Finalmente, la estrategia no debería partir de la creación de nuevas instancias, sino del fortalecimiento, articulación y coordinación de los espacios de participación y gobernanza existentes, procurando que estos sean representativos, tengan capacidad efectiva de incidencia y funcionen de manera coordinada en los niveles nacional, departamental y municipal. Esto resulta particularmente pertinente porque el ordenamiento jurídico ya contempla múltiples instancias de concertación, participación y coordinación, pero estas están distribuidas entre distintos sectores y niveles territoriales.

Para ilustrar la interacción entre los actores y las normas aplicables, revisar la siguiente tabla:

Actor	Función	Fuente normativa
Actores estatales		
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Rector del sector administrativo y a cargo de formulación de política pública en la materia	Ley 101 de 1993 Ley 1776 de 2016
Ministerio de Ambiente y Ministerio de Vivienda	Coordinan con el Ministerio de Agricultura la declaratoria de Áreas de Protección para la Producción de Alimentos	Ley 2294 de 2023, art. 32.
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	Identifica y delimita las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) y define los criterios técnicos para declarar las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).	Ley 1776 de 2016 Ley 2294 de 2023, art. 32
Agencia Nacional de Tierras	Constituye las Zonas de Reserva Campesina, como entidad que reemplazó al INCORA. Su Consejo Directivo define la zonificación de los planes de desarrollo para las Zonas de Reserva Campesina que eventualmente dan lugar a la creación de APPAs.	Ley 160 de 1994, arts. 80-82 Ley 2294 de 2023, art. 32
Agencia de Desarrollo Rural	Encargada de ejecutar los proyectos de desarrollo agropecuario formulados por el Ministerio de Agricultura	Decreto 2364 de 2015
Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario – Nivel Departamental	Instancia de coordinación de prioridades y concertación para proyectos ZIDRES	Ley 1776 de 2016, art. 5 Ley 160 de 1994, art. 88
Consejos Municipales de Desarrollo Rural	Instancia superior de concertación municipal para el desarrollo rural	Ley 101 de 1993 Ley 160 de 1994 Ley 2462 de 2025
Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Órgano consultivo y asesor adscrito a la Presidencia de la República. En él participan ministros,	Ley 301 de 1996
Comisión de Asistencia Técnica Agropecuaria	Regula los requisitos para la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria que se integra por el Ministerio de Agricultura, Insituto Colombiano Agropecuario, gremios y asociaciones campesinas	Ley 101 de 1993, art. 69.
Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios	Fijan reglas de compensación para precios agropecuarios	Ley 101 de 1993, arts. 32-46
Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos	Articular, promueve y regula las políticas públicas para aumentar la adquisición de productos agropecuarios a pequeños productores y a la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Coordina estrategias de articulación territorial, pedagógica e interinstitucional, emite lineamientos sobre	Decreto 1071 de 2015, art. 2.20.1.3.3.

Actor	Función	Fuente normativa
	oferta regional (como la certificación del cumplimiento de la cuota mínima del 30%), estandariza fichas técnicas junto al INVIMA, fomenta mecanismos de pago contra entrega y diseña el Sistema Público de Información Alimentaria. Rinde informes anuales al Congreso, dicta su propio reglamento y puede crear comités técnicos especializados para optimizar su funcionamiento.	
Procuraduría General de la Nación	Vigila la protección de derechos de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios en proyectos ZIDRES y en reforma agraria	Ley 1776 de 2016, art. 20 Ley 160 de 1994, arts. 91-93.
Actores empresariales y gremiales		
"Ejecutores de proyectos productivos"	Sujetos habilitados para adelantar proyectos productos en las ZIDRES, con obligación de asociatividad cuando integren pequeños o medianos productores	Ley 1776 de 2016, art. 3
Empresarios	Beneficiarios de líneas de crédito e incentivos junto con campesinos o trabajadores agrarios	Ley 1776 de 2016, art. 7 y 24.
Gremios	Se mencionan expresamente en las leyes a: la Sociedad de Agricultura de Colombia, Federación Colombiana de Ganaderos, Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Leguminosas y Soya, Federación Nacional de Cafeteros y la Asociación Nacional de Industriales. Estos hacen parte del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial y de la Comisión de Asistencia Técnica Agropecuaria	Ley 301 de 1996, art. 3 Ley 101 de 1993, art. 69
Sociedad de Agrónomos y Veterinarios	Gremio profesional parte del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Ley 301 de 1996, art. 3
Actores sociales		
Campesinado	Sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Ello, fundado en la garantía de la soberanía alimentaria y sus condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales, motivo por el cual debe ser objeto de medidas afirmativas.	Acto Legislativo 01 de 2023 Constitución, art. 64
Trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales, ocupantes tradicionales	Beneficiarios de incentivos, titulación y protección en ZIDRES	Ley 1776 de 2016, arts. 2, 3, 7, 13, 15 y 16.
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	Forman parte del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Ley 301 de 1996, art. 3

Actor	Función	Fuente normativa
Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria	Forman parte del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial	Ley 301 de 1996, art. 3
Comunidades	Representantes elegidos por el Ministerio de Interior y el Ministerio de Agricultura hacen parte del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial. Igualmente, tienen protección especial respecto de la creación de ZIDRES. Asimismo, la ley establece la obligación al Ministerio de Agricultura de tener en cuenta los saberes ancestrales y tradicionales para la protección de semillas nativas.	Ley 301 de 1996, art. 3 Ley 1776 de 2016, arts. 29 y 30. Ley 2462 de 2025, art. 22.
Cooperativas de Beneficiarios de la Reforma Agraria	Se forman con adjudicatarios de tierras	Ley 160 de 1994, art. 94
Caja de Compensación Familiar Campesina	Creada por la Ley 101 de 1993	Ley 101 de 1993, arts. 73-83.
Pequeños productores	Persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) SMMLV.	Ley 2046 de 2020, art.4 Decreto 1071 de 2015, art. 2.1.2.2.8.
Productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria de carácter nacional;	Participan en la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos	Ley 2046 de 2020, art. 5

Insumos

Recursos públicos destinados a la implementación de las políticas nacionales y territoriales de desarrollo rural, del derecho a la alimentación, de la producción agropecuaria, del fortalecimiento organizativo y de la gobernanza territorial.

Soporte

CONPES vigentes

- El CONPES 4184 de 2026, relativo a la política de reforma agraria, constituye un referente especialmente relevante para esta propuesta, en cuanto reconoce la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria como un modelo productivo estratégico y plantea acciones relacionadas con la inclusión de los sujetos populares del campo, el fortalecimiento de las formas de gobernanza territorial y de la institucionalidad agraria. El documento preparado por MIPA ya identifica este CONPES como soporte para las políticas dirigidas a estos actores.
- El CONPES Social 113 de 2008, que establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, constituye el principal antecedente nacional de política pública para una aproximación integral a la seguridad alimentaria y nutricional.

- El CONPES 3918 de 2018, sobre la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, resulta pertinente por su relación con el ODS 2 y con las acciones dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme

Deberán identificarse y dar continuidad a los programas e instrumentos relacionados con la Reforma Rural Integral, el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria, los sistemas agroalimentarios territoriales y el derecho humano a la alimentación, en particular aquellos que cuenten con instancias de participación de organizaciones sociales, productivas y comunitarias.

De manera particular, deberán considerarse las instancias territoriales existentes para la concertación de las políticas de desarrollo rural, entre ellas los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, así como los mecanismos derivados del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Normas

- Ley 101 de 1993, que establece las funciones del Ministerio de Agricultura y contempla instancias de participación y concertación del sector agropecuario, incluidas los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y la Comisión de Asistencia Técnica Agropecuaria.
- Ley 160 de 1994, en relación con los mecanismos de participación y concertación para el desarrollo rural y las Zonas de Reserva Campesina.
- Ley 301 de 1996, que regula el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial e incorpora la participación de organizaciones gremiales y campesinas.
- Ley 2046 de 2020, sobre la participación de pequeños productores y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, y su regulación mediante el Decreto 1071 de 2015.
- Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, reforzando el deber estatal de adoptar medidas para garantizar su participación efectiva.
- Ley 2294 de 2023, particularmente su artículo 216, que creó el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación – SNGPDA. Esta disposición establece que el Sistema es liderado y administrado por el DAPRE, en articulación con la CISAN y las instancias territoriales, y garantiza la participación de organizaciones de la sociedad civil y de titulares de derechos en las instancias de gobernanza alimentaria.
- Ley 2462 de 2025, en sus disposiciones relativas a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y al reconocimiento de las comunidades y sus saberes en la política agroalimentaria.

Propuestas que se hubieran incluido en el programa propuesto durante la campaña por el gobierno entrante

En los insumos revisados no se identifica, para este punto específico, una propuesta programática suficientemente desarrollada sobre la arquitectura de gobernanza de los actores de los sistemas agroalimentarios que pueda incorporarse directamente como antecedente.

No obstante, las referencias a la agricultura y a la buena alimentación incluidas en los insumos generales del documento pueden ser articuladas con esta recomendación en la medida en que su desarrollo requiera mecanismos de participación y coordinación entre los actores del sistema.

Vigencias futuras que comprometan recursos para todo o parte del cuatrienio

Pendiente de identificación durante el proceso de empalme.

Peticiones justificadas que hayan hecho los gremios del sector

Las propuestas formuladas por los actores gremiales y sociales muestran que existe una demanda de revisar y fortalecer la arquitectura institucional de participación del sector.

La Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC ha propuesto la creación de un Consejo Rector de Política Rural Agropecuaria, concebido como una instancia de gobernanza de alto nivel, con la participación de representantes gubernamentales, gremiales, campesinos y de comunidades étnicas.

Por su parte, Fedegán ha planteado, entre otros aspectos, la necesidad de fortalecer la asociatividad campesina y mejorar las condiciones de negociación de los pequeños productores, lo que evidencia la relevancia de mecanismos que equilibren las relaciones entre los distintos actores de las cadenas agroalimentarias.

Estas propuestas deben considerarse conjuntamente con las posiciones de las organizaciones campesinas, teniendo en cuenta que los distintos actores pueden proponer mecanismos institucionales distintos para lograr su participación y representación.

Estudios académicos

- Ardila Galvis, C., & Roa-Clavijo, F. (2024). *Explorando los debates de los sistemas alimentarios en Colombia*. Documentos de Trabajo No. 114/21349. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Herens, M. C., Pittore, K. H., & Oosterveer, P. J. M. (2022). Transforming food systems: Multi-stakeholder platforms driven by consumer concerns and public demands. *Global Food Security, 32*, 100592. https://doi.org/10.1016/j.gfs.2021.100592
- Hospes, O., & Brons, A. (2016). Food system governance: A systematic literature review. In A. Kennedy & J. Liljeblad (Eds.), *Food systems governance: Challenges for justice, equality and human rights* (pp. 13–42). Routledge.
- Jiménez Iguarán, N., & Rincón Largo, J. A. (2020). Las antípodas de la gobernanza ambiental en el territorio campesino agroalimentario del Macizo colombiano. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental, 11*(3), 65–85. https://doi.org/10.22490/21456453.3899
- Leeuwis, C., Boogaard, B. K., & Atta-Krah, K. (2021). How food systems change (or not): Governance implications for system transformation processes. *Food Security, 13*, 761–780. https://doi.org/10.1007/s12571-021-01178-4

- Moragues-Faus, A., Sonnino, R., & Marsden, T. (2017). Exploring European food system vulnerabilities: Towards integrated food security governance. *Environmental Science & Policy, 75*, 184–215. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.05.015
- Patay, D., Rippin, H., Ares, G., & Thow, A. M. (2026). From ministries of food to national food system committees: A global mapping and typology of multisectoral food system governance institutions. *Sustainable Development, 34*(1), 1378–1398. https://doi.org/10.1002/sd.70320
- Penagos, Á. M., Henry, G., & Quesada Jiménez, M. C. (2023). Sistemas agroalimentarios sostenibles en América Latina y el Caribe. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales, 7*, 1–29. https://doi.org/10.53010/nys7.00
- Procedural justice in participatory food system governance: An integrated framework. (2025). *Environmental Science & Policy, 174*, 104269. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104269
- Rojas-Jiménez, H. H., Herrera-Chiquillo, F., Guzmán-Aguilera, P., Rodríguez-Muñoz, F., Triana-Vega, A., Pinzón-Camargo, M., & Beltrán-Vargas, D. (2023). Governance and articulation from the Externado de Colombia University with its environment: A look from the multifunctional and territorialised agri-food systems. *Land, 12*(1), 65. https://doi.org/10.3390/land12010065
- Torres Salcido, G., Sandoval Moreno, A., & Burbano Muñoz, N. (2020). Análisis de dos modelos de gobernanza: los sistemas agroalimentarios locales de zarzamora en México y de mora en Colombia. *Estudios Geográficos, 81*(289), e049. https://doi.org/10.3989/estgeogr.202063.063
- UPRA. (2024). *Caracterización y tipologías de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agrobiocultural. Recomendaciones de política*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Las expectativas sustentadas que hubieran formulado los departamentos o municipios

Deberán identificarse, en el proceso de formulación y concertación territorial del PND, las iniciativas de los departamentos y municipios relacionadas con los sistemas alimentarios locales, los mercados campesinos, el desarrollo rural, las compras públicas, la agricultura familiar y la gobernanza alimentaria.

La recomendación deberá procurar que estas iniciativas se conecten con las instancias nacionales de gobernanza alimentaria y con los instrumentos de planeación territorial, evitando que los procesos de participación queden desconectados entre los niveles nacional, departamental y municipal.

Planes, programas o proyectos que cuenten con apoyo bi o multinacional o multilateral

Deberán identificarse los programas de cooperación internacional y de organismos multilaterales dirigidos al fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios, la agricultura familiar, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la gobernanza territorial, procurando su articulación con las prioridades definidas en el PND.

Decisiones judiciales que impliquen inflexibilidades

- Sentencias C-180 de 2005 y C-644 de 2012. En estos fallos, la Corte empezó a identificar a los trabajadores agrarios y campesinos como un grupo vulnerable por razones sociales y económicas. Estableció que el Estado tenía un deber reforzado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para corregir las desigualdades históricas del campo
- La Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional constituye un antecedente central para este punto. En ella, la Corte reconoció que la participación de actores empresariales en el sector rural es compatible con la protección especial del campesinado, siempre que se preserve la posición constitucionalmente reforzada de este último.
- Sentencia T-052/17 de la Corte Constitucional. Resolvió una de las mayores tensiones de derechos territoriales en el país: la disputa entre los derechos étnicos del pueblo indígena Motilón Barí y las demandas territoriales de las comunidades campesinas en la región del Catatumbo (Norte de Santander)
- La Sentencia C-349/23. Declaró exequible la Ley 2285 de 2023, mediante la cual el Congreso aprobó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. El fallo ratificó que el tratado reconoce expresamente la enorme contribución de los campesinos, las comunidades locales e indígenas a la conservación de los recursos fitogenéticos. Respalda el derecho de las comunidades a participar en la adopción de decisiones a nivel nacional sobre estos recursos y a participar en la distribución justa de los beneficios derivados de su uso
- En la Sentencia T-090 de 2023, la Corte profundizó en los derechos territoriales del campesinado al estudiar las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Reiteró que el reconocimiento como sujeto de especial protección es una reivindicación frente a su histórica invisibilización y discriminación.

Bioculturalidad (proyectos productivos)

Recomendación

Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo el enfoque biocultural aplicado a los sistemas productivos rurales como criterio para la planificación, el ordenamiento y el fortalecimiento de las actividades agropecuarias, reconociendo que los territorios rurales son el resultado de una interacción histórica entre las comunidades, los recursos naturales y las actividades productivas.

Este enfoque debería reconocer los conocimientos, las prácticas productivas, las formas de organización, los paisajes, los bienes y las expresiones culturales asociados a los sistemas agropecuarios como activos territoriales que pueden contribuir a la productividad, la diferenciación de productos, la innovación, la adaptación al cambio climático, la diversificación de ingresos y la competitividad de las economías rurales.

El PND debería establecer como objetivo el fortalecimiento de los sistemas productivos bioculturales, priorizando aquellos territorios en los que exista una relación histórica y verificable entre las prácticas productivas, las características ambientales y el patrimonio cultural. Para ello, se recomienda articular este enfoque con los instrumentos existentes de ordenamiento y

planificación rural, en particular las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los instrumentos de paisaje agropecuario. La UPRA ya reconoce los paisajes agropecuarios como territorios construidos a partir de la interacción entre la sociedad y la naturaleza y cuenta con instrumentos como el Catálogo y la Carta de Paisaje Agropecuario.
La incorporación del enfoque deberá orientarse, además, a generar valor económico a partir de las particularidades territoriales, mediante acciones relacionadas con la diferenciación y la comercialización de productos, el turismo rural y de naturaleza, la gastronomía, la transformación agroindustrial, la innovación y la transmisión de conocimientos productivos.
Se recomienda que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sea la entidad rectora para la implementación del enfoque biocultural en materia de sistemas productivos rurales, aprovechando las capacidades técnicas y los instrumentos de planificación que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), ya desarrolla en materia de ordenamiento productivo, agricultura campesina, familiar y comunitaria, Zonas de Reserva Campesina y paisajes agropecuarios.
La implementación deberá realizarse de manera intersectorial, con participación, entre otras, de:

- Agencia Nacional de Tierras (ANT), en particular en relación con las Zonas de Reserva Campesina y sus instrumentos de planificación.
- Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para la identificación, documentación, valoración y gestión de los componentes culturales y patrimoniales asociados a los sistemas productivos.
- Viceministerio de Turismo, para desarrollar oportunidades de turismo rural, cultural, gastronómico y de naturaleza vinculadas a los paisajes y sistemas productivos.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuando las acciones involucren la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, la adaptación al cambio climático y el manejo sostenible de los recursos naturales.
- Las entidades territoriales y las organizaciones de productores, como actores fundamentales en la identificación y la gestión de los sistemas productivos bioculturales.

Insumos

Fuentes de financiación: recursos públicos

Soporte

CONPES

- CONPES 4184 Reforma Agraria
- CONPES 4098 Competitividad Agropecuaria
- CONPES 3934 Crecimiento Verde
- CONPES 4021 Deforestación
- CONPES 4050 SINAP
- CONPES 3915 Macizo

- CONPES 3803 Paisaje Cultural Cafetero
- CONPES4129 Reindustrialización

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme:

Informes de empalme 2022–2026; continuidad de ZRC, PDS, ordenamiento productivo, agricultura campesina, biodiversidad y paisaje

Normas

- Acto Legislativo 01/2023; Decreto 1147/2024 sobre ZRC; Decreto 149/2026 sobre Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios; Decreto 935/2026 sobre Culturas Campesinas; Ley 160/1994
- Resolución DM 262 de 5 de agosto de 2022**,** "Por la cual se reglamenta lo relacionado con la identificación, la valoración, el manejo, la protección, la conservación, la salvaguardia, la divulgación y la sostenibilidad de la categoría de paisajes culturales de los Bienes de Interés Cultural.
- Resolución 2079 de 7 de octubre de 2011**,** "Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación."
- Resolución 659 de 2025**,** mediante la cual se declara como Bien de Interés Cultural del ámbito nacional el Paisaje Cultural Fortificado de Cartagena de Indias y se aprueba su Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)**.**

Peticiones justificadas que hayan hecho los gremios del sector

SAC: 43 caminos para cumplirle al campo 2026–2030; ANATO: agenda para nuevo Gobierno

Estudios académicos:

- Bavikatte, K. S., & Bennett, T. (2015). Community stewardship: The foundation of biocultural rights†. Journal of Human Rights and the Environment, 6(1), 7-29. https://doi.org/10.4337/jhre.2015.01.01
- Benítez, M., Rivera-Núñez, T., & García-Barrios, L. (2021). En la piel de los agroecosistemas: El estudio de procesos socioecológicos complejos en Agroecología.
- Castillo, M., Alfonso, N. (2017). Patrimonio cultural y turismo: un estudio comparado entre México y Colombia. Universidad Autónoma del Estado de México-Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Combariza, J., Aguirre, C., Abril, Z., Díaz, C., Espitia, M., Fierro, M., Gómez, E., & Rojas Salazar, L. (2021). *Carta del paisaje ganadero de sabana inundable de Paz de Ariporo.* UPRA.
- Combariza, J., Guevara, Z., & Aguirre, N. (2022). *La carta del paisaje agropecuario. Lineamientos para su gestión. (Documento de trabajo)*.
- CONABIO. (2017). Protocolos comunitarios. Biodiversidad y conocimiento tradicional.

- Consortium TICCA. (2018). Comunidades locales. En Consortium TICCA (Ed.), Lexicón de conceptos y términos significativos—Consortium TICCA. https://toolbox.iccaconsortium.org/es/significados-y-mas/comunidades-locales/
- Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (2003).
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural 1972 (1972)
- DNP. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales.
- FAO. (2026). Les SIPAM dans le monde—Systèmes Ingénieux du Patrimoine Agricole Mondial [Map]. https://www.fao.org/giahs/around-the-world/fr
- Girard, F., Hall, I., & Frison, C. (Eds.). (2022). Biocultural Rights, Indigenous Peoples and Local Communities: Protecting Culture and the Environment. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003172642
- Guzman Aguilera, Rojas Jimenez, Herrera Chiquillo, Matiz, P., & Camargo, E. (Eds.). (2026). *Perspectivas sobre sistemas agroalimentarios: Transiciones y experiencias* (en Edición). U. Externado de Colombia.
- https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/unesco/es/Organismo/Paginas/Convenciones/Convenci%C3%B3n-de-1972.aspx
- Loh, J., & Harmon, D. (2005). A global index of biocultural diversity. *Ecological Indicators*, *5*(3), 231–241. https://doi.org/10.1016/J.ECOLIND.2005.02.005
- Merçon, J., Vetter, S., Tengö, M., Cocks, M., Balvanera, P., Rosell, J. A., & Ayala-Orozco, B. (2019). From local landscapes to international policy: Contributions of the biocultural paradigm to global sustainability. In *Global Sustainability* (Vol. 2). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/sus.2019.4
- Ministerio de Cultura, & Federación Nacional de Cafeteros. (n.d.). *Paisaje Cultural Cafetero*. Https://Paisajeculturalcafetero.Org.Co/.
- Ministerio de Cultura. (2011). *Paisaje Cultural Cafetero: un paisaje cultural productivo en permanente desarrollo* (Ministerio de Cultura, Ed.).
- Ministerio de Cultura. (2024). *Plan Nacional de Cultura 2024-2038*. Ministerio de Cultura
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2025, March 25). *Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM)*. Https://Www.Fao.Org/Giahs/Background/Es.
- Posey, D. A. (Ed.). (1999). Cultural and spiritual values of biodiversity. Intermediate Technology.
- República de Colombia. (2024). Plan Nacional de Cultura 2024-2038 (p. 170). Ministerio de cultura.
- Sentencia T-622 (2016).
- Toledo, V. M., & Barrera-Bassols, N. (2008). La memoria biocultural: La importancia ecológica de las sabidurías tradicionales. Icaria Editorial.

- Unigarro, C. (2015). Sistemas alimentarios y patrimonio alimentario. Transculturaciones en el caso ecuatoriano*. ANTROPOLOGÍA - Cuadernos de Investigación, (15), 21-34. https://doi.org/10.26807/ant.v0i15.38

Ciencia, tecnología, e innovación para la producción en el campo

Recomendación

El papel de la ciencia y la tecnología en la transformación de los sistemas agroalimentarios no es nuevo, basta una mirada a los avances del capitalismo industrial para encontrar progresos sorprendentes: la primera y la segunda revolución verde, es decir, el aumento de la productividad y la biotecnología aplicada, respectivamente. Quizás la gran diferencia, con lo que hoy se vive, estriba en los vertiginosos desarrollos y en los profundos desafíos que entrañan: el hambre, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, son apenas algunos de esos grandes retos que le dan forma a lo que se ha llamado policrisis (Svampa, 2025)

Es inaplazable dar el paso hacia una producción basada en la innovación, la investigación científica, el desarrollo del conocimiento y la incorporación de mayor valor agregado. Esto conduciría, desde luego, al impulso de soluciones avanzadas, a la edición genética, a la agrigenómica, a la agricultura digital de precisión y al diseño de nuevos alimentos más seguros y nutritivos. Pero es urgente, igualmente, acompañar este cambio paradigmático con una profunda y verdadera integración social, es decir, superar, entre otras, las perspectivas polarizantes y asegurar la soberanía alimentaria, y es necesario revisar los impactos sobre el trabajo, el empleo y generar políticas orientadas a la recalificación de muchos de ellos.

De este modo, la MIPA recomienda, aunque puede parecer de perogrullo, considerar el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación como un factor vital en el diseño y la construcción de los sistemas agroalimentarios. Pero simultáneamente considera urgente abrir el debate sobre el enérgico despliegue de lo digital, lo algorítmico, y del gran consumo de energía. Es perentorio abrir una discusión multidisciplinaria sobre los sistemas agroalimentarios y sus perspectivas dominantes: el antropoceno y el tecnoceno. Mientras el antropoceno pone el énfasis en la huella humana sobre la tierra, el tecnoceno, se concentra en la tecnología como fuerza modeladora de la vida, la naturaleza y las relaciones humanas (Costa, 2021)

Insumos:

Fuentes de financiación: recursos públicos y privados (recursos de las universidades y otros agentes privados)

Soporte

CONPES

- CONPES 4069 de diciembre de 2021: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031. "Presenta la Política nacional de CTI 2022 2031, que resulta estratégica para convertir a Colombia en uno de los tres países líderes de América Latina en CTI, así como para lograr que en 2031 el país invierta el 1 % de su Producto Interno Bruto (PIB) en investigación y desarrollo (I+D)."

  "El objetivo general de la política será incrementar dicha contribución con un enfoque diferencial, territorial, y participativo, para aportarle desde la CTI a los cambios culturales que promuevan una sociedad del conocimiento."

  La política establece siete ejes estratégicos transversales: "(i) fomentar el talento y el empleo en CTI; (ii) mejorar la generación de conocimiento; (iii) aumentar la adopción y la transferencia de tecnología; (iv) incrementar la apropiación social del conocimiento; (v) aumentar el uso de las potencialidades regionales, sociales, e

internacionales; (vi) mejorar la dinamización del Sistema Nacional de CTI (SNCTI), e (vii) incrementar y optimizar la financiación en CTI."

- CONPES 4098- Política para Impulsar la Competitividad Agropecuaria – julio 11 de 2022. El objetivo es aumentar la competitividad del sector agropecuario a través del desarrollo de entornos apropiados para el sostenimiento de negocios rurales, el fortalecimiento de la provisión de bienes y servicios sectoriales, el aumento en la PTF, y el desarrollo de mercados agrícolas eficientes para que todos los productores del sector puedan participar en los mercados globales de manera sostenible mejorando sus condiciones de vida." (p.55)

  "Las acciones de política buscan: (i) Impulsar entornos apropiados para el desarrollo y sostenimiento de negocios rurales, de manera que sean seguros, permitan la planificación de instrumentos de ordenamiento territorial, una gestión eficiente del uso del suelo, y promuevan la formalidad laboral para mejorar la competitividad del sector agropecuario; (ii) Aumentar la provisión de bienes y servicios para mejorar las capacidades y competencias de los productores agropecuarios, y priorizar el desarrollo de infraestructura productiva con el fin de impulsar la competitividad sectorial; (iii) Aumentar la productividad total de los factores en el sector agropecuario, forestal y pesquero mediante el fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTei) agropecuaria, el crédito, el fortalecimiento de la agrologística, la adaptación climática del sector y la inclusión productiva para fortalecer la competitividad sectorial; y (iv) Desarrollar mercados agrícolas, forestales, pecuarios, pesqueros y acuícolas eficientes a través del uso y apropiación de la información sectorial, de la reducción de la intermediación en la comercialización por medio de la agricultura por contrato, y puesta en marcha de la política nacional de insumos agropecuarios, para reducir las fallas de los mercados agropecuarios." (p.3-4)

- CONPES 4129- Política Nacional de reindustrialización- 21 de diciembre de 2023. "Presenta la Política de Reindustrialización, entendida como el proceso de transformación que debe surtir el sector productivo, tanto de bienes y servicios, en Colombia para enfrentar los retos del cambio climático, el acelerado cambio tecnológico y el entorno geopolítico cambiante. Este documento acoge como política pública, los principios y objetivos del documento lanzado por el Gobierno nacional el pasado 17 de febrero de 2023 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023." (p.3)

  "la política de reindustrialización busca aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva a través de una apuesta transversal por los territorios y su tejido productivo, así como de cuatro apuestas estratégicas intersectoriales del orden nacional. Tales apuestas intersectoriales comprenden: (i) la transición energética justa; (ii) la agroindustria y la soberanía alimentaria; (iii) la reindustrialización a partir los sectores de salud; y (iv) la reindustrialización a partir del sector de la defensa para la vida. Estas apuestas establecen las bases para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad, y se orienta, en particular, a la inclusión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMes) y los segmentos de la economía popular." (p.3-4)
  Objetivo general: "Aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva de la economía colombiana, para transitar de una economía

dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad." (p.112)

- Documento CONPES 3866 - Política Nacional de Desarrollo Productivo- 8 de agosto de 2016. Objetivo general: "Desarrollar instrumentos que apunten a resolver fallas de mercado, de gobierno o de articulación a nivel de la unidad productora, de los factores de producción o del entorno competitivo, para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados." (p. 68)
- Documento CONPES 3932 Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial- 29 de junio de 2018. Objetivo general: "Generar los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas y a sus recursos, en el nivel nacional y territorial, que promoverán la sostenibilidad y la coherencia de las políticas encaminadas a la construcción de una paz estable y duradera en un escenario de posconflicto." (p. 23-24)
- Documento CONPES 3982 Política Nacional Logística- 13 de enero de 2020. Objetivo general: "Promover la intermodalidad en el transporte y la facilitación del comercio para reducir los costos y tiempos logísticos y así impulsar la competitividad del país." (p.75)
- Documento CONPES 4023 Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente- 11 de febrero de 2021. Objetivo general: "Desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto." (p. 3)

Otras iniciativas de política pública:

- La Reforma Rural Integral (RRI). "Hace referencia a un conjunto de políticas, medidas y acciones para la transformación estructural del campo colombiano, máxime en un país con una alta vocación agropecuaria. Su fin es erradicar la pobreza, el hambre, promover la igualdad y construir una paz estable y duradera reduciendo las brechas históricas entre lo rural y lo urbano, para mejorar las condiciones de vida rural mediante el acceso y formalización de la tierra -siendo esta una de las causas estructurales del conflicto armado y social en Colombia; el desarrollo de proyectos productivos; la mejora en materia de infraestructura y acceso a servicios y derechos fundamentales." (Unidad de implementación del Acuerdo de Paz)
- Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano- PECTIA (2017-2027).

Misión: Coordinar, focalizar, dar prioridad y hacer más pertinente la gestión de conocimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i) para el cambio técnico y la generación de valor de la industria agraria nacional, orientado a mejorar su sostenibilidad, productividad y competitividad con enfoque territorial y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial (SNCTA) con capital social, infraestructura científica, mecanismos de financiamiento y marcos de gobernanza para lograrlo. (p. 102)

Visión. “Ciencia, tecnología e innovación, motor de desarrollo social, económico y ambiental del sector agropecuario colombiano”.

“Para 2027, el país contará con un sistema de innovación agropecuario activo y coordinado en el ámbito nacional y territorial, que habrá contribuido al aumento de la sostenibilidad, la competitividad y la productividad sectorial, al mejoramiento de la calidad e inocuidad de la oferta alimentaria nacional y del capital social necesario para una adecuada gobernanza de los recursos públicos de inversión en actividades y capacidades en CTi, apoyada por mecanismos de seguimiento y evaluación efectivos.” (p. 1029

“Los objetivos estratégicos del PECTIA son:

Objetivo 1: incrementar la productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios para el cambio técnico y la generación de valor mediante actividades de I+D+i y soluciones enfocadas en las demandas. •

Objetivo 2: contribuir a mejorar la seguridad alimentaria mediante actividades de I+D+i, enfocadas en la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios y agroindustriales. •

Objetivo 3: promover el desarrollo de sistemas productivos ambientalmente sostenibles para la conservación y el manejo adecuado de los recursos naturales. •

Objetivo 4: fortalecer el capital social, las capacidades del SNCTA y el relacionamiento de sus actores para el cambio técnico y la generación de valor a través de la gestión del conocimiento en redes y mecanismos de gobernanza, financiación y evaluación.” (p.104)

Normas

- Ley 2536 de agosto 19 de 2025. Congreso de la República de Colombia. Por medio de la cual se crean medidas de Política Pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2120 de julio 30 de 2021. Congreso de la República de Colombia. "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones"
- Ley 2046 de 6 de agosto de 2020. Congreso de la República de Colombia. "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos"
- Ley 2585 de junio 4 de 2026. Congreso de la República de Colombia. “Por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación y se dictan otras disposiciones -(ganadería sostenible libre de deforestación)”

- Decreto 149 de 2026. Presidente de la República de Colombia. “Por el cual se adiciona el Título 29 la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023”
- Ley 2570 de 27 de marzo de 2026. Congreso de la República de Colombia. “Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones.”
- Decreto 212 de 5 de marzo de 2026. Presidente de la República de Colombia. “Por el cual se adopta el Plan para la Reactivación Urgente, Productiva, Sostenible y Resiliente de sistemas agroalimentarios, cadenas de suministro y el derecho a la alimentación y los medios de vida rurales afectados en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante Decreto 0150 de 2026.”
- Ley 1876 de 29 diciembre de 2017 Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. “Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”

Estudios académicos

- Acosta, F. (2021) Tecnoceno. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida. Taurus
- Agrosavia (2023) Focos de Ciencia, tecnología e Innovación para el sector agropecuario colombiano. https://doi.org/10.21930/agrosavia.institutional384
- Alianza Bioversity International - CIAT. (2020). Seguridad alimentaria y nutricional en Colombia: Capacidades científicas y tecnológicas territoriales. CGIAR. https://cgspace.cgiar.org/bitstreams/65d18ab9-b6e8-47cc-a501-b4790cd2f275/download
- Alianza Biodiveristy & CIAT (2025) Impulsando la ciencia y la innovación para lograr sistemas alimentarios sostenibles. https://alliancebioversityciat.org/sites/default/files/documents/brief-colombia_junio-2025-sp.pdf
- Arias, M & Alarcón, S. (2019) Sistemas regionales de innovación agroalimentarios de Colombia: un análisis factorial y de clúster para la industria. Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 16, núm. 84, 2019. Pontificia Universidad Javeriana. DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr16-84.sria
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- CORPOICA (2015) Ciencia, tecnología e innovación en el sector agropecuario Propuesta de una Estrategia Nacional de Innovación Agropecuaria que promueva la mejora en la productividad y competitividad del sector. Misión para la transformación en el campo. https://repository.agrosavia.co/server/api/core/bitstreams/f2fcf3e3-fd59-4147-b16f-17fc6fbf611a/content
- Cusva, A., Jiménez, G., López, J. y Qujano, N. (2024). Diseño y evaluación de sistemas AgroPV en zonas agrícolas de Colombia. Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales, 10, https://doi.org/10.53010/nys10.02

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, & Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2016). Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (PECTIA) 2017-2027. Colciencias; Corpoica. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/pectia-2017-actualizado.pdf
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (2017-2027) https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/pectia-2017-actualizado.pdf
- La Reforma Rural Integral (RRI) https://portalparalapaz.gov.co/rri/
- Marin Bareño, L. (2021). Innovación Local: Hacia la gestión del sistema agroalimentario como un bien común. El caso de la Asociación Red Agroecológica Campesina – ARAC. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/4382
- Mideros Bastidas, M.F., Dabat-Partiot, M.H. (2024). Innovación agroalimentaria: la ciencia y la tecnología frente al cambio climático y la seguridad alimentaria de los territorios. Naturaleza y Sociedad. Desafios Medioambientales, 10, https://doi.org/10.53010/nys10.00
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2021). Documentación de experiencias de Sistemas Territoriales de Innovación como herramientas para la puesta en marcha del SNIA. FAO; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. http://sembrandocapacidades.fao.org.co/wp-content/uploads/2021/11/V-FINAL-DOCUMENTO-STI-ESPAN%CC%83OL-V-WEB.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2022). Propuesta de agenda de investigación, desarrollo e innovación para la agroecología en Colombia. FAO; Agencia Brasileña de Cooperación. https://sembrandocapacidades.fao.org.co/documentos/
- Ramírez-Gómez, C. A., & Restrepo-Méndez, J. D. (2023). Innovaciones sociales y lecciones en seguridad alimentaria municipal derivadas de la crisis por COVID-19 en Colombia. Administración y Desarrollo, 53(1), 45-62. https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/834/663
- Svampa, M. (2025) Policrisis. Siglo veintiuno editores, Argentina S.A.

El Campo como agente y territorio de paz

Recomendación

Reconocer y fortalecer el campo como agente y territorio de paz. Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 una estrategia de “El Campo como agente y territorio de paz”, orientada a reconocer y fortalecer al campesinado y a las comunidades rurales como actores fundamentales de la construcción y sostenibilidad de la paz territorial.

La estrategia debe articular la producción de alimentos, la garantía del derecho humano a la alimentación y a la nutrición adecuada DHANA, el desarrollo humano rural, la protección de la biodiversidad, la adaptación y la mitigación del cambio climático, la convivencia comunitaria y la gobernanza territorial, entendiendo que estas funciones se fortalecen cuando el campesinado y las comunidades rurales pueden vivir, producir y cuidar sus territorios en condiciones de paz y seguridad.

La política debe pasar de considerar al campo únicamente como un territorio receptor de intervenciones de seguridad o de programas de desarrollo a reconocerlo también como sujeto activo de construcción de paz, aprovechando las capacidades organizativas, productivas, ambientales y comunitarias existentes en los territorios campesinos y rurales.

Para ello, el PND debería priorizar:

1. Fortalecer las formas comunitarias de gobernanza, convivencia y resolución de conflictos en territorios rurales.
2. Consolidar los PDET y sus instrumentos territoriales como mecanismos de construcción de paz y cierre de brechas.
3. Fortalecer las Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas, articulando sus planes de desarrollo sostenible con producción de alimentos, protección ambiental y convivencia.
4. Apoyar sistemas alimentarios campesinos, familiares y comunitarios, reconociéndolos simultáneamente como instrumentos de desarrollo rural y de construcción de paz.
5. Integrar la protección ambiental y la acción climática con la paz territorial, especialmente mediante agroecología, restauración, conservación comunitaria y manejo sostenible de los recursos naturales.
6. Proteger y fortalecer las organizaciones campesinas y sus liderazgos, garantizando su participación efectiva en las decisiones sobre el territorio.

El propósito no es afirmar que el campo colombiano se encuentre actualmente libre de violencias y conflictos, sino consolidar las condiciones sociales, económicas, ambientales, institucionales y comunitarias que permiten que los territorios campesinos y rurales sean espacios de convivencia, producción, cuidado y construcción de paz.

Insumos

- Presupuesto General de la Nación (PGN), asignaciones de las entidades competentes para la implementación de la Reforma Rural Integral, construcción de paz, desarrollo rural y protección ambiental. Financiación de programas nacionales de ANT, ART, MinAgricultura, MinAmbiente, DNP, etc.
- Sistema General de Regalías (SGR), particularmente los recursos destinados a proyectos de inversión en municipios PDET y la Asignación para la Paz.
- Fondo Colombia en Paz, creado mediante el CONPES 3850 de 2015.
- Recursos de inversión de la Agencia Nacional de Tierras para la implementación de la Reforma Rural Integral y el fortalecimiento de las territorialidades campesinas.
- Recursos de inversión de la Agencia de Renovación del Territorio para la implementación de los PDET y los PATR

- Recursos de cooperación internacional destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz, desarrollo rural, seguridad alimentaria, conservación y cambio climático.
- Recursos propios de departamentos y municipios, en el marco de sus competencias y planes de desarrollo territorial.
- Recursos sectoriales articulados en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural

Soporte

CONPES

- CONPES 3932 DE 2018, DNP (2018), Lineamientos para la articulación del Plan marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.
- CONPES 3850 de 2015, DNP (2015), Fondo Colombia en Paz.
- CONPES 4184 de 2026, DNP (2026), Política de Reforma Agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida.
- CONPES 4063 de 2021, DNP (2021), Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social.

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme;

- **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** y sus instrumentos territoriales: Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Observaciones de continuidad y de empalme: La ART en 2026 expidió la resolución 841 de 2026 mediante la cual se adoptó la revisión y actualización de los PATR de las 16 subregiones PDET. Por otra parte el informe de empalme de la ART señala expresamente la continuidad de los PDET y la ampliación de su vigencia hasta 2037.
- **Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y sus Planes de Desarrollo Sostenible (PDS).** Como figura territorial las ZRC son fundamentales en los procesos de construcción de paz territorial, desde el fortalecimiento de la vida comunitaria, asociativa y productiva. La continuidad de la promoción de estos procesos garantiza dinámicas de vida sostenible en los territorios. A su vez, articula poblaciones vulnerables en procesos de visibilización, restauración, acceso a tierras, desarrollo comunal y agropecuario.
- **Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR,** en particular los que tienen relación directa con territorios PDET, economías ilícitas, soberanía alimentaria o paz territorial.

Normas

- Acto legislativo 01 de 2023, reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección y de derechos.

- Ley 2539 de 2025, por la cual se promueve el acceso progresivo a la tierra para jóvenes rurales y se dictan otras disposiciones.

Propuestas que se hubieran incluido en el programa propuesto durante la campaña por el gobierno entrante;

Se recomienda reevaluar el enfoque del Plan Cosecha Solidaria y la Escuela de Emprendedores Rurales, hacia una visión integral del Campesinado. De igual manera, con un aterrizaje no en seguridad sino en condiciones y garantías para la construcción de paz.

Vigencias futuras que comprometan recursos para todo o parte del cuatrienio;

Existen proyectos de inversión y compromisos plurianuales asociados a la implementación del Acuerdo Final, cuyo seguimiento se realiza mediante el PMI/SIIPO. En el SIIPO se registra actualmente 601 proyectos de inversión y $129,5 billones estimados para la implementación de la paz.

Peticiones justificadas que hayan hecho los gremios del sector;

III Encuentro de organizaciones campesinas sobre la Dimensión Ambiental del campesinado, 11 y 12 de septiembre de 2026. Ideario para avanzar en el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado.

Estudios académicos;

- Betancourt-Santiago, M. (2025). Transición agroambiental como nuevo paradigma de conservación integral de la biodiversidad para la construcción de paz territorial en Colombia. Gestión y Ambiente, 28(1), 25. https://doi.org/10.15446/ga.v28n1.120202
- Castaño Orozco, C. S. (2024). Desafíos de la paz territorial en el suroccidente colombiano: ¿Cómo el campesinado hace frente a la promesa gubernamental? Trabajo Social, 26(2), 164–187. https://doi.org/10.15446/ts.v26n2.98720
- Gómez Zapata, Y., & Echeverri Uribe, N. (2025). Fortalecimiento económico-productivo en organizaciones campesinas de Antioquia. Una apuesta de paz territorial desde la agricultura de precisión y la gestión organizacional-comunitaria. Revista CEA, 11(27), e3385. https://doi.org/10.22430/24223182.3385
- Lederach, A. J. (2017). “The campesino was born for the campo”: A multispecies approach to territorial peace in Colombia. American Anthropologist, 119(4), 589–602. https://doi.org/10.1111/aman.12925
- Rodríguez Ramírez, L. A., & Maya Vélez, D. (2025). La paz es “ser campesina”. Construcción de paz ambiental en territorios campesinos de la Amazonía Colombiana. Análisis Político, 37(109), 6–28. https://doi.org/10.15446/anpol.v37n109.118412

Las expectativas sustentadas que hubieran formulado los departamentos o municipios;

Agencia de Renovación del Territorio. (2026). Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de las 16 subregiones PDET: revisión y actualización 2026.

Planes, programas o proyectos que cuenten con apoyo bi o multinacional o de multilateral;

Fondo Colombia en Paz / cooperación internacional para la construcción de paz

Decisiones judiciales que impliquen inflexibilidades.

Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia T-077 de 2026.

Dimensión ambiental y sostenible del campesinado y la producción

Recomendación

Reconocer y fortalecer la dimensión ambiental del campesinado

Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030 una política de **reconocimiento, protección y fortalecimiento de la dimensión ambiental del campesinado**, orientada a reconocer a las comunidades campesinas como actores fundamentales en la conservación de la biodiversidad, la protección del agua y los suelos, la adaptación al cambio climático, la restauración de ecosistemas y el uso sostenible de los bienes comunes.

La política deberá reconocer y apoyar las prácticas, conocimientos y formas de organización campesina que contribuyen al cuidado de los ecosistemas, y articularlas con los instrumentos de ordenamiento territorial, gestión ambiental, producción agropecuaria, acción climática y conservación de la biodiversidad.

El PND deberá priorizar:

1. **Reconocimiento de las prácticas campesinas de conservación y producción sostenible.**
2. **Fortalecimiento de la gobernanza ambiental comunitaria** y de la participación campesina en las decisiones que afectan sus territorios.
3. **Consolidación ambiental de las Zonas de Reserva Campesina y sus Planes de Desarrollo Sostenible, los TECAM y sus Planes de Vida y el fortalecimiento de las APPA.**
4. **Impulso de sistemas productivos agroecológicos, regenerativos y compatibles con la conservación.**
5. **Reconocimiento económico de los servicios ambientales y ecosistémicos** que prestan las comunidades campesinas.
6. **Participación efectiva del campesinado en la conservación, restauración y manejo de áreas de especial importancia ambiental.**
7. **Financiación de iniciativas campesinas de adaptación climática, restauración, conservación de biodiversidad, protección de fuentes hídricas y economía de la biodiversidad.**

La política deberá evitar que la conservación ambiental se traduzca en restricciones que desconozcan los derechos, medios de vida, conocimientos y territorialidades campesinas, y deberá promover soluciones concertadas entre la conservación, la producción y la permanencia digna en el territorio.

Insumos:

- Presupuesto General de la Nación – recursos de inversión de los sectores Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural.
- Sistema General de Regalías – recursos para proyectos de inversión ambiental, productiva y territorial.
- Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz, en el marco del Documento CONPES 3886 de 2017.
- Fondo Colombia en Paz – recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final y proyectos territoriales de construcción de paz.
- Recursos del Sistema Nacional Ambiental – SINA, incluidos recursos de las autoridades ambientales competentes.
- Recursos de cooperación internacional para biodiversidad, cambio climático, restauración, bosques y desarrollo rural sostenible.
- Recursos propios de departamentos y municipios destinados a gestión ambiental, desarrollo rural y adaptación al cambio climático.

Soporte

CONPES

- CONPES 4184 de 2026, DNP (2026). Política de reforma agraria: redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida.
- CONPES 4021 de 2020, DNP (2020), Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques. Tiene horizonte a 2030.
- CONPES 3934 de 2018, DNP (2018), Política de crecimiento verde.
- CONPES 3886 de 2017, DNP (2017), Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz.

Planes, programas y proyectos indicados por el gobierno saliente en el proceso de empalme;

- Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales – PNPSA
- Concesiones Forestales Campesinas, figura creada por el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 y reglamentada por la Resolución 0057 de 2025 de los Ministerios de Ambiente y Agricultura. Tiene como fin conservar y controlar la pérdida de bosque en conjunto con las comunidades, y promover la economía forestal comunitaria y la biodiversidad.
- ZRC y sus planes de desarrollo sostenible (PDS). La ANT establece que el PDS incorpora, entre otros, el ordenamiento ambiental y productivo, y que los programas y proyectos del PDS deben implementarse una vez constituida la ZRC.

- Programa de pequeñas donaciones del GEF-PPD.
- Páramos para la Vida. Proyecto con horizonte 2022 – 2027, orientado a conservación de páramos, biodiversidad, servicios ecosistémicos, reconversión productiva y gestión de conflictos socioambientales.

Normas

- Constitución Política, Artículo 64, modificado por acto legislativo 01 de 2023.
- Ley 99 de 1993, por la cual se creal el Ministerio del medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservaicón del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
- Ley 2294 de 2023, plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Peticiones justificadas que hayan hecho los gremios del sector;

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024), Relatoría de los espacios de participación y diálogo con el campesinado sobre la dimensión ambiental territorial del campesinado.
- Dimensión ambiental del campesinado, III Encuentro de organizaciones campesinas sobre Dimensión Ambiental del campesinado, 11 y 12 de septiembre de 2026. Ideario para avanzar en el reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado.
- FAO – ICAARD +20: Declaración final de la II Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural +20 (ICARRD +20), Cartagena de Indias, 28 de febrero de 2026.

Estudios académicos;

- Castaño Orozco, C. S. (2024). Zonas de Reserva Campesina y protección ambiental: Apuestas para la construcción de paz con justicia social. Trabajo Social.
- Coronado Delgado, S. A. (2014). Territorialidades campesinas y derechos ambientales: Oportunidades para su armonización. Revista Controversia, (202), 43–73. https://revistacontroversia.cinep.org.co/index.php/controversia/article/view/7
- Mesa Villamil, D. C., & Mesa Cuadros, G. (2020). Campesinado en páramos: Compatibilidad ambiental constitucional. Diálogos de Saberes, (52), 117–138. https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.52.2020.8647
- Ruiz Reyes, M. (2015). Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, (8), 45–60. https://doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1826

- Salazar-Villarreal, M. del C., Giraldo-Díaz, R., & Victorino-Ramírez, L. (2020). Prácticas agroecológicas de conservación del suelo en la Zona de Reserva Campesina –ZRC de Pradera, Valle del Cauca, Colombia. Libre Empresa, 17(2). https://doi.org/10.18041/1657-2815/libreempresa.2020v17n2.8014

Las expectativas sustentadas que hubieran formulado los departamentos o municipios;

- Páramos para la Vida. Gobernaciones de Cundinamarca, Nariño y Tolima.
- Territorios Sostenibles y Adaptados - Nariño.

Planes, programas o proyectos que cuenten con apoyo bi o multinacional o de multilateral;

- PNUD – Reino Unido: Comunidades Rurales por los Bosques. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2024). Comunidades rurales por los bosques: Cambio climático, uso y gestión sostenible de la biodiversidad.
- GEF – PNUD: Programa de pequeñas donaciones.
- GEF – PNUD: Páramos para la Vida
- GEF – PNUD: Corredor Biosur

Decisiones judiciales que impliquen inflexibilidades.

- Sentencia T-077 de 2026: el campo es una realidad geográfica, humana, cultural y económica, y el territorio campesino no puede reducirse a la propiedad de la tierra. Relación entre el territorio, la producción tradicional, la seguridad alimentaria, el ambiente y la participación en la toma de decisiones sobre los recursos naturales.
- Sentencia C-644 de 2012, antecedente para entender el campo como una realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica y no únicamente como espacio productivo.
- Sentencia C-300 de 2021: derecho al territorio campesino, participación en las decisiones que afectan al territorio y la relación entre las formas de vida campesina, la alimentación, el trabajo y el ambiente.
- La Sentencia C-277 de 2024 muestra que el deterioro de los ecosistemas puede afectar simultáneamente la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el trabajo y el ambiente sano de las poblaciones campesinas y pescadoras que dependen de prácticas tradicionales.
- La Sentencia C-266 de 2025 reproduce y reconoce el nuevo contenido constitucional del artículo 64 de la CPC. Entre ellos, la dimensión ambiental del campesinado y los derechos asociados como el ambiente sano, el agua, los recursos naturales y la diversidad biológica.

PROPUESTA 15

Presupuesto General de la Nación (PGN) – Documento de mínimos

Constanza Blanco Barón
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

1. Introducción:

En el marco del proyecto para contribuir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026 – 2030 se realizó un "barrido" de temas en los que se podrían proponer asuntos a considerar. Es necesario advertir, sin embargo, cuatros aspectos relacionados con el tema, que de alguna manera condicionan el análisis:

- El primero es que, en técnica de planeación, el presupuesto es un elemento que se formula una vez definidos los objetivos y metas de un determinado plan, y los correspondientes proyectos e instrumentos necesarios para su alcance. En el caso del PND la condición es que los proyectos que se emprendan deben tener las fuentes de financiación suficientes para su ejecución.

  En este ejercicio, sin embargo, planeación y presupuesto se están trabajando como cuestiones independientes, en parte por las limitaciones de la regulación que exige que el presupuesto sea aprobado antes de terminar la legislatura, mientras que las bases del PND son presentadas al Congreso en la siguiente vigencia. A esto se agrega que, mientras que la planeación se realiza para los siguientes cuatro años de la Administración, sin que se conozcan los resultados de tal planeación, el presupuesto que corresponde al siguiente año trae las previsiones que se realizaron para el último año del presente gobierno, que muestran en forma fehaciente resultados negativos, que de todas maneras pueden achacarse, incluso, a situaciones estructurales de las finanzas públicas que requieren ajustes urgentes.

- El segundo tema es que el proceso de presupuestación parte de un ejercicio realizado desde hace varios meses, que seguramente se hizo de acuerdo con los protocolos necesarios, que consiste en la elaboración de un anteproyecto en el que cada unidad dentro de la Administración central entregó sus necesidades de gasto y sus proyecciones de ingresos propios para la siguiente vigencia. Estas necesidades y proyecciones son consolidadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, y coordinadas con el Departamento Nacional de Planeación DNP en lo que respecta a inversión.

- En tercer lugar, teniendo en cuenta el "sinceramiento" del PGN presentado por el actual gobierno se pensaría que habría que revisar algunas de las partidas de ese ejercicio de presupuestación. Esto, en parte por la inflexibilidad de buena parte del presupuesto de gastos, lo que deja poco margen de maniobra para realizar ajustes.

- Otro aspecto es que lo que es verdaderamente relevante para la obtención de los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo de dicha planeación es el rubro correspondiente a la inversión pública. Esta, tiene una tendencia estructural negativa dada su escasa y decreciente participación en el PGN, y el tradicional "sesgo contra el gasto de

capital" que hace que la variable de ajuste del presupuesto termina siendo la disminución de las partidas para inversión[175].

Al respecto, es necesario analizar los aspectos atenientes a la programación de la inversión en el anterior plan de desarrollo, con el objeto de verificar proyectos pendientes y presupuesto no ejecutado, así como los compromisos adquiridos para las vigencias futuras.

- Por último, los resultados de la presupuestación están influidos por el contexto macroeconómico, en gran parte adverso, tanto en lo local, como en lo internacional. Lo que se defina en materia de presupuesto para la siguiente vigencia, esto es, 2027 y para las tres siguientes, tiene un impacto fundamental en asuntos como los aportes a la disminución del déficit fiscal, las expectativas respecto del regreso a la regla fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas y los resultados de agregados macroeconómicos, especialmente el PIB y la inflación. A esto se suman demandas de recursos para la reconstrucción en más de 400 municipios afectados por el terremoto del 10 de agosto.

[175] Dorado, Diego, "La inversión pública: un instrumento de política". Tesis doctoral. Doctorado en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, 2025.

2. Diez mínimos

De acuerdo con la metodología propuesta, a continuación, se plantean diez temas que deberían tener en cuenta para el proceso de planeación para el actual período presidencial.

2.1 Sostenibilidad fiscal y regla fiscal

La sostenibilidad fiscal es la capacidad de la Administración de manejar las finanzas públicas de una forma responsable, de manera que los ingresos permitan solventar los gastos actuales y futuros del Estado. Regla fiscal es como se denomina a los límites impuestos al gasto público, con el fin de disminuir las necesidades de endeudamiento, de forma que se asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este marco, lo conducente a fin de disminuir el déficit fiscal a niveles que permitan la sostenibilidad, en condiciones normales, sería limitar el gasto evitando erogaciones mayores a los ingresos recibidos de forma sostenible (revisión del déficit primario[176]); controlar la deuda en un nivel prudente en el mediano plazo; y contar sólo de manera extraordinaria, esto es en crisis o emergencias graves, con la cláusula de escape de la regla fiscal. No obstante, la situación que se prevé de déficit fiscal superior al 9% del PIB, así como el uso de la cláusula de escape de la regla fiscal que ya se hizo, hacen inviable a primera vista esta condición.

Según la ponencia aprobada por el Congreso de la República la semana anterior, el valor total del PGN de gastos para 2027 será de COP$634,9 billones, como se puede ver en el anexo. De este valor, COP$392,6 billones (el 61,9% del PGN) se apropiaron para gastos de funcionamiento, con un crecimiento del 7,3% en relación con el año anterior[177]; COP$155,4 billones (el 24,5% del PGN) corresponden a servicio de la deuda, valor mayor en un 54,7% al de 2026; y finalmente, a inversión solamente se destinarán COP$86,9 billones (el 13,7% del PGN), registrando una disminución del 2,8% en relación con lo previsto para 2026[178].

Entre las cuestiones a destacar de estas cifras y la potencial afectación a la sostenibilidad fiscal están: (i) las consecuencias negativas de un gasto público significativo, casi las dos terceras partes del presupuesto, frente a bajas expectativas de crecimiento económico; (ii) preocupantes cifras de déficit primario de 4,5% del PIB y de déficit total de 9,4% del PIB; (iii) un rubro de nómina que corresponde al 11,3% del presupuesto, frente al 13,7% destinado a inversión, con consecuencias previsibles de bajo impacto en el logro de los objetivos que se propongan, y (iv) un valor de servicio de la deuda que es casi la cuarta parte del presupuesto, cerca del doble de lo asignado para inversión.

---

[176] El déficit fiscal primario se define como ingresos menos gastos sin contar servicio de la deuda.

[177] Este valor incluye las transferencias por un valor de COP$297,0 billones, con un incremento del 8,7% en relación con la apropiación para 2026, dentro de las cuales, a su vez, se encuentran los recursos del Sistema General de Participaciones SGP (Ley 715 de 2001) que se asignan a los entes territoriales. Estas transferencias son de orden constitucional y están destinadas a financiar salud, educación y saneamiento básico, además de otros gastos de departamentos, municipios y distritos Este aspecto será retomado posteriormente.

[178] Ver el valor del presupuesto en: Presidencia de la República, “Gobierno radica presupuesto de la verdad para 2027”, en Gobierno radica Presupuesto de la Verdad para 2027 por $635 billones . La composición del presupuesto está en: MHCP, “Mensaje Presidencial PGN 2027” descargado de la página del Ministerio, que actualmente no está disponible.

Otro aspecto que necesariamente se destaca es la ya mencionada inflexibilidad de gran parte de las partidas presupuestales, esto es, de los gastos que ya están legal o contractualmente comprometidos, como son las transferencias, las pensiones, el régimen de aseguramiento en salud, la nómina, las vigencias futuras y el servicio de la deuda, entre otros. Se ha calculado un 93% de inflexibilidad en el total del gasto público[179], lo que complica los planes de ajuste del presupuesto que se quieran emprender.

De otro lado, el PND debería garantizar que las metas de inversión sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la trayectoria de deuda pública y las necesidades en esta materia, y las restricciones a abordar para regresar a la regla fiscal. La brecha entre las promesas electorales que se intentan cumplir ("ambición programática") y la capacidad financiera de la Nación constituye uno de los principales riesgos en el desarrollo e implementación de los compromisos presupuestales.

Por último, no se visualizan en el presupuesto en forma clara pero sí deberían ser considerados en la estructuración del PND, asuntos cruciales correspondientes a la transición energética, el cierre de brechas en acceso a tecnología y las implicaciones de la inversión de la curva demográfica y en equidad intergeneracional, entre otros.

2.2 Calidad y eficiencia del gasto público

Según el índice de seguimiento de la economía ISE calculado por el DANE, el crecimiento del PIB para el segundo trimestre de 2026 fue empujado en forma importante por el gasto público, cuyo valor agregado creció en el segundo trimestre un 10,0% en la medición anual, y un 12,8% en relación con el primer trimestre del año[180].

Tradicionalmente la medición de eficacia, esto es, la obtención de los resultados esperados ha sido escasa, o dichos resultados no son públicos. En cuanto a eficiencia, tampoco se conocen mediciones que indiquen qué tan productivos son los gastos al considerar la obtención de los resultados de la planeación.

Lo que sí es fundamental en un proceso de planeación es mejorar la relación entre el gasto realmente ejecutado y los resultados obtenidos que se puedan verificar. Esto debería estar coordinado con los objetivos de desarrollo que se dispongan en las bases de la planeación.

2.3 Diversificación de fuentes de financiamiento del desarrollo

Visto lo anterior, la financiación de las prioridades del Gobierno no puede depender exclusivamente del presupuesto nacional. Es necesario fortalecer mecanismos como crédito de organismos multilaterales (IMF, BM, BIRF, CFI, CAF); emisiones de bonos etiquetados (verdes, sociales y sostenibles) tanto por el sector central de la administración, como de las entidades descentralizadas; entre otros.

En cuanto al endeudamiento, el actual estatus es el de puesta en vigencia del escape a la regla fiscal. Esto ya ha traído consecuencias por el impacto en el riesgo país con implicaciones en los mercados; el efecto en inflación que llevaría al Banco

[179] Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Análisis de la calidad del gasto público en Colombia. Diagnóstico de la estructura del Gasto y Lineamientos para una asignación más estratégica de los recursos públicos", agosto de 2026. Disponible en: analisis-de-la-calidad-del-gasto-publico-en-colombia.

[180] DANE, "Producto interno bruto PIB segundo trimestre de 2026, Boletín técnico", 18 de agosto de 2026, disponible en bol-PIB-IItrim2026.pdf

de la República a intervenir. Igualmente, es crucial revisar el entorno y los cambios que se vienen presentando en la geopolítica global, que pueden incidir en modificaciones importantes en el presupuesto[181].

Al respecto, se resalta que la fuente de financiación que se sigue considerando como viable es aumentar la deuda pública, punto que ya de por sí genera dudas respecto de la sostenibilidad fiscal. A junio de 2026 el valor total de dicha deuda pública se calcula en COP$1.167,0 billones, que corresponde al 60,5% del PIB, compuesta en un 77,1% por deuda interna (títulos de la tesorería TES) y un 22,9% por deuda externa (bonos soberanos)[182]. Como se dijo, el valor presupuestado para la atención de dicha deuda presupuestado para 2027 es de COP$155,4 billones, con un crecimiento de más del 50% en relación con el período anterior.

Otro aspecto de la diversificación de fuentes de financiación para la planeación del desarrollo tiene que ver con la descentralización, y es la disponibilidad de recursos de regalías, los que, desde luego, no hacen parte del presupuesto nacional. En este caso se requiere construir o activar canales de cooperación entre el sector central de la Administración y los entes territoriales, a fin de aprovechar de la mejor manera estos recursos.

Los recursos de regalías aprobados por el Congreso para el bienio 2025-2026 fueron por valor de COP$30,9 billones[183], los que, si bien no parecen una cantidad significativa, sí deberían entrar en las consideraciones de recursos y competencias de los entes territoriales, a los que se transfiere un rubro importante de gastos del PGN[184]. A este respecto, es necesario activar de nuevo un proyecto de delimitación de competencias entre el sector central de la administración y los de los entes territoriales, teniendo en cuenta que el último proyecto fue archivado por el Congreso.

2.4 Fortalecimiento de los ingresos públicos

La fuente principal de ingresos del Estado son los impuestos. Al respecto, puntos a considerar en una necesaria reforma tributaria dado el déficit fiscal primario, que, como se viene insistiendo desde hace mucho debe ser estructural. Hay que revisar la sostenibilidad de los ingresos tributarios, ampliar bases gravables, reducir evasión y elusión, y mejorar la eficiencia del recaudo para asegurar recursos permanentes para las apuestas estratégicas del desarrollo.

Puntos a considerar es la revisión de la inclusión de programas de obras por impuestos, así como los resultados de anteriores propuestas de corregir evasión y elusión.

Está pendiente la presentación de una reforma tributaria por parte del actual gobierno.

---

[181] A lo anterior se agrega considerar la posibilidad de emitir bonos con destinación específica a atender situaciones puntuales, como la catástrofe causada por el terremoto del Chocó.

[182] Esto, según información de fuentes secundarias (como Visión Davivienda, jun 2026, disponible en: La deuda bruta alcanzó COP 1,167 billones). Esto, por cuanto la página del Ministerio de Hacienda no está disponible.

[183] Esto por la Ley 284 de 2024. Ver en Departamento Nacional de Planeación DNP, "Congreso de la República aprueba presupuesto del bienio 2025-2026 del Sistema Nacional de Regalías. Disponible en: Congreso de la República aprueba presupuesto del bienio 2025 – 2026 del Sistema General de Regalías

[184] Dentro del rubro de Transferencias se encuentran los recursos asignados a los entes territoriales por el SGP. Estos recursos deberían acompasarse con las modificaciones a las competencias de departamentos, municipios y distritos, tal como ya se indicó. Está pendiente de definir lo relativo al Proyecto de Ley de Competencias, lo que se torna urgente dada la entrada en vigencia del Acto Legislativo 03 de 2024 que reformó el SGP.

2.5 Gestión de riesgos fiscales y pasivos contingentes

El PND debe incorporar una visión integral de riesgos asociados a litigios, garantías estatales, APP, empresas públicas, subsidios y eventos climáticos. La gestión preventiva de estos riesgos es clave para preservar la estabilidad financiera del Estado.

Aspectos ineludibles son los desfases en la provisión de fondos para atender temas como los recursos para las pensiones, en particular lo necesario para completar los fondos para Colpensiones; el déficit del sistema de salud en general, y, en particular, lo correspondiente a los maestros; los litigios en contra del Estado actuales y fallos de la Corte Constitucional, entre otros contingentes.

2.6 Modernización del sistema de inversión pública

El rubro de inversión pública se considera el más relevante en cuanto a la consecución de las metas de desarrollo, pero es de tener en cuenta: (i) su escasa participación en el total presupuestado y el tradicional “sesgo en contra de la inversión”, que hace tiempo dejó de considerarse FIBKF; (ii) la tendencia de déficit primario sobre PIB es creciente y se proyecta al alza, frente a dos aspectos: aumento significativo del gasto público y menor expectativa de crecimiento económico; (iii) consecuentemente, la tendencia al endeudamiento es creciente, generando una deuda sobre PIB preocupante; (iv) no se visualizan claramente en el presupuesto asuntos cruciales como son la transición energética, el cierre de brechas en acceso a tecnología, entre otros; y (v) es necesario incluir dos temas aun no evidentes en el presupuesto, como son asuntos relativos a equidad intergeneracional y cambio demográfico, cuyos efectos ya se están viendo.

La proporción de la inversión respecto del total del presupuesto y del PIB es estructuralmente decreciente. Se requiere revertir esta tendencia, involucrando inversión para desarrollo tecnológico de la 4RI,

Es prioritario fortalecer la articulación entre planeación, presupuesto y seguimiento de proyectos mediante herramientas como el Banco de Programas y Proyectos y la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), reduciendo tiempos de estructuración y ejecución.

2.7 Desarrollo territorial y cierre de brechas regionales

El financiamiento del desarrollo debe priorizar territorios con mayores déficits en infraestructura, servicios públicos y capacidades institucionales. Esto implica mejorar los mecanismos de concurrencia entre Nación, departamentos y municipios.

A este respecto, se requiere redefinir claramente las competencias en materia de gasto que deberían asumir los territorios, teniendo en cuenta lo establecido en el SGP y los importantes recursos apropiados por esta vía para transferencias a los entes territoriales en el PGN.

El Sistema General de Participaciones SGP fue reformado por el Acto Legislativo 03 de 2024, que, entre otras cuestiones, aumentó las transferencias de la Nación a los entes territoriales del 20,0% al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación, al 39,5%. A este respecto, el Banco de la República advirtió sobre los impactos fiscal y macroeconómico de tal reforma, indicando que, en ausencia de una disminución del gasto del gobierno central por la reasignación de competencias a

departamentos, municipios y distritos, se tendrá un efecto de deuda creciente y la necesidad de mayores esfuerzos para regresar a la regla fiscal, con implicaciones de mayor riesgo en materia de sostenibilidad fiscal[185].

De otro lado, hay tres aspectos que si bien, no tienen directa incidencia en el PGN, sí pueden ser considerados en el proceso de elaborar las bases de la planeación que se está realizando. Dichos temas son: el fortalecimiento de las APP, la movilización de capital privado y un aspecto de transparencia, gobernanza y seguimiento.

2.8 Fortalecimiento del modelo de Asociaciones Público-Privadas (APP)

Las APP deben evolucionar hacia esquemas que no se concentren únicamente en infraestructura de transporte, sino que incorporen sectores como salud, educación, agua, energía, logística y transformación digital, con adecuada distribución de riesgos.

2.9 Movilización de capital privado para objetivos de desarrollo

El PND debería diseñar incentivos para atraer inversión institucional, fondos de pensiones, banca de desarrollo y capital privado hacia proyectos estratégicos, especialmente aquellos relacionados con transición energética, adaptación climática y desarrollo productivo.

2.10 Gobernanza, transparencia y seguimiento financiero

La ejecución efectiva del PND requiere sistemas robustos de monitoreo, trazabilidad presupuestal, datos abiertos y rendición de cuentas. La transparencia es un factor decisivo para atraer inversionistas privados y organismos multilaterales.

Contacto: constanza.blanco@uexternado.edu.co

SIGUEN ANEXOS.

[185] Tejeiro, Juan, et. al. “Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones SGP”. Borradores de Economía, Núm. 1286 de 2024. Disponible en: content.

ANEXO 1 Marco legal Bases PND

Norma	Descripción
Ley 152 de 1994	Ley orgánica del PND
Ley 489 de 1998	Organización y financiamiento de la administración pública
Ley 1759 de 2015	Promoción y protección de la participación ciudadana
Decreto 1893 de 2021	Estructura y funciones del DNP
Acto Legislativo 1 de 2023	Protección constitucional al campesinado
Ley 1909 de 2018	Estatuto de oposición política
Convenio 169 de la OIT	Consultas a pueblos y comunidades étnicas

Fuente: Circular 27-4 del 7 Sep. 2026

ANEXO 2 Cronograma Bases PND

Tabla 1. Cronograma de elaboración del PND 2026- 2030

Fase	Hitos	Fecha inicio	Fecha final
Alistamiento y diagnóstico	Designación de delegados por parte de los sectores	09 de septiembre	09 de septiembre
Construcción de las Bases, Indicadores, Metas y PPI	Identificación de iniciativas estratégicas por sector de acuerdo con las líneas programáticas propuestas	07 de septiembre	14 de septiembre
	Ciclo de aprobación de prefichas de indicadores	14 de septiembre	14 de noviembre
	Mesas de coordinación sectoriales	18 de septiembre	24 de septiembre
	Primer borrador bases del PND	25 de septiembre	28 de septiembre
	Alistamiento de la estrategia de participación	25 de septiembre	30 de septiembre
	Alineación final entre iniciativas y estructura programática del PND	29 de septiembre	01 de octubre
	Alineación entre catálogo programático y de productos con la estructura programática del PND	02 de octubre	16 de octubre
	Programación presupuestal del PPI para la fuente del Presupuesto General de la Nación (PGN) en la PIIP	26 de octubre	4 de noviembre
	Desarrollo de la estrategia de participación	1 de octubre	31 de octubre
	Validación final del documento borrador de bases por parte del equipo coordinador del PND	06 de octubre	09 de octubre
	Presentación al CONFIS	03 de noviembre	03 de noviembre
	Presentación al CONPES	06 de noviembre	06 de noviembre
	Consolidación final de las bases	12 de noviembre	12 de noviembre
	Sistematización de la estrategia de participación	1 de noviembre	15 de noviembre
	Entrega de las bases del PND al CNP y envío al Congreso	15 de noviembre	15 de noviembre
	Retroalimentación a los actores de la estrategia de participación	16 de noviembre	15 de diciembre
	Entrega del concepto del CNP al Gobierno Nacional	10 de enero de 2027	10 de enero de 2027
	Audiencias públicas del PPI	18 de noviembre	29 de enero de 2027
	Alistamiento por parte del DNP a los sectores para el desarrollo de la CPLI	21 de septiembre	22 de septiembre
	Concertación de la Ruta Metodológica de la CPLI	12 de octubre	16 de octubre

	Instalación de la CPLI	2 de noviembre	6 de noviembre
	Mesas de concertación de los acuerdos del PND con los Pueblos y comunidades étnicas	11 de enero de 2027	22 de enero de 2027
Articulado y trámite	Recepción y primera revisión técnica-jurídica	07 de septiembre	30 de septiembre
	Ajustes y armonización sectorial	16 de noviembre	20 de enero de 2027
	Consolidación y aval de Presidencia	23 de enero de 2027	30 de enero de 2027
	Radicación formal ante el Congreso	05 de febrero de 2027	06 de febrero de 2027

Fuente: Circular 27-4 del 7 Sep. 2026

Universidad Externado de Colombia

ANEXO 3: Estructura programática:

#	Eje Programático	Temas asociados
1	**Reconstrucción**. Descripción: Mitigación de vulnerabilidades, recuperación de infraestructura física y reactivación económica de las zonas afectadas.	1.1 Reconstrucción física del occidente colombiano 1.2 Recuperación productiva de los territorios afectados 1.3 Prevención y adaptación 1.4 Financiación de la reconstrucción
2	**Seguridad y Paz** Descripción: Despliegue estratégico para garantizar el monopolio de la fuerza y desarticular las finanzas de economías ilícitas	2.1 Control territorial y monopolio de la fuerza 2.2 Desfinanciación del crimen 2.3 Economías ilegales 2.4 Justicia efectiva y sistema penitenciario 2.5 Seguridad ciudadana 2.6 Política frente a grupos armados 2.7. Transformación de los territorios que más han sufrido la guerra 2.8. Minas Antipersonal 2.9. Oportunidades para las víctimas 2.10 Convivencia, reconciliación y protección
3	**Responsabilidad fiscal y**	3.1 Reducción y modernización del Estado 3.2 Lucha contra la corrupción 3.3 Transparencia de la contratación

#	Eje Programático	Temas asociados
	Administración Estado Descripción: Optimización de la arquitectura estatal mediante la implementación de modelos de gestión pública por resultados	3.4 Gestión pública por resultados 3.5 Política Exterior 3.6 Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal
4	**Productividad y Recursos para el desarrollo** Descripción: Estructuración de un modelo de desarrollo fundamentado en la responsabilidad fiscal, el fomento a la inversión privada y la formalización laboral.	4.1 Recuperación de la inversión privada 4.2 Reactivación, inversión y empleo formal 4.3 Campo productivo 4.4 Empresas y MIPYMES 4.5 Transformación productiva e industria 4.6 Ciencia, tecnología e innovación productiva 4.7 Transformación digital y conectividad 4.8 Comercio e inserción internacional 4.9 Turismo 4.10 Seguridad y soberanía energética 4.11 Minerales estratégicos 4.12 Agua, biodiversidad y comunidad 4.13 Energías del futuro 4.14 Conectividad Infraestructura como motor de crecimiento
5	**Desarrollo social** Descripción: Diseño y ejecución de políticas públicas orientadas mejorar el bienestar de la población.	5.1 Salud para la familia 5.2 Educación y formación para el trabajo 5.3 Dignidad para personas con discapacidad, cuidadores, veteranos y adultos mayores 5.4 Mujeres, cuidado y equidad 5.5 Vivienda y propiedad 5.6 Cultura y Deporte 5.7 Bienestar Animal

Fuente: Circular 27-4 del 7 Sep. 2026

ANEXO 4: Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2027

Hacienda

PRESUPUES
GENERAL
DE LA NACI

Cuadro 1.6.1. Presupuesto General de la Nación 2026-2027

Miles de millones de pesos

Concepto	2026*	2027 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			27/26	2026	2027
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	**365.897**	**392.560**	**7,3**	**18,2**	**18,5**
Gastos de personal	66.803	72.289	8,2	3,3	3,4
Adquisición de Bienes y Servicios	20.756	17.882	(13,8)	1,0	0,8
Transferencias	273.662	297.565	8,7	13,6	14,0
Gastos de Comercialización y Producción	2.206	2.302	4,3	0,1	0,1
Adquisición de Activos Financieros	760	807	6,3	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	378	360	(4,8)	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.332	1.354	1,7	0,1	0,1
SERVICIO DE LA DEUDA	**100.450**	**155.432**	**54,7**	**5,0**	**7,3**
Principal	**27.616**	**58.272**	**111,0**	**1,4**	**2,7**
Acuerdos Marco de Retribución	534	990	85,2	0,0	0,0
Resto de gasto del Principal de la Deuda	27.082	57.282	111,5	1,3	2,7
Intereses	**68.765**	**94.421**	**37,3**	**3,4**	**4,4**
Comisiones y otros gastos	**1.404**	**311**	**(77,8)**	**0,1**	**0,0**
Fondo de Contingencias	**2.665**	**2.429**	**(8,9)**	**0,1**	**0,1**
INVERSIÓN	**89.472**	**86.960**	**(2,8)**	**4,4**	**4,1**
TOTAL	**555.818**	**634.952**	**14,2**	**27,6**	**29,9**
TOTAL SIN DEUDA	**455.369**	**479.520**	**5,3**	**22,6**	**22,6**

*Apropiación vigente a 30 de junio

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

PROPUESTA 16

Documento de mínimos para el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030. Sector Servicios Públicos: energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo

Andres Ospina Riaño
Ricardo Felipe Hererra
Paula Sánchez Guzmán
Observatorio de Servicios Públicos
Facultad de Derecho

Servicios Públicos de Energía y Gas

Introducción

El sector eléctrico enfrenta simultáneamente retos de suficiencia y confiabilidad, retrasos en la entrada de infraestructura, demoras en trámites ambientales y sociales, y tensiones en la cadena de pagos. En ese contexto, el Plan Nacional de Desarrollo debe combinar medidas de corto plazo que eviten una crisis de abastecimiento o de liquidez con reformas estructurales que permitan recuperar la capacidad de planeación, inversión y ejecución del sector.

Las diez prioridades que se presentan a continuación buscan ofrecer un documento de mínimos. Para cada una se identifica qué debería incorporarse en el PND, la entidad llamada a liderar y las que deberían apoyar su implementación, el procedimiento sugerido y las fuentes o instrumentos de financiación. El enfoque parte de cuatro ejes estructurales -confiabilidad, licenciamiento, armonización entre transmisión y generación, y sostenibilidad de la cadena de pagos- y los complementa con medidas sobre subsidios, seguridad energética, abastecimiento de gas, institucionalidad regulatoria y estabilidad para la inversión.

1. Marco definitivo de confiabilidad

Qué incluir	Ordenar una revisión integral del esquema de confiabilidad, incluido el Cargo por Confiabilidad, con reglas permanentes, un tratamiento coherente del precio de escasez, actualización del Estatuto de Racionamiento y un calendario plurianual de subastas de energía firme abierto a todas las tecnologías que puedan aportar confiabilidad, incluido el almacenamiento.
Quién lidera	CREG. Apoyo de Ministerio de Minas y Energía y UPME; XM como proveedor de información operativa y de mercado.
Cómo proceder	Adoptar una agenda regulatoria dentro de los primeros tres meses de vigencia del Plan y expedir las reglas definitivas dentro de los doce meses siguientes. El PND debería exigir que las medidas transitorias sean sustituidas por un marco estable y previsible y que se respeten las Obligaciones de Energía Firme ya asignadas.
Financiación	Presupuesto ordinario de la CREG y de las entidades sectoriales. En principio, no requiere apropiaciones fiscales adicionales.

2. Planeación de suficiencia energética de largo plazo

Qué incluir	Institucionalizar una evaluación anual de suficiencia del sistema con horizonte mínimo de diez años, que integre energía firme, proyecciones de demanda, disponibilidad de transmisión, entrada real de proyectos, almacenamiento y disponibilidad de combustibles.
Quién lidera	Ministerio de Minas y Energía y UPME. Apoyo de CREG y XM.
Cómo proceder	Publicar anualmente el balance de suficiencia y fijar umbrales objetivos que activen revisiones regulatorias o medidas de política cuando se identifiquen déficits futuros. El ejercicio debe utilizar escenarios transparentes y metodología replicable.
Financiación	Recursos ordinarios del Ministerio de Minas y Energía, UPME, CREG y XM. No exige, por sí mismo, una nueva fuente fiscal.

3. Licenciamiento ambiental proporcional y oportuno

Qué incluir	Incorporar un esquema de licenciamiento diferencial que mantenga la rigurosidad ambiental, pero ajuste estudios, etapas, cargas de información y tiempos a la magnitud del impacto y al nivel de riesgo de cada proyecto.
Quién lidera	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ANLA. Apoyo de los institutos del SINA y de las autoridades ambientales competentes.
Cómo proceder	Expedir la reglamentación durante el primer año del Plan. El modelo debe clasificar proyectos por impacto y riesgo, simplificar exigencias para proyectos de menor complejidad y concentrar la capacidad institucional en los proyectos de mayor impacto, sin reducir estándares de protección ambiental.
Financiación	Presupuestos ordinarios del sector ambiente y recursos incluidos en sus planes de inversión. No debería implicar un gasto fiscal estructural nuevo.

4. Trámites ambientales y sociales coordinados y trazables

Qué incluir	Establecer un modelo de trámites paralelos, interoperables y trazables para permisos ambientales y sociales, evitando solicitar dos veces la misma información. Debe incluir un expediente integrado para licencia y sustracción de reserva cuando corresponda, fortalecimiento de VITAL y una línea base ambiental pública.
Quién lidera	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ANLA; Ministerio del Interior para consulta previa. Coordinación del Gobierno nacional.
Cómo proceder	Definir un cronograma único para los trámites que puedan adelantarse simultáneamente, interoperabilidad entre plataformas y entidades, y reglas para reutilizar información ya validada. La certificación y los procedimientos asociados a consulta previa deben correr en paralelo cuando jurídicamente sea posible.

Financiación	Recursos ordinarios de las entidades y programas de transformación digital del Estado. La línea base ambiental puede incorporarse a los planes de inversión del sector ambiente.

5. Armonización entre generación y transmisión

Qué incluir	Establecer que cada proyecto de generación conozca una fecha pública y exigible para las obras de red de las cuales depende y que el atraso de la transmisión no se traduzca automáticamente en sanciones, pérdida de garantías o incumplimientos para el generador que sí cumplió sus obligaciones.
Quién lidera	Ministerio de Minas y Energía, UPME y CREG. XM debe apoyar el registro y seguimiento de las fechas y causas de retraso.
Cómo proceder	Crear un registro público de fechas, hitos, responsables, cambios y causas de atraso; expedir reglas para ajustar fechas y garantías cuando el incumplimiento sea atribuible a la red; revisar los criterios de asignación de capacidad de conexión y permitir que los generadores adelanten determinadas obras cuando ello resulte eficiente y jurídicamente viable.
Financiación	Principalmente recursos regulatorios y de planeación. Las obras de infraestructura se financiarán conforme a los mecanismos de remuneración y esquemas de inversión aplicables a transmisión y conexión.

6. Saneamiento de la cadena de pagos y solución estructural para mercados críticos

Qué incluir	Incluir medidas para el pago oportuno de subsidios y obligaciones estatales, así como instrumentos que permitan transformar cartera vencida del mercado en liquidez inmediata para los acreedores, evitando que los generadores financien indefinidamente déficits de comercializadores o distribuidores intervenidos.
Quién lidera	Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía. Apoyo de CREG, SSPD, XM y, cuando corresponda, FDN u otras entidades financieras públicas.
Cómo proceder	Adoptar un plan verificable de pago de obligaciones estatales; habilitar patrimonios autónomos u otros vehículos para adquirir cartera y financiarla en el mercado; condicionar apoyos a metas de gestión; y definir un modelo definitivo para el Caribe y demás mercados críticos.
Financiación	Presupuesto General de la Nación para obligaciones legalmente a cargo del Estado; mercado de capitales; garantías o contragarantías de la Nación cuando proceda; recuperación de cartera y mecanismos regulados de repago, siempre con evaluación de impacto tarifario y fiscal.

7. Sostenibilidad de subsidios y tratamiento de saldos tarifarios

Qué incluir	Revisar integralmente la sostenibilidad del sistema de subsidios y los saldos acumulados por mecanismos de diferimiento tarifario, diferenciando claramente la política social de subsidios de los problemas de caja o financiación empresarial.
Quién lidera	Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía. Apoyo de DNP, CREG y SSPD.
Cómo proceder	Realizar durante el primer año un diagnóstico fiscal y regulatorio, definir una senda plurianual de apropiación y pago de subsidios, mejorar la focalización y establecer reglas que impidan la acumulación recurrente de saldos sin fuente cierta de financiación.
Financiación	Presupuesto General de la Nación para subsidios legalmente reconocidos; recuperación de cartera; instrumentos de financiación y, únicamente cuando exista habilitación legal y justificación regulatoria, mecanismos tarifarios de repago.

8. Seguridad energética, infraestructura crítica y abastecimiento de gas

Qué incluir	Reconocer expresamente la seguridad energética como objetivo transversal del PND, incluyendo la protección de infraestructura crítica y la disponibilidad de combustibles que respaldan la generación firme, especialmente en escenarios de hidrología crítica.
Quién lidera	Ministerio de Minas y Energía. Apoyo de Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, UPME, autoridades territoriales y entidades competentes del sector gas.
Cómo proceder	Identificar infraestructura crítica, establecer protocolos de continuidad y respuesta, articular la planeación eléctrica y de gas, y realizar seguimiento periódico a infraestructura, contratos, inventarios y condiciones logísticas necesarias para respaldar la generación térmica.
Financiación	Presupuestos sectoriales de seguridad y energía; inversión privada; mecanismos regulatorios de remuneración de infraestructura cuando correspondan; financiación de proyectos estratégicos mediante instrumentos públicos y privados.

9. Fortalecimiento de la independencia y capacidad técnica del regulador

Qué incluir	Incorporar medidas de gobernanza que fortalezcan la autonomía técnica, estabilidad institucional y capacidad operativa de la CREG, reduciendo la dependencia de respuestas regulatorias transitorias y mejorando la calidad de la planeación normativa.
Quién lidera	Gobierno nacional y Congreso de la República, dentro de sus respectivas competencias. CREG y DNP como soporte técnico.

Cómo proceder	Revisar la gobernanza, los mecanismos de designación, la estabilidad de los expertos, las capacidades técnicas y presupuestales y la planeación regulatoria. Las materias sometidas a reserva de ley o que modifiquen elementos esenciales del diseño institucional deben tramitarse por el Congreso y no sustituirse mediante simples disposiciones reglamentarias.
Financiación	Presupuesto ordinario de la CREG y recursos institucionales del sector. Las reformas de gobernanza no requieren necesariamente gasto fiscal adicional, aunque sí pueden demandar fortalecimiento técnico y presupuestal.

10. Estabilidad regulatoria y condiciones para la inversión de largo plazo

Qué incluir	Incorporar en las bases del Plan un compromiso de previsibilidad regulatoria, evaluación de impacto, reglas claras de transición y respeto por situaciones jurídicas consolidadas, especialmente para proyectos intensivos en capital y con horizontes de recuperación de largo plazo.
Quién lidera	Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP y CREG. Congreso de la República cuando se requieran instrumentos de estabilidad con rango legal.
Cómo proceder	Adoptar agendas regulatorias plurianuales, análisis de impacto normativo, períodos de transición suficientes y coordinación interinstitucional. Los mecanismos de estabilidad de mayor alcance deben desarrollarse mediante legislación independiente, sin pretender congelar la regulación ni limitar las competencias constitucionales de las autoridades.
Financiación	No supone necesariamente gasto fiscal. Puede articularse con inversión privada, banca de desarrollo, mercado de capitales y mecanismos de promoción de grandes inversiones compatibles con la sostenibilidad fiscal.

Consideración final

El objetivo de estas diez prioridades es que el Plan Nacional de Desarrollo no se limite a responder a la coyuntura, sino que deje instaladas reglas, responsabilidades institucionales y mecanismos de ejecución que permitan anticipar los riesgos, acelerar la entrada de infraestructura, proteger la cadena de pagos y recuperar señales estables para la inversión. La combinación de planeación, regulación, disciplina fiscal y coordinación interinstitucional es indispensable para que el sector pueda cumplir sus compromisos de confiabilidad y acompañar el crecimiento de la demanda durante el período 2026-2030.

Residuos sólidos, economía circular y servicio público de aseo

PRESENTACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 debe distinguir con precisión tres conceptos que la política pública ha tendido a confundir: la economía circular, la gestión integral de residuos sólidos y la prestación del servicio público de aseo, incluida su actividad complementaria de aprovechamiento.

Si bien se trata de conceptos relacionados, corresponden a actividades de naturaleza distinta, con finalidades, instrumentos y responsables diferentes. La falta de claridad sobre esta distinción ha producido una asignación equivocada de competencias y ha trasladado al usuario del servicio de aseo, vía tarifa, cargas que no le corresponden.

Se formulan seis propuestas orientadas a ordenar estas competencias y a definir, con claridad, quién financia cada una de estas políticas.

DIAGNÓSTICO: TRES CONCEPTOS, TRES RESPONSABLES

La confusión entre estos conceptos ha llevado a que el servicio público de aseo, que es apenas una especie dentro de la gestión integral de residuos, absorba objetivos y costos propios de la política ambiental, de la política económica de producción y de la política social.

Una muestra de ello es que los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se reglamentan hoy en el Decreto 1077 de 2015, decreto único del sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Con ello, un instrumento de política ambiental terminó concebido como un instrumento del servicio de aseo.

El ordenamiento que se propone es el siguiente:

Concepto	Naturaleza	Sector líder	Instrumento	Financiación
Economía circular	Política económica de producción y consumo	Comercio, Industria y Turismo, con Hacienda; Ambiente de manera transversal	Responsabilidad extendida del productor, ecodiseño, durabilidad	Productores y presupuesto nacional
Gestión integral de residuos sólidos	Política ambiental	Ambiente y Desarrollo Sostenible, con las autoridades ambientales y los entes territoriales	PGIRS	Presupuesto público ambiental y territorial
Servicio público de aseo, incluido el aprovechamiento	Servicio público domiciliario esencial	Vivienda, Ciudad y Territorio; regulación de la CRA	Marco tarifario y régimen de prestación (Ley 142 de 1994)	Tarifa pagada por los usuarios

PROPUESTA 1. LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO POLÍTICA ECONÓMICA DE PRODUCCIÓN

La economía circular debe ser liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de la mano del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se trata de definir una política económica de producción industrial que utilice cada vez menos materiales vírgenes y más materiales reciclados.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumple un papel especial y transversal en esta materia. Sin embargo, por tratarse de política económica, no puede actuar por fuera de las directrices de Hacienda e Industria.

El Plan debe establecer el ecodiseño y la durabilidad de los productos como obligaciones de cumplimiento progresivo para los productores. Esta política se instrumenta principalmente a través de la responsabilidad extendida del productor, que se desarrolla en la propuesta 4.

> **Lineamiento sugerido.** "La política nacional de economía circular será liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el acompañamiento transversal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dicha política fijará metas progresivas de incorporación de materiales reciclados, ecodiseño y durabilidad de los productos."

PROPUESTA 2. LOS PGIRS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

Los PGIRS deben volver a ser una responsabilidad liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por tratarse de una política estrictamente ambiental. Corresponde a este Ministerio, y a las autoridades e instancias ambientales en el nivel territorial, definir esa política y sus planes de acción.

De manera equivocada, los PGIRS se han convertido en un instrumento del servicio público de aseo. La relación es la inversa: la gestión integral de residuos es el género y el servicio de aseo es una de sus especies. Ello no significa que el servicio de aseo deba sujetarse a los PGIRS. La operatividad del servicio se rige por lo que definan el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la CRA, a quienes corresponden la reglamentación técnica y el régimen tarifario, competencias que no pueden delegar en nadie. Los PGIRS no son el instrumento para que los alcaldes, por vía de decreto, dispongan condiciones de calidad u operación del servicio de aseo.

> **Lineamiento sugerido.** "El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá la política de gestión integral de residuos sólidos y la metodología de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), los cuales constituyen instrumentos de planeación ambiental. Los PGIRS no podrán establecer condiciones técnicas, operativas, de calidad ni tarifarias para la prestación del servicio público de aseo, las cuales corresponden de manera exclusiva e indelegable al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico."

PROPUESTA 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO Y UNA SEÑAL TARIFARIA QUE PREMIE LA SEPARACIÓN

El servicio público de aseo debe continuar en cabeza del sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Su objeto es la calidad de un servicio esencial que los usuarios pagan mediante tarifas que define la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y que adoptan las empresas prestadoras.

El Plan debe establecer de manera expresa que la tarifa privilegie a los usuarios que contribuyen al aprovechamiento:

- El usuario que separe en la fuente y disponga sus residuos aprovechables para la recolección selectiva verá reducida su tarifa.

- El usuario que genere menos residuos pagará menos.
- El usuario que genere más residuos no aprovechables pagará un servicio más costoso.

El marco tarifario vigente, contenido en la Resolución CRA 720 de 2015 y sus modificaciones, contempla un incentivo a la separación en la fuente. Sin embargo, el nuevo marco tarifario expedido por la CRA, que rige a partir del 1 de enero de 2027, da una señal contraria a esa lógica y se aparta de la señal regulatoria correcta. Por ello, la propuesta consiste en elevar este principio a rango legal, de modo que la regulación tarifaria deba sujetarse a él.

Adicionalmente, puede evaluarse una contribución a cargo de los usuarios que generen mayores cantidades de residuos no aprovechables, con destino a la promoción del aprovechamiento y a la reinserción económica efectiva de la población recicladora. Por mandato de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, esta contribución debe ser creada por la ley, con sus elementos definidos, y no por la vía regulatoria. Debe además diferenciarse de la tarifa, que según la Ley 142 de 1994 remunera los costos de prestación del servicio. Existe un precedente en el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT), creado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

> **Lineamiento sugerido.** "La regulación tarifaria del servicio público de aseo reconocerá un descuento a los usuarios que separen en la fuente y entreguen residuos aprovechables, y diferenciará el valor del servicio según la cantidad de residuos no aprovechables generados."

PROPUESTA 4. ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA POBLACIÓN RECICLADORA SIN CARGO A LA TARIFA

Las acciones afirmativas en favor de la población recicladora no pueden basarse en las tarifas del servicio de aseo. La tarifa remunera la actividad de recolección de residuos con destino al aprovechamiento cuando esta se presta como parte del servicio.

La tarifa no debe remunerar esa actividad cuando es el propio usuario quien separa sus residuos y los lleva a los centros de acopio. En ese escenario deben actuar los obligados por la responsabilidad extendida del productor.

El Plan debe intensificar la responsabilidad extendida del productor, de modo que los productores asuman los costos de recuperación del material que se busca reincorporar al ciclo productivo. Su obligación principal debe ser disminuir la generación de residuos derivados de productos de poca durabilidad.

La formalización y la superación de la vulnerabilidad de la población recicladora no caben en la tarifa, que no resuelve esa problemática ni está en capacidad de hacerlo. Por ello, el Plan debe vincular al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entre otras entidades, para la preparación y certificación de competencias laborales de esta población. El Presupuesto General de la Nación y los productores sujetos a la responsabilidad extendida deben contribuir a este propósito.

> **Lineamiento sugerido.** "Las acciones afirmativas en favor de la población recicladora de oficio se financiarán con recursos del Presupuesto General de la Nación y con aportes de los productores obligados por la responsabilidad extendida del productor, y no con cargo a la tarifa del servicio público de aseo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el SENA adelantarán programas de formación y certificación de competencias laborales para esta población."

PROPUESTA 5. COMPETENCIA POR EL MERCADO COMO ESQUEMA NATURAL DEL SERVICIO ORDINARIO DE ASEO

Por su naturaleza, el servicio de aseo presenta dificultades para la competencia en el mercado. En la práctica, esa competencia no se advierte y, en no pocos casos, genera problemas de cobertura y de calidad.

Se propone retomar lo que ya había previsto el artículo 9 de la Ley 632 de 2000. Esa norma ordenaba a los municipios y distritos asegurar la prestación del servicio a usuarios residenciales y pequeños productores, y los habilitaba para asignar áreas de servicio exclusivo mediante contratos de concesión, previa licitación pública. En su recorrido sufrió una deformación conceptual que dificultó su comprensión: fue interpretada como una figura excepcional y finalmente fue derogada por el artículo 66 de la Ley 1537 de 2012.

El Plan debe establecer que el servicio ordinario de aseo residencial se preste bajo el esquema de competencia por el mercado, y no, como sucede hoy, de competencia en el mercado. En consecuencia, la regla del artículo 40 de la Ley 142 de 1994 debe aplicarse a la inversa para el servicio de aseo: las áreas de servicio exclusivo que contrate un municipio o distrito no requerirán verificación de motivos por parte de la CRA, porque constituyen el esquema natural de prestación de este servicio.

El alcalde, como responsable de asegurar la prestación, decidirá si los servicios especiales se someten a este esquema o se mantienen en libre competencia en el mercado.

No se trata de que el municipio conceda el servicio, sino de que, por la vía contractual, seleccione a los prestadores. El régimen tarifario y la regulación del servicio seguirán rigiéndose por la reglamentación nacional y por la regulación tarifaria que prevé la Ley 142 de 1994.

Lineamiento sugerido. "El servicio ordinario de aseo para usuarios residenciales y pequeños productores se prestará bajo el esquema de competencia por el mercado. Los municipios y distritos, como responsables de asegurar su prestación, seleccionarán a los prestadores mediante procesos competitivos y podrán establecer áreas de servicio exclusivo sin que se requiera la verificación de motivos de que trata el artículo 40 de la Ley 142 de 1994. El alcalde determinará si los servicios especiales se incluyen en dicho esquema o se prestan en libre competencia. El régimen tarifario y la regulación del servicio se sujetarán a la reglamentación nacional y a la regulación expedida por la CRA."

PROPUESTA 6. UN ESTATUTO ORGÁNICO PROPIO PARA LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), creada por el artículo 370 de la Constitución, no debe seguir dependiendo de la remisión al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) en materia de intervenciones, como ocurre hoy con la toma de posesión prevista en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios prestan servicios esenciales y tienen una naturaleza distinta a la de las entidades financieras. Sus intervenciones deben garantizar, ante todo, la continuidad y la calidad de la prestación.

Es perentorio que el Plan imponga a la SSPD la responsabilidad de preparar un proyecto de ley que adopte un estatuto orgánico para este sector especial. Ese estatuto debe fijar con claridad los objetivos y propósitos de la Superintendencia en el ejercicio del control, la inspección y la vigilancia de los prestadores de estos servicios esenciales.

> **Lineamiento sugerido.** "La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios preparará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, un proyecto de ley de estatuto orgánico del control, inspección

y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, que regule de manera autónoma las medidas de intervención de los prestadores y defina los objetivos y propósitos de dicha función. El Gobierno Nacional lo presentará al Congreso de la República."

CONCLUSIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 tiene la oportunidad de ordenar las competencias en materia de residuos sólidos con un criterio simple: cada política debe estar en cabeza del sector que corresponde a su naturaleza y debe ser financiada por quien está llamado a soportarla.

La economía circular corresponde al sector productivo y se financia por los productores. La gestión integral de residuos es política ambiental. El servicio de aseo es un servicio público que el usuario paga en proporción a lo que genera y separa.

La tarifa del servicio de aseo no puede seguir siendo el instrumento para resolver problemas que pertenecen a la política industrial, a la política ambiental o a la política social.

Servicios de Acueducto y Alcantarillado

Introducción

La Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que corresponde a este asegurar su prestación eficiente. El artículo 366 señala, además, que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida constituyen finalidades sociales del Estado y que será objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

La Ley 142 de 1994 desarrolla el régimen de los servicios públicos domiciliarios y establece objetivos de intervención estatal relacionados con cobertura, calidad, continuidad, eficiencia, protección de los recursos naturales y atención prioritaria de las necesidades básicas en agua potable y saneamiento.

La Ley 1176 de 2007 regula la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones y contempla destinaciones asociadas, entre otras, a infraestructura, preinversión, fortalecimiento institucional, reducción de pérdidas y esquemas regionales.

El Decreto 1077 de 2015 constituye el marco reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio y regula, entre otros asuntos, instrumentos relacionados con los Planes Departamentales de Agua.

Por lo anterior, se formulan diez recomendaciones para el sector de acueducto y alcantarillado a tener en cuenta en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030. El objetivo principal es buscar estrategias que permitan avanzar hacia una política orientada a garantizar acceso efectivo, calidad, continuidad, sostenibilidad financiera, protección de las fuentes hídricas, eficiencia operacional, fortalecimiento institucional y resiliencia.

Cada recomendación se estructura alrededor de cuatro elementos: (i) qué debería incorporar el PND; (ii) qué entidad debería liderar y cuáles deberían apoyar; (iii) qué procedimiento se propone para su implementación; y

(iv) cuáles son las fuentes de financiación que podrían utilizarse.

1. Universalización efectiva del acceso al agua potable y saneamiento

Qué incluir	El PND debería incorporar un Programa Nacional de Universalización del Agua Potable y Saneamiento Básico 2026–2030, con metas diferenciadas de cobertura, calidad, continuidad, acceso rural, atención de población vulnerable, cobertura de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
Quién lidera	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Apoyan: DNP, municipios, departamentos, SSPD, CRA, DANE, autoridades ambientales y prestadores.
Cómo proceder	Construir una línea base nacional; identificar brechas por municipio; diferenciar brechas urbanas, rurales y dispersas; calcular costos de cierre; incorporar proyectos al Plan Plurianual de Inversiones; y establecer metas anuales y de resultado para 2030.
Financiación	SGP–APSB; Presupuesto General de la Nación; Sistema General de Regalías; recursos propios territoriales; inversión de prestadores; crédito; cooperación internacional.

2. Política diferenciada para la ruralidad y los sistemas comunitarios

Qué incluir	Crear un Programa Nacional de Agua Rural y Gestión Comunitaria que reconozca las diferencias técnicas, financieras, institucionales, culturales y geográficas entre sistemas urbanos, rurales y dispersos.
Quién lidera	Ministerio de Vivienda. Apoyan: DNP, departamentos, municipios, autoridades ambientales, SSPD y organizaciones comunitarias.
Cómo proceder	Realizar una tipología nacional de sistemas rurales; efectuar diagnóstico; seleccionar soluciones técnicas apropiadas; estructurar financiación; y garantizar asistencia técnica y acompañamiento operativo.
Financiación	SGP–APSB; PGN; SGR; recursos territoriales; cooperación internacional; crédito público y mecanismos especiales previstos para gestión comunitaria.

3. Seguridad hídrica y protección de las fuentes abastecedoras

Qué incluir	Incorporar la protección de cuencas y fuentes de abastecimiento como componente integral de la política de acueducto, incluyendo conservación, restauración, reducción del riesgo de contaminación y gestión de sequías.
Quién lidera	Liderazgo conjunto: Ministerio de Vivienda y Ministerio de Ambiente. Apoyan: CAR, DNP, IDEAM, departamentos, municipios y prestadores.
Cómo proceder	Para cada sistema estratégico: identificar fuente; evaluar vulnerabilidad; establecer medidas de protección; articularlas con infraestructura; y adoptar planes de contingencia.

Financiación	PGN; SGR; recursos de autoridades ambientales; recursos territoriales; y cooperación internacional

4. Reducción de pérdidas y eficiencia operacional

Qué incluir	Convertir la reducción de pérdidas en una meta nacional de eficiencia del servicio, con objetivos específicos por prestador, acompañados de medición, sectorización y control de pérdidas técnicas y comerciales.
Quién lidera	Ministerio de Vivienda. Apoyan: CRA, SSPD, prestadores, municipios y DNP
Cómo proceder	Cada prestador debería formular un Plan de Gestión de Pérdidas 2026–2030 con línea base, agua producida, agua facturada, pérdidas técnicas y comerciales, inversiones y metas anuales.
Financiación	Tarifas e inversión de prestadores; SGP–APSB; SGR; PGN; crédito;

5. Eficiencia en el saneamiento y tratamiento de aguas residuales

Qué incluir	Establecer un Programa Nacional de Saneamiento y Tratamiento de Aguas Residuales, priorizando inversiones según carga contaminante, población beneficiada, impacto sobre fuentes hídricas, estado de infraestructura y sostenibilidad de la operación.
Quién lidera	Ministerios de Vivienda y Ambiente. Apoyan: CAR, departamentos, municipios, SSPD, DNP y prestadores.
Cómo proceder	Construir un inventario nacional de PTAR; clasificarlas según estado; priorizar recuperación, optimización y expansión; y asegurar financiación de operación y mantenimiento.
Financiación	SGP–APSB; SGR; PGN; recursos territoriales; tarifas; cooperación y crédito.

6. Regionalización y economías de escala

Qué incluir	Fortalecer esquemas regionales de prestación cuando sean técnica, económica, financiera e institucionalmente convenientes, evitando modelos uniformes de regionalización.
Quién lidera	Ministerio de Vivienda. Apoyan: DNP, departamentos, municipios, CRA y SSPD.
Cómo proceder	Realizar estudios de demanda, oferta hídrica, costos, infraestructura, capacidad financiera, gobernanza, estructura tarifaria y riesgos jurídicos para cada uno de los esquemas identificados.

Financiación	SGP; SGR; PGN; recursos territoriales; crédito; cooperación; inversión privada cuando resulte jurídicamente procedente.

7. Sostenibilidad financiera y operación de la infraestructura

Qué incluir	Incorporar como requisito de los proyectos estratégicos la demostración de sostenibilidad durante todo el ciclo de vida: inversión, operación, mantenimiento, reposición y subsidios.
Quién lidera	Liderazgo: Ministerio de Vivienda, DNP y Ministerio de Hacienda. Apoyan: CRA, SSPD, municipios, departamentos y prestadores.
Cómo proceder	Todo proyecto debería presentar costos CAPEX y OPEX, fuente de ingresos, esquema tarifario, subsidios requeridos, capacidad fiscal territorial y plan de reposición.
Financiación	Tarifas; SGP; PGN; SGR; recursos propios; crédito; cooperación

8. Resiliencia climática y gestión del riesgo

Qué incluir	Exigir que los nuevos proyectos y la rehabilitación de infraestructura incorporen criterios de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo frente a sequías, inundaciones, movimientos en masa, contaminación y otros eventos extremos.
Quién lidera	DNP y Ministerio de Vivienda. Apoyan: Ministerio de Ambiente, UNGRD, IDEAM, CAR, municipios, departamentos y prestadores.
Cómo proceder	Elaborar mapas de riesgos, identificar infraestructura crítica, evaluar vulnerabilidades, definir medidas de adaptación y establecer planes de contingencia con financiación identificada.
Financiación	PGN; SGR; recursos territoriales; instrumentos de gestión del riesgo; cooperación climática y crédito.

9. Gobernanza, información y fortalecimiento institucional

Qué incluir	Crear un Sistema Nacional Integrado de Información para Agua Potable y Saneamiento Básico que permita articular cobertura, calidad, continuidad, pérdidas, tarifas, subsidios, inversión, infraestructura y desempeño.
Quién lidera	Ministerio de Vivienda. Apoyan: DNP, SSPD, DANE, CRA, municipios, departamentos y prestadores.
Cómo proceder	Integrar y mejorar la información sectorial; establecer indicadores comparables; construir un tablero nacional de resultados; y orientar asistencia técnica hacia territorios con mayores debilidades.

Financiación	PGN; SGP–APSB; recursos propios; cooperación tecnológica. .

10. Nueva arquitectura de financiación y cierre financiero

Qué incluir	Crear un Mecanismo Nacional de Cierre Financiero para Agua Potable y Saneamiento Básico que articule SGP, SGR, PGN, recursos territoriales, tarifas, crédito y cooperación.
Quién lidera	DNP, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Hacienda. Apoyan: SSPD, CRA, departamentos, municipios, FINDETER, autoridades ambientales y prestadores.
Cómo proceder	Crear una cartera nacional de proyectos priorizados y clasificarlos por necesidad, población beneficiada, madurez, costo, recursos disponibles y brecha financiera. La secuencia propuesta es: proyecto priorizado → estructuración → identificación de fuentes → cierre financiero → contratación → ejecución → operación → evaluación.
Financiación	SGP–APSB; SGR; PGN; recursos territoriales; FINDETER y otras fuentes de crédito; cooperación; inversión privada y APP

Consideración final

La incorporación de estas diez prioridades permitiría que el componente de agua potable y saneamiento básico del PND 2026–2030 avance desde una política predominantemente centrada en infraestructura hacia una política orientada a resultados y a la garantía efectiva del servicio.

La recomendación transversal consiste en que cada compromiso del PND tenga, desde su formulación, una línea base 2026, una meta 2030, un indicador de producto, un indicador de resultado, una entidad responsable, un cronograma, un costo estimado y una fuente de financiación. Esto facilitaría la trazabilidad entre planeación, inversión, ejecución y resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- **Asamblea Nacional Constituyente. (1991).** Constitución Política de Colombia. Especialmente artículos 333, 334, 365 a 370.
- **Congreso de Colombia. (1994).** Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- **Congreso de Colombia. (1994).** Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- **Congreso de Colombia. (2007).** Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- **Congreso de Colombia. (2023).** Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de

Desarrollo 2022–2026.

- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.** Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.** Resolución 0553 de 2026. Por la cual se adopta el Plan director para la Justicia Hídrica 2026–2050.
- **Congreso de Colombia. (1994).** Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad.
- **Congreso de Colombia. (2014).** Ley 1715 de 2014, sobre integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.
- **Congreso de Colombia. (2021).** Ley 2099 de 2021, sobre transición energética y dinamización del mercado energético.
- **UPME.** Plan Energético Nacional (PEN): documentos de planeación de largo plazo, incluyendo PEN 2022–2052 y los documentos asociados al PEN 2025–2055.
- **UPME.** Plan de Abastecimiento de Gas Natural y estudios técnicos de planeación del abastecimiento, incluyendo el horizonte 2023–2038 y sus actualizaciones.
- **CREG.** Resolución Única de Energía Eléctrica y compilación de regulación aplicable al sector eléctrico.
- **CREG.** Resolución Única de Gas Natural y compilación de regulación aplicable al sector de gas natural.
- **CREG. (2025).** Resolución CREG 102 015 de 2025, relacionada con aspectos comerciales del suministro mayorista de gas natural.
- **SSPD.** Sistema Único de Información – SUI: información sectorial sobre energía eléctrica y gas combustible.
- **Ministerio de Minas y Energía.** Políticas, planes y documentos sectoriales sobre transición energética, seguridad energética, energías renovables, eficiencia energética y gas natural.
- **UPME. (2025).** Plan Indicativo de Abastecimiento de GLP (PIAGLP) 2025–2034.
- **UPME.** Documentos de planeación de infraestructura energética, expansión del sistema, eficiencia energética y diversificación de la matriz.
- **Congreso de Colombia. (2001).** Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994 y se desarrollan disposiciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios.

- **Congreso de Colombia. (1993).** Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio

Ambiente, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA y se establecen principios de gestión ambiental relevantes para la gestión de residuos.

- **Presidencia de la República. (2015).** Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del

Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Consultar especialmente las disposiciones sobre el servicio público de aseo, gestión integral de residuos sólidos, PGIRS, aprovechamiento, disposición final y obligaciones de municipios y prestadores.

- **Presidencia de la República. (2015).** Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Fundamental para el régimen de licenciamiento, permisos e instrumentos ambientales aplicables a proyectos de gestión, tratamiento, aprovechamiento y disposición de residuos.

- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio & Ministerio de Ambiente y Desarrollo**

Sostenible. (2014). Resolución 754 de 2014, por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.

- **Departamento Nacional de Planeación et al. (2016).** CONPES 3874 de 2016: Política Nacional

para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Documento central para economía circular, gobernanza, cultura ciudadana, aprovechamiento, tratamiento, información y reducción de la disposición final.

- **Presidencia de la República. (2024).** Decreto 1381 de 2024, por el cual se modifica el capítulo

relativo al aprovechamiento del servicio público de aseo y se establece, entre otros aspectos, el esquema operativo y el régimen de regularización de la actividad de aprovechamiento.

- **Presidencia de la República. (2025).** Decreto 670 de 2025, por el cual se incorporan

disposiciones sobre Parques Tecnológicos y Ambientales, manejo integral de residuos orgánicos y otras corrientes, articulación con el Programa Basura Cero y mecanismos de gobernanza territorial.

- **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. (2015).** Resolución

CRA 720 de 2015, régimen de regulación tarifaria aplicable a prestadores del servicio público de aseo que atienden municipios con más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas.

- **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. (2018).** Resolución

CRA 853 de 2018, régimen y metodología tarifarios aplicable a prestadores del servicio público de aseo en municipios de hasta 5.000 suscriptores.

- **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. (2021).** Resolución

CRA 943 de 2021, compilación de la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

- **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. (2024).** Resolución

CRA 999 de 2024 y demás actualizaciones regulatorias aplicables al servicio público de aseo y al reconocimiento de las actividades de aprovechamiento.

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Estrategia Nacional de Economía Circular –

ENEC. Instrumento de referencia para prevención de residuos, eficiencia en el uso de materiales, reincorporación de materiales al ciclo productivo y transformación de modelos de producción y consumo.

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Documentos y políticas sobre gestión integral

de residuos sólidos, economía circular, responsabilidad extendida del productor, residuos de envases y empaques, plásticos de un solo uso y otras corrientes prioritarias.

- **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.** Sistema Único de Información
- SUI. Fuente fundamental para indicadores de generación, aprovechamiento, disposición final, prestadores, cobertura, calidad, infraestructura, recicladores y demás variables del servicio público de aseo.
- **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.** Documentos técnicos, guías y lineamientos para la

formulación, implementación, seguimiento y actualización de los PGIRS, incluyendo herramientas para inclusión de recicladores y gestión integral de residuos.

- **Acolgen,** “Propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030”, septiembre de 2026.

Universidad Externado de Colombia

PROPUESTA 17

Propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo en el sistema de salud

Katherine Flórez Pinilla

Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados

Facultad de Derecho

Presentación

Este documento ofrece al nuevo Gobierno 2026-2030 un conjunto de propuestas de política para el componente de salud del Plan Nacional de Desarrollo. Su premisa es que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) no requiere ni su desmonte ni su defensa, sino un **rediseño regulatorio** que corrija las fallas de mercado y de regulación sin destruir las capacidades construidas en tres décadas. El análisis se apoya en el marco de la competencia gestionada (Enthoven, 1993), el pluralismo estructurado (Londoño y Frenk, 1997) y la nueva economía institucional (North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012), y sistematiza el diagnóstico y las recomendaciones de Flórez Pinilla y Archila Peñalosa (2025).

La propuesta se organiza en cinco partes: (i) los diez mínimos de transformación que debe tener el sistema; (ii) el qué, quién y cómo de cada mínimo; (iii) con qué recursos e instrumentos se financia y ejecuta; (iv) los insumos considerados; y (v) los criterios de priorización. Un apartado final de referencias reúne la literatura, los datos y la normatividad citada, incluida la que debe reformarse.

1. Diagnóstico del problema

La organización del sistema de salud en Colombia enfrenta desafíos significativos que requieren la acción urgente del Estado. En un país en el que el acceso a servicios de salud de calidad es fundamental para el bienestar de la población, la organización eficiente y ordenada del sistema se vuelve prioritaria. El diagnóstico que sigue, elaborado para el proyecto de investigación colectiva del Externado, muestra que la crisis es, en su núcleo, un problema de **diseño de mercados regulados** (Flórez Pinilla y Archila Peñalosa, 2025).

1.1. UPC insuficiente y desconectada del costo real del PBS

La siniestralidad promedio de las EPS en 2024 fue del 110,1%: por cada $100 recibidos por Unidad de Pago por Capitación (UPC), las EPS gastaron $110,1 en salud. Esta brecha estructural impide la capitalización y la formación de reservas técnicas (Defensoría del Pueblo, 2024). La insuficiencia de la UPC es la causa primaria de la insolvencia, más allá de la tensión entre el Ejecutivo y la Corte Constitucional sobre su ajuste. La crisis financiera contrasta, además, con un gasto en salud por debajo del promedio de la OCDE pero con un rendimiento inferior en innovación frente a países que gastan menos, lo que cuestiona la eficiencia de los recursos invertidos (OCDE, 2023).

1.2. PBS ilimitado que genera riesgo infinito

La transición del POS (lista fija) al Plan de Beneficios en Salud (PBS, lista abierta salvo exclusiones explícitas) aumentó las obligaciones del sistema sin elevar proporcionalmente la UPC. Un producto sin límite incentiva una demanda infinita, y una demanda inducida infinita, y configura una tragedia de los comunes (Enthoven, 1993; Ostrom, 1990).

1.3. Presupuestos máximos ineficaces

La eliminación de los recobros individuales y su sustitución por presupuestos máximos (topes globales) suprimió la función informativa de los precios y limitó la capacidad de respuesta financiera de las EPS ante la presión de tecnologías y medicamentos de alto costo. Los presupuestos máximos convierten un sistema basado en señales reales de costo en uno de racionamiento administrativo, donde el límite no lo pone la necesidad médica ni el precio, sino un techo político (Flórez Pinilla y Archila Peñalosa, 2025).

1.4. Asfixia regulatoria e insolvencia inducida

El número de EPS entre 1993 y 2026 pasó de 157 a 29, y efectivamente a 17 operativas en 2026. Esta destrucción de la capacidad de gestión de las aseguradoras afectó la competencia. Existen reglas excesivas, ambiguas e inseguras que generaron asfixia regulatoria y procesos de insolvencia inducida, en los que el papel y la responsabilidad del Estado requieren análisis (North, 1990). Regulaciones recientes como el Decreto 0182 de 2026 profundizan esta lógica restrictiva; el decreto fue suspendido por el Tribunal Administrativo de Antioquia. Entre sus efectos:

- Crea monopolios legales en el 63% de los municipios (707 de 1.123), donde solo se permite una EPS para poblaciones menores de 20.000 habitantes.
- La asignación forzosa de afiliados (Art. 2.5.2.7.5) elimina la elección como mecanismo de control ciudadano; Enthoven (1993) advirtió que el afiliado que elige castiga a los malos aseguradores, y la asignación forzosa rompe ese mecanismo.
- Las barreras de salida (Art. 2.5.2.7.6), con siete requisitos mínimos y resolución discrecional de la Supersalud en tres meses, desincentivan la entrada de nuevos aseguradores eficientes.
- La paradoja de Enthoven: el decreto aplica la máxima restricción de competencia justamente en los territorios más vulnerables, donde la calidad del servicio es históricamente más baja.

1.5. Medicamentos: desabastecimiento frente a control de precios

Colombia destina el 24% de su gasto en salud a medicamentos y, aun así, persisten el desabastecimiento y los obstáculos para su distribución. 60 de los 85 principios activos en alerta de desabastecimiento del INVIMA (70,6%) están simultáneamente bajo control de precios de la CNPMDM: oncología y oncohematología concentran 22 principios activos (26%), trasplantología tiene 100% de cobertura de precios y UCI/anestesiología solo 16% con precio regulado (INVIMA, 2025; CNPMDM, 2026).

- Dos medicamentos vitales no disponibles, imatinib (leucemia) y tobramicina inhalada (fibrosis quística), tienen precios regulados, configurando la máxima doble vulnerabilidad regulatoria.
- No existe un protocolo automático que vincule las alertas de desabastecimiento del INVIMA con la revisión prioritaria de precios máximos en la CNPMDM.
- Colombia no cuenta con una base pública que cruce los códigos CUM con el estado de patente vigente, lo que impide diseñar políticas de precios diferenciadas.

1.6. Atasco severo del flujo de recursos

El modelo actual, donde la ADRES concentra el 100% del 12,5% de las contribuciones y las redistribuye entre las EPS, genera opacidad estructural. No existe una relación directa entre el aporte individual y el gasto, lo que facilita el desvío y la

ineficiencia (Stigler, 1971). Esta centralización, sin trazabilidad digital de cada giro, es una de las causas del bloqueo del flujo de recursos (Flórez Pinilla y Archila Peñalosa, 2025).

1.7. Gasto de bolsillo creciente y regresivo

El gasto de bolsillo en salud crece más rápido que la inflación (7,38% anual frente a 5,35% del IPC en enero de 2026) y es regresivo: los hogares de mayores ingresos destinan el 2,34% de su gasto a salud frente al 1,51% de los de menores ingresos, un 55% más (Flórez Pinilla, 2026, con datos del DANE). La escasez de medicamentos esenciales está directamente vinculada con ese gasto de bolsillo.

2. Los diez mínimos de transformación

Los mínimos exigibles al Plan de Desarrollo para mejorar el sistema de salud:

1. **Centralidad del paciente y libertad de elección.** El ciudadano en el centro, con libre elección de asegurador y prestador, continuidad en la atención y trazabilidad de su historia clínica; sin adscripción geográfica obligatoria.
2. **Aseguramiento competitivo, no monopolio estatal.** Conservar el aseguramiento con competencia regulada entre agentes; evitar sustituirlo por múltiples entes públicos sin experiencia, que diluyen la responsabilidad y elevan los costos administrativos.
3. **Precios como señal, no tarifario rígido.** Precios flexibles orientados por la competencia y regulados por calidad y acceso; UPC ajustada al riesgo, con componente prospectivo y ligada a indicadores de desempeño.
4. **ADRES profesional y limitada**. No convertir a la ADRES en pagador único de todo; reservar el giro directo a situaciones excepcionales con criterios técnicos y contractuales y trazabilidad digital de cada giro.
5. **Sostenibilidad financiera y límite al riesgo.** Capitalizar el sistema con reglas de financiación que eviten la tragedia de los comunes; definir el alcance del PBS con exclusiones técnicas y participativas.
6. **Cadena de suministro farmacéutico y coordinación precio–abastecimiento.** Un protocolo automático que vincule las alertas de desabastecimiento del INVIMA con la revisión prioritaria de precios máximos de la CNPMDM; reforma del INVIMA para agilizar registros.
7. **Supervisión responsiva y proporcional.** Una pirámide de inspección, vigilancia y control clara y graduada (Ayres y Braithwaite, 1992), con articulación entre Supersalud, Superfinanciera y Superintendencia de Industria y Comercio.
8. **Prevención integrada a la atención.** Superar la dicotomía prevención–atención; usar la UPC para financiar atención y dejar en manos de los territorios los programas de prevención sostenibles e incorporar instrumentos de economía del comportamiento (Thaler y Sunstein, 2008).
9. **Arquitectura institucional simple y blindada frente a la captura.** Un Estado modulador que no multiplique instancias burocráticas sin capacidades; mecanismos de control ciudadano frente a la captura y la corrupción (Stigler, 1971; Buchanan y Tullock, 1962).
10. **Talento humano y evolución institucional.** Diversificar las modalidades de contratación del talento humano en salud e incentivar nuevas inversiones y la expansión territorial de redes, con seguridad jurídica.

3. El qué, el quién y el cómo

La siguiente matriz operacionaliza cada mínimo: **qué** se transforma, **quién** lidera y acompaña, y **cómo** se implementa (instrumento jurídico o de gestión).

Mínimo	Qué	Quién	Cómo
1. Paciente y elección	Libre elección y portabilidad; historia clínica interoperable	MinSalud; ADRES; EPS/IPS	Reforma legal que prohíba la adscripción obligatoria; interoperabilidad de datos (Ley 1581 de 2012)
2. Aseguramiento competitivo	Mantener EPS como gestoras del riesgo con competencia regulada	Congreso; MinSalud; Supersalud	Ley que fije precondiciones de competencia (ajuste de riesgo, no selección)
3. Precios como señal	UPC prospectiva y ajustada; sin tarifario único rígido	MinSalud; CRES/regulador; ADRES	Metodología de UPC por desempeño; derogar topes rígidos
4. ADRES limitada	Giro directo excepcional; trazabilidad digital	ADRES; MinHacienda; Supersalud	Reforma procedimental del giro; tablero de trazabilidad por giro
5. Sostenibilidad y PBS	Alcance del PBS con exclusiones; reservas técnicas	MinSalud; MinHacienda; IETS	Procedimiento técnico-participativo de exclusiones; capitalización
6. Medicamentos	Protocolo INVIMA–CNPMDM; registro ágil	INVIMA; CNPMDM; MinSalud	Acto administrativo que active revisión de precios ante alerta
7. Supervisión responsiva	Pirámide de enforcement proporcional	Supersalud; Superfinanciera; SIC	Rediseño del régimen sancionatorio; convenios interinstitucionales
8. Prevención integrada	Prevención financiada por UPC; nudges	MinSalud; entidades territoriales; EPS	Programas de P y P con incentivos conductuales
9. Arquitectura simple	Estado modulador; menos capas	Congreso; MinSalud; DNP	Simplificación normativa; evaluación de nuevas instancias
10. Talento humano	Modalidades contractuales flexibles y dignas	MinSalud; MinTrabajo; gremios	Marco de contratación flexible; incentivos a inversión

4. Con qué: recursos e instrumentos

La transformación no exige necesariamente más gasto, sino un mejor uso de los recursos: Colombia gasta en salud por debajo del promedio de la OCDE, pero con un rendimiento inferior en eficiencia e innovación (Flórez Pinilla, 2026). El financiamiento y los instrumentos se organizan así:

Fuentes de financiación

- **Cotizaciones y recursos fiscales** mancomunados en la ADRES, con trazabilidad digital que vincule aporte y gasto.
- **UPC prospectiva** como principal instrumento de asignación, ajustada por riesgo, territorio y tecnología, y ligada a indicadores de desempeño (pago por resultados).
- **Impuestos saludables y SGP** como fuentes estables, blindadas del ciclo político.
- **Inversión privada** en aseguramiento y prestación, con seguridad jurídica, en especial en regiones marginadas (alianzas público-privadas y subsidios a la oferta en zonas de baja escala).

Instrumentos jurídicos y de gestión

- **Ley ordinaria de reforma** que ajuste el aseguramiento, el flujo de recursos y la supervisión, en el marco de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.
- **Reglamentación técnica** de la UPC, las exclusiones del PBS y el giro directo.
- **Protocolo interinstitucional** INVIMA–CNPMDM–MinSalud para medicamentos.
- **Sistemas de información interoperables** y tableros de trazabilidad y de indicadores (Supersalud/ADRES).

Normatividad que debe reformarse o derogarse

El rediseño exige intervenir el marco vigente. En particular:

Norma	Qué cambiar
Decreto 0182 de 2026 (aunque fue suspendido dejó previamente disposiciones de poder de mercado en Nueva EPS)	Derogar las disposiciones que otorgaron poder de mercado a NUEVA EPS: crea monopolios locales, asigna forzosamente afiliados y barreras de salida que restringen la competencia.
Presupuestos máximos (Eliminar o reducir al mínimo normas y resoluciones de medicamentos desabastecidos con precios máximos)	Rediseñar: sustituyen las señales de precio por un racionamiento administrativo; recuperar la función informativa del precio.
Eliminar el régimen **del giro directo (todos sus avances)**	Reforma procedimental: operativo, con criterios técnicos y trazabilidad; reservarlo a casos excepcionales.

Norma	Qué cambiar
Metodología de la UPC	Ajustar: incorporar componente prospectivo y de desempeño; dejar de atarla solo a variables históricas.
Decreto 780 de 2016 (DUR Salud)	Actualizar los títulos de aseguramiento, flujo de recursos y habilitación conforme al nuevo diseño.
Ley 100 de 1993; Ley 1122 de 2007; Ley 1438 de 2011	Modificar los artículos sobre funciones, competencia y supervisión, preservando el aseguramiento.

5. Insumos considerados

La propuesta se construyó a partir de los siguientes insumos, revisados y sistematizados:

Marco teórico

- **Competencia gestionada (managed competition):** Enthoven (1989, 1993) y la sistematización de precondiciones de Van de Ven et al. (2013).
- **Pluralismo estructurado:** Londoño y Frenk (1997).
- **Regulación responsiva:** Ayres y Braithwaite (1992).
- **Nueva economía institucional y elección pública:** North (1990), Acemoglu y Robinson (2012), Ostrom (1990), Stigler (1971), Buchanan y Tullock (1962).
- **Economía del comportamiento:** Thaler y Sunstein (2008); Hertwig y Grüne-Yanoff (2017).

Fuente principal y datos

- **Texto base:** Flórez Pinilla y Archila Peñalosa (2025), Pilares de la regulación del sistema de salud colombiano, y su decálogo de recomendaciones.
- **Diagnóstico de medicamentos:** cruce INVIMA (enero 2025) × CNPMDM (v202601): 85 principios activos en alerta, 60 con control de precios; casos de imatinib y tobramicina inhalada.
- **Análisis del gasto de bolsillo:** composición y evolución de la salud en el IPC (DANE, base 2018), inflación en salud y regresividad del gasto.
- **Coyuntura de reforma:** proyecto radicado en julio de 2026 (Fondo Único, ADRES fortalecida) y su antecedente archivado en 2024; Decreto 0182 de 2026 y su suspensión judicial.
- **Contexto institucional: t**ipología de impacto de proyectos (Anexo 3, DGI) y la convocatoria de investigación colectiva SALUD-REDI del Externado.

6. Criterios de priorización

Ante recursos y capacidad política limitados, las medidas se priorizan con seis criterios. Cada propuesta se evalúa y ordena según su puntaje agregado.

Criterio	Qué pondera	Prioridad alta cuando…
1. Urgencia / riesgo de vida	Impacto directo en acceso y salud	*Hay desabastecimiento de vitales o barreras de acceso inmediatas*
2. Impacto en sostenibilidad	Efecto sobre el equilibrio financiero	*Corrige la brecha UPC–costo o el flujo de recursos*
3. Viabilidad institucional	Ajuste con capacidades existentes (pegajosidad)	*No exige capacidades que el Estado no tiene (North, 1990)*
4. Viabilidad política	Apoyo o rechazo de coaliciones	*Es incentivo-compatible con los actores clave*
5. Reversibilidad / rapidez	Costo y tiempo de implementación	*Se logra por vía reglamentaria o es de bajo costo*
6. Equidad territorial y social	Efecto sobre poblaciones vulnerables	*Cierra brechas rurales, étnicas o de ingreso*

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business.

Ayres, I. y Braithwaite, J. (1992). Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Oxford University Press.

Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. University of Michigan Press.

Enthoven, A. C. (1989). Managed competition: An agenda for action. Health Affairs, 7(3), 25–47.

Enthoven, A. C. (1993). The history and principles of managed competition. Health Affairs, 12(Supl. 1), 24–48.

Flórez Pinilla, K. y Archila Peñalosa, E. J. (Comps.). (2025). Pilares de la regulación del sistema de salud colombiano. Universidad Externado de Colombia.

Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. Perspectives on Psychological Science, 12(6), 973–986.

Londoño, J. L. y Frenk, J. (1997). Structured pluralism: Towards an innovative model for health system reform in Latin America. Health Policy, 41(1), 1–36.

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Health at a glance 2023: OECD indicators. OECD Publishing.

Ostrom, E. (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3–21.

Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness. Yale University Press.

Van de Ven, W. P. M. M., Beck, K., Buchner, F., Schokkaert, E., Schut, F. T., Shmueli, A. y Wasem, J. (2013). Preconditions for efficiency and affordability in competitive healthcare markets. Health Policy, 109(3), 226–245.

Fuentes de datos

Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos. (2026). Base de precios máximos de medicamentos, v202601 [conjunto de datos]. CNPMDM.

Defensoría del Pueblo. (2024). Informe sobre la situación financiera y el derecho a la salud en Colombia. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Índice de Precios al Consumidor, base diciembre 2018 = 100 [conjunto de datos]. DANE.

Flórez Pinilla, K. (2026). La salud en el Índice de Precios al Consumidor: composición, evolución e inequidad del gasto de bolsillo [análisis con datos del DANE]. Universidad Externado de Colombia.

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA). (2025). Listado de principios activos por estado de abastecimiento, enero de 2025 [conjunto de datos]. INVIMA.

Normatividad

Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 48 y 49.

Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen modificaciones al SGSSS.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1438 de 2011, por la cual se fortalece el SGSSS.

Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1581 de 2012, régimen general de protección de datos personales.

Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud.

Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 0182 de 2026 (suspendido por el Tribunal Administrativo de Antioquia).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008 y Auto 007 de 2025.

Proyecto de reforma al SGSSS radicado en julio de 2026 (Fondo Único Público, ADRES fortalecida) y su antecedente archivado en abril de 2024.

Universidad Externado de Colombia

PROPUESTA 18

Aportes al Plan Nacional de Desarrollo. Documentos de mínimos

Departamento de Derecho Civil

Facultad de Derecho

I- Contexto del documento de mínimos del Departamento de Derecho Civil.

Desde el Departamento de Derecho Civil se coordinó un concepto técnico en el marco de la propuesta que se hiciera por parte del Ministerio de Justicia, en el año 2020, al acompañar como una iniciativa legislativa el proyecto de reforma del Código Civil Colombiano, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia. En este marco, el estudio juicioso de varios docentes del Externado evidenció ciertas mejoras que podría tener la codificación civil, como lo son la incorporación de ciertos institutos que respondan a la realidad territorial o la inserción de figuras que puedan atender problemáticas de la contemporaneidad. No obstante la evidencia, la advertencia fue transversal: el ejercicio de modernización de la codificación civil no puede tratarse de un proceso ligero y sin la debida reflexión[186].

En ese sentido, y en el marco de las transformaciones que se pretenden realizar en el Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, a través de los seis ejes planteados por los documentos preparados por el Departamento Nacional de Planeación[187], el diagnóstico de la regulación civil puede ser un insumo importante para articular, armonizar e integrar tales transformaciones con la normatividad. Solo a manera de ejemplo y haciendo eco del Concepto Técnico mencionado, la revisión de la codificación implica que se consideren la actualización que ha comportado el proceso de constitucionalización del derecho privado; las problemáticas no resueltas por el código de Bello ligadas a nuestra conflictiva realidad como el problema del acceso a la propiedad y su explotación, especialmente en zonas rurales; ofrecer soluciones que permitan dar respuesta a las necesidades surgidas de los procesos de paz, la desmovilización de grupos armados y la presencia del Estado en los territorios excluídos y olvidados por la institucionalidad; de igual manera, es imperativo considerar los enfoques diferenciales de género, edad (respecto de niños, niñas, adolescentes y ancianos), discapacidad, étnico, de la población privada de la libertad (por ejemplo, en materia de familia y crianza); el reconocimiento de nuevos tipos negociales, así como la actualización de otros por vía de la jurisprudencia y las regulaciones especiales; revisión de los bienes mercantiles en atención a las reglas que juega la inteligencia artificial, las nuevas tecnologías y la necesidad de mercados más globalizados, las reglas de responsabilidad civil que se han moldeado según las problemáticas de un país profundamente desigual, entre otros aspectos fundamentales del derecho privado.

En todo caso, una iniciativa legislativa que pretenda construir las reglas del derecho civil es ambiciosa, puesto que existe una clara exigencia de adecuar el cuadro normativo a los continuos desafíos de la realidad socioeconómica, de forma armónica, y en respeto de los principios y valores que orientan la sociedad colombiana. Por ello, el tono del Plan Nacional de Desarrollo en marcar ejes sobre temas de justicia efectiva, diálogo con las regiones, legitimidad institucional, reducción y modernización del Estado, entre otros, implica que dichas temáticas no se realicen de espaldas de la constitución de los privados: de su código civil y de su código de comercio.

En este orden de ideas, y basados en el diagnóstico que ya se realizó en el Concepto Técnico sobre el proyecto de modificación del Código Civil realizado en el 2020, se realizará el documento de los 10 aspectos que deben ser tenidos en cuenta para un diagnóstico del proceso de modernización de la ley civil:

---

[186] Universidad Externado de Colombia, Concepto técnico: Observaciones críticas sobre el proyecto de Código Civil presentado por la Universidad Nacional. Bogotá, 2020, p. 11.

[187] Departamento Nacional de Planeación. Circular 004 del 7 de septiembre de 2026. Así como la presentación: Lineamientos para la elaboración del PND. Sesión con enlaces de sectores responsables del 16 de septiembre de 2026.

1. Punto de partida para la modernización. El proceso de modernización debe incluir si se requiere una ley de modernización del Código, similar al proceso que realizó la ley 153 de 1887, o un proceso de modernización por libros, como sucedió con la reciente reforma al derecho de obligaciones y contratos en Francia, o si por el contrario, el país, luego de un proceso ponderado y razonado, debe construir un nuevo código, tal como lo realizó recientemente la Argentina.
2. Analizar si se requiere un tratamiento especial a las materias como la disposición del cuerpo humano, la bioética, las técnicas de fecundación asistida, la investigación con embriones y el consentimiento informado.
3. La normatividad familiar civil debe reflejar y promover la pluralidad de la sociedad contemporánea. Se requiere reconocer legalmente las diversas formas de familia, garantizando una igualdad material efectiva. El derecho civil debe romper desde su base estructural con las causas de la violencia, tales como los estereotipos de género, respetando íntegramente los tratados de protección a sujetos históricamente vulnerables.
4. Es preciso que el código ofrezca soluciones tangibles a problemáticas latentes como la formalización, el acceso y la explotación productiva de la propiedad, muy especialmente en las zonas rurales. Esta adaptación debe realizarse conservando una categorización y terminología coherente que proteja la seguridad jurídica.
5. La regulación de los contratos debe acoplarse ineludiblemente a las realidades sociales, económicas y tecnológicas del siglo XXI. Es fundamental incorporar normativamente y de forma armónica los medios electrónicos (mensajes de datos) para la celebración y ejecución de todo tipo de contratos. Esto debe hacerse en estricta consonancia con los principios y la legislación sobre comercio electrónico.
6. Una codificación moderna demanda un sistema de remedios frente al incumplimiento que garantice una tutela verdaderamente adecuada del vínculo contractual. Se deben identificar los distintos matices y gravedades de la inejecución para ofrecer respuestas normativas proporcionales. Es perentorio acoger los desarrollos jurisprudenciales recientes respecto a figuras como la resolución por incumplimiento, el cumplimiento específico y la excepción de contrato no cumplido.
7. Resulta pertinente revisar si se establece una regulación unitaria para aquellos contratos que actualmente se encuentran duplicados en la legislación civil y mercantil. Se requiere otorgar tipicidad legal a múltiples figuras de intermediación y colaboración que ya gozan de un amplio uso social y comercial. Los regímenes de estos contratos deben recibir un tratamiento normativo profundo que solucione las ambigüedades actuales. Revisar las mejoras en el derecho del consumo y armonizarlas con la normatividad civil.
8. Se deben abandonar sin dilación los conceptos anacrónicos en el tratamiento de la responsabilidad civil de las personas jurídicas y la responsabilidad por el hecho ajeno. Es imperativo articular de forma sistemática y técnica fenómenos complejos como las actividades peligrosas, el abuso del derecho, la solidaridad y la causalidad. Adicionalmente, el régimen de responsabilidad de personas con discapacidad debe alinearse forzosamente con las convenciones internacionales de derechos humanos vigentes.
9. El régimen que regula la transmisión de los patrimonios debe superar instituciones anacrónicas que ya no responden a las dinámicas familiares. Es menester incorporar el avance de la ciencia y la prueba científica, por ejemplo, en la regulación de los derechos del concebido no nacido. Resulta absolutamente indispensable suprimir las clasificaciones odiosas o tratos discriminatorios que aún diferencian entre compañeros permanentes y cónyuges, o entre hijos matrimoniales, extramatrimoniales y adoptivos.
10. En materia de derecho internacional, la codificación de derecho privado tiene que armonizarse con tales instrumentos. Por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales (1994); que no ha sido suscrita ni ratificada por Colombia; la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado acogió la expresión derecho aplicable en los Principios sobre la elección del Derecho aplicable en materia de contratos comerciales internacionales (2016); y el Comité Jurídico Interamericano (2019) aprobó la Guía sobre el derecho aplicable a los contratos comerciales internacionales en las Américas.

En fin, como temas transversales a otras áreas, pero que guardan estrecha relación con los puntos apenas enumerados, se considera también pertinente:

1. Explorar la forma de consolidar un enfoque ponderado entre protección ecosistémica y bienestar animal, para evitar que estos temas, que parece estar en dos ejes diferentes del plan de desarrollo, no se regulen de forma aislada sino que, por el contrario, tengan en cuenta la intrínseca interacción entre los elementos de los ecosistemas, siendo los animales solo uno de ellos.
2. En relación con los temas de seguridad alimentaria, Agroindustria y en general, desarrollo económico, explorar las necesidades de regulación (o de actualización de la regulación) en materia de esquemas de agricultura por contrato, y de estructuras colaborativas para empresas del sector agropecuario.

II- QUÉ, QUIÉN Y CÓMO

Como se explicó en el contexto, los aportes que desde el derecho civil se pueden plantear no parten de los ejes, sino como un diagnóstico; y una revisión de la normatividad civil debe acompasarse con las transformaciones pretendidas, lo cual puede ser beneficioso realizar un proceso de modernización del derecho privado. En ese orden de ideas, las preguntas qué, quién y cómo se pueden plantear así:

QUÉ DEBE INCLUIR EL PND	QUIÉN	CÓMO
Las bases del plan deben indicar la necesidad de realizar las transformaciones acompañadas de un paquete normativo que las soporte, pero que implique una revisión armónica de la normatividad privada. No se requiere que se encuentre en la Ley del Plan, pues tales iniciativas son de tipo transversales que pueden quedar indicadas solo en las Bases del PND	Ministerio de Justicia. Deben participar Universidades, Rama judicial, Superintendencias. Organizaciones de la sociedad civil. Cámaras de Comercio.	Debe existir un Decreto del Gobierno que establezca una metodología, identifique los actores y las líneas de trabajo que sean coherentes con las necesidades de modernización del derecho privado.

III- INSUMOS

El soporte para el presente documento ha sido el estudio académico elaborado por la Universidad Externado de Colombia, Concepto técnico: Observaciones críticas sobre el proyecto de Código Civil presentado por la Universidad Nacional. Bogotá, 2020.

IV- CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

Al ser un documento de diagnóstico previsto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, no requiere priorizar ningún punto. Luego, del proceso de diálogo provocado en la construcción del diagnóstico se determinaría la ruta elegida por el Gobierno.

V- INTERLOCUTOR Y DESTINATARIO DE LA PROPUESTA

La interlocutora en DNP, en atención al eje del PND, sería la directora de Justicia, Seguridad y Defensa, Natali Mendez.

Universidad Externado de Colombia

PROPUESTA 19
FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA

Ingrid Soraya Ortiz Baquero
Deisy Galvis Quintero
Mariné Linares Diaz
Emilio José Archila Peñalosa
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

1. Propuesta

Se propone incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo medidas que tienen por objetivo fortalecer la institucionalidad para la protección de la libre competencia, mediante la creación de dos instrumentos: (i) el Sistema Nacional de Libre Competencia y (ii) la Defensoría Delegada para la Libre Competencia Económica.

El Sistema Nacional de Libre Competencia será una instancia permanente de articulación entre la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y las entidades regulatorias y de supervisión de los mercados. Será presidido y convocado por el Superintendente de Industria y Comercio y permitirá articular las capacidades, información y conocimiento técnico de las entidades que lo integran para fortalecer la prevención y la cultura de cumplimiento, facilitar la identificación y remisión de información relevante para la competencia y desarrollar mecanismos de cooperación e intercambio de información entre autoridades.

El Sistema permitirá, además, fortalecer la abogacía de la competencia y su articulación con la mejora regulatoria, así como complementar el análisis previo de los proyectos regulatorios con la evaluación *ex post* de los efectos de las regulaciones vigentes sobre la competencia. A partir de estas evaluaciones podrán formularse recomendaciones no vinculantes a las autoridades competentes y realizarse seguimiento a las medidas adoptadas. Asimismo, el Sistema facilitará la realización de estudios y análisis de mercados, el análisis del impacto de las decisiones de los autoridades de inspección, vigilancia y control, la conformación de grupos interinstitucionales cuando las características de un mercado lo requieran y el aprovechamiento de la información disponible para identificar asuntos que ameriten análisis, seguimiento o actuación coordinada.

El Sistema también promoverá mecanismos de cooperación entre sus integrantes, incluidos canales de comunicación, requerimientos y notificaciones, dentro de las competencias de cada entidad y de conformidad con las normas aplicables.

El funcionamiento del Sistema no modificará las competencias atribuidas a las entidades que lo integran, ni prevé subordinación. Las funciones de regulación y supervisión continuarán siendo ejercidas por las autoridades a las que legalmente correspondan.

De manera complementaria, se propone la creación de una Defensoría Delegada para la Libre Competencia Económica, dirigida a fortalecer la promoción, prevención y defensa de la libre competencia como derecho colectivo.

2. Justificación

La protección de la libre competencia comprende instrumentos de naturaleza preventiva y correctiva y no se limita a la investigación y sanción de conductas anticompetitivas o al control de integraciones empresariales. La regulación, la supervisión de los mercados y la información obtenida por las diferentes autoridades en ejercicio de sus funciones pueden resultar relevantes para identificar circunstancias que incidan sobre las condiciones de competencia.

El ordenamiento jurídico ya contempla mecanismos de interacción entre la autoridad de competencia y otras autoridades. En el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 se establece que las entidades gubernamentales encargadas de la regulación y del control y vigilancia sobre los sectores y actividades económicas deben prestar el apoyo técnico que les sea requerido por la SIC. En el artículo 7 se prevé la abogacía de la competencia respecto de proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia, mientras que en el artículo 8 se contempla la participación técnica de autoridades de regulación, control y vigilancia en determinadas actuaciones adelantadas por la autoridad de competencia.

La creación del Sistema permitiría articular y desarrollar estos mecanismos dentro de un esquema permanente de cooperación institucional, aprovechar el conocimiento y la información que las diferentes autoridades obtienen en ejercicio de sus funciones y fortalecer los instrumentos preventivos de la política de competencia, sin alterar la competencia de las autoridades involucradas.

El Sistema permitiría además un análisis más profundo de mercados con regulación especializada y en el que intervienen otras autoridades, así como establecer y hacer seguimiento a decisiones regulatoria o decisiones -no solo sancionatorias- de la SIC en materia de competencia con el fin de lograr seguimiento sobre su impacto y utilidad.

La propuesta encuentra antecedentes en instrumentos de política pública. El estudio del Departamento Nacional de Planeación sobre la política de libre competencia publicado en 2021 formuló, entre otras, recomendaciones dirigidas a ampliar la abogacía de la competencia, mejorar la elaboración y seguimiento de estudios de mercado, desarrollar estrategias de monitoreo de mercados y establecer mecanismos para evaluar el impacto de las actuaciones de la autoridad de competencia. Distintos documentos CONPES han abordado, además, asuntos relacionados con competencia, barreras regulatorias y funcionamiento de los mercados.

Estos antecedentes permiten avanzar hacia un modelo en el cual la protección de la competencia incorpore de manera más sistemática la prevención, el cumplimiento, el análisis de mercados, la evaluación de la regulación y la cooperación entre las autoridades que intervienen en ellos.

3. Sistema nacional de libre competencia

El Sistema Nacional de Libre Competencia estará integrado por la SIC y las entidades regulatorias y de supervisión de los mercados. La SIC lo presidirá y convocará.

Su funcionamiento se desarrollará teniendo en cuenta la competencia de cada autoridad. La pertenencia al Sistema no implicará subordinación entre sus integrantes.

Las actividades del Sistema se materializarán en los siguientes aspectos:

3.1. Prevención y cultura de cumplimiento

El Sistema promoverá una cultura de cumplimiento de las normas de libre competencia económica y la adopción de buenas prácticas por parte de los agentes económicos.

Todas las entidades que integran el Sistema participarán, de acuerdo con las características de los mercados que regulan o supervisan, en el diseño y desarrollo de acciones de promoción del cumplimiento y prevención de riesgos para la libre competencia.

Para ello podrán desarrollarse conjuntamente actividades de divulgación, capacitación y asistencia técnica dirigidas a los agentes económicos, así como promoverse la adopción y fortalecimiento de programas de cumplimiento que les permitan identificar, prevenir y gestionar riesgos relacionados con posibles prácticas restrictivas de la competencia. A su vez, entre

las autoridades integrantes del Sistema se promoverá la transferencia de conocimiento, para lo cual la SIC aportará su experiencia en libre competencia y las demás entidades su conocimiento técnico de los mercados que regulan o supervisan.

En adición, se fortalecerán las capacidades de la SIC para evaluar los resultados de las medidas adoptadas en ejercicio de sus funciones de protección de la competencia. En particular, se fortalecerá la Dirección de Cumplimiento de la Delegatura para la Protección de la Competencia, con el propósito de que no solo realice seguimiento de las garantías aceptadas y de los condicionamientos impuestos en operaciones de integración empresarial sino que realice la evaluación de su efectividad.

Esta evaluación estará dirigida a determinar si las medidas adoptadas alcanzaron los objetivos perseguidos al momento de su establecimiento, contribuyeron a corregir los problemas de competencia identificados, previnieron su reiteración y produjeron los resultados esperados.

Lo anterior, en consonancia con el enfoque desarrollado en el Comité de Competencia de la OCDE, conforme el cual, las sanciones por sí solas, no necesariamente permiten restablecer las condiciones de competencia. Por ello, resulta relevante asegurar el cumplimiento de los remedios y compromisos adoptados y evaluar ex post su efectividad. Colombia, además, presentó ante el Global Forum on Competition de la OCDE la experiencia de la Dirección de Cumplimiento como herramienta para el seguimiento de los remedios y compromisos adoptados en las actuaciones de la autoridad de competencia y para la promoción de una cultura de cumplimiento.

Para estos efectos, se fortalecerán las herramientas de seguimiento de la Dirección, de manera que pueda contar con la información necesaria para evaluar tanto el cumplimiento como la efectividad de las medidas adoptadas, mediante mecanismos como informes periódicos, visitas de seguimiento y requerimientos de información a agentes del mercado que puedan aportar información relevante para la evaluación.

También, podrá evaluar el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por infracciones al régimen de libre competencia, con el propósito de determinar en qué medida contribuyen a prevenir la reiteración de las conductas restrictivas y a promover el cumplimiento de las normas de libre competencia.

Los resultados de las evaluaciones de garantías y condicionamientos podrán justificar la necesidad de mantener, modificar o terminar las medidas objeto de seguimiento.

Asimismo, se promoverá la publicidad de los resultados de las evaluaciones, con el fin de facilitar el conocimiento de la efectividad de las medidas adoptadas y generar insumos para el diseño y seguimiento de futuras decisiones de la autoridad de competencia.

3.2. Alertas y remisión de información relevante para la competencia

Las entidades regulatorias y de supervisión pondrán en conocimiento de la SIC los hechos, comportamientos, condiciones de mercado o demás circunstancias que conozcan en ejercicio de sus funciones y que puedan resultar relevantes desde la perspectiva de la libre competencia.

La remisión de esta información no implicará una calificación sobre la existencia de una práctica restrictiva de la competencia ni sustituirá la valoración que corresponda efectuar a la autoridad de competencia.

Se establecerán canales que permitan la remisión de asuntos entre las entidades integrantes cuando, en ejercicio de sus funciones, identifiquen circunstancias cuyo conocimiento corresponda a otra autoridad.

3.3. Intercambio de información y cooperación operativa

El Sistema facilitará mecanismos y protocolos de intercambio de información entre sus integrantes, con observancia de las disposiciones aplicables sobre reserva, confidencialidad, protección de datos, finalidad y seguridad de la información.

También podrán establecerse mecanismos de cooperación para facilitar comunicaciones, requerimientos y notificaciones relacionadas con las actuaciones de las autoridades integrantes del Sistema, siempre de conformidad con las competencias de cada entidad y con las normas que regulen la respectiva actuación.

Estos mecanismos tendrán carácter instrumental y no modificarán las normas vigentes notificación y términos.

3.4. Grupos interinstitucionales

Cuando las características de un mercado o de un asunto específico lo justifiquen, podrán conformarse grupos interinstitucionales de carácter temporal, integrados por funcionarios de las entidades cuya competencia, conocimiento sectorial o experiencia técnica resulten relevantes.

Estos grupos podrán facilitar el intercambio de información y conocimiento entre las entidades, realizar análisis técnicos conjuntos e identificar asuntos que requieran coordinación entre varias autoridades. También podrán conformarse para apoyar en el análisis y desarrollo de actuaciones que requieran conocimientos especializados sobre un determinado sector o mercado. En estos casos, los funcionarios de las demás entidades podrán aportar su conocimiento técnico, sectorial o regulatorio para el desarrollo de la actuación.

La conformación de estos grupos no modificará las competencias atribuidas a las entidades que los integran. La dirección de la actuación y la adopción de las decisiones corresponderán exclusivamente a la autoridad competente.

3.5. Estudios y análisis de mercados

El Sistema facilitará la articulación entre la SIC y las demás autoridades para la realización de análisis y estudios conjuntos sobre las condiciones de competencia en mercados determinados.

Estos mecanismos aprovecharán las capacidades de análisis de mercados existentes en la SIC y el conocimiento y la información sectorial de las entidades regulatorias y de supervisión.

Con fundamento en la información disponible, el Sistema podrá identificar mercados que ameriten análisis, seguimiento o actuación coordinada, sin que esa priorización implique la existencia de una infracción a las normas de protección de la competencia.

3.6. Abogacía de la competencia y mejora regulatoria

El Sistema promoverá la incorporación de la perspectiva de libre competencia en los procesos de elaboración y revisión de la regulación y su articulación con los instrumentos de mejora regulatoria.

Este componente partirá de la función de abogacía de la competencia prevista en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y buscará fortalecer la interacción temprana entre la autoridad de competencia y las entidades que proyectan regulaciones que puedan incidir sobre las condiciones de competencia.

La articulación podrá incluir actividades de capacitación, elaboración de herramientas metodológicas y cooperación técnica dirigidas a facilitar la identificación de posibles restricciones a la competencia durante los procesos de diseño regulatorio.

3.7. Evaluación ex post de la regulación

El Sistema promoverá mecanismos para evaluar los efectos que las regulaciones vigentes producen sobre las condiciones de competencia en los mercados.

Estas evaluaciones permitirán identificar disposiciones que puedan generar barreras de entrada, restricciones injustificadas u otros efectos adversos sobre la dinámica competitiva y servirán de fundamento para que la SIC formule recomendaciones a la autoridad regulatoria.

Las recomendaciones tendrán carácter no vinculante y podrán referirse, según los resultados del análisis, a la permanencia, ajuste, modificación o derogatoria de la regulación. La decisión sobre la regulación continuará correspondiendo exclusivamente a la autoridad que tenga atribuida legalmente esa competencia.

Se establecerán mecanismos de seguimiento que permitan conocer las medidas adoptadas por las autoridades destinatarias frente a las recomendaciones formuladas.

3.8. Defensa comercial

Como parte del fortalecimiento que supone la creación del Sistema Nacional de Libre Competencia, se propone trasladar a la Delegatura para la Protección de la Competencia de la SIC las funciones que actualmente desarrolla la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en materia de investigaciones relativas a prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardias. Si bien estos instrumentos corresponden al régimen de defensa comercial y son distintos de las prácticas restrictivas de la competencia, su aplicación requiere capacidades de investigación, análisis económico y estudio de las condiciones de los mercados que pueden fortalecerse mediante su incorporación a la estructura de la SIC.

El traslado permitirá concentrar en la SIC las capacidades técnicas de investigación y análisis económico relacionadas con el funcionamiento competitivo de los mercados nacionales y con los efectos que sobre estos pueden producir determinadas dinámicas del comercio internacional. La Delegatura adelantará estas investigaciones con el apoyo y la participación, en el ámbito de sus respectivas competencias, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de las demás entidades que intervienen en el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, preservando las finalidades y reglas propias del régimen de defensa comercial.

3.9. Información, análisis y seguimiento de los mercados

El Sistema contará con un instrumento de información, análisis y seguimiento de las condiciones de competencia en los mercados, administrado por la SIC y alimentado, en el ámbito de sus competencias, por todas las entidades integrantes del Sistema.

Este instrumento no sustituirá los estudios de mercado, las herramientas de monitoreo ni los sistemas de información existentes en la SIC o en las autoridades sectoriales. Su finalidad será articular y aprovechar la información disponible, facilitar su análisis desde la perspectiva de libre competencia, apoyar la identificación de asuntos que requieran análisis conjunto y servir de soporte para los estudios de mercado, las evaluaciones regulatorias y los demás instrumentos preventivos del Sistema.

En su desarrollo podrán incorporarse estudios, indicadores, evaluaciones de regulación, recomendaciones y demás información relevante para conocer y hacer seguimiento a las condiciones de competencia en los mercados.

Su diseño aprovechará las fuentes existentes y si es posible, su interoperabilidad, evitando la duplicación de sistemas de información y de obligaciones de reporte.

3.10. Seguimiento a las actividades del sistema

El Sistema realizará seguimiento periódico a las actividades desarrolladas por sus integrantes en el marco de los mecanismos de coordinación establecidos.

Las entidades integrantes (entidades regulatorias y de supervisión de los mercados) reportarán trimestralmente los avances de las actividades que les correspondan en el marco del Sistema. La SIC consolidará esta información en un informe trimestral sobre el funcionamiento del Sistema, los asuntos analizados, los mecanismos de coordinación utilizados, las actividades desarrolladas y las recomendaciones formuladas.

El informe será presentado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Presidencia de la República.

4. Gobernanza del sistema

La SIC presidirá y convocará el Sistema Nacional de Libre Competencia y ejercerá su coordinación técnica.

La composición del Sistema se definirá mediante un criterio funcional, de manera que participen las entidades regulatorias y de supervisión de los mercados. Cuando resulte necesario para el análisis de un asunto específico, podrán ser convocadas otras entidades públicas.

El Sistema podrá establecer instancias técnicas y conformar los grupos interinstitucionales que requiera para el desarrollo de asuntos específicos.

En todas sus actuaciones deberá preservarse la autonomía y la competencia de sus integrantes. Las recomendaciones, análisis, estudios o conclusiones producidos en el marco del Sistema no sustituirán las decisiones que corresponda adoptar a cada autoridad.

5. Defensoría delegada para la libre competencia económica

De manera complementaria al Sistema Nacional de Libre Competencia, se propone la creación de una Defensoría Delegada para la Libre Competencia Económica, especializada en la promoción, prevención y defensa de la libre competencia en su dimensión de derecho colectivo.

Esta propuesta tiene un fundamento distinto del Sistema. En el artículo 4, literal i), de la Ley 472 de 1998, se reconoce expresamente la libre competencia económica como derecho e interés colectivo. En dicha ley, se le atribuye al Defensor del Pueblo, la legitimación para ejercer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia y contempla diferentes formas de participación de la Defensoría en la protección de los derechos colectivos.

La Delegada permitirá concentrar conocimiento especializado y capacidad institucional para la promoción, prevención y defensa de este derecho colectivo. No ejercerá funciones administrativas de investigación o sanción de conductas que infrinjan el régimen de libre competencia.

Entre sus ámbitos de actuación estarán la promoción y divulgación de la libre competencia como derecho colectivo; la orientación a ciudadanos y organizaciones; la identificación y seguimiento de situaciones que puedan amenazar o vulnerar este derecho; la elaboración de estudios, informes y recomendaciones; y el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento reconoce a la Defensoría del Pueblo en materia de acciones populares.

La Defensoría Delegada mantendrá su autonomía institucional frente al Sistema Nacional de Libre Competencia. Podrán establecerse mecanismos de articulación, intercambio de información y cooperación entre la Defensoría y el Sistema dentro del ámbito de sus respectivas competencias, sin que ello implique que la Defensoría quede sometida a la dirección o coordinación de la SIC.

6. Seguimiento y resultados esperados

La propuesta busca consolidar un esquema permanente de articulación que permita aprovechar la capacidad de la autoridad de competencia y de las entidades regulatorias y de supervisión de los mercados.

El Sistema permitirá fortalecer los instrumentos preventivos de la política de competencia; promover una cultura de cumplimiento con participación de las entidades que conocen y supervisan los diferentes mercados; facilitar la identificación y remisión de información relevante; establecer mecanismos de cooperación; desarrollar grupos interinstitucionales cuando resulten necesarios; aprovechar conjuntamente el conocimiento técnico sobre los mercados; fortalecer los estudios y análisis de mercado; articular la abogacía de la competencia con la mejora regulatoria; evaluar los efectos de la regulación vigente; fortalecer el intercambio y análisis de información y realizar seguimiento a las recomendaciones formuladas.

La creación de la Defensoría Delegada complementará esta institucionalidad mediante el fortalecimiento de la promoción, prevención y defensa de la libre competencia económica en su dimensión de derecho colectivo.

La creación del Sistema no implica ningún tipo de gasto en tanto se erige como un modelo de coordinación de esfuerzos interinstitucionales que contribuya a agilizar y fortalecer la toma de decisiones, las facultades de la SIC, el análisis de mercados y el funcionamiento coherente de las entidades que propenden por un adecuado funcionamiento de estos en favor de usuarios y consumidores.

7. Destinatarios

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) — María Rocío Cortés Vargas, Superintendente de Industria y Comercio.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios — María Rocío Cortés Vargas, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios (e).

Superintendencia Financiera de Colombia — Pablo Andrés Rivas Herazo, Superintendente Financiero de Colombia.

Superintendencia de Sociedades — Julia Eva Pretelt Vargas, Superintendente de Sociedades.

Superintendencia Nacional de Salud — María Andrea Godoy Casadiego, Superintendente Nacional de Salud.

Superintendencia de Transporte — Ludmila del Carmen Vergara Rosales, Superintendente de Transporte.

Superintendencia de la Economía Solidaria — Karen Hernández Blanquicett, Superintendente de la Economía Solidaria.

Superintendencia del Subsidio Familiar — Edna María Tafur Mejía, Superintendente del Subsidio Familiar.

Superintendencia de Notariado y Registro — Joaquín José Méndez Llach, Superintendente de Notariado y Registro.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada — Wilson Caballero Ariza, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada.

Ministerio de Minas y Energía — María Nohemí Arboleda Arango, Ministra de Minas y Energía.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio — Jaime Andrés Beltrán Martínez, Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Ministerio de Salud y Protección Social — Ana María Vesga Gaviria, Ministra de Salud y Protección Social.

Ministerio de Transporte — Elsa Margarita Noguera de la Espriella, Ministra de Transporte.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones — Alexandra Falla Zerrate, Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo — Mauricio Gómez Amín, Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público — Miguel Gómez Martínez, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible — Fabio Alberto Arjona Hincapié, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural — Indalecio Dangond Baquero, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) — Adriana María Jiménez Delgado, Directora Ejecutiva.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) — Gloria Esperanza Narváez Tafur, Directora Ejecutiva.

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) — Felipe Augusto Díaz Suaza, Director Ejecutivo.

Universidad Externado de Colombia

PROPUESTA 20

Diez propuestas mínimas de mejora normativa para el Plan Nacional de Desarrollo 2026–2030: Propuestas para ejecutar, financiar y completar la Política de Gobernanza Normativa (CONPES 4208 de 2026)

Daniel Alejandro Monroy
Departamento de Derecho de la Empresa y los Mercados
Facultad de Derecho

Resumen ejecutivo

Este documento propone diez mínimos de política y mejora regulatoria para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026–2030. Su punto de partida es el Documento CONPES 4208 de 2026, que aprobó la Política de Gobernanza Normativa con 59 acciones hasta 2033, y el Decreto 385 de 2026, que actualizó las directrices de técnica normativa. La propuesta es que el PND ejecute, financie y complete ese marco durante el cuatrienio, sin crear nuevas entidades, plataformas ni normas, salvo donde se indica expresamente. Estos diez mínimos se sintetizan así:

Mínimo 1. Coordinación y responsabilidad institucional. Las responsabilidades de la política siguen dispersas, y la anterior instancia de coordinación se dedicó más a informar que a decidir. Se propone que las Bases adopten el CONPES 4208 como hoja de ruta del cuatrienio, con la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa como instancia de seguimiento y decisión. La meta mediría el cumplimiento de las acciones del CONPES que vencen hasta 2030. Habría dos hitos: decidir sobre un órgano de supervisión (2028) y sobre la propuesta de ley de mejora normativa. Lideran el DNP y el MinJusticia.

Mínimo 2. Evaluar las opciones antes de expedir una norma. Hasta 2026, el Análisis de Impacto Normativo (AIN) solo era obligatorio para los reglamentos técnicos: 20 de 82.297 actos generales. El Decreto 385 lo extiende a los decretos que se expiden con base en la facultad reglamentaria del Presidente, una vez el DNP expida los lineamientos. Se propone asegurar esos lineamientos, la metodología gradual y la calculadora de criticidad previstas en el CONPES, y revisar cada año la calidad de una muestra de AIN. Lidera el DNP.

Mínimo 3. Consulta pública efectiva mediante SUCOP. El 79 % de las entidades usa mecanismos de participación, pero solo 53 % planifica la consulta, la difunde y responde los comentarios (Furag 2024). El uso de SUCOP será obligatorio de forma gradual desde finales de 2026. Se propone que cada consulta sea comprensible, llegue a los afectados y deje visible la respuesta a cada observación. La meta sería la del CONPES (participación incidente y trazable, de 22 % en 2025 a 50 % en 2032), con un valor intermedio para 2030. Lidera el DNP.

Mínimo 4. Evaluación *ex post* y seguimiento al cumplimiento. Solo unas 22 de 3.976 entidades están obligadas a revisar periódicamente sus regulaciones, y no existe una relación consolidada de evaluaciones. Se propone un programa cuatrienal para evaluar regulaciones nacionales prioritarias y verificar su cumplimiento. Cada evaluación terminaría con una decisión motivada de mantener, modificar o derogar la regulación. Es el principal vacío frente al CONPES 4208. Lideran las entidades reguladoras, con apoyo metodológico del DNP.

Mínimo 5. Inventarios normativos y depuración. La información normativa está dispersa en varias plataformas y no existe un inventario completo. Solo 10 % de las entidades territoriales tiene un inventario digital de acceso público. Se propone integrar progresivamente en el SUIN la producción normativa de las entidades nacionales, adecuar ese sistema y acompañar procesos de depuración conforme a la Ley 2085 de 2021 y al Decreto 385. Se fijaría un hito para 2030 en el camino hacia la meta del CONPES para 2033. Lidera el MinJusticia.

Mínimo 6. Agendas regulatorias previsibles y trazables. Las agendas se publican, pero su contenido no se revisa y pueden modificarse sin justificación. Se propone que cada proyecto indique su origen, si requiere AIN y si crea trámites, y que los cambios queden registrados en SUCOP con su justificación. Las agendas incluirían además la reglamentación del PND y la reforma de trámites. No requiere una norma nueva. Lideran las cabezas de sector, el DNP y la Presidencia.

Mínimo 7. Reducción de cargas administrativas y trámites innecesarios. El SUIT registra 1.576 trámites nacionales y 117.398 territoriales, y en 2021 el DAFP identificó 2.900 susceptibles de racionalización. La Ley 2052 de 2020 ya fija las obligaciones. Se propone concentrar los esfuerzos en pocas cadenas de trámites de alto impacto y medir, antes y después de intervenirlas, el tiempo y el costo para los usuarios. No se fijaría una meta global hasta tener esa medición. Lidera el DAFP, con el MinTIC y el DNP.

Mínimo 8. Capacidades institucionales y revisión de calidad. Los equipos son reducidos y rotan con frecuencia, y el índice de la política es de 86,2 puntos en las entidades nacionales frente a 63,1 en las territoriales. Se propone formación práctica por perfiles, una lista de verificación común antes de cada consulta y mecanismos para conservar el conocimiento. Se usarían los indicadores del CONPES y uno adicional sobre la calidad de las memorias justificativas. Lideran el DNP, el MinJusticia, el DAFP y la ESAP.

Mínimo 9. Coordinación entre autoridades y niveles de gobierno. Según el CONPES, las barreras regulatorias se explican principalmente por la baja articulación entre autoridades. La implementación de la política llega a 92 % en el nivel nacional y a 54 % en el territorial. Se propone un registro público de casos de normas que se contradicen o se duplican, con responsables y plazos. También se ofrecería acompañamiento voluntario y diferenciado a las entidades territoriales, con respeto de su autonomía. Lidera el DNP.

Mínimo 10. Información e indicadores de resultados. Los datos están dispersos en SUCOP, SUIN, SUIT, el Observatorio y el Furag, y buena parte son autorreportes. Se propone una batería de indicadores con fichas técnicas, que se seguiría en Sinergia y se publicaría en el Observatorio con notas metodológicas. Un único informe anual a la Comisión Intersectorial reemplazaría los reportes dispersos. Se apoyaría en la conexión entre sistemas prevista por el CONPES. Lidera el DNP.

Nota: El CONPES 4208 estima un costo indicativo de $10.674 millones entre 2026 y 2033, que no está asegurado. Por eso, el aporte más concreto del PND sería identificar esos recursos en el Plan Plurianual de Inversiones.

Introducción

Propósito: Este documento propone cambios, estrategias e ideas para que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2026–2030 incorpore elementos de la mejora normativa como una prioridad transversal de la Rama Ejecutiva nacional. Para ello, plantea diez propuestas mínimas sobre aspectos que el Plan no debería omitir para que las normas que expide el Gobierno nacional respondan a problemas bien identificados, se consulten con quienes resultan afectados, sean comprensibles, se puedan cumplir sin cargas innecesarias y se evalúen después de expedidas.

Para cada punto o propuesta mínima se indica (1) qué debería incluirse en el PND, (2) qué entidades deberían liderarlo y apoyarlo, (3) cómo podría implementarse y con qué recursos. Estas propuestas buscan aportar a la discusión de las Bases, las metas y el Plan Plurianual de Inversiones. Están dirigidas a quienes formulan, discuten y aprueban el PND, en especial el DNP, los sectores del Gobierno nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la República, así como a la ciudadanía interesada en la calidad de las normas.

Punto de partida: En 2026 cambió sustancialmente el marco de la mejora normativa en Colombia. Por un lado, el Decreto 385 de 2026 actualizó las directrices de técnica normativa: hizo obligatorio el uso de SUCOP, amplió el AIN y creó la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa. Por otro lado, el CONPES 4208, aprobado el 1 de agosto de 2026, adoptó la Política de Gobernanza Normativa, con 59 acciones a cargo de nueve entidades entre 2026 y 2033. Por eso, el presente documento no propone una política paralela, lo que propone es que el próximo PND sea el instrumento que ejecute, financie y complete ese marco durante el cuatrienio 2026–2030: que fije metas para estos cuatro años de gobiernos, asigne recursos en el Plan Plurianual de Inversiones, ordene los hitos que vencen antes de 2030 y cubra los vacíos que el CONPES no atiende.

Cómo se eligieron los diez mínimos: Las diez propuestas mínimas se eligieron a partir de una lista más amplia de opciones, construida con base en el CONPES 4208, las normas vigentes, los estudios de la OCDE, las guías del DNP y el informe de empalme entre el gobierno entrante y saliente. Cada opción se valoró con cinco preguntas: (1) qué tan grave y extendido es el problema que atiende; (2) si se trata de una dificultad diagnosticada desde hace años y todavía sin resolver; (3) si el Gobierno nacional puede actuar directamente, dentro de sus competencias; (4) si sus resultados pueden medirse con información disponible o fácil de obtener; y (5) si es viable desde el punto de vista jurídico, fiscal e institucional. Las dos primeras preguntas, sobre la gravedad del problema y su persistencia, tuvieron mayor peso en la valoración de las propuestas.

Además, cada opción debía responder a una pregunta adicional: qué aporta el PND frente a lo que ya prevé el CONPES 4208. Solo se eligieron opciones en las que el PND puede agregar algo concreto, como metas, recursos, el orden de los hitos o la atención de un vacío. Algunas opciones relevantes que no se eligieron como propuestas mínimas quedaron incorporadas en las diez propuestas del documento, por ejemplo la insistencia lenguaje claro como parte de la mejora normativa, la verificación del cumplimiento de las normas y la experimentación regulatoria, o se recogieron como hitos y metas de cumplimiento como la decisión sobre un órgano de supervisión regulatoria y sobre una ley de mejora normativa.

Estructura del documento: Después de esta introducción vienen las diez fichas de propuestas mínimas, ordenadas según el ciclo de las normas: coordinación, análisis antes de regular, consulta, evaluación posterior, inventarios, agendas, trámites, capacidades, coordinación entre autoridades e información. Cada ficha tiene seis apartados:

1. **Descripción y problema:** qué es el mínimo y qué problema busca resolver, distinguiendo el diagnóstico histórico del actual.
2. **Qué incluir en el Plan de Desarrollo:** la propuesta concreta, con metas e hitos.

3. **Quién lo hace:** la entidad líder, las de apoyo y sus responsabilidades.
4. **Cómo se hace:** los pasos de implementación.
5. **Con qué se hace:** las fuentes de financiación posibles, distinguiendo recursos de funcionamiento, de inversión y de cooperación.
6. **Fuentes o soportes de información relevante:** los documentos y normas que sustentan cada afirmación, con sección, página o artículo.

Relación interna entre las propuestas mínimas: Las diez propuestas funcionan como un sistema en que cada propuesta se alimenta, apoya y/o se relaciona con otras. Las fichas pueden relacionarse entre si, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Mínimo	Se apoya en	Alimenta a
1. Coordinación	Informes de todos los dies mínimos	Seguimiento de todos los mínimos (Comisión y SisCONPES)
2. AIN	Mínimo 6 (la agenda indica si se requiere AIN); mínimo 8 (formación)	3 (consulta del AIN); 4 (indicadores para evaluar después); 7 (MIR)
3. Consulta	Mínimos 2 y 6	4 y 5 (consulta de informes y depuraciones); 10
4. Evaluación ex post	Mínimo 5 (inventario); Mínimo 2 (indicadores definidos antes de expedir); Mínimos 7 y 9 (casos candidatos)	5 (derogaciones); 6 (proyectos de modificación); 10
5. Inventarios y depuración	Mínimos 4 y 9	4 (qué evaluar); 9 (conflictos); 10
6. Agendas	Mínimo 7 (informe del DAFP); Mínimo 1 (prioridades del PND)	2, 3 y 9 (alertas); 10
7. Trámites	Mínimo 9 (mapeo de barreras); Mínimo 6	2 (MIR y AIN); 10
8. Capacidades	Mínimos 2, 3, 4 y 5 (contenidos de formación)	Todos
9. Coordinación entre autoridades	Mínimos 6 (alertas); Mínimo 7 (barreras y cadenas); Mínimos 8	5 y 10
10. Información	Todos los mínimos	1 (informe anual a la Comisión)

Implicaciones del proceso de formulación del PND: La Circular DNP 027-4 del 7 de septiembre de 2026 fija el procedimiento y el calendario para elaborar el PND 2026–2030. De ella se derivan cuatro advertencias o implicaciones para este documento:

1. **Calendario.** Las prefichas de indicadores se tramitan en Sinergia entre el 14 de septiembre y el 14 de noviembre de 2026. La programación cuatrienal del Plan Plurianual de Inversiones con cargo al Presupuesto General de la Nación va hasta el 4 de noviembre de 2026. Las Bases se entregan al Consejo Nacional de Planeación el 15 de

noviembre de 2026. El proyecto se radicará en el Congreso el 5 o 6 de febrero de 2027, y el Congreso tiene tres meses para decidir (art. 341 de la Constitución). Por eso, para incidir, estos mínimos deben conocerse antes del 4 de noviembre. Además, las acciones que las diez propuestas mínimas sitúan a comienzos de 2027 se apoyan en obligaciones vigentes y no dependen de la aprobación de la ley del Plan.

2. **Ubicación en la estructura del PND.** Los mínimos acá presentados encajan en el eje «Administración del Estado», línea 3.4, «Gestión pública por resultados». Como cada sector puede postular como máximo quince iniciativas estratégicas, conviene presentar los mínimos como una sola iniciativa transversal.
3. **Seguimiento físico y presupuestal.** Por primera vez, las metas del PND se vincularán a programas presupuestales y a productos de proyectos de inversión, por eso, los apartados "Con qué se hace" de cada propuesta deberán completarse con los proyectos de inversión de cada entidad responsable, información que no estaba disponible como insumo para este documento.
4. **Propuestas de articulado.** Se reciben en un buzón institucional del DNP. Este documento de propuestas mínimas no propone artículos, porque las fichas se apoyan en normas vigentes.

Ruta de incorporación al PND: Se sugiere llevar los diez mínimos al PND por cuatro vías:

1. **Bases del PND.** Se propone una estrategia transversal de mejora normativa que adopte el CONPES 4208 como hoja de ruta y recoja los diez mínimos.
2. **Indicadores en Sinergia.** Se sugiere postular pocos indicadores, preferiblemente los que ya tienen línea de base:
   - Participación ciudadana incidente y trazable: 22 % en 2025;
   - Índice de capacidades regulatorias de las entidades nacionales: 86,20;
   - Participantes en la estrategia de capacidades: 400 en 2025;
   - Índice territorial de la política: 63,1 en 2024;
   - Cumplimiento de las acciones del CONPES que vencen hasta 2030, con línea de base en diciembre de 2026.

   Los demás indicadores propuestos en las diez propuestas mínimas se usarían como indicadores de gestión, con línea de base en 2027.

3. **Plan Plurianual de Inversiones**. Se identificarían los proyectos de inversión de cada entidad responsable:
   - DNP: SUCOP, Observatorio, AIN, evaluación ex post y acompañamiento territorial;
   - MinJusticia: SUIN y depuración;
   - DAFP: SUIT y medición de cargas;
   - ESAP: formación;
   - MinTIC: interoperabilidad y digitalización.

   Esos recursos deben guardar coherencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.

4. **Articulado.** No se requiere. Si el Gobierno decide presentar la ley de mejora normativa prevista en el CONPES, se tramitaría como un proyecto independiente.
5. **Partes interesadas:** Para facilitar la incorporación en el PND, se sugiere presentar estas propuestas en el DNP ante la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, así como ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las comisiones del Congreso de la República que tramitarán el proyecto de ley del Plan.

Notas de lectura

1. El anexo A del CONPES 4208 (Plan de Acción y Seguimiento) no fue consultado. Los costos se toman de los totales indicativos por objetivo y por entidad. Esos costos no están asegurados, porque el CONPES dispone que cada entidad los gestione dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector.
2. Buena parte de los datos proviene del Furag y, por tanto, de autorreportes de las entidades. Las cifras del Observatorio de Mejora Normativa se citan a través del CONPES 4208, que identifica su fuente. Los datos describen prácticas reportadas y no prueban por sí solos la calidad ni el impacto de las normas.
3. La falta de información sobre un tema no se interpreta como incumplimiento.
4. Las citas del Decreto 385 de 2026 remiten a los artículos del Decreto 1081 de 2015 en el texto que aquel sustituyó (título 2 de la parte 1 del libro 2).
5. La información se verificó hasta el 1 de octubre de 2026. No se pudo confirmar si el DNP ya expidió los lineamientos de AIN y de SUCOP.

Mínimo 1. Mejor coordinación y responsabilidad institucional

1.- Descripción y problema

La mejora normativa depende de la participación de varias entidades: unas fijan metodologías, otras revisan proyectos y cada autoridad expide sus propias normas. Este primer elemento mínimo que se propone busca que esas entidades actúen de manera más coordinada y asuman compromisos verificables. Este problema no es nuevo: en 2014, el CONPES 3816 ya había identificado fallas de coordinación entre áreas técnicas y jurídicas y entre entidades, que podían producir normas contradictorias o difíciles de aplicar (pp. 20–21). Ese mismo año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también recomendó mejorar la coordinación entre entidades como ministerios, comisiones de regulación y superintendencias (OCDE, 2014, pp. 23 y 74).

El diagnóstico actual muestra que este problema persiste. Según el reciente CONPES 4208 de 2026, el Comité de Mejora Normativa, creado en 2018, sesionó de forma periódica entre 2018 y 2022, pero sus reuniones se dedicaron más a presentar iniciativas de cada entidad que a tomar decisiones (pp. 78 y 79). Al tiempo, las responsabilidades siguen fraccionadas entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Justicia, el Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), sin un mecanismo común que asegure la coherencia del conjunto (p. 82).

En 2026 se adoptaron dos instrumentos para enfrentar este problema. El Decreto 385 de 2026 designó al DNP y al Ministerio de Justicia como coordinadores de la política y creó la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa. Después, el CONPES 4208 aprobó la Política de Gobernanza Normativa, con 59 acciones a cargo de nueve entidades con un horizonte entre 2026 y 2033 (p. 3). El reto para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es doble: que estos instrumentos ya existentes se traduzcan en compromisos con responsables, recursos y seguimiento durante 2026–2030, y que la Comisión funcione como instancia de decisión efectiva, no solo de intercambio de información.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en las Bases del PND una estrategia transversal de mejora normativa que adopte el CONPES 4208 como hoja de ruta del próximo cuatrienio de gobierno. La estrategia estaría bajo la coordinación del DNP y del Ministerio de Justicia, y la Comisión Intersectorial sería la instancia de seguimiento y decisión. Debería identificar qué acciones del CONPES deben cumplirse hasta 2030 y quién responde por cada una. La meta del PND mediría la proporción de esas acciones cumplidas en el plazo previsto, a partir de la línea de base que arroje el primer reporte semestral del CONPES, en diciembre de 2026. Además, el PND debería fijar dos hitos que el CONPES ya programa dentro del cuatrienio. El primero es una decisión motivada del Gobierno sobre el diagnóstico de gobernanza de la política, que en 2028 analizará si se necesita un órgano autónomo de supervisión regulatoria. El segundo es una decisión sobre la propuesta de ley de mejora normativa que el Ministerio de Justicia debe preparar entre 2027 y 2030.

3.- Quién lo hace

El DNP y el MinJusticia coordinan la implementación de la política. La Secretaría Jurídica de la Presidencia conserva su carácter de entidad decisoria en los asuntos de la política. La Comisión Intersectorial está integrada, con voz y voto, por delegados de cuatro entidades: el DAPRE, el MinJusticia, que la preside, Función Pública y el DNP[188]. El DNP ejerce la secretaría técnica: elabora los informes de las sesiones y hace seguimiento a las decisiones y compromisos.

Las nueve entidades responsables del CONPES 4208 ejecutan sus acciones y reportan su avance cada seis meses en SisCONPES –el aplicativo del DNP para el seguimiento de estos documentos– (p. 104). Algunas de ellas no son miembros de la Comisión, como la SIC, la ESAP, el MinTIC. La Comisión puede invitarlas a sus sesiones. Cada cabeza de sector consolida los compromisos de sus entidades, y en cada entidad la oficina jurídica coordina y verifica el cumplimiento de las directrices de técnica normativa.

4.- Cómo se hace

En concordancia con los instrumentos ya existentes (Decreto 385 de 2026 y CONPES 4208), se propone el siguiente esquema:

- Entre el cierre de 2026 y el primer trimestre de 2027, el DNP y el Ministerio de Justicia elaborarían un balance inicial. Revisarían el reglamento de la Comisión, las sesiones realizadas, las decisiones adoptadas y el resultado del primer corte de seguimiento del CONPES. Con ese balance se identificarían las acciones que vencen hasta 2030 y las que presentan retrasos.
- A partir de 2027, la Comisión aprobaría un plan anual con las acciones del CONPES que vencen cada año, indicando producto, responsable, fecha y recursos. Cada cabeza de sector consolidaría los compromisos de sus entidades.
- Cada seis meses, después de los cortes de junio y diciembre, la Comisión revisaría en su sesión semestral los retrasos y adoptaría correctivos, que quedarían en actas con responsable y fecha. El DNP publicaría un resumen del avance a partir del reporte de SisCONPES, sin pedir a las entidades un informe adicional. La misma información serviría para el seguimiento del PND y del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
- En 2028, con base en el diagnóstico de gobernanza que elaborarán el DNP y la Presidencia, la Comisión propondría al Gobierno crear un órgano de supervisión regulatoria o fortalecer las instancias existentes. Entre 2027 y 2030, la Comisión haría seguimiento a la preparación de la propuesta de ley de mejora normativa.

5.- Con qué se hace

Las funciones de la Comisión ya se financian con recursos de funcionamiento de sus entidades integrantes, sujetos a disponibilidad presupuestal y a los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo (Decreto 385 de 2026). Las acciones del CONPES 4208 tienen un costo indicativo total de 10.674 millones de pesos entre 2026 y 2033, con cargo al Presupuesto General de la Nación. De ese total, 3.455 millones corresponden al objetivo de gobernanza y coordinación. Sin embargo, el

[188] Asisten como invitados permanentes a la Comisión Intersectorial, con voz y sin voto, la Imprenta Nacional, el Archivo General de la Nación, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), el Ministerio del Interior y el MinCIT

CONPES no asegura esos recursos: dispone que cada entidad los gestione y priorice dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector.

Por eso se propone que el Plan Plurianual de Inversiones del PND identifique los recursos de inversión para las acciones que vencen entre 2026 y 2030. El costo de cada acción debe tomarse del Plan de Acción y Seguimiento del CONPES (anexo A)[189]

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 3816 de 2014.** Sección III.C.1, (pp. 20–21) sobre el diagnóstico de debilidad en la coordinación de la producción normativa. Sección IV.B, (p. 24) sobre el objetivo de establecer un arreglo institucional de coordinación y seguimiento. Tener en cuenta que este diagnóstico corresponde a 2014.
- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa.** Sección 4.3.1, (pp. 78–80) sobre debilidades de gobernanza normativa y sobre funcionamiento del Comité de Mejora Normativa; Sección 4.3.2, (p. 82) sobre la dispersión de responsabilidades; Sección 5.3.3. (pp. 99–100) sobre el diagnóstico de gobernanza y proyecto de Ley de Mejora Normativa; Sección 5.4 (pp. 104–105) sobre el reporte de información y seguimiento semestral en SisCONPES; Sección 5.5 (pp. 106–107) sobre los costos indicativos y condiciones de financiación del CONPES ($10.674 millones).
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1 (p. 23) sobre recomendaciones sobre instituciones. Capítulo 4 (p. 74) sobre recomendación de mejorar la coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y superintendencias. Tener en cuenta que este diagnóstico es de 2014.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015)**.** Art. 2.1.2.1.3, par. 2, sobre la función de las oficinas jurídicas de verificar directrices de técnica normativa; Arts. 2.1.2.10.1 a 2.1.2.10.3 sobre la coordinación de la política de mejora normativa y creación e integración de la Comisión; Art. 2.1.2.10.3, par. 3. Sobre reuniones semestrales de la Comisión; Art. 2.1.2.10.4, nums. 4, 5, 6 sobre las acciones, seguimiento de planes, diagnósticos a cargo de la Comisión. Art. 2.1.2.10.5, nums. 1 y 7, sobre los informes y seguimiento de decisiones de la Comisión por parte de la secretaría técnica. Art. 2.1.2.10.6 sobre la financiación de las funciones de la Comisión.

[189] Este Anexo del CONPES no fue consultado para este documento.

Mínimo 2. Evaluar las opciones antes de expedir una norma

1.- Descripción y problema

Este segundo mínimo busca que, antes de crear o modificar una norma, la entidad regulatoria en concreto explique qué problema pretende resolver, qué opciones tiene y cuáles serían sus beneficios, costos y riesgos. El problema que se busca evitar es que la decisión de regular se tome sin comparar alternativas ni anticipar sus efectos. Como se sabe, corresponde al Análisis de Impacto Normativo (AIN).

En 2014, el CONPES 3816 señaló que no existía una metodología obligatoria para este tipo de análisis (p. 21). El CONPES 4208 de 2026 muestra que el avance ha sido limitado. Hasta el Decreto 385 de 2026, el AIN solo era obligatorio para los reglamentos técnicos. Por eso, de 82.297 actos administrativos generales y abstractos publicados en el Diario Oficial y expedidos desde 2018, solo 20 reglamentos técnicos debieron adelantar un AIN (0,024 % del total) (p. 66).

Según el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (Furag) de 2024, solo 56% de las entidades nacionales y 30% de las territoriales usan herramientas como el AIN, la memoria justificativa o la manifestación de impacto regulatorio (p. 66). En los AIN que revisó el DNP entre 2021 y 2024, las mayores debilidades estaban en los pasos del AIN asociados a definir objetivos, comparar y elegir la mejor alternativa y prever su seguimiento (pp. 68–70).

El Decreto 385 de 2026 amplió la obligación del AIN. Una vez el DNP expida los lineamientos metodológicos, el AIN será obligatorio para los proyectos que se elaboren con base en la facultad reglamentaria del Presidente de la República (art. 189, num. 11, de la C.N). El decreto dio al DNP un plazo máximo de tres meses para expedirlos (no se encontró información de si a la fecha estos ya se expidieron). De esto depende entonces que dicha obligación del AIN sea Legalmente exigible.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en las Bases del PND un programa para complementar y fortalecer aun mas la aplicación del AIN a nivel de la Rama Ejecutiva nacional. Este programa ejecutaría las acciones del CONPES 4208 sobre esta herramienta y fijaría responsables de asistencia técnica, información y revisión de calidad. Partiría de las obligaciones ya vigentes y de las recomendaciones de la OCDE, y daría prioridad a las decisiones normativas con mayores efectos sobre la sociedad. Cuando sea pertinente, incluiría entre las opciones a comparar las herramientas de experimentación regulatoria y las cláusulas de expiración condicionada de normas (*sunset clauses*) que el CONPES prevé su desarrollo (p. 99).

Se sugiere que el PND fije tres hitos del cuatrienio del actual gobierno: (1) la expedición de los lineamientos que activan la obligación del Decreto 385 (si aún no se han expedido); (2) la adopción de la metodología AIN ajustada; y (3) la puesta en funcionamiento de la calculadora de criticidad prevista en el CONPES (p. 96). Las metas medirían si los AIN identifican adecuadamente el problema, comparan opciones y justifican la decisión, a partir de una línea de base sobre su aplicación y calidad. Al respecto, las revisiones del DNP sobre AIN de reglamentos técnicos ya realizadas entre 2021 y 2024 pueden servir como una línea base, aun cuando representan una muestra reducida de proyectos que deberían aplicar el AIN.

3.- Quién lo hace

Conforme el CONPES 4208, el DNP elabora y actualiza los lineamientos del AIN y emite concepto técnico sobre la aplicación de la metodología (p. 82) y adaptará la metodología con apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y de la Presidencia. Además, diseñará con la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) una calculadora de criticidad, que ayudará a anticipar efectos y a decidir la profundidad del análisis (p. 96).

Cada entidad regulatoria prepara el AIN con sus equipos técnicos y decide dentro de sus competencias; su oficina jurídica verifica que la memoria justificativa cumpla los requisitos. La Secretaría Jurídica de la Presidencia devuelve los proyectos (para firma presidencial) que no cumplan las directrices de técnica normativa.

Cuando corresponda, la entidad debe informar a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) los proyectos que puedan afectar la libre competencia. También requiere concepto previo favorable del DAFP para crear o modificar trámites (Decreto 385 de 2026, arts. 2.1.2.3.4, num. 6, y 2.1.2.6.4).

Los reglamentos técnicos siguen un procedimiento especial. El AIN es obligatorio y el DNP emite un concepto técnico no vinculante; si la entidad se aparta de él, debe explicar sus razones.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema de implementación:

- En el primer año de gobierno, además de verificar si se expidieron los lineamientos ordenados en el Decreto 385, se identifican los proyectos sujetos a AIN y los análisis ya realizados, para establecer avances y necesidades de apoyo.
- A partir del segundo año, aplicar el AIN desde el inicio del diseño. Esto significa precisar el problema y comparar opciones como crear una norma, mejorar la aplicación de las existentes, usar información o incentivos o, cuando exista habilitación para ello, probar la medida en un entorno controlado. La necesidad de AIN se identificaría desde la agenda regulatoria (ver mínimo 6 *infra*), y el AIN definiría los indicadores que después permitirán la evaluación ex post (ver mínimo 4 *infra*)
- Estudiar los efectos sobre personas, empresas, ambiente y presupuesto público. Cuanto mayores sean los efectos y más compleja la decisión, más detallado debe ser el AIN (DNP, 2021, sección 2.3.5, p. 15). Cuando esté disponible, la calculadora de criticidad descrita en el CONPES 4208 ayudará a decidir el grado de detalle que requiere cada AIN.
- Revisar cada año una muestra de los AIN realizados para verificar su calidad, orientar el apoyo técnico y ajustar los lineamientos, y publicar los resultados agregados.

5.- Con qué se hace

Las entidades financian con sus recursos de funcionamiento los equipos y estudios de sus propios AIN. El CONPES 4208 asigna un costo indicativo de 2.493 millones de pesos al objetivo sobre evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro (p. 106). Ese objetivo incluye las acciones sobre AIN, pero también otras. Además, ese costo no está asegurado, porque depende de que cada entidad lo priorice en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector. Se propone entonces identificar en el Plan Plurianual de Inversiones y en la programación presupuestal del DNP las necesidades de desarrollo metodológico, la calculadora de criticidad, capacitación y estudios especializados. Esos recursos estarían sujetos a disponibilidad presupuestal y a la elegibilidad de los proyectos.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 3816 de 2014.** Sección III.C.2 (p. 21) sobre la insuficiencias diagnosticadas para decidir con información sobre los efectos de las normas; Sección IV.B (p. 24) sobre los objetivos de adoptar el AIN. Tener en cuenta que este diagnóstico corresponde a 2014.
- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa.** Sección 4.2.1 (pp. 66–70) sobre el uso y nivel de calidad del AIN; sección 5.3.2. (pp. 96-97) sobre la calculadora de criticidad, metodología del AIN y articulación con los conceptos de la SIC y del DAFP; sección 5.3.2. (p. 99) sobre la *sandboxes* regulatorios y las cláusulas de expiración (sunset clauses); sección 5.3.3. (p. 100) sobre el proyecto de Ley de Mejora Normativa.
- **DNP (2021).** *Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)*, versión 2.0. Capítulo 2, (pp. 11–12) sobre finalidad del AIN. Sección 2.3.5, (p. 15) sobre proporcionalidad del análisis impactos esperados y complejidad de la regulación; sección 3.1, (p. 18) sobre las etapas del AIN completo. Secciones 3.1.3 a 3.1.5 (pp. 33–44) sobre: selección, comparación y elección de alternativas de intervención.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1, (p. 24), y capítulo 5, (p. 97) sobre las recomendaciones de incorporar sistemáticamente el AIN.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015)**.** Art. 2.1.2.3.1 sobre actualización de lineamientos del AIN, plazo para expedirlos y obligatoriedad para proyectos de la facultad reglamentaria presidencial; arts. 2.1.2.3.2 y 2.1.2.3.3, nums. 1, 5, 6 y 14 sobre memoria justificativa, problema, suficiencia de las normas existentes, necesidad de regular, efectos económicos, fiscales y administrativos, y verificación por la oficina jurídica; art. 2.1.2.3.4, nums. 4 a 6 sobre soportes obligatorios de reglamentos técnicos, abogacía de la competencia y concepto del DAFP; Art. 2.1.2.4.12, nums. 3 y 4: conceptos del MinCIT y del DNP en temas de AIN.
- **Decreto 1468 de 2020** (incluido en el Decreto 1074 de 2015): Art. 2.2.1.7.5.4 sobre buenas prácticas y etapas de reglamentación técnica y obligatoriedad del AIN en reglamentos técnicos; Art. 2.2.1.7.6.5 sobre revisión y concepto técnico no vinculante del DNP en AIN.

Mínimo 3. Consulta pública efectiva mediante SUCOP

1.- Descripción y problema

Antes de expedir una norma, la entidad debe dar a conocer el proyecto y permitir que las personas interesadas o afectadas (*stakeholders*) lo comenten. El Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), administrado por el DNP, reúne esos proyectos, recibe las observaciones y permite publicar las respuestas. La consulta pública no es un simple trámite o requisito: sirve para descubrir problemas que la entidad pudo pasar por alto y para explicar por qué cambia, retira o mantiene el proyecto. Si se publica un texto difícil de entender o cuando la decisión ya está tomada, el proceso de consulta pierde utilidad. Por ejemplo, ante un nuevo requisito para empresas, la entidad debería explicar a quién se aplicaría, recibir observaciones sobre los costos y responder si cambia algún requisito. La Guía de Consulta Pública del DNP (2023, p. 11) advierte que se necesitan información oportuna para los interesados, canales accesibles y respuestas explicadas.

La incertidumbre y vacíos sobre el cómo y para qué de la consulta pública de regulación no es nuevo. En 2014, el CONPES 3816 señaló la ausencia de lineamientos sobre plazos, criterios y respuesta a los comentarios (p. 22). Según el CONPES 4208 de 2026, persiste una brecha entre cumplir formalmente la consulta y hacerla bien. En el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (Furag) de 2024, 79 % de las entidades reportó usar mecanismos de participación para dar a conocer sus proyectos. Sin embargo, solo 53 % planificó la consulta con los actores interesados (*stakeholders*), la difundió y analizó o respondió los comentarios (p. 55). Además, 37 % de las entidades nacionales y territoriales no identifica a los destinatarios de la norma (p. 61).

Sobre el uso de la plataforma, el mismo CONPES 4208 informa que entre 2020 y abril de 2026 solo 35 entidades nacionales y 18 territoriales usaron el SUCOP (p. 85). Sin embargo, esta cifra indica cuántas entidades la han usado, no qué proporción de las obligadas lo hace ni la calidad de sus consultas.

El Decreto 385 de 2026 hizo obligatorio el uso de SUCOP para las agendas regulatorias, las memorias justificativas y los proyectos de regulación de la Rama Ejecutiva nacional. La obligación entra de manera gradual, Primero, el DNP debe expedir los lineamientos de consulta pública a través del SUCOP dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del decreto, es decir, hasta el 10 de octubre de 2026; luego, las entidades tienen entre tres o seis meses para aplicar –según su tipo– los lineamientos que establezca el DNP; mientras tanto, estas entidades deben continuar con los trámites de consulta pública a través de sus páginas web.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se propone incluir en el PND una estrategia para que cada consulta de la Rama Ejecutiva nacional cumpla tres condiciones: que sea comprensible, es decir, que use lenguaje claro; que identifique y convoque por medios adecuados a las personas y grupos que podrían verse afectados (*stakeholders*); y que también haga público qué se respondió o decidió frente a cada observación. La estrategia usaría SUCOP, sin crear otro portal ni repetir la obligación de consultar por otros medios.

Como meta, se sugiere adoptar el indicador del CONPES 4208 “porcentaje de procesos normativos con participación ciudadana incidente y trazable” (p. 105) como línea de base que corresponde al 22% en 2025 y a su vez fija como meta el 50% en 2032. El DNP fijaría un valor intermedio para el fin del cuatrienio del gobierno actual (2030). Como complemento, se

mediría la proporción de consultas cerradas con el informe de observaciones y la constancia de respuestas publicado. También serían hitos del cuatrienio la expedición de los lineamientos de SUCOP (10 de octubre de 2026 según el Decreto 385 de 2026) y los desarrollos que el CONPES prevé para descargar la información y calificar el desempeño de las entidades.

3.- Quién lo hace

Al DNP le corresponde emitir los lineamientos de consulta, administrar SUCOP y prestar soporte técnico a las entidades. El Decreto 385 de 2026 también autoriza al DNP a usar la información publicada para mejorar las prácticas de consulta. Según el CONPES 4208, el DNP actualizará la guía de participación con apoyo del DAFP, la Presidencia y el MinTIC. Por su parte, el DAFP, el DNP y la ESAP crearán un módulo de capacitación sobre control social en la producción normativa.

La entidad que propone cada norma es responsable de todo el proceso de consulta, por ejemplo, debe repetir la publicación, por al menos siete días, si cambia sustancialmente el proyecto luego del proceso de consulta. También, cada entidad debe coordinar sus equipos técnicos, jurídicos, de comunicaciones y de atención ciudadana. Los reglamentos técnicos y los proyectos de las comisiones de regulación siguen sus plazos especiales y obligatorios.

4.- Cómo se hace

Se propone aplicar cuatro pasos en cada proceso de consulta en SUCOP, de acuerdo con las reglas y excepciones de cada caso:

- Antes de redactar la versión final del proyecto, identificar a quién podría afectar la norma, hacer explícito el problema que se quiere resolver y preparar un resumen sencillo y en lenguaje claro de lo que se propone y de sus posibles efectos.
- Publicar en SUCOP el proyecto, la memoria justificativa y los demás soportes, e indicar plazos y canales de participación. Informar la apertura por medios adecuados para cada grupo y ofrecer vías de aporte a las personas con barreras digitales. Durante la transición prevista por el Decreto 385 de 2026 para el uso obligatorio de SUCOP, mantener la publicación en la página web de la entidad.
- Al cerrar la consulta, publicar el informe con todas las observaciones, las respuestas y la indicación de cuáles se acogieron, junto con el texto ajustado y la memoria definitiva cuando proceda. Proteger los datos personales en la publicación de los comentarios.
- A través del análisis de muestras de procesos de consulta, se puede revisar periódicamente la experiencia de quienes participaron, para establecer si la información era clara, si la convocatoria llegó a los afectados y si se explicó el resultado. El DNP usaría estos hallazgos para orientar el apoyo técnico, las mejoras de la plataforma y el eventual ajuste de los lineamientos.

5.- Con qué se hace

Las entidades usarían sus equipos y recursos de funcionamiento para preparar documentos, convocar y responder comentarios. El DNP seguiría manteniendo y soportando la plataforma con sus recursos ya asignados para ello. Al respecto, el CONPES 4208 estima un costo indicativo de $1.951 millones de pesos para el objetivo de participación, transparencia e inclusión, que incluye los desarrollos de SUCOP, la guía, los formatos y la estrategia de pedagogía (p. 106). Ese costo no está hoy asegurado, porque depende de que cada entidad lo priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las mejoras

que requieran nuevo desarrollo tecnológico, accesibilidad o formación deberán costearse en la programación presupuestal y, cuando corresponda, en el Plan Plurianual de Inversiones, sujetas a disponibilidad y a las reglas de inversión.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 3816 de 2014.** Sección III.C.3, (p. 22) sobre el diagnóstico de insuficiencia de las prácticas de consulta en la práctica regulatoria en Colombia. Tener en cuenta que este diagnóstico corresponde a 2014.
- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa.** Sección 4.1, (pp. 55–61) sobre la brecha entre cumplimiento formal y calidad de la consulta y los bajos niveles de participación ciudadana; Sección 4.3.3, (p. 85) sobre la reducida cantidad de entidades que usan SUCOP; sección 5.3.1 (pp. 95-96) sobre los lineamientos y guías para el desarrollo de SUCOP y buenas prácticas en participación ciudadana.
- **DNP (2023).** *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa*. (p. 11) sobre la identificación de grupos, información oportuna, canales accesibles y respuesta explicada en procesos de consulta; p. 20 sobre uso de lenguaje claro; p. 35 sobre canales adecuados para los participantes en la consulta; pp. 40–41 sobre barreras digitales y funciones de SUCOP; y p. 49 sobre planeación de cada consulta.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1 (p. 24) sobre recomendación de estándares obligatorios de consulta pública.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015)**:** Arts. 2.1.2.3.4, num. 8, y 2.1.2.3.5 sobre las consultas obligatorias con otras autoridades o grupos étnicos. Arts. 2.1.2.5.1.1 a 2.1.2.5.1.4 sobre la finalidad, planeación, divulgación y plazos de la consulta, también sobre autonomía de entidades territoriales para uso de SUCOP; arts. 2.1.2.5.1.5 a 2.1.2.5.1.7: excepciones, informe de observaciones y ajustes o exigencia de nueva publicación para consulta; arts. 2.1.2.5.2.1 a 2.1.2.5.2.4 sobre la función de SUCOP, obligatoriedad gradual de su uso y el régimen de transición.
- **Ley 1437 de 2011 (CPACA).** Art. 8, num. 8: deber de publicar los proyectos específicos de regulación.

Mínimo 4. Evaluación ex post y seguimiento al cumplimiento de regulaciones prioritarias

1.- Descripción y problema

Saber cuántas normas se expiden en el tiempo dice poco sobre la calidad y efectos de estas normas, también hay que establecer si las normas vigentes y las que se expiden resolvieron el problema para el que se crearon, si se cumplen y qué costos y efectos produjeron. En este sentido, la evaluación ex post, pretende examinar una regulación después de su entrada en vigencia para decidir si se mantiene, se modifica o se deroga (DNP, 2025, p. 6). Por ejemplo, una norma que exige un registro a ciertas empresas puede evaluarse para saber cuántas lo cumplen, cuánto les cuesta y si redujo el riesgo que motivó la creación del registro.

Lo relacionado con la evaluación ex post es diferente al inventario y la depuración normativa (a lo cual se refiere el mínimo 5). La evaluación ex post pregunta si una norma funciona, el inventario y la depuración establece qué normas están vigentes y retiran formalmente las que ya no lo están. Las dos tareas son complementarias, pero requieren métodos, estrategias y responsables distintos.

Desde el 2014, la OCDE recomendó promover el uso sistemático de la evaluación *ex post* (p. 24). Las Bases del anterior Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 también señalaron que las evaluaciones ex ante y *ex post* ayudan a que estas se basen en evidencia (CONPES 4208, p. 37).

Al respecto, el diagnóstico actual sobre las evaluaciones *ex post* muestra una importante brecha en su implementación. Según el CONPES 4208 de 2026, las normas actuales solo exigen revisiones periódicas para ciertos tipos de regulación, como los reglamentos técnicos y los marcos de las comisiones de regulación, lo que abarca a unas 22 de las 3.976, es decir, el 0,553 % de las entidades de la Rama Ejecutiva (pp. 72–73). En el mismo sentido, el CONPES 4208 señala que solo 42% de las entidades nacionales y 22% de las territoriales reportó aplicar evaluaciones *ex post* (p. 74). Por su parte, la OCDE ubica a Colombia en la parte baja de su indicador sobre evaluación *ex post* de normas subordinadas, en especial en los subindicadores de metodología y control de calidad (p. 73).

El Decreto 385 de 2026 ordenó a las entidades nacionales revisar de forma sistemática y periódica su regulación, con herramientas como la racionalización de trámites, la depuración normativa y la evaluación *ex post*, y seguir para esta última los lineamientos del DNP. Sin embargo, el decreto no define qué normas evaluar ni con qué frecuencia, y conserva las reglas especiales respecto de los reglamentos técnicos y de las normas expedidas por comisiones de regulación. Por su parte, el CONPES 4208 prevé lineamientos sobre indicadores y mecanismos de seguimiento ex post, pero en su texto no se identificó un programa para evaluar regulaciones concretas. Tampoco existe una relación consolidada de las evaluaciones terminadas ni de las decisiones adoptadas a partir de ellas.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND un programa cuatrienal de evaluaciones posteriores de regulaciones nacionales prioritarias. Las entidades seleccionarían las regulaciones con criterios como su impacto económico, social o ambiental, su relación con derechos fundamentales, los riesgos de incumplimiento, los problemas detectados en su aplicación y la disponibilidad de

información (DNP, 2025, pp. 17–19). Cada evaluación terminaría con una decisión motivada de la autoridad competente sobre si mantiene, modifica o deroga la regulación, acompañada de un plan para ejecutarla.

El programa incorporaría también el seguimiento al cumplimiento. Para cada regulación seleccionada, la entidad definiría indicadores de aplicación y cumplimiento y aprovecharía la información que ya tienen las autoridades de inspección, vigilancia y control. Esto se articularía con tres acciones ya fijadas en el CONPES 4208: entre 2026 y 2028 debe diseñarse los lineamientos sobre indicadores de seguimiento para la evaluación de normas (p. 98), la formulación de mecanismos de seguimiento para normas de alto impacto con plazo hasta 2029 (pp. 98, 110) y las mencionadas cláusulas de expiración condicionadas (*sunset clauses*) validado con un piloto con plazo hasta 2029 (pp. 110-111).

3.- Quién lo hace

Cada entidad reguladora selecciona, con su cabeza de sector, las regulaciones sobre las que hará evaluación *ex post*, realiza la evaluación con sus equipos técnicos y jurídicos y decide, dentro de su competencia, si la regulación se mantiene, se modifica o se deroga.

Previo a esto, se requiere que el DNP fije los lineamientos metodológicos y posteriormente brinde acompañamiento técnico. Según el CONPES 4208, el DNP debe elaborar con el MinJusticia los lineamientos sobre indicadores de seguimiento de normas; el DNP tambié debe diseñar los mecanismos de clasificación y seguimiento para normas de alto impacto y las herramientas para las cláusulas de expiración (*sunset clauses)*; el DNP, con apoyo del DAFP, debe implementar un programa de capacitación en evaluación ex post.

La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa (Decreto 385 de 2026) puede recomendar diagnósticos y evaluaciones, y haría seguimiento al programa. Las superintendencias y demás autoridades de inspección, vigilancia y control aportan información sobre el cumplimiento. Las autoridades que expiden reglamentos técnicos y las comisiones de regulación siguen sus reglas especiales. La academia (v gr. universidades) y otros evaluadores externos pueden apoyar los estudios si se seleccionan mediante procesos transparentes que preserven su independencia y con el compromiso de formar y dejar las capacidades instaladas en la entidad (DNP, 2025, p. 70).

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema:

- En 2027, cada sector publicaría una lista de regulaciones candidatas con los criterios usados para elegirlas. El DNP consolidaría el programa inicial y una relación de las evaluaciones *ex post* ya realizadas, que serviría como línea de base.
- En cada evaluación, la entidad definiría primero el alcance: una norma, algunos de sus artículos o un conjunto de normas sobre un mismo tema. Después reconstruiría el problema y los objetivos originales y explicaría cómo se esperaba que la norma produjera determinados resultados. Con esa base, reuniría información sobre aplicación, cumplimiento, costos y resultados, e identificaría a quiénes afectó la norma y de qué manera. Según la guía del DNP, la planeación y ejecución de evaluación toma en promedio alrededor de un año (DNP, 2025, p. 22).
- Cuando haya datos suficientes, usaría métodos que comparen la situación con y sin la norma. Combinaría información cuantitativa y cualitativa y explicaría los límites de sus conclusiones.

- Sometería a consulta pública –a través del SUCOP– el informe final de la evaluación *ex post* y lo publicaría (DNP, 2025, p. 64). Dentro de un plazo razonable, según los lineamientos que fije el DNP sobre consulta pública, la autoridad publicaría su decisión motivada y el plan para ejecutarla.
- Si decide derogar la norma, lo haría mediante un acto expreso (lo cual se intercepta con el mínimo 5 sobre inventarios normativos actualizados y depuración normativa)**.** Si decide modificarla, el nuevo proyecto seguiría el AIN y el trámite de consulta pública.

5.- Con qué se hace

Las entidades usarían sus recursos de funcionamiento para reunir información y para el trabajo de sus equipos. Los estudios externos, la recolección de datos y el trabajo de campo requieren recursos de inversión, que deberían incluirse en proyectos con elegibilidad y asignación expresa. Según la guía del DNP (2025) sobre la implementación de la Evaluación *ex post,* los recursos de cada evaluación deben ser proporcionales a la importancia de la regulación (p. 22).

El CONPES 4208 asigna costos indicativos a los lineamientos y a la capacitación sobre evaluación dentro de sus objetivos 2 y 4, por $2.493 y $2.775 millones de pesos respectivamente (p. 106). Esas sumas también cubren otras acciones, no incluyen explícitamente la financiación de evaluaciones *ex post* de regulaciones concretas, luego dependen de que cada entidad las priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo. El costo de cada evaluación y la capacidad evaluadora disponible deberán estimarse al definir el programa; por eso no se propone un monto global.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **DNP (2025).** *Guía metodológica para la implementación de la evaluación ex post de la regulación*, versión 2.0: sección 2.1.1 (pp. 17–19) sobre los criterios para seleccionar y priorizar evaluaciones *ex post*, y preguntas orientadoras; sección 2.2 (p. 22) sobre el alcance, duración promedio y proporcionalidad de los recursos para evaluaciones *ex post*; sección 2.8 (p. 61) sobre la elaboración de informes de evaluación; sección 2.9 (p. 64) sobre la consulta pública del informe de evaluación; sección 3.1, (p. 68) sobre los tiempos que debe transcurrir antes de evaluar ex post; sección 3.6, (p. 69) sobre el seguimiento y monitoreo; y secciones 3.8 y 3.9 (p. 70) sobre las capacidades, consultores (externos) e institucionalidad.
- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa: s**ección 4.2.2 (pp. 72–74) sobre el diagnóstico actual de la falta de seguimiento y verificación del cumplimiento, alcance reducido de las revisiones obligatorias; sección 5.3.2 (p. 98-99) sobre los indicadores de seguimiento y mecanismos para normas de alto impacto, las cláusulas de expiración (*sunset clauses*) y piloto; sección 5.3.4 (p. 103) sobre los programas de capacitación en evaluación *ex post*.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1 (p. 24) sobre las recomendaciones sobre la evaluación *ex post* sistemática y sobre enfoques basados en riesgo para mejorar el cumplimiento.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015)**:** art. 2.1.2.8.1 sobre la obligación de la revisión sistemática, periódica y ex post de la regulación por las entidades nacionales; art. 2.1.2.8.7 sobre la definición de la evaluación *ex post*, el deber del DNP de fijar lineamientos, el régimen de normas especiales y estudios de impacto de las comisiones de regulación; y art. 2.1.2.10.4, sobre la recomendación de diagnósticos y evaluaciones *ex post* por la Comisión.
- **Decreto 1468 de 2020** (incluido en el Decreto 1074 de 2015): art. 2.2.1.7.6.7sobre la evaluación *ex post* de reglamentos técnicos al menos cada cinco años y consecuencias jurídicas de no realizarla.

Mínimo 5. Inventarios normativos actualizados y depuración normativa

1.- Descripción y problema

Para cumplir una norma, primero hay que saber si está vigente, qué versión rige y qué la modificó. Un inventario normativo es la relación organizada de las normas que una entidad ha expedido o que regulan sus materias, con información sobre su estado, vigencia actual y sus modificaciones. Por su parte, la depuración normativa es el proceso mediante el cual la autoridad competente declara expresamente que ciertas normas perdieron vigencia, aunque formalmente sigan en el ordenamiento, por ejemplo porque son obsoletas, contrarias a la Constitución o ya cumplieron su objeto (Ley 2085 de 2021, art. 2). La propuesta de este quinto mínimo busca que ciudadanos, empresas y servidores públicos puedan saber con certeza qué normas rigen (o no) sus actividades.

Este problema tiene varias manifestaciones. Según el CONPES 4208 de 2026, persiste una alta dispersión de plataformas con información sobre normas vigentes. En este sentido, coexisten el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol) del MinJusticia, el Gestor Normativo de Función Pública y portales sectoriales web de entidades, incluso territoriales, lo que genera confusión y duplica esfuerzos (p. 84). De hecho, el Observatorio de Mejora Normativa tampoco cuenta con un inventario completo (p. 85). En una encuesta del DNP de 2022, todas las entidades nacionales y 70,3 % de las territoriales dijeron tener un inventario (p. 86), sin embargo, solo 10 % de las territoriales tiene un inventario digital de acceso público (p. 88). En cuanto a la depuración, en la medición de desempeño institucional de 2024, solo 50% de las entidades nacionales y 32% de las territoriales reportaron haberla realizado (p. 75). Vale decir, estas cifras provienen de autorreportes, es decir, indican prácticas declaradas, no la calidad ni la actualización real de los inventarios normativos.

En 2014, la OCDE ya había recomendador crear un registro centralizado de leyes y regulaciones (p. 24), y las Bases del anterior PND 2022–2026 previeron un inventario normativo único. En este tiempo se han adoptado varios instrumentos sobre inventario y depuración normativa.

- La Ley 2085 de 2021 adoptó la figura de la depuración normativa y ordenó al Ministerio de Justicia articular con las entidades la actualización del SUIN.
- El Decreto 385 de 2026 obliga a las entidades nacionales a levantar, consolidar, digitalizar y mantener actualizado su inventario normativo en un proceso por etapas y según sus capacidades.
- El CONPES 4208 programa entre 2027 y 2033 una estrategia para que todas las entidades nacionales registren su producción normativa en el SUIN, que sería la fuente oficial y única de referencia.

En esa medida, el reto para el PND es convertir estas obligaciones en avances medibles durante el próximo cuatrienio.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir una estrategia de información normativa y depuración que ejecute las acciones del CONPES 4208 en esta materia. Esta estrategia podría tener los siguientes cuatro componentes:

- La integración progresiva de la producción normativa de las entidades nacionales y centralizada en el SUIN;
- La adecuación tecnológica del SUIN, prevista como acción a realizar entre 2027 y 2030.
- La creación de herramientas para incluir derogatorias expresas en los nuevos proyectos regulatorios;

- El acompañamiento a las entidades (especialmente a las territoriales) en sus propios procesos de depuración.

Las metas del PND medirían la proporción de entidades nacionales (y de manera voluntaria, territoriales) con su producción normativa registrada y actualizada en el SUIN, y el número de procesos de depuración concluidos con un acto expedido por la autoridad competente. Como a la fecha no existe una medición consolidada de ninguno de estos dos indicadores, la línea de base se construiría en 2027. El PND debería fijar un valor para 2030 que permita llegar a la meta de integración total prevista por el CONPES 4208 para 2033.

Para lo anterior no se requiere una habilitación legal o normativa. La Ley 2085 de 2021 y el Decreto 385 de 2026 ya ofrecen las bases para inventariar y depurar normas. Cada proceso de depuración debe hacerse mediante una norma del mismo rango que la que se retira: una ley para las leyes, un decreto para los decretos. Una norma adicional solo se justificaría si se demuestra un obstáculo que esos instrumentos no resuelven.

3.- Quién lo hace

El MinJusticia (a través de su Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico), fija la metodología de los procesos de depuración y además coordina y apoya a las entidades que la apliquen, incluidas las territoriales que lo soliciten. También presta apoyo metodológico a los inventarios, sujeto a disponibilidad presupuestal. Según el CONPES 4208, el MinJusticia debe diseñar la estrategia de integración al SUIN y adecuarlo con apoyo del DNP; también debe desarrollar con el DNP y la ANDJE las herramientas para incluir derogatorias expresas, y finalmente debe capacitar y acompañar a las entidades en los procesos de depuración. Además, la Ley 2085 de 2021 ya le ordena al MinJusticia publicar cada año, a más tardar el 20 de julio, el listado de normas legales derogadas o declaradas inconstitucionales o nulas, y de las que no han sido reglamentadas pese a existir el deber de hacerlo.

Cada entidad con competencias regulatorias responde por su propio inventario: lo consolida, lo mantiene actualizado, divulga sus normas en el SUIN e incluye en cada proyecto un artículo de derogatorias expresas. Sus oficinas jurídicas identifican las normas que perdieron fuerza ejecutoria porque las leyes que les servían de fundamento fueron depuradas, y la autoridad competente las retira mediante una norma del mismo rango.

El DNP acompaña los procesos de inventarios en el marco de la divulgación de la encuesta territoriales sobre prácticas regulatorias (CONPES 4208, p. 110) y desarrolla, con el MinJusticia, el MinTIC y la ANDJE, la interoperabilidad entre el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y el SUIN (p. 112). El MinTIC también presta asistencia técnica, y la Imprenta Nacional y las demás entidades remiten sin costo la información de las normas que expiden.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema:

- En 2027, el MinJustica y los sectores definirían qué normas debe registrar cada entidad y con qué datos: identificador, texto oficial, modificaciones, decisiones judiciales, estado de vigencia y responsable de validarlo. Antes de crear nuevos repositorios, se conectarían los sistemas dispersos existentes.
- Las entidades consolidarían sus inventarios por etapas, empezando por las normas vigentes con mayores efectos, y los registrarían en el SUIN. El MinJusticia revisaría muestras y publicaría alertas cuando encuentre información desactualizada.

- En cada proyecto nuevo, la memoria justificativa identificaría las normas vigentes sobre la materia, y el texto incluiría las derogatorias expresas correspondientes, con apoyo de las herramientas que ya prevé el CONPES 4208.
- Las entidades priorizarían los procesos de depuración según los criterios de la Ley 2085 de 2021: obsolescencia, contradicción con la Constitución, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto, vencimiento del plazo de vigencia y normas de estados de excepción no adoptadas como legislación permanente. Publicarían los proyectos de depuración para consulta –a través de SUCOP– y expedirían el acto correspondiente.
- Los resultados alimentarían también el mínimo 4 anterior, porque ayudan a elegir qué normas vigentes evaluar, y el mínimo 10 *infra*, porque son la base de los indicadores.

5.- Con qué se hace

La revisión de los inventarios y la depuración normativa se financiaría con recursos de funcionamiento de cada entidad. La digitalización, la conexión entre sistemas, el control de versiones y la adecuación del SUIN requieren recursos de inversión.

El CONPES 4208 asigna al MinJusticia un presupuesto indicativo de $1.900 millones de pesos para todas sus acciones, no solo las de inventarios y depuración (p. 106). Como sucede respecto de otros mínimos indicados en este documento, ese presupuesto no está asegurado, porque depende de que el sector lo priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo. La revisión jurídica especializada y la depuración de datos podrían requerir recursos adicionales, cuya cuantía dependerá del volumen de normas y del estado tecnológico de cada entidad. A la fecha no se ha identificado un mecanismo de financiación específica para este fin.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa**: Sección 4.2.2 (p. 75) sobre los bajos niveles y desarrollos de depuración normativa; sección 4.3.3 (pp. 84-86) sobre la dispersión plataformas de consultas de normas; sección 4.4.1 (pp. 88–89) sobre inventarios digitales de normas y causas de su ausencia en los niveles territoriales; sección 5.3.2 (p. 98) sobre la encuesta bianual que debe hacer el DNP sobre prácticas de entidades territoriales y derogatorias expresas a través de cláusulas de expiración condicionada de normas (*sunset clauses*); sección 5.3.3. (pp. 101-103) sobre integración adecuación, modernización del SUIN e interconexión con SUCOP, y procesos de capacitación y acompañamiento en depuración.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1, (p. 24) recomendación de la OCDE de revisar el inventario regulatorio y crear un registro centralizado.
- **Ley 2085 de 2021:** art. 2 sobre la definición y criterios de depuración, aplicables también por autoridades territoriales; art. 4: sobre la intangibilidad de los efectos causados; art. 5 sobre la pérdida de vigencia de normas por decaimiento y la función de los jefes jurídicos de entidades; art. 7: sobre la publicación anual del MinJusticia de derogatorias expresas.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015): art. 2.1.2.1.3, sobre el apoyo del DNP y del MinJusticia a las autoridades territoriales en procesos de depuración; art. 2.1.2.1.8 sobre el levantamiento, consolidación, digitalización y actualización de inventarios por las entidades nacionales; art. 2.1.2.3.3 sobre la identificación de las normas vigentes en la memoria justificativa; art. 2.1.2.4.15 y art. 2.1.2.4.16, sobre las derogatorias expresas y prohibición de derogatorias tácitas; art. 2.1.2.7.2 sobre la divulgación de normas a través de la plataforma SUIN-Juriscol; y arts. 2.1.2.8.3 a 2.1.2.8.6 sobre la definición, objetivos, metodología y coordinación de la depuración normativa.

Mínimo 6. Agendas regulatorias previsibles y trazables

1.- Descripción y problema

La agenda regulatoria es la lista de proyectos de normas que una entidad prevé expedir durante el siguiente año o vigencia. Se publica con anticipación para que los ciudadanos, empresas y otras entidades sepan qué se va a regular, puedan prepararse y anticipen su participación (Decreto 385 de 2026, art. 2.1.2.2.1). Por ejemplo, si un ministerio anuncia en octubre que el año siguiente reglamentará un nuevo registro, los gremios y las autoridades territoriales pueden aportar información antes de que se redacte el texto, y la entidad puede programar a tiempo el AIN y la consulta pública. Esta sexta propuesta mínima busca que las agendas regulatorias funcionen como una verdadera herramienta de planeación, y no solo como trámite o requisito de publicación.

El CONPES 4208 de 2026 identifica precisamente ese problema. La planeación normativa se ha enfocado en obligar a las entidades a publicar una agenda anual, más que en revisar su contenido para prevenir la proliferación o "inflación" de normas. Tampoco existe un procedimiento para revisar lo que se incluye en estas agendas, más allá de someterlas a consulta pública (p. 63). Además, según el CONPES, hasta el Decreto 385 de 2026, los lineamientos técnicos para elaborar las agendas eran incipientes, lo que dificultó su uso tanto en las entidades obligadas como en las que las adoptaron voluntariamente (pp. 65–66).

Como referencia de la proliferación o "inflación" de normas, el CONPES cita datos del Observatorio de Mejora Normativa según los cuales en 2023 se expidieron 7.273 normas, casi 20 normas por día (p. 64). El mismo documento advierte que no existe un número "ideal" de normas; es decir, la cifra muestra volumen, no calidad. No se identifica una medición de cuántas de las normas expedidas estaban previamente incluidas en las agendas ni de cuántas se agregaron durante el año.

El Decreto 385 de 2026 actualizó las reglas sobre agenda regulatoria: la cabeza de sector consolida la agenda y debe publicar el proyecto a más tardar el 31 de octubre, por al menos 30 días, y la versión definitiva a más tardar el 31 de diciembre; antes de expedir una norma, la entidad debe certificar que estaba incluida en la agenda. Sin embargo, la agenda puede modificarse en cualquier momento y el decreto no exige explicar por qué se agregan proyectos no previstos, lo que reduce su previsibilidad. Además, la Ley 2052 de 2020 (art. 7) ordena incluir en las agendas los proyectos para reformar los trámites que el DAFP identifique como susceptibles de racionalización.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND una estrategia para que las agendas regulatorias de la Rama Ejecutiva nacional sean previsibles, coherentes con las prioridades del mismo PND y con objetivos trazables. Se sugiere que la estrategia tenga estos tres componentes:

- Que cada proyecto incluido en la agenda indique su origen (por ejemplo, una ley, una meta del PND, una sentencia o un documento CONPES), si requerirá AIN, si crea o modifica trámites y la fecha aproximada de su programación de consulta pública. Esto se apoyaría en el formato y los lineamientos que el DNP debe diseñar, según el CONPES 4208, entre 2026 y 2027 (p. 97).
- Que los proyectos agregados o retirados durante el año queden registrados en SUCOP con una breve justificación, de modo que pueda distinguirse lo efectivamente planeado en la agenda, de los temas imprevistos.

- Que las agendas incorporen los proyectos necesarios para reglamentar el propio PND y para reformar los trámites señalados en el informe bienal del DAFP (ver también mínimo 7 *infra*).

Las metas de estos componentes medirían dos aspectos: (1) la proporción de proyectos de regulación sometidos a consulta pública que estaban incluidos en la agenda definitiva publicada el año anterior, y (2) la proporción de modificaciones de la agenda que cuentan con justificación. La línea de base se construiría con el ciclo de la agenda regulatoria de 2027, el primero bajo el Decreto 385 de 2026. También serían hitos del cuatrienio del gobierno tres acciones ya previstas en el CONPES 4208: (1) el diseño del formato del DNP, (2) las circulares anuales de la Presidencia sobre agendas y (3) las alertas automáticas en SUCOP.

Para lo anterior no se requiere una nueva norma. La justificación de los cambios puede pedirse mediante las circulares anuales de la Presidencia y el formato del DNP.

3.- Quién lo hace

Cada cabeza de sector consolida la agenda de su sector por medio del servidor público que designe, coordina a las entidades adscritas y vinculadas, la somete a consulta y la publica. En enero de cada año envía a la Secretaría Jurídica de la Presidencia copia de los proyectos que previsiblemente firmará el Presidente. Cada entidad incorpora en la agenda de su sector los proyectos que lidera. Su oficina jurídica verifica, antes de la expedición, la certificación de que el proyecto estaba incluido en la agenda.

El DNP elabora el formato de la agenda y administra SUCOP. (según el CONPES 4208, el DNP diseñará entre 2026 y 2027 el formato y los lineamientos para las entidades nacionales, y entre 2027 y 2028 una funcionalidad de SUCOP que alertará a las entidades con competencias sobre cada proyecto desde que entra en la agenda). Por su parte, la Presidencia, en coordinación con el DNP, publicará cada año circulares con instrucciones para formular y publicar las agendas.

Algunas autoridades, sin embargo, tienen reglas especiales: las comisiones de regulación elaboran su agenda según el Decreto 2696 de 2004. Las entidades que expiden reglamentos técnicos deben publicar, a más tardar el 31 de octubre de cada año, los proyectos de reglamento técnico previstos para el año siguiente (Decreto 1074 de 2015). Las entidades territoriales evalúan, en el marco de su autonomía, si adoptan su propia agenda.

Finalmente, la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa (Decreto 385 de 2026) haría seguimiento a los resultados.

4.- Cómo se hace

En razón a que las agendas tienen un ciclo anual, para cada año se plantea el siguiente ciclo:

- Entre septiembre y octubre, cada cabeza líder de sector reúne los proyectos de su sector. Para cada uno indica su origen, si requiere AIN, si crea o modifica trámites y la fecha aproximada del inicio del proceso de consulta pública.
- A más tardar el 31 de octubre, publica el proyecto de agenda por al menos 30 días calendario. Mientras termina la transición del Decreto 385 de 2026 para el uso obligatorio de SUCOP, la publicación se hace en la página web de cada entidad. Esto probablemente aplicará a la agenda de 2027.
- En noviembre y diciembre analiza los comentarios, elabora el informe de observaciones y respuestas y, a más tardar el 31 de diciembre, publica la agenda definitiva.

- Durante el año registra en SUCOP cada proyecto agregado o retirado de la agenda, con su justificación. Cuando esté disponible la funcionalidad de alertas del SUCOP, las entidades con competencias en cada proyecto recibirán aviso desde su inclusión en la agenda.
- Al finalizar el primer semestre del año siguiente, el DNP compararía la agenda definitiva con los proyectos efectivamente consultados y expedidos, presentaría los resultados a la Comisión Intersectorial y publicaría los datos agregados. Cada entidad usaría esos resultados para mejorar y proyectar su agenda del siguiente año.

5.- Con qué se hace

La elaboración de las agendas hace parte del trabajo ordinario de las oficinas jurídicas y de planeación de cada entidad, por lo que se financia con recursos de funcionamiento. Los desarrollos de SUCOP, como la funcionalidad de las alertas y el registro de modificaciones, requieren inversión del DNP. El CONPES 4208 ubica el formato de la agenda dentro de su objetivo 2 ($2.493 millones) y las alertas en SUCOP dentro de su objetivo 3 ($3.455 millones) (p. 106). Esas sumas son indicativas, cubren también otras acciones y dependen de que cada entidad las priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa**: sección 4.2 (pp. 63–64) sobre la planeación normativa centrada en la publicación de la agenda y sobre el volumen "inflación" de normas expedidas en 2023; sección 4.2.1 (pp. 65–66) sobre los incipientes lineamientos para elaborar agendas; sección 5.3.2 (p. 97) sobre las circulares de la Presidencia y el formato y lineamientos del DNP; sección 5.3.3 (p. 101) sobre las alertas en SUCOP desde la agenda.
- **DNP (2023). Manual de Mejora Normativa (**versión 2): sección "Planeación: Agenda Regulatoria" (pp. 20–23) sobre la finalidad de la agenda y la información mínima de cada proyecto. Tener en cuenta que este manual aunque útil, es anterior al Decreto 385 de 2026.
- **Decreto 385 de 2026 (incluido en el Decreto 1081 de 2015):** arts. 2.1.2.2.1 a 2.1.2.2.4 sobre el objeto, contenido, consulta, publicación, modificaciones y copia de la agenda, incluidas las reglas para comisiones de regulación y entidades territoriales; art. 2.1.2.3.4, sobre la certificación de inclusión del proyecto en la agenda; art. 2.1.2.5.1.6 sobre el informe de observaciones; art. 2.1.2.5.2.2, sobre la obligatoriedad gradual de uso del SUCOP.
- **Ley 2052 de 2020:** art. 7, sobre la inclusión en las agendas de los proyectos regulatorios para reformar trámites.
- **Decreto 1468 de 2020 (incluido en el Decreto 1074 de 2015):** art. 2.2.1.7.5.4, sobre la publicación anual de los proyectos de reglamento técnico.

Mínimo 7. Reducción de cargas administrativas y trámites innecesarios

1.- Descripción y problema

Un trámite es el conjunto de pasos que una persona o empresa debe seguir ante una entidad pública para ejercer un derecho o cumplir una obligación, como obtener una licencia o inscribirse en un registro. Las cargas administrativas son el tiempo y el dinero que esas personas gastan para cumplir tales obligaciones: diligenciar formularios, reunir documentos, desplazarse, esperar o pagar. Como muchos trámites nacen de normas, su diseño está ligado a la mejora normativa. Este séptimo mínimo busca reducir las cargas innecesarias y medir el ahorro real para ciudadanos y empresas, y no solo el número de trámites intervenidos.

Pese a los esfuerzos e iniciativas sobre racionalización de trámites de las últimas dos décadas, el volumen agregado sigue siendo alto. De acuerdo con el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), administrado por el DAFP, a marzo de 2026 había 1.576 trámites registrados por entidades nacionales y 117.398 por entidades territoriales (CONPES 4208, p. 93). El informe del DAFP con corte a diciembre de 2021 identificó 2.900 trámites y procedimientos susceptibles de racionalización por duplicidades o redundancias normativas (p. 84). Sin embargo, en el Furag 2025 solo 39% de las entidades nacionales y 27% de las territoriales reportó haber adelantado procesos de simplificación de trámites (p. 93). Es evidente que no hay incentivos para un auténtico programa de racionalización de trámites, y mas bien, indicios de que se trata ya de un problema estructural.

Sobre este problema, el CONPES 4208 identifica tres factores o causas: (1) la política de racionalización carece de incentivos y de un seguimiento vinculante; (2) la manifestación de impacto regulatorio (MIR), que el DAFP exige para crear o modificar trámites, no está articulada con las herramientas de la mejora normativa, lo que duplica esfuerzos (p. 71); (3) el SUIT tiene limitaciones de interoperabilidad y de análisis de datos, en parte por falta de recursos del DAFP (p. 85).

Tampoco existe una estimación oficial del costo total de la carga regulatoria en Colombia (pp. 62–63). Hay antecedentes de medición: según el MinCIT, la estrategia Estado Simple, Colombia Ágil (2021) impulsó más de 4.000 intervenciones normativas con ahorros superiores a $276.590 millones.

Este problema está diagnosticado hace más de diez años, así en 2014, el CONPES 3816 advirtió que revisar el ordenamiento jurídico para simplificarlo no era una práctica común (p. 24). Ese mismo año, la OCDE (2014) recomendó concentrarse en las regulaciones de mayor impacto y medir las cargas para valorar los ahorros (p. 24).

El marco legal para la racionalización ya existe: la Ley 2052 de 2020, aplicable a toda la Rama Ejecutiva nacional y territorial, impone obligaciones a las entidades y al DAFP en este sentido: (1) las entidades deben revisar sus trámites cada seis meses y elaborar una estrategia anual de racionalización (art. 4); (2) los trámites creados después de la ley deben poder hacerse totalmente en línea (art. 6); (3) cada entidad debe priorizar la simplificación de las cadenas de trámites en que participa, es decir, de los trámites encadenados entre varias entidades (art. 8); (4) el DAFP debe revisar los trámites cada dos años y publicar un informe sobre los que deben racionalizarse (art. 7); (5) el DAFP también debe fortalecer el SUIT para que permita cuantificar los costos administrativos y los ahorros para los usuarios (art. 19).

A su vez, el Decreto 385 de 2026 exige el concepto previo favorable del DAFP, acompañado de la MIR, para crear o modificar trámites. Por eso, el reto para el PND no es crear nuevas obligaciones, sino concentrar y articular los esfuerzos de racionalización y medir resultados.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND una estrategia de reducción de cargas administrativas que ejecute la Ley 2052 de 2020 y las acciones del CONPES 4208 sobre racionalización de trámites. La estrategia se concentraría en un número limitado de cadenas de trámites de alto impacto para ciudadanos y empresas, seleccionadas con evidencia; por ejemplo, las necesarias para abrir y operar un negocio o para acceder a un servicio social. Para cada cadena se mediría el tiempo y el costo que asumen los usuarios antes y después de la intervención, con una metodología común definida por el DAFP y registrada en el SUIT.

Las metas medirían el ahorro estimado en tiempo y costos para los usuarios en las cadenas de trámites priorizadas, y la proporción de trámites priorizados que efectivamente se racionalizaron y se actualizaron en el SUIT. La línea de base se construiría en 2027, al medir las cadenas priorizadas seleccionadas. No es posible proponer un porcentaje global de reducción mientras no exista esa medición.

Serían hitos del cuatrienio cuatro acciones ya previstas en el CONPES 4208 para los siguientes años, así:

- La integración del SUIT con el Observatorio de Mejora Normativa (2027);
- La definición de la estrategia de simplificación y digitalización del MinTIC y el DAFP (2028);
- La articulación de la MIR con la política de mejora normativa (2028);
- La estrategia de incentivos a la racionalización (2030).

Para evitar nuevas cargas, las normas que creen trámites seguirían el concepto previo del DAFP y el AIN (revisar mínimo 2 anterior), y fijarían periodos de transición para que los destinatarios puedan adaptarse (Ley 2052 de 2020, art. 22). Para todo lo anterior no se requiere una nueva ley.

3.- Quién lo hace

El DAFP lidera la política de racionalización de trámites pues sus funciones incluyen: (1) fijar los lineamientos de racionalización, (2) emitir concepto previo sobre la creación o modificación de trámites; (3) revisar los trámites cada dos años y publicar el informe correspondiente; (4) administrar y mejorar el SUIT; (5) reconocer a las entidades con mejor desempeño; (6) informar cada año a la Procuraduría General de la Nación qué entidades incumplen la política.

Según el CONPES 4208, el DAFP también articulará con el DNP la MIR y la política de mejora normativa (2027–2028), diseñará una estrategia de incentivos a la racionalización (2026–2030) y presentará propuestas para gestionar recursos de banca multilateral para el SUIT (2026–2027).

Por otro lado, el MinTIC fija, con el DAFP, los lineamientos y plazos para automatizar y digitalizar trámites, define las condiciones de interoperabilidad entre entidades y acompaña especialmente a los municipios de tercera a sexta categoría. Según el CONPES, el MinTIC diseñará con el DAFP una estrategia integral de simplificación y digitalización de trámites (2027–2028). El DNP integrará la información del SUIT al Observatorio de Mejora Normativa (2026–2027) y realizará diagnósticos y mapeos de barreras regulatorias por sectores (2026–2030).

Cada entidad registra sus trámites en el SUIT y actualiza la información dentro de los tres días siguientes a la expedición del acto que los modifica. Además, revisa sus trámites cada seis meses, elabora su estrategia anual, identifica las cadenas de

trámites en que participa e incluye en su agenda regulatoria los proyectos para reformarlos (ver mínimo 6 anterior). La Ley 2052 de 2020 también aplica a las entidades territoriales, con plazos y lineamientos diferenciados para las que no cuenten con infraestructura tecnológica o conectividad, y con la posibilidad de programas de cofinanciación.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema de implementación:

- En 2027, el DAFP, con el DNP y los sectores, seleccionaría las cadenas de trámites prioritarias. Para ello usaría el SUIT, el informe bienal del DAFP, el mapeo de barreras del DNP, las peticiones y quejas de los usuarios y consultas con ciudadanos y empresas.
- Para cada cadena priorizada se mediría el tiempo y el costo actuales para los usuarios con un método simplificado. Una opción es asignar valores estándar a actividades como diligenciar un formulario o acudir a una oficina.
- Las entidades diseñarían las intervenciones. Entre las opciones están eliminar requisitos innecesarios, dejar de pedir información que el Estado ya tiene, reemplazar permisos previos por control posterior cuando sea posible, adoptar vigencias indefinidas para licencias y permisos, y digitalizar los trámites (Ley 2052 de 2020, arts. 16 y 21). Cuando la intervención requiera cambiar una norma, el proyecto se incluiría en la agenda regulatoria y seguiría el AIN y la consulta pública (revisar mínimos 2, 3 y 6 de este documento).
- Después de implementar los cambios, se mediría de nuevo, se actualizaría el SUIT y se publicaría el ahorro estimado. El DAFP presentaría cada año los resultados a la Comisión Intersectorial.
- Para las normas nuevas que creen o modifiquen trámites, la entidad obtendría el concepto previo del DAFP con la MIR antes de la consulta pública (en SUCOP) y fijaría un periodo de transición razonable.

5.- Con qué se hace

La revisión y racionalización de trámites ya hace parte de las funciones ordinarias de las entidades, por lo que se financia con recursos de funcionamiento. La digitalización, la interoperabilidad y las mejoras del SUIT sí requieren recursos de inversión de las entidades titulares de los trámites y, para el SUIT y los lineamientos, del DAFP y del MinTIC.

El CONPES 4208 asigna presupuestos indicativos de $450 millones al DAFP y $6 millones al MinTIC para todas sus acciones (pp. 106–107). Estos valores parecen particularmente bajos para lo que implica la reducción de cargas administrativas y trámites innecesarios y, como en los demás mínimos de este documentos, son recursos que no están asegurados, pues dependen de que cada sector los priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo. Los recursos de banca multilateral son, por ahora, propuestas por gestionar, y los programas de cofinanciación territorial previstos en la Ley 2052 son una simple posibilidad, no un compromiso presupuestal.

La medición focalizada busca racionalizar los costos; la OCDE advierte que medir todas las regulaciones puede ser muy costoso (2014, p. 128). El Plan Plurianual de Inversiones debería identificar los recursos para las mejoras del SUIT, la medición de las cadenas priorizadas y la digitalización.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa:** sección 4.2 (pp. 62–63) sobre la estrategia Estado Simple, Colombia Ágil y la falta de una estimación oficial de la carga regulatoria; sección 4.2.1 (p. 71) sobre la desarticulación entre la MIR y la política de mejora normativa; sección 4.3.2 (p. 84) sobre los 2.900 trámites susceptibles de racionalización (con corte a 2021); sección 4.3.3 (p. 85) sobre las limitaciones del SUIT; sección 4.4.2 (p. 93) sobre la falta de incentivos para racionalización y el número de trámites registrados; sección 5.3.2 (p. 97) sobre la articulación de la MIR; sección 5.3.3 (pp. 100–101) sobre el mapeo de barreras, la estrategia MinTIC–DAFP, la obtención de recursos de la banca multilateral y la integración del SUIT con el Observatorio; sección 5.3.4 (p. 104) sobre la estrategia de incentivos.
- **CONPES 3816 de 2014.** Sección III.C.3 (p. 24) sobre la ausencia de una práctica común de revisión del ordenamiento jurídico para simplificarlo. Tener en cuenta que este diagnóstico corresponde a 2014.
- **OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa**. Capítulo 1 (p. 24) sobre la recomendación de concentrarse en regulaciones de alto impacto y medir cargas; capítulo 6 (pp. 127–129) sobre la medición focalizada de cargas administrativas, sus costos y el modelo de costeo estándar simplificado.
- **Ley 2052 de 2020:** art. 2 sobre su aplicación nacional y territorial, plazos diferenciados y cofinanciación; art. 4 sobre la revisión semestral y la estrategia anual; arts. 5 y 6 sobre automatización, digitalización y trámites en línea; art. 7 sobre el informe bienal del DAFP y su inclusión en las agendas regulatorias; art. 8 sobre cadenas de trámites; art. 10 sobre interoperabilidad y acompañamiento del MinTIC; arts. 16 y 21 sobre criterios de racionalización y vigencia indefinida de licencias y permisos; art. 19 sobre el SUIT y la cuantificación de costos y ahorros; art. 22 sobre periodos de transición; arts. 24 y 25 sobre reconocimiento a entidades e informe a la Procuraduría.
- **Decreto 385 de 2026 (incluido en el Decreto 1081 de 2015)**: art. 2.1.2.3.4, num. 6, y art. 2.1.2.6.4 sobre el concepto previo favorable del DAFP y la MIR para crear o modificar trámites; art. 2.1.2.4.12, , sobre la mención de ese concepto en los considerandos de regulaciones que crean trámites; art. 2.1.2.8.2 sobre la racionalización de trámites como herramienta de revisión de la regulación.

Mínimo 8. Capacidades institucionales y revisión de calidad regulatoria

1.- Descripción y problema

Las herramientas que conforman el conjunto de la mejora normativa (el AIN, la consulta pública, la evaluación *ex post* y la técnica normativa) solo funcionan si las entidades cuentan con equipos que sepan aplicarlas y con una revisión que detecte errores en el proceso regulatorio. Esta octava propuesta mínima tiene dos objetivos: (1) formar y conservar equipos estables que combinen conocimientos jurídicos, técnicos y económicos, y (2) fortalecer la revisión técnica y jurídica que hacen las oficinas jurídicas antes de que un proyecto salga a consulta pública y antes de su expedición. Por ejemplo, una revisión a tiempo puede detectar que un proyecto no cita la norma que da competencia a la entidad o que omite derogar expresamente la regulación anterior, errores que después pueden llevar a demandas de nulidad, con el correspondiente riesgo de daño antijurídico.

Sobre este punto, en 2014, la OCDE ya había señalado que la Secretaría Jurídica de la Presidencia era una unidad pequeña, con un control de calidad limitado sobre las normas que no firma el Presidente, y que esa tarea recaía principalmente en las oficinas jurídicas de cada entidad (p. 97). Ese mismo año, el CONPES 3816 fijó como objetivo generar capacidades en los servidores que participan en la producción normativa (p. 24).

Ahora, según el CONPES 4208 de 2026, estas brechas diagnosticadas hace más de diez años, persisten: (1) en 2024, el índice de la política de mejora normativa del Furag fue de 86,2 puntos para las entidades nacionales y de 63,1 para las territoriales (p. 88); (2) solo cerca de 47% de las entidades capacitó a sus funcionarios en temas de mejora normativa en los últimos años (p. 89); (3) el recurso humano, los equipos son reducidos y tienen alta rotación, y las áreas jurídicas trabajan poco con las áreas que hacen análisis cuantitativos (p. 90); (4) en los municipios más pequeños, las áreas jurídicas operan con una a tres personas de planta (p. 90); (5) solo 64 entidades nacionales y 75 alcaldías y gobernaciones tenían la política de mejora normativa formalmente adoptada en su gestión (p. 92); (6) en el orden territorial, solo 53 % de las entidades en 2022 y 57 % en 2023 reportó revisar la calidad técnica y jurídica de sus normas antes de expedirlas (p. 65).

El marco jurídico ya asigna responsabilidades. El Decreto 385 de 2026 encarga a la oficina jurídica de cada entidad coordinar y verificar el cumplimiento de las directrices de técnica normativa. También le ordena establecer lineamientos para revisar y aprobar la memoria justificativa y el proyecto antes de la consulta pública. Además, exige que la redacción sea clara, precisa y sencilla. El CONPES 4208 dedica parte de sus objetivos a la generación de capacidades institucionales y fija dos indicadores a partir de la siguiente línea de base: (1) el índice de capacidades regulatorias de las entidades nacionales, de 86,20 puntos en 2025[190], con una meta de 90 puntos para 2032; (2) el número de participantes en la estrategia de capacidades es de 400 en 2025, con meta de 600 en 2032 (p. 105).

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND una estrategia de capacidades y calidad regulatoria que ejecute los objetivos del CONPES 4208. La estrategia tendría tres componentes:

[190] El CONPES reporta el mismo valor en el índice de capacidades regulatorias para 2024 (p. 88) y como valor en línea de base de 2025 (p. 105), es decir, puede tratarse de una inconsistencia del CONPES.

- Formación práctica y diferenciada por perfiles (jurídico, técnico y económico, comunicaciones), concentrada en las entidades que más normas producen y ligada al acompañamiento de proyectos reales, no solo a cursos y capacitaciones.
- Una revisión de calidad común antes de la consulta pública. Cada oficina jurídica aplicaría una lista de verificación sobre competencia, contenido de la memoria justificativa, derogatorias expresas y claridad del texto, construida a partir de la guía de redacción normativa que el MinJusticia debe elaborar entre 2027 y 2028.
- Mecanismos para conservar el conocimiento cuando cambian los equipos, como manuales de gestión de conocimiento, repositorios de casos y procesos de inducción.

Como metas, se sugiere adoptar los mismos dos indicadores del CONPES con valores intermedios para el final del cuatrienio del gobierno actual en 2030. Se propone complementarlos con un indicador de aplicación: la proporción de memorias justificativas que, en una muestra anual, cumplen el contenido mínimo exigido por el Decreto 385 de 2026. En el nivel territorial, la oferta de formación y acompañamiento sería voluntaria y diferenciada según la capacidad de cada entidad. Para todo lo anterior no se requiere una nueva norma.

3.- Quién lo hace

El DNP lidera la estrategia de capacidades. Según el CONPES 4208, el DNP: (1) diseñará con la ANDJE y el MinJusticia una estrategia dirigida a las oficinas jurídicas y enlaces técnicos de las entidades nacionales (2026–2033); (2) capacitará, con el DAFP, en temas de AIN, memoria justificativa, MIR y evaluación *ex post* (2026–2033); (3) definirá, con el DAFP, estrategias para conservar el conocimiento institucional (2028–2030); (4) desarrollará incentivos y un esquema de reconocimiento dentro del MIPG (2027–2033).

La ESAP desarrollará cursos virtuales y acompañamiento técnico para servidores nacionales y territoriales (2026–2033). El MinJusticia elaborará la guía de redacción normativa y capacitará en temas de depuración normativa y en el uso del SUIN. El DAFP medirá el índice de la política a través del Furag. El MinCIT difundirá buenas prácticas para reglamentos técnicos (2026–2028).

En cada entidad, su oficina jurídica revisa la memoria justificativa y el proyecto, y establece los lineamientos de revisión previa a la consulta. La Secretaría Jurídica de la Presidencia devuelve los proyectos para firma presidencial que no cumplan las directrices, mientras que la Comisión Intersectorial puede proponer mecanismos de capacitación.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema de implementación:

- En 2027, el DNP, el MinJusticia, el DAFP y la ESAP harían un diagnóstico de necesidades a partir de la producción normativa de cada entidad, y definirían un plan de formación y capacitación de recursos humanos por perfiles. Se daría prioridad a las entidades con mayor producción normativa y menor desempeño.
- La formación de recursos humanos combinaría cursos con acompañamiento en proyectos reales, con equipos que integren abogados y analistas. Cuando se contraten consultores, sus contratos incluirían la obligación de dejar capacidades instaladas en la entidad.

- Cada año se revisaría una muestra de memorias justificativas y proyectos para medir su calidad, complementando la revisión de AIN (ver el mínimo 2 anterior). Los resultados agregados se publicarían y orientarían la formación del año siguiente.
- Entre 2028 y 2030 se pondrían en marcha los mecanismos para conservar el conocimiento, y el reconocimiento a entidades con buen desempeño se integraría al MIPG.
- Antes de cada consulta pública, la oficina jurídica aplicaría la lista de verificación común y dejaría constancia en el expediente.

5.- Con qué se hace

El trabajo de revisión y la participación en la formación se financian con recursos de funcionamiento de cada entidad. Los cursos de la ESAP se ofrecen con su presupuesto. El CONPES 4208 asigna un costo indicativo de $2.775 millones a su objetivo de fortalecimiento de capacidades y un presupuesto indicativo de $339 millones a la ESAP (p. 106). Como en los demás mínimos, esos recursos tampoco están asegurados, porque dependen de que cada sector los priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa**: sección 4.2.1 (p. 65) sobre la revisión previa de calidad en entidades territoriales; sección 4.4 (p. 87) sobre las limitaciones del empleo público; sección 4.4.1 (pp. 88–92) sobre el índice de la política, la capacitación, el tamaño y la rotación de los equipos y la oferta académica; sección 4.4.2 (pp. 92–93) sobre la falta de incentivos y la adopción formal de la política; sección 5.3.3 (p. 100), sobre la guía de redacción normativa; sección 5.3.4 (pp. 102–104) sobre las acciones de capacitación, gestión del conocimiento e incentivos; sección 5.4 (p. 105) sobre los indicadores de capacidades.
- **CONPES 3816 de 2014.** Sección IV.B (p. 24) sobre el objetivo de generar capacidades institucionales. Tener en cuenta que este documento corresponde a 2014.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa.* Capítulo 5 (p. 97) sobre el alcance limitado del control de calidad de la Secretaría Jurídica de la Presidencia y el papel de las oficinas jurídicas.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015): art. 2.1.2.1.3, sobre la coordinación y verificación a cargo de las oficinas jurídicas; art. 2.1.2.4.1 sobre redacción con lenguaje claro; y art. 2.1.2.10.4, sobre la función de la Comisión de proponer mecanismos de capacitación.

Mínimo 9. Coordinación entre autoridades y niveles de gobierno

1.- Descripción y problema

Muchos asuntos están regulados a la vez por varias autoridades: un ministerio, una superintendencia, una comisión de regulación, un departamento o un municipio. Cuando no se coordinan entre si, sus normas pueden contradecirse, duplicar requisitos o dejar vacíos. Por ejemplo, una empresa puede necesitar permisos nacionales y municipales que exigen los mismos documentos en formatos distintos, o cumplir reglas que se contradicen entre sí.

En este orden, esta novena propuesta mínima busca identificar y resolver esos casos concretos, y apoyar a las entidades territoriales que lo soliciten. Vale decir, esta propuesta se distingue del mínimo 1 (anterior) porque aquel se ocupa de quién conduce y hace seguimiento a la política regulatoria, mientras que este se trata de que las normas de distintas autoridades sean coherentes entre sí.

En el CONPES 3816 de 2014 ya se advertía que la falta de coordinación entre entidades podía producir normas poco consensuadas al interior del Gobierno (p. 20). En 2014, la OCDE señaló que las entidades territoriales no aplicaban políticas regulatorias integrales y recomendó crear una plataforma de diálogo entre niveles de gobierno (pp. 23–25). También recomendó mejorar la coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y superintendencias (p. 74). En 2018, la OCDE observó que no existía una coordinación sistemática entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales (CONPES 4208, p. 31).

El diagnóstico actual confirma estos problemas de desarticulación. Según el CONPES 4208 de 2026: (1) las barreras regulatorias se explican principalmente por la baja articulación entre las entidades con facultades normativas (p. 81); (2) en 2024, la implementación de la política alcanzó 92 % en el nivel nacional y 54 % en el territorial, y se documenta que no existen mecanismos de discusión sistemática con el nivel subnacional (p. 80); (3) en una revisión del DNP con el uso de la metodología de articulación institucional ArCo, aplicada a instrumentos de competitividad e innovación, se estimó que solo 4% consideraba diferencias territoriales (p. 83); (4) el SUCOP no genera hoy alertas sobre duplicidades o contradicciones entre normas ni nacionales ni territoriales (p. 86).

Sobre este tema, sin embargo, el Decreto 385 de 2026 obliga a la entidad que elabora un proyecto a coordinarlo con las demás autoridades competentes para que el texto quede conciliado. Si no hay acuerdo en un proyecto para firma presidencial, la Secretaría Jurídica de la Presidencia coordina la definición del contenido. Para las entidades territoriales, el decreto respeta su autonomía y encarga al DNP y al MinJusticia apoyarlas. Sin embargo, lo que no existe es un mecanismo para identificar y resolver los conflictos entre normas que ya están vigentes y que provienen de autoridades distintas.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND una estrategia de coordinación y coherencia regulatoria entre autoridades y niveles de gobierno, a partir de dos líneas: (1) la primera, entre autoridades nacionales que crearía un registro público de casos de normas que se contradicen, duplican requisitos o generan vacíos. Este registro se alimentaría con el mapeo de barreras regulatorias, el mismo que orienta la selección de cadenas de trámites (ver mínimo 7 anterior), y que el DNP debe realizar entre 2026 y 2030, con los comentarios recibidos en SUCOP y con la implementación de alertas que este sistema tendrá a futuro. Cada

caso tendría autoridades responsables y un plazo para resolverlo. (2) la segunda, entre la Nación y los territorios, ofrecería acompañamiento diferenciado y voluntario a las entidades territoriales. Se apoyaría en la guía con etapas simplificadas que el DNP y el MinJusticia deben elaborar entre 2026 y 2027. Además, el DNP abriría un espacio periódico de diálogo sobre asuntos regulatorios con las entidades territoriales y sus asociaciones, aprovechando escenarios existentes. La Comisión Intersectorial puede invitar a sus sesiones a servidores de entidades territoriales (Decreto 385 de 2026, art. 2.1.2.10.3, par. 2).

Las metas medirían la proporción de casos registrados que se resuelven con un acto expedido o un acuerdo entre autoridades, y la evolución del índice territorial de la política (63,1 puntos en 2024). El CONPES no fija meta para este índice, de modo que el DNP y el DAFP propondrían un valor para 2030.

3.- Quién lo hace

El DNP lidera la estrategia. Según el CONPES 4208, esta entidad debe: (1) realizar el mapeo de barreras regulatorias; (2) diseñar la estrategia de coordinación entre superintendencias y comisiones de regulación; (3) ampliar, con la ANDJE, la Comunidad Jurídica del Conocimiento entre entidades nacionales y territoriales (2026–2033); (4) elaborar, con el MinJusticia, la guía territorial; (5) definir criterios para aplicar las etapas de la política según las competencias de cada entidad (2027–2033); (6) desarrollar en SUCOP las alertas a las entidades con competencias en cada proyecto (2027–2028).

Por su parte, el MinJusticia orienta la coherencia del ordenamiento jurídico y debe preparar la propuesta de ley de mejora normativa, que busca fortalecer el vínculo entre el Congreso y el Ejecutivo y que las leyes consideren los contextos territoriales (2027–2030).

La entidad que origina cada proyecto debe coordinarlo con las demás autoridades competentes. En los proyectos para firma presidencial sin acuerdo, la Secretaría Jurídica de la Presidencia coordina la definición del contenido. Las superintendencias y comisiones de regulación participan en los casos que involucren sus funciones. La ESAP y el DAFP apoyan la formación territorial (revisar mínimo 8 anterior). La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa haría seguimiento a los casos sin resolver y puede invitar a otras entidades a sus sesiones. El MinInterior –invitado permanente de la Comisión– puede facilitar el diálogo con los territorios.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema:

- En 2027, el DNP abriría el registro de casos a partir del mapeo de barreras, de las observaciones recibidas en SUCOP y de solicitudes de entidades, gremios y ciudadanos. Para cada caso registraría las normas involucradas, las autoridades competentes y el efecto sobre los usuarios.
- Las autoridades involucradas acordarían una solución dentro de un plazo definido. Si el caso exige modificar o derogar normas, el proyecto se incluiría en la agenda regulatoria y seguiría el AIN y la consulta pública (ver mínimos 2, 3 y 6 anteriores). Si se trata de un proyecto para firma presidencial sin acuerdo, intervendría la Secretaría Jurídica de la Presidencia.
- Para prevenir nuevos conflictos, la memoria justificativa de cada proyecto identificaría a las autoridades con competencias en la materia y el ámbito territorial de aplicación. Cuando las alertas de SUCOP estén disponibles, esas autoridades recibirían aviso desde la inclusión del proyecto en la agenda.

- En el nivel territorial, desde 2027 se ofrecería la guía simplificada y un acompañamiento a solicitud de las entidades, con prioridad para los municipios con menor capacidad.
- El DNP publicaría cada año el estado de los casos y los presentaría a la Comisión Intersectorial.

5.- Con qué se hace

La coordinación entre autoridades hace parte de sus funciones ordinarias y se financia con sus recursos de funcionamiento. El mapeo de barreras, la Comunidad Jurídica del Conocimiento, la guía territorial y las alertas de SUCOP hacen parte del objetivo 3 del CONPES 4208, con un costo indicativo de $3.455 millones que también cubre otras acciones (p. 106). Ese costo tampoco está hoy asegurado, porque depende de que cada entidad lo priorice en su Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El acompañamiento territorial requeriría recursos de inversión del DNP y de la ESAP, que deberían identificarse en el Plan Plurianual de Inversiones. Las entidades territoriales financiarían con sus propios recursos lo que decidan implementar.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa:** sección 2.1 (p. 31) sobre las observaciones de la OCDE (2018) acerca de la falta de coordinación entre la Nación y los territorios; sección 4.3.1 (pp. 80–81) sobre la brecha de implementación territorial, la ausencia de mecanismos de discusión subnacional y las barreras derivadas de la baja articulación; sección 4.3.2 (pp. 82–83) sobre la dispersión de competencias y la escasa consideración de diferencias territoriales; sección 4.3.3 (p. 86) sobre la ausencia de alertas en SUCOP; sección 4.4.1 (p. 88) sobre el índice territorial; sección 5.3.3 (pp. 99–101) sobre la Comunidad Jurídica del Conocimiento, la coordinación entre superintendencias y comisiones, el mapeo de barreras, la propuesta de ley, la guía territorial, los criterios de aplicación de la política y las alertas en SUCOP.
- **CONPES 3816 de 2014.** Sección III.C.1 (p. 20) sobre la falta de coordinación entre entidades. Tener en cuenta que este diagnóstico corresponde a 2014.
- **OCDE (2014).** *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Capítulo 1 (pp. 23–25) sobre la gobernanza regulatoria multinivel y la recomendación de una plataforma de diálogo entre esos niveles; capítulo 4 (p. 74) sobre la coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y superintendencias.
- **Banco Mundial (2021).** Recomendaciones de alto nivel sobre la configuración e implementación de un sistema de mejora regulatoria: p. 11 sobre la adaptación de la política a la producción normativa territorial; p. 18 sobre recomendaciones para la implementación en el nivel subnacional. Tener en cuenta que estas recomendaciones se elaboraron para el Distrito Capital.
- **Constitución Política:** art. 288 sobre los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- **Decreto 385 de 2026 (incluido en el Decreto 1081 de 2015):** art. 2.1.2.1.3 sobre la autonomía territorial y el apoyo del DNP y del MinJusticia; art. 2.1.2.1.11 sobre el deber de coordinación y la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia; art. 2.1.2.1.12 sobre las reglas aplicables a las entidades territoriales; art. 2.1.2.3.3, nums 7 y 8, sobre el ámbito de aplicación y los destinatarios en la memoria justificativa; art. 2.1.2.6.1 sobre la revisión por las autoridades competentes; art. 2.1.2.10.3 sobre la invitación de otras entidades a la Comisión.

Mínimo 10. Información e indicadores de resultados

1.- Descripción y problema

Para saber si la política de mejora normativa funciona se requiere información confiable que conecte las etapas del ciclo normativo y que mida resultados, no solo actividad en si misma. Un mismo proyecto debería poder seguirse desde la agenda regulatoria hasta la consulta pública, la expedición, el registro de su vigencia y su evaluación *ex post*. Contar cuántas normas se expidieron o cuántas consultas se publicaron describe actividad. Saber si las consultas incidieron en las decisiones, si los trámites redujeron costos o si las normas se cumplen describe resultados. Esta décima y última propuesta mínima busca que el PND cuente con indicadores claros y verificables para toda la política normativa.

Uno de los problemas es que la información está repartida en varios sistemas: SUCOP (consultas), SUIN (normas vigentes), SUIT (trámites), el Observatorio de Mejora Normativa (producción normativa) y el Furag (desempeño institucional). El Observatorio se creó para conocer el estado de la producción normativa a partir de un convenio con la Imprenta Nacional para compartir la información de los actos expedidos (Mejía y Gómez, 2026, p. 4).

Además, según el CONPES 4208 de 2026, estos sistemas presentan limitaciones: (1) las plataformas están dispersas (p. 84); (2) el SUIT no es interoperable con el SUIN (p. 85); (3) el Observatorio no cuenta con un inventario normativo completo y tampoco está articulado con el SUIT (p. 85); (4) el SUCOP no permite verificar si el proyecto final acogió los comentarios ciudadanos durante la consulta (p. 86); (5) el ciclo de producción normativa carece de herramientas para recolectar, validar y analizar datos (pp. 71–72).

El problema se intensifica en la medida que buena parte de la información disponible proviene de autorreportes, con los sesgos que ello supone. Al revisar las evidencias del Furag 2024 sobre participación, 34,62% de los enlaces reportados no funcionaba o no tenía evidencia, y solo 38,46% contaba con evidencia válida (p. 86). Además, los resultados del Furag no se traducen en comparaciones públicas entre entidades (p. 93).

En este punto, el CONPES 4208 fija tres indicadores de resultado con línea de base y un seguimiento semestral en SisCONPES (pp. 104–105). Según el informe de empalme entre el actual y anterior gobierno, Sinergia, el sistema del DNP para el seguimiento al PND, se renovó con módulos de formulación, validación y desagregación territorial (pp. 14 y 17). La Ley 2052 de 2020 ordena que el SUIT permita cuantificar costos administrativos y ahorros, y la Ley 2085 de 2021 ordena al MinJusticia publicar cada año listados de normas derogadas.

En este contexto, lo que falta es un conjunto de indicadores común, con definiciones precisas, y sistemas conectados que permitan producirlo.

2.- Qué incluir en el Plan de Desarrollo

Se sugiere incluir en el PND una batería de indicadores de la estrategia de mejora normativa. Cada indicador tendría una ficha técnica con su definición, fórmula, universo, fuente, periodicidad, responsable, línea base y limitaciones. La batería reuniría los tres indicadores del CONPES 4208 y los propuestos en este documento (1) cumplimiento de las acciones del CONPES (ver mínimo 1 anterior); (2) calidad de los AIN (ver mínimo 2 anterior); (3) participación incidente y trazable (ver mínimo 3 anterior); (4) evaluaciones *ex post* concluidas con decisión (ver mínimo 4 anterior); (5) entidades con su producción

normativa en el SUIN y procesos de depuración concluidos (mínimo 5 anterior); (6) proyectos consultados que estaban previstos en la agenda (mínimo 6 anterior); (7) ahorro en las cadenas de trámites priorizadas (ver mínimo 7 anterior); (8) capacidades y calidad de las memorias justificativas (ver mínimo 8 anterior); (9) casos de conflicto regulatorio resueltos e índice territorial de la política (ver mínimo 9 anterior).

El seguimiento de las metas del PND se haría en Sinergia y la información se publicaría a través del Observatorio, sin crear una plataforma nueva. Cada cifra publicada iría acompañada de una nota sobre qué mide, a qué periodo y población corresponde y qué permite concluir.

También serían hitos del cuatrienio del gobierno actual tres acciones ya previstas en el CONPES 4208: (1) la integración del SUIT con el Observatorio (2027); (2) la interconexión entre SUCOP y el SUIN (2029); (3) los lineamientos de gobernanza de datos de la política (2030).

3.- Quién lo hace

El DNP lidera la implementación de esta propuesta mínima. Administra SUCOP, el Observatorio, SisCONPES y Sinergia, elaboraría las fichas técnicas y consolidaría la batería. Según el CONPES 4208, el DNP: (1) diseña con el MinJusticia lineamientos de gobernanza de datos para la producción normativa (2026–2030); (2) establece con el MinJusticia, el MinTIC y la ANDJE la interoperabilidad entre SUCOP y el SUIN (2026–2029); (3) integra con el DAFP la información del SUIT al Observatorio (2026–2027); (4) publica análisis sistemáticos de los resultados de la medición de desempeño (2028).

El MinJusticia responde por el SUIN y por la información sobre la vigencia de las normas. El DAFP administra el SUIT y el Furag. La Imprenta Nacional suministra la información de los actos publicados en el Diario Oficial. La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa revisaría cada año los resultados de la batería y propondría ajustes.

4.- Cómo se hace

Se propone el siguiente esquema:

- En el primer trimestre de 2027, el DNP, con el MinJusticia y el DAFP, definiría la batería de indicadores y sus fichas técnicas. Identificaría qué indicadores ya tienen línea de base y cuáles requieren construirla durante 2027.
- Se acordaría un identificador común para cada proyecto normativo que permita seguirlo desde la agenda regulatoria hasta su registro en el SUIN. Este es un objetivo de la interoperabilidad prevista en el CONPES entre SUCOP y SUIN.
- Para los indicadores basados en autorreporte, se verificaría y evaluaría cada año una muestra de las evidencias y se publicarían los resultados de esa verificación.
- El Observatorio publicaría los indicadores con sus notas metodológicas y permitiría descargar los datos. SUCOP incorporaría la descarga de información prevista en el CONPES.
- Las entidades reportarían una sola vez: los avances del CONPES en SisCONPES y las metas del PND en Sinergia, a partir de la misma información. El DNP presentaría un informe anual a la Comisión Intersectorial, y sus resultados orientarían las prioridades de evaluación, formación y acompañamiento de los demás mínimos. Este informe anual integraría los resultados de los mínimos 4, 6, 7 y 9 anteriores, para que la Comisión los examine en una de sus dos sesiones anuales.

5.- Con qué se hace

La elaboración de fichas técnicas y la verificación de datos se financian con recursos de funcionamiento del DNP, del MinJusticia y del DAFP. Los desarrollos tecnológicos (la interconexión entre SUCOP, SUIN y SUIT, las mejoras del Observatorio y la descarga de datos) requieren recursos de inversión.

El CONPES 4208 incluye los lineamientos de gobernanza de datos en su objetivo 2 ($2.493 millones) y los desarrollos de los sistemas en su objetivo 3 ($3.455 millones). Son costos indicativos que también cubren otras acciones y que –se insiste– hoy no están asegurados (p. 106). Las propuestas del DAFP para gestionar recursos de banca multilateral para el SUIT no constituyen recursos comprometidos. Sinergia y SisCONPES ya existen y operan con recursos del DNP.

6.- Fuentes o soportes de información relevante

- **CONPES 4208 de 2026, Política de Gobernanza Normativa:** sección 4.2.1 (pp. 71–72) sobre la falta de herramientas de gestión de datos en el ciclo normativo; sección 4.3.3 (pp. 84–86) sobre la dispersión de plataformas, las limitaciones del SUIT, del Observatorio y de SUCOP, y la validez de las evidencias del Furag; sección 4.4.2 (p. 93) sobre la falta de comparación pública de resultados; sección 5.3.2 (p. 98) sobre los lineamientos de gobernanza de datos; sección 5.3.3 (pp. 101–102) sobre la integración del SUIT con el Observatorio y la interoperabilidad entre SUCOP y el SUIN; sección 5.4 (pp. 104–105) sobre el seguimiento semestral y los indicadores de resultado.
- **DNP (2026).** Informe de empalme entre gobierno actual y anterior: pp. 14 y 17 sobre la renovación de Sinergia y sus módulos de formulación, validación y desagregación territorial.
- **Decreto 385 de 2026** (incluido en el Decreto 1081 de 2015): art. 2.1.2.5.2.3, sobre el uso de la información de SUCOP por el DNP; art. 2.1.2.7.2 sobre la divulgación de normas en el SUIN-Juriscol.
- **Ley 2052 de 2020**: art. 19 sobre la cuantificación de costos y ahorros en el SUIT.
- **Ley 2085 de 2021**: art. 7 sobre los listados anuales del MinJusticia y la remisión de información de la Imprenta Nacional.
- **Mejía, J. A. y Gómez, Y. (2026).** *La mejora normativa como elemento clave para el desarrollo efectivo de las políticas públicas*: p. 4 sobre la creación del Observatorio de Mejora Normativa y su convenio con la Imprenta Nacional.

PROPUESTA 21

10 MÍNIMOS AMBIENTALES PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Documento de trabajo vinculado a la AGENDA ABC

Agua · Biodiversidad · Comunidades

Bioeconomía, legalidad y prosperidad para Colombia

Carolina Montes Cortés
Tomás Restrepo Rodríguez
Departamento de Derecho del Medio Ambiente y Tierras
Facultad de Derecho

Criterio de trabajo

Las propuestas se vinculan programáticamente a la Agenda ABC del gobierno entrante. Las normas y decisiones judiciales se utilizan únicamente para identificar el vehículo jurídico, las reformas requeridas y las inflexibilidades de cada mínimo.

1. Marco programático: Agenda ABC

La Agenda ABC propone que el ambiente deje de ser un sector aislado y se convierta en una estrategia de Estado; plantea pasar de un enfoque meramente restrictivo a uno productivo y regenerativo, con ciencia, articulación, inversión, seguridad jurídica y resultados verificables. Los diez mínimos se organizan dentro de ese marco, sin pretender reproducir toda la Agenda.

Eje Agenda ABC	Contenido programático usado	Mínimos principalmente vinculados
Ambiente transversal / destrabe	Plan de destrabe ambiental; rigor técnico y seguridad jurídica.	2, 4, 8, 10
Capital natural / financiamiento	Conservar genera valor; movilizar capital; proyectos financiables; restauración.	1
Seguridad + ambiente	Control territorial; minería criminal; modernización tecnológica.	3
Comunidades / Estado	Consulta previa predecible; capacidad institucional; educación.	5, 7
Legalidad + inversión	Seguridad jurídica para habilitar inversión y prosperidad.	6, 8, 9, 10
Nuevo SINA	MADS lidera; ANLA evalúa y habilita; mejor Estado ambiental.	2, 10

Fuentes programáticas principales: Agenda ABC, pp. 3-5 (cambio de paradigma y ADN de gestión), pp. 8-14 (biodiversidad, financiamiento, comunidades, nuevo SINA y prioridades de gobierno).

2. Matriz ejecutiva de los 10 mínimos

#	Mínimo	Vínculo ABC	Vehículo PND	Líder	Con qué
1	Fondo Nacional de Compensaciones e Inversiones Ambientales	Capital natural productivo	Articulado + programa/proyecto	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Principalmente, recursos provenientes de la monetización voluntaria de obligaciones ambientales. Costos de administración cubiertos con los mecanismos autorizados por la ley y el reglamento del Fondo; no se plantea como fuente primaria una apropiación adicional del PGN.
2	Régimen preventivo diferenciado para proyectos en reservas forestales de Ley 2ª	Plan de destrabe ambiental con rigor técnico y seguridad jurídica	Articulado + reglamentación	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	No exige un fondo nuevo. Implementación con recursos institucionales del MADS/ANLA y los ingresos legalmente aplicables a evaluación y seguimiento ambiental.

#	Mínimo	Vínculo ABC	Vehículo PND	Líder	Con qué
3	Prohibición de importación de maquinaria amarilla usada	Seguridad + ambiente	Articulado + regulación de comercio exterior	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No requiere una fuente presupuestal específica; usa infraestructura de regulación y control de comercio exterior y aduanas ya existente.
4	Responsabilidad objetiva para la reparación del daño ambiental puro	Legalidad	Articulado + guía técnica	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Reforma predominantemente normativa. Implementación mediante capacidades existentes; puede requerir guías técnicas de valoración y reparación, que pueden desarrollarse con apoyo académico especializado.

#	Mínimo	Vínculo ABC	Vehículo PND	Líder	Con qué
5	Consulta previa: administración segura, trazabilidad y control de recursos de destinación colectiva	Comunidades: legalidad, seguridad jurídica y capacidad institucional	Articulado + reglamentación	Ministerio del Interior	Los propios recursos acordados financiarán el vehículo de administración y ejecución dentro de límites razonables. La supervisión pública se prestará con capacidades institucionales existentes; cooperación puede apoyar herramientas de trazabilidad.
6	Responsabilidad ambiental del inversionista extranjero por obligaciones no resueltas de sus vehículos en Colombia	Legalidad y seguridad jurídica para inversión	Articulado	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Ambiente	No requiere una fuente pública permanente. Las garantías, reservas o instrumentos financieros serán a cargo del inversionista/proyecto obligado.

#	Mínimo	Vínculo ABC	Vehículo PND	Líder	Con qué
7	Programa Nacional de Formación en Derecho Ambiental para la Rama Judicial y la Administración	La Agenda ABC identifica la ignorancia y la desinformación como origen de daños ambientales	Bases + programa/proyecto + articulado de coordinación	Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura	Recursos de formación de las entidades participantes; convenios interadministrativos /academia; cooperación para producción digital cuando sea pertinente. La virtualidad reduce costos de cobertura nacional.
8	Regla de unicidad y no duplicidad de cargas y reparaciones ambientales	Legalidad, seguridad jurídica, rigor técnico y mejor Estado ambiental	Articulado	Ministerio de Justicia y Ministerio de Ambiente	Reforma normativa; no requiere fuente presupuestal nueva. Puede complementarse con una guía técnica de valoración y reparación del daño ambiental puro.
9	Agenda de renegociación de tratados de inversión y capítulos de inversión	Seguridad jurídica para movilizar capital	Articulado + política de negociación internacional	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Recursos ordinarios de los equipos de negociación y defensa internacional. No se requiere un programa de inversión física.

#	Mínimo	Vínculo ABC	Vehículo PND	Líder	Con qué
10	Competencia de la ANLA para permisos ambientales cuando exista conflicto de interés regional	Nuevo SINA: “evalúa y habilita” ANLA	Articulado + reglamentación	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Recursos de ANLA y los cobros/tarifas legalmente aplicables a evaluación y seguimiento. Prever capacidad institucional para absorber los expedientes trasladados.

Universidad Externado de Colombia

MÍNIMO 1. FONDO NACIONAL DE COMPENSACIONES E INVERSIONES AMBIENTALES

Vinculación Agenda ABC. Capital natural productivo; mercados e inversión; arquitectura para movilizar financiamiento; proyectos financiables de restauración; Fondo para la Vida como referente de arquitectura financiera (Agenda ABC, pp. 4, 10-11 y 14).

Problema / justificación	El esquema actual mantiene obligaciones ambientales atomizadas y, en el caso de la inversión forzosa del 1 %, exige una forma de cumplimiento vinculada a la ejecución por el titular. Esto dificulta agregar recursos, cerrar obligaciones rezagadas y financiar intervenciones ambientales de escala.
QUÉ incluir en el PND	Crear por ley un fondo especializado al que PODRÁN monetizarse las obligaciones de compensación biótica y de inversión forzosa de no menos del 1 %, incluidas obligaciones ya causadas, impuestas o determinadas que permanezcan sin ejecutar o cerrar. El pago aceptado por la autoridad deberá operar como modalidad de cumplimiento en los términos que defina la ley. Los recursos tendrán destinación ambiental específica y podrán agregarse para financiar proyectos de mayor escala.
Vehículo sugerido	Articulado + programa/proyecto
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Apoyan: ANLA, autoridades ambientales competentes, DNP y Ministerio de Hacienda en el diseño financiero.
CÓMO	Artículo del PND que cree el Fondo, habilite expresamente la monetización voluntaria y establezca régimen de transición para obligaciones existentes. Reglamentación posterior: metodología de equivalencia monetaria; procedimiento de pago y cierre; cuentas separadas por finalidad/territorio; reglas de elegibilidad, priorización, trazabilidad, contratación y reporte de resultados.
CON QUÉ	Principalmente, recursos provenientes de la monetización voluntaria de obligaciones ambientales. Costos de administración cubiertos con los mecanismos autorizados por la ley y el reglamento del Fondo; no se plantea como fuente primaria una apropiación adicional del PGN.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 10-11. Ley 99 de 1993, art. 43 (inversión forzosa de no menos del 1 %); Corte Constitucional, C-220/2011 (la forma vigente de cumplimiento es inversión en obras y acciones); Resolución 0305 de 2026 (Manual vigente de compensación del medio biótico).
Inflexibilidades / cautelas	Para la inversión del 1 % se requiere modificación legal expresa: el régimen vigente estructura el cumplimiento como inversión del titular. La monetización de obligaciones existentes debe respetar destinación, equivalencia ambiental y ausencia de doble conteo.

Resultado / meta	Fondo creado y reglamentado; metodología de monetización adoptada; valor y número de obligaciones existentes que opten por el mecanismo; recursos efectivamente comprometidos en proyectos ambientales agregados.
Horizonte	Año 1 / cuatrienio · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 2. RÉGIMEN PREVENTIVO DIFERENCIADO PARA PROYECTOS EN RESERVAS FORESTALES DE LEY 2ª

Vinculación Agenda ABC. Plan de destrabe ambiental con rigor técnico y seguridad jurídica; ANLA como entidad que "evalúa y habilita"; transición energética sin sacrificar competitividad (Agenda ABC, pp. 4, 9, 13-14).

Problema / justificación	La sustracción de reserva y el licenciamiento pueden operar como trámites sucesivos sobre un mismo proyecto. El objetivo es reemplazar esa secuencia, para ciertas tipologías, por una sola evaluación preventiva diferenciada que incorpore desde el inicio las condiciones propias de la reserva.
QUÉ incluir en el PND	Para los tipos de proyectos, obras o actividades que determine el Ministerio de Ambiente, sustituir el requisito de sustracción de reserva forestal por un licenciamiento ambiental preventivo y diferenciado de competencia de la ANLA. La regulación deberá definir, por tipología de proyecto, determinantes y condicionantes ambientales mínimos para su localización, diseño, construcción, operación y cierre.
Vehículo sugerido	Articulado + reglamentación
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ejecuta: ANLA. Apoyan: institutos de investigación del SINA y autoridades ambientales regionales para información territorial.
CÓMO	Reforma legal que exceptúe del trámite de sustracción a las tipologías expresamente sometidas al nuevo régimen. Decreto/reglamento posterior del MADS con listado de tipologías y determinantes técnicos. La evaluación debe ser preventiva, territorial y diferenciada; por ejemplo, un proyecto solar tendría condiciones específicas de localización, cobertura, conectividad ecológica, manejo de suelo y restauración.
CON QUÉ	No exige un fondo nuevo. Implementación con recursos institucionales del MADS/ANLA y los ingresos legalmente aplicables a evaluación y seguimiento ambiental.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 4, 9, 13-14. Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 210: hoy exige sustracción previa cuando la actividad en reserva implica remoción de bosque, cambio de uso del suelo u otra actividad distinta del aprovechamiento racional del bosque.
Inflexibilidades / cautelas	La eliminación de la sustracción debe ser legal y limitada a tipologías expresamente sometidas a un instrumento preventivo equivalente o más exigente. No conviene dejar un vacío para actividades que no estén sujetas a licencia.

Resultado / meta	Régimen legal adoptado; tipologías y determinantes reglamentados; procedimiento único ANLA para los proyectos incluidos; reducción de duplicidades sin disminución de condiciones preventivas.
Horizonte	Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 3. PROHIBICIÓN DE IMPORTACIÓN DE MAQUINARIA AMARILLA USADA

Vinculación Agenda ABC. Seguridad + ambiente; control de economías ilegales; ciencia y tecnología; modernización del aparato productivo y reducción de presiones ambientales (Agenda ABC, pp. 4-5 y 14).

Problema / justificación	La entrada de maquinaria amarilla usada prolonga tecnologías antiguas en el parque de equipos y dificulta una modernización ambiental y tecnológica coherente con el control territorial y la reducción de presiones ambientales.
QUÉ incluir en el PND	Prohibir la importación para consumo y la nacionalización de maquinaria amarilla usada, con definición reglamentaria de las categorías incluidas y un régimen transitorio para operaciones previamente autorizadas.
Vehículo sugerido	Articulado + regulación de comercio exterior
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Apoyan: Ministerio de Ambiente, DIAN, Ministerio de Transporte y autoridades de registro/control cuando corresponda.
CÓMO	Artículo del PND con prohibición y habilitación reglamentaria. MinCIT/MADS deberán definir nomenclatura arancelaria, categorías técnicas, excepciones estrictas si fueran necesarias, transición y mecanismos de verificación en VUCE/aduanas. La medida debe coordinarse con estándares de emisiones para maquinaria móvil fuera de carretera.
CON QUÉ	No requiere una fuente presupuestal específica; usa infraestructura de regulación y control de comercio exterior y aduanas ya existente.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 4-5 y 14. VUCE: el régimen vigente somete bienes usados a licencia previa en distintos supuestos; MinAmbiente cuenta con inventario de emisiones de fuentes móviles fuera de carretera y ha identificado el intercambio de maquinaria usada como asunto regulatorio.
Inflexibilidades / cautelas	Debe verificarse compatibilidad con compromisos comerciales y diseñar la prohibición con criterios ambientales objetivos y generales. La definición de “maquinaria amarilla” debe quedar técnicamente cerrada.
Resultado / meta	Prohibición reglamentada e incorporada al control de importaciones; cero nuevas nacionalizaciones de maquinaria usada comprendida en la prohibición una vez termine la transición.
Horizonte	100 días / Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 4. RESPONSABILIDAD OBJETIVA PARA LA REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL PURO

Vinculación Agenda ABC. Legalidad; mejor Estado ambiental; desarrollo regenerativo; decisiones con rigor técnico y resultados verificables (Agenda ABC, pp. 3-5 y 14).

Problema / justificación	La reparación del daño ambiental puro carece de una regla legal moderna y expresa que separe con claridad el deber de reparar del juicio de culpabilidad propio de otros regímenes de responsabilidad. Esto genera incertidumbre sobre el estándar de atribución aplicable.
QUÉ incluir en el PND	Modificar el artículo 16 de la Ley 23 de 1973 para establecer expresamente un régimen objetivo de responsabilidad por daño ambiental puro: acreditados el daño y el nexo causal, la obligación de reparar no dependerá de demostrar culpa o dolo. La responsabilidad reparadora debe distinguirse de la potestad sancionatoria ambiental.
Vehículo sugerido	Articulado + guía técnica
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Apoya: Ministerio de Justicia y del Derecho. Participan: ANLA, autoridades ambientales y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el diseño de reglas probatorias y de reparación.
CÓMO	Artículo del PND que sustituya o adicione el art. 16 de la Ley 23 de 1973 y defina: ámbito del daño ambiental puro; nexo causal; alcance de la reparación; causas extrañas/eximentes que procedan; concurrencia de responsables; relación con acciones populares, responsabilidad civil y régimen sancionatorio.
CON QUÉ	Reforma predominantemente normativa. Implementación mediante capacidades existentes; puede requerir guías técnicas de valoración y reparación, que pueden desarrollarse con apoyo académico especializado.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 3-5. Ley 23 de 1973, art. 16: regula hoy la responsabilidad civil ambiental del Estado y de particulares. Corte Suprema, SC1256-2022, reconoce el carácter especial y vigente del art. 16 en materia de responsabilidad civil ambiental.
Inflexibilidades / cautelas	Objetivar la reparación no elimina la obligación de probar daño y causalidad. Debe evitarse trasladar automáticamente la misma regla a la responsabilidad administrativa sancionatoria.
Resultado / meta	Reforma legal vigente; guía técnica de aplicación; mayor claridad sobre reparación del daño ambiental puro y reducción de litigios sobre el factor subjetivo de atribución.
Horizonte	Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 5. CONSULTA PREVIA: ADMINISTRACIÓN SEGURA, TRAZABILIDAD Y CONTROL DE RECURSOS DE DESTINACIÓN COLECTIVA

Vinculación Agenda ABC. Comunidades: legalidad, seguridad jurídica y capacidad institucional; "consulta previa predecible"; Estado que consolida y educación/transparencia (Agenda ABC, p. 12).

Problema / justificación	Los acuerdos de consulta previa pueden incorporar recursos dinerarios y proyectos de beneficio colectivo sin que exista un régimen uniforme de administración segura, trazabilidad y rendición de cuentas. La ausencia de vehículos robustos expone esos recursos a desviación, captura o ejecución opaca.
QUÉ incluir en el PND	Establecer que los recursos dinerarios y proyectos económicos acordados en consulta previa para beneficio colectivo de las comunidades se administren mediante mecanismos seguros, trazables y de destinación específica —fiducia, patrimonio autónomo u otros vehículos equivalentes—, con reglas de rendición de cuentas, auditoría y vigilancia. La ley deberá definir cuándo esos recursos quedan sometidos a control fiscal o a un régimen equivalente de vigilancia pública, sin alterar el contenido sustantivo del derecho a la consulta.
Vehículo sugerido	Articulado + reglamentación
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio del Interior. Apoyan: Ministerio de Ambiente cuando la consulta se relacione con recursos naturales; Ministerio de Hacienda en el diseño de vehículos; Contraloría y Procuraduría dentro de sus competencias; entidades sectoriales responsables del proyecto.
CÓMO	Artículo del PND que cree el régimen de administración segura y distinga: (i) recursos dinerarios de beneficio colectivo; (ii) proyectos/obras acordados; (iii) reglas de desembolso por hitos; (iv) información pública y rendición de cuentas; (v) auditoría; (vi) causales y alcance del control fiscal o de vigilancia pública. Reglamentación conjunta MinInterior/MHCP para vehículos y estándares mínimos.
CON QUÉ	Los propios recursos acordados financiarán el vehículo de administración y ejecución dentro de límites razonables. La supervisión pública se prestará con capacidades institucionales existentes; cooperación puede apoyar herramientas de trazabilidad.
Soporte principal	Agenda ABC, p. 12 ("consulta previa predecible", capacidad institucional). Constitución, art. 267: el control fiscal cubre a particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos; por ello el PND debe diseñar jurídicamente el carácter y vehículo de los recursos que se quieran someter a ese control.
Inflexibilidades / cautelas	La propuesta no debe convertir la administración pública en coadministración del derecho a la consulta ni apropiarse de recursos comunitarios. Debe diferenciar titularidad,

	destinación colectiva y régimen de vigilancia. Si la medida produce afectación directa a pueblos étnicos, debe analizarse la procedencia de consulta previa de la propia reforma.
Resultado / meta	100 % de los nuevos acuerdos monetarios comprendidos por la ley gestionados mediante vehículos trazables; publicación de reportes de ejecución; reducción de recursos entregados sin mecanismos de control o seguimiento.
Horizonte	Año 1 / cuatrienio · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 6. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL INVERSIONISTA EXTRANJERO POR OBLIGACIONES NO RESUELTAS DE SUS VEHÍCULOS EN COLOMBIA

Vinculación Agenda ABC. Legalidad y seguridad jurídica para inversión; “proteger y producir no son objetivos opuestos”; inversión con responsabilidad y resultados (Agenda ABC, pp. 3, 5, 10 y 12).

Problema / justificación	Una subsidiaria o vehículo local puede cerrar, descapitalizarse o abandonar operaciones dejando obligaciones ambientales pendientes, mientras la matriz/controlante extranjera conserva separación patrimonial. Se requiere una regla anti-evasión que asegure un responsable o garantía ejecutable.
QUÉ incluir en el PND	Crear una regla especial para impedir que un inversionista extranjero eluda obligaciones o pasivos ambientales mediante liquidación, descapitalización, abandono o uso instrumental de sucursales, subordinadas o vehículos societarios en Colombia. En los supuestos definidos por la ley, podrá extenderse responsabilidad a la matriz/controlante o beneficiario real, o exigirse garantía suficiente de cumplimiento ambiental.
Vehículo sugerido	Articulado
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Ambiente. Apoyan: Superintendencia de Sociedades, ANLA y autoridades ambientales; Cancillería para revisión de compatibilidad internacional.
CÓMO	Artículo del PND que defina supuestos objetivos de extensión de responsabilidad y/o garantía: control societario, vaciamiento patrimonial, liquidación o salida con obligaciones ambientales firmes no satisfechas, actos en interés de la matriz que causen insolvencia o fraude. Para sucursales, reconocer la responsabilidad de la sociedad extranjera; para subsidiarias, crear una regla ambiental especial cuando se configuren los supuestos legales.
CON QUÉ	No requiere una fuente pública permanente. Las garantías, reservas o instrumentos financieros serán a cargo del inversionista/proyecto obligado.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 5, 10 y 12. Régimen societario vigente: la matriz extranjera no responde por las obligaciones de su subsidiaria solo por el vínculo de control; existen reglas de

	desestimación de personalidad jurídica por fraude/perjuicio y responsabilidad subsidiaria en insolvencia bajo supuestos específicos. En sucursales, la casa matriz responde por las obligaciones contraídas en Colombia.
Inflexibilidades / cautelas	No conviene imponer responsabilidad automática por el solo hecho de ser extranjero: debe anclarse en control, evasión, incumplimiento ambiental o garantía, y revisarse frente a obligaciones de trato nacional/no discriminación contenidas en acuerdos internacionales.
Resultado / meta	Regla legal y reglamentaria adoptada; obligaciones ambientales de cierre/compensación respaldadas por un responsable o garantía ejecutable aun cuando el vehículo local se liquide o abandone el país.
Horizonte	Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 7. PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL PARA LA RAMA JUDICIAL Y LA ADMINISTRACIÓN

Vinculación Agenda ABC. La Agenda ABC identifica la ignorancia y la desinformación como origen de daños ambientales; exige ciencia, capacidad institucional y educación; en “Comunidades” incorpora educación y capacidades territoriales (Agenda ABC, pp. 2, 5 y 12).

Problema / justificación	La complejidad creciente del derecho ambiental exige capacidades especializadas en quienes deciden, controlan o revisan asuntos ambientales. La formación es dispersa y no existe un programa nacional permanente, modular y trazable dirigido conjuntamente a justicia y administración.
QUÉ incluir en el PND	Crear un programa nacional permanente, virtual, modular y certificable de formación en derecho ambiental dirigido a jueces, magistrados, funcionarios judiciales y administrativos y operadores jurídicos del Estado. El programa incluirá rutas diferenciadas para justicia ambiental y administración pública, con contenidos basados en casos colombianos.
Vehículo sugerido	Bases + programa/proyecto + articulado de coordinación
QUIÉN lidera / apoya	Lideran: Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura. Apoyo académico: universidades con experiencia acreditada en derecho ambiental; el diseño puede incorporar alianzas interinstitucionales.
CÓMO	Incluir el programa en las Bases y un mandato de articulación institucional en el articulado. Primer ciclo: diseño de competencias, malla curricular, plataforma virtual, banco de casos y piloto. Luego: formación de formadores, certificación, actualización anual y trazabilidad de usuarios y resultados.

CON QUÉ	Recursos de formación de las entidades participantes; convenios interadministrativos/academia; cooperación para producción digital cuando sea pertinente. La virtualidad reduce costos de cobertura nacional.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 2, 5 y 12. Ley 2273 de 2022 (Acuerdo de Escazú), art. 10: deber de crear/fortalecer capacidades nacionales y posibilidad expresa de desarrollar programas de sensibilización y capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para funcionarios judiciales y administrativos, instituciones de DD. HH. y juristas.
Inflexibilidades / cautelas	Debe presentarse como fortalecimiento de capacidades en derecho ambiental, no como campaña política de promoción de un tratado. Respetar autonomía e independencia judicial; la formación no puede impartir instrucciones sobre resultados de casos concretos.
Resultado / meta	Plataforma y currículo implementados; número de funcionarios matriculados/certificados; cobertura territorial e institucional; evaluación de aprendizaje y actualización anual de contenidos.
Horizonte	100 días / cuatrienio · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 8. REGLA DE UNICIDAD Y NO DUPLICIDAD DE CARGAS Y REPARACIONES AMBIENTALES

Vinculación Agenda ABC. Legalidad, seguridad jurídica, rigor técnico y mejor Estado ambiental; decisiones basadas en evidencia y resultados (Agenda ABC, pp. 4-5 y 12-14).

Problema / justificación	La coexistencia de derechos colectivos, daños individuales y construcciones jurisprudenciales sobre naturaleza puede producir superposición de medidas cuando un mismo daño ambiental se presenta bajo varias categorías. La protección reforzada no debería traducirse en doble reparación del mismo daño.
QUÉ incluir en el PND	Establecer legalmente que las concepciones biocéntricas, ecocéntricas, los denominados derechos de la naturaleza o categorías equivalentes no podrán constituir, por sí mismas, fundamento para duplicar indemnizaciones, compensaciones, medidas de reparación o cargas por un mismo daño ambiental. El reconocimiento de un elemento de la naturaleza no generará por sí solo una condición patrimonial autónoma de víctima ni un derecho independiente a indemnización. Cada medida deberá corresponder a un daño diferenciado y acreditado.
Vehículo sugerido	Articulado
QUIÉN lidera / apoya	Lideran: Ministerio de Justicia y Ministerio de Ambiente. Apoyan: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y entidades ambientales con experiencia en valoración/reparación.

CÓMO	Artículo del PND con regla de no duplicidad y criterios de imputación: identidad del daño/hecho generador; diferenciación entre reparación del ecosistema, derechos colectivos e indemnización de perjuicios individuales; prohibición de doble contabilización de medidas equivalentes. Aplicación prospectiva sin desconocer cosa juzgada.
CON QUÉ	Reforma normativa; no requiere fuente presupuestal nueva. Puede complementarse con una guía técnica de valoración y reparación del daño ambiental puro.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 4-5 y 12-14. Corte Constitucional, T-622/2016: desarrolla enfoques antropocéntrico, biocéntrico y ecocéntrico y reconoce al río Atrato como sujeto de derechos a protección, conservación, mantenimiento y restauración.
Inflexibilidades / cautelas	La disposición deberá respetar decisiones judiciales ejecutoriadas y superar control de constitucionalidad. Conviene regular consecuencias patrimoniales/reparatorias y no intentar reabrir casos concretos.
Resultado / meta	Regla legal clara de no duplicidad; matrices técnicas para identificar daño diferenciado; reducción de órdenes superpuestas por un mismo hecho ambiental.
Horizonte	Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 9. AGENDA DE RENEGOCIACIÓN DE TRATADOS DE INVERSIÓN Y CAPÍTULOS DE INVERSIÓN

Vinculación Agenda ABC. Seguridad jurídica para movilizar capital; competitividad e inversión; ambiente como estrategia de Estado y no como obstáculo a la productividad (Agenda ABC, pp. 3, 10 y 12).

Problema / justificación	Los estándares amplios de protección a la inversión pueden generar controversias sobre medidas regulatorias ambientales. Colombia puede promover una agenda negociadora que defina con mayor precisión cuándo una conducta estatal alcanza el umbral de trato injusto o inequitativo.
QUÉ incluir en el PND	Ordenar al Gobierno Nacional adelantar una revisión de los acuerdos internacionales de inversión y capítulos de inversión de TLC vigentes y, cuando jurídicamente proceda, procurar su renegociación, modernización o interpretación conjunta para que la responsabilidad internacional de Colombia por trato justo y equitativo se limite a conductas estatales arbitrarias, caprichosas, desproporcionadas o irrazonables.
Vehículo sugerido	Articulado + política de negociación internacional
QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Apoyan: Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y ministerios sectoriales, incluido Ambiente.

CÓMO	Artículo del PND que ordene: inventario y priorización de instrumentos; mandato de negociación; elaboración de modelo actualizado; búsqueda de protocolos, notas interpretativas o enmiendas cuando el tratado lo permita; incorporación del estándar restringido en futuras negociaciones. El resultado depende del consentimiento de la contraparte internacional.
CON QUÉ	Recursos ordinarios de los equipos de negociación y defensa internacional. No se requiere un programa de inversión física.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 3, 10 y 12. MinCIT administra y profundiza acuerdos comerciales y de inversión y cuenta con funciones de estrategia/representación en negociaciones de inversión. La modificación de tratados vigentes requiere acuerdo internacional; no puede hacerse unilateralmente.
Inflexibilidades / cautelas	El PND puede fijar una política y mandato negociador, pero no alterar unilateralmente obligaciones convencionales vigentes. La redacción debe respetar competencias constitucionales del Presidente, Congreso y Corte Constitucional en materia de tratados.
Resultado / meta	Inventario/priorización concluido; modelo negociador actualizado; número de instrumentos respecto de los cuales se solicite formalmente negociación, enmienda o interpretación conjunta; estándar incorporado en nuevos acuerdos cuando sea aceptado por las partes.
Horizonte	100 días / cuatrienio · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

MÍNIMO 10. COMPETENCIA DE LA ANLA PARA PERMISOS AMBIENTALES CUANDO EXISTA CONFLICTO DE INTERÉS REGIONAL

Vinculación Agenda ABC. Nuevo SINA: ANLA “evalúa y habilita”; licenciamiento eficiente; mejor Estado ambiental; seguridad jurídica y articulación institucional (Agenda ABC, pp. 12-14).

Problema / justificación	Cuando una autoridad ambiental regional participa económica o materialmente en el proyecto que debe autorizar, aparece un problema de imparcialidad. Aunque ANLA ya ha asumido permisos en estos eventos, falta una regla legal general, objetiva y uniforme.
QUÉ incluir en el PND	Asignar expresamente a la ANLA la evaluación, otorgamiento, modificación, seguimiento y control de permisos, concesiones y autorizaciones ambientales por fuera de licencia cuando la autoridad ambiental regional competente tenga un conflicto objetivo de interés por participar en la financiación, estructuración, ejecución, coejecución o beneficio directo del proyecto, obra o actividad.
Vehículo sugerido	Articulado + reglamentación

QUIÉN lidera / apoya	Lidera: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ejecuta: ANLA. Apoyan: CAR/CDS y demás autoridades regionales mediante entrega de expediente, información técnica y seguimiento coordinado.
CÓMO	Artículo del PND que cree la competencia nacional y defina causales objetivas; decreto reglamentario para procedimiento de remisión, términos, tarifa, información, visitas y retorno del seguimiento cuando cese el conflicto. Debe abarcar, según el caso, concesiones de agua, ocupaciones de cauce, aprovechamientos forestales y demás permisos fuera de licencia.
CON QUÉ	Recursos de ANLA y los cobros/tarifas legalmente aplicables a evaluación y seguimiento. Prever capacidad institucional para absorber los expedientes trasladados.
Soporte principal	Agenda ABC, pp. 12-14. ANLA informó en 2025 que ya tramita permisos fuera de licencia cuando una autoridad regional participa en financiación o ejecución de un proyecto, con fundamento en decisiones judiciales y conceptos del MADS. El PND convertiría ese criterio en una regla legal expresa y uniforme.
Inflexibilidades / cautelas	Definir “conflicto objetivo de interés” con precisión para evitar traslados innecesarios. Debe preservarse la autonomía de las CAR en asuntos sin conflicto y prever traslado completo del expediente y reglas de transición.
Resultado / meta	100 % de permisos comprendidos por causales legales decididos por una autoridad independiente; tiempos y trazabilidad del traslado; ausencia de decisiones de una autoridad que sea simultáneamente interesada en el proyecto.
Horizonte	100 días / Año 1 · Tipo de insumo: Programa entrante + norma

Fuentes jurídicas verificadas utilizadas en las fichas

La Agenda ABC es la fuente programática común. Las referencias siguientes se usaron únicamente para validar el estado jurídico de las reformas propuestas y evitar atribuir a la normativa vigente efectos que no tiene.

1. Agenda ABC – Agua · Biodiversidad · Comunidades (2026). Documento suministrado por el usuario; pp. 2-14.

2. Ley 99 de 1993, art. 43 / Sentencia C-220 de 2011. Fuente oficial

3. Resolución 0305 de 2026 – Manual de Compensación del Medio Biótico. Fuente oficial

4. Decreto-Ley 2811 de 1974, art. 210. Fuente oficial

5. Ley 23 de 1973, art. 16. Fuente oficial

6. Constitución Política, art. 267 – control fiscal. Fuente oficial

7. T-622 de 2016 – río Atrato / enfoques biocéntrico y ecocéntrico. Fuente oficial

8. ANLA – permisos ambientales en casos de conflicto de interés (2025). Fuente oficial

9. Superintendencia de Sociedades – matrices extranjeras y subordinadas. Fuente oficial

10. MinCIT – negociación y administración de acuerdos comerciales y de inversión. Fuente oficial

11. VUCE – Régimen de licencia previa. Fuente oficial

12. Ley 2273 de 2022 – Acuerdo de Escazú, art. 10. Fuente oficial

Nota de trabajo. Las propuestas son insumos preliminares para la formulación del PND. Las redacciones de articulado deberán someterse a revisión constitucional, fiscal, sectorial y de técnica legislativa antes de su presentación formal.

PROPUESTA 22

Aportes del Departamento de Propiedad Intelectual en la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 (Circular 00027-4 de 2026, DNP)

Manuel Antonio Guerrero Gaitan
Carlos Augusto Conde
Departamento de la Propiedad Intelectual
Facultad de Derecho

Cada uno los temas que se presentan por parte del departamento de propiedad intelectual se hacen dentro de los Lineamientos a Sectores y Departamentos Administrativos del Gobierno Nacional para la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030 (Circular 00027-4 de 2026, DNP). En dicho documento se explica cómo se adelantará la metodología para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno.

Nuestro departamento de propiedad intelectual ha escogido el eje "Productividad y Recursos para el Desarrollo", en particular los "Temas asociados" titulados "Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva", y "Agua, Biodiversidad y Comunidad" y "Turismo".

Así las cosas, se presentan los 10 aspectos críticos que se deben tener en cuenta en el PND dentro del Eje y los Temas Asociados anteriormente de acuerdo con la metodología enviada desde su departamento:

1. **Especialidades Tradicionales Garantizadas**

Qué: Dentro del Tema asociado "Agua Biodiversidad y Comunidad" y Turismo, es de vital importancia promover la gastronomía y cultura culinaria asociada a la enorme diversidad que existe en el país, pero que carecen de instrumentos que puedan impulsar y apoyar la industria. En la Unión Europea, y en países de la región Andina como Ecuador y Perú, los cuales son miembros de la Comunidad Andina organización a la que también pertenece Colombia, se ha creado un régimen de protección denominado Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETGs) el cual busca promover y proteger el nombre de productos que están vinculados al saber y hacer tradicional. De esa manera, los productores cobijados bajo una ETG pueden demostrar a consumidores las calidades que no hacen solo diferente el producto, sino que el dan un valor agregado, y contar, de igual manera, con una herramienta de control y observancia (Conde, 2025).

Desde su creación en Europa en el año 2006, se han reconocido casi 100 ETGs dentro de las cuales se destacan productos agrícolas mundialmente conocidos como el Döner (Kebab) (Turquia), Mozzarella Tradizionale (Italia), el Oude Fruit-lambiek (Bélgica) y el Jamón Serrano (España), y otras que buscan trascender del ámbito nacional como es el Pulpo Seco de Adra

(España). El impacto económico es considerable pues de acuerdo un estudio adelantado por la Comisión Europea en el 2020, el valor por ventas de productos registrados como ETGs alcanzó los 2,35 mil millones de euros solo en el año 2017 cuando tan solo se encontraban registradas 54 ETGs (Conde, 2025).

Así mismo, Perú y Ecuador se han realizado modificaciones legislativas de propiedad industrial para poder incluir las ETGs como un régimen de protección especial la cual ha llevado al registro no solo de productos elaborados sino también productos de la agricultura como son papás e inclusive las artesanías para el caso de Ecuador.

Quién/Cómo: La creación e implementación de las ETGs se ordenó para el caso de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Duque "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" dentro de sus bases, encargado al sector comercio y cultura adelantar el mismo. Sin embargo, no se impulsó por parte de esta cartera. En este nuevo Plan Nacional de Desarrollo, estas mismas entidades pueden mantener el liderazgo a la luz del creciente interés de gobiernos y consumidores en este tipo de reconocimiento. El universo de beneficiarios incluiría innumerables cocineros, productores de bebidas ancestrales, productores agrícolas, productores de amasijos, e inclusive artesanos.

Con Qué: Finalmente, Colombia al contar con entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio, y siguiendo el ejemplo de autoridades de propiedad intelectual, los recursos se pueden incluir en en la programación presupuestal del PND

2. **Ratificación del Tratado sobre Propiedad Intelectual sobre Recursos Genéticos y Conocimientos Tradicionales Asociados, y mantener el Liderazgo en la negociación del Tratado sobre Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales y Expresiones Culturales Tradicionales**

Qué: Esta propuesta está dentro del tema asociado "Agua Biodiversidad y Comunidad" y "Ciencia, Tecnología e Innovación para la Productividad". El Tratado sobre Propiedad Intelectual, Recursos Genéticos y Conocimientos Tradicionales Asociados, el cual fue firmado por los miembros de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, establece reglas para que, solicitudes de patente sobre invenciones que tengan recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados a dichos recursos, se divulgue el origen de los recursos genéticos y/o conocimientos tradicionales asociados utilizados en la invención (Lamprea, 2024). Colombia desde el año 1999 ha venido liderando este tema, permitiendo generar relevancia técnica y autoridad negociadora en estos escenarios y sirviendo de puente entre países en desarrollo y países desarrollados.

Quién/Cómo: A pesar de lo anterior, Colombia no ha ratificado el tratado, inclusive sin que este requiera consulta previa, pues nuestro país cuenta con un régimen de protección y beneficios mucho más amplios y, adicionalmente, el mismo tratado

señala que no se debe modificar leyes existentes para su ratificación. Esta iniciativa debe ser liderada por Cancillería, con apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, SIC, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Por otro lado, dentro de la misma organización, Colombia igualmente ha liderado la negociación sobre el Tratado sobre Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales (CCTT) y Expresiones Culturales Tradicionales (ECT), el cual busca establecer un marco internacional para la protección de los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales de pueblos indígenas y comunidades locales mediante instrumentos de propiedad intelectual. Este tema debe articularse desde la Subcomisión de CCTT y ECT de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, con Cancillería como responsable de la interlocución internacional y participación técnica de las entidades competentes como es el Ministerio de las Culturas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. Esta Subcomisión fue creada en el gobierno Duque como entidad clave para impulsar y apoyar el desarrollo de iniciativas en grupos étnicos que permitieran su autogestión y protección de CCTT y ECT.

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables, diferenciando los costos de la ratificación e implementación del Tratado sobre recursos genéticos de los necesarios para la participación y preparación técnica de Colombia en las negociaciones sobre CCTT y ECT.

3. **Creaciones financiadas con recursos público.**

Qué: Cesión de los derechos de propiedad intelectual generado sobre activos intangibles con recursos públicos a los investigadores, permitiendo que bajo ciertos aspectos excepcionales se permita retomar o retener por parte del Estado la propiedad intelectual en casos como seguridad y defensa nacional. Esta propuesta está orientada dentro del tema asociado titulado “Ciencia, Tecnología e Innovación para la Productividad”.

Unos de los principales financiadores de Ciencia, Tecnología e Innovación son los Estados mediante la ubicación de recursos a sectores a sectores estratégicos. Con el objetivo que dichos recursos sean utilizados de manera responsable.

En diferentes países europeos y en Estados Unidos se cede la propiedad intelectual a las organizaciones o empresas que reciben recursos públicos que son utilizados para llevar a cabo actividades que tienen como resultado un derecho de propiedad intelectual Guerrero Gaitán, M. G. (2016). La titularidad en el derecho de patentes, Universidad Externado de Colombia.

En efecto, este país cuenta con el Bayh-Dole Act el cual autoriza a quienes adelantan investigaciones con fondos federales obtener derechos de propiedad intelectual, incluyendo patentes, sin necesidad de establecer una co-titularidad con el Estado (Thomas 2016).

Sin embargo, esta titularidad que se cede a dichas organizaciones no es ilimitada, y se pueden salvaguardar intereses estratégicos para el gobierno federal. En el mismo Bay-Dole Act se conserva un derecho (March in Rights) al Estado federal para que cuando el titular de la patente beneficiario de recursos del Estado no emplee la invención, bien sea porque no le ha dado aplicación práctica a la misma, (lo cual se asemeja a la ausencia de explotación de la invención en el derecho de patentes europeo) o porque no cumple con los requisitos legales que le exigen las normas federales; o porque la invención no ha sido fabricada sustancialmente en los EE.UU., de acuerdo con lo establecido en el mismo Bayh-Dole Act. Para interés de este informe, el 35 U.S.C. § 203 del Bayh-Dole Act señala que el marh-in rights también opera en el momento en que la invención patentada no ha sido empleada razonablemente para satisfacer una necesidad de salud y seguridad pública (Innovarte- Departamento de Propiedad Intelectual, Universidad Externado de Colombia 2025).

Mecanismo similar se creó mediante las leyes que adoptaron los planes de desarrollo para los periodos 2010-2014 y 2014-2018. En particular la Ley 1450 de 2011 se señala que el Estado “salvo motivos de seguridad y defensa nacional, cederá a las Partes del Proyecto los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder, según se establezca en el contrato”. Más adelante, mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) se aclaró que dicha cesión era optativa por parte del Estado, pero manteniendo las mismas condiciones señaladas en la anterior Ley del Plan Nacional de Desarrollo

En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Duque (Ley 1955 de 2019) la figura recibe cambios y autoriza a las entidades públicas a “negociar su explotación comercial”, siendo poco claro si se hace en la forma de cesión o licenciamiento generando incertidumbre en su implementación. Finalmente, el Gobierno Petro mediante su Ley de Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) crea condiciones aún más complejas y contradictorias para hacer dicha cesión como es acordar porcentajes de regalías, donaciones, entre otras, generando un régimen contradictorio.

Quién/Cómo: Para el PND que se encuentra en construcción se sugiere regresar a la obligación de ceder la propiedad intelectual a quien realiza las actividades de investigación o creación, permitiendo que bajo ciertos aspectos muy puntuales se permita retomar o retener la propiedad intelectual en casos como seguridad y defensa nacional, y salud pública asemejándose a la legislación norteamericana. Esto debe ser liderado por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables, en particular MinCiencias.

4. **Régimen especial del sector defensa**

Qué: Fortalecer un régimen sectorial para la gestión, protección, titularidad, explotación y transferencia de los activos de propiedad intelectual derivados de las actividades de investigación, desarrollo e innovación de las Fuerza Armadas y del Grupo Social y Empresarial de la Defensa, articulando las reglas generales de propiedad intelectual con las necesidades de seguridad y defensa nacional, reserva de información, transferencia tecnológica y uso dual de las tecnologías (MinDefensa, 2022,;CONPES, 2021).

Quién/Cómo: La tarea fundamental es crear una estructura jurídica que permita comercializar los desarrollos protegidos por propiedad intelectual creados por las fuerzas, adicionalmente a ello se debería realizar: (i) inventario y gestión de activos de PI; (ii) reglas especiales de titularidad, confidencialidad, explotación y transferencia tecnológica cuando exista interés para la defensa; y (iii) fortalecimiento institucional del Ministerio de Defensa, INDUMIL, CODALTEC, COTECMAR y las demás entidades de CTeI del sector, en coordinación con SIC, DNDA, MinCiencias y MinCIT en la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual.

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables, en particular MinDefensa.

5. **Incentivos para para servidores públicos que realicen actividades de ciencia tecnología e innovación**

Qué: Incentivos para servidores públicos que desarrollen actividades de ciencia, tecnología e innovación. Esta acción busca establecer mecanismos de reconocimiento e incentivos para los servidores públicos que participen en actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, incluyendo, cuando corresponda, mecanismos de reconocimiento por resultados susceptibles de protección mediante derechos de propiedad intelectual, transferencia tecnológica o explotación económica, de conformidad con las reglas de titularidad aplicables a los resultados financiados con recursos públicos.

En la actualidad, el Decreto 1083 de 2015 establece un régimen general de estímulos e incentivos para empleados públicos, incluyendo incentivos pecuniarios y no pecuniarios para equipos de trabajo y reconocimientos asociados al desempeño, pero no existe régimen relacionado con propiedad intelectual.

Quién/Cómo: Las entidades encargadas en este aspecto sería MinCiencias y Función Pública, con participación de DAFP, DNP, SIC y las entidades públicas que desarrollen I+D+i.

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables señaladas anteriormente

6. **Profundizar en la intersección entre IA y Propiedad Intelectual**

Qué: Generar lineamientos para el uso de IA frente a temas como derecho de imagen, titularidad e infracción en temas de propiedad intelectual. El Departamento de Propiedad Intelectual de la Universidad Externado de Colombia adelantó recientemente un estudio sobre la intersección entre IA y Propiedad Intelectual ejecutando la primera línea de acción dentro del CONPES de IA (DNP, 2025) el cual buscaba "establecer las bases metodológicas y conceptuales para analizar la interacción entre los sistemas de IA y el marco normativo de la PI en Colombia, identificando los puntos clave de dicha interacción en la producción, uso y protección de creaciones intelectuales" (Barreto & Calderón, 2026).

En este documento se adelantó un amplio diagnóstico sobre los impactos de IA en la propiedad intelectual, por lo cual se propone que a partir de este estudio, se pueda profundizar en el mismo, con el objetivo de generar lineamientos para el uso de IA frente a temas como derecho de imagen, titularidad e infracción en temas de propiedad intelectual.

Quién/Cómo: Las entidades encargadas en este aspecto sería MinCiencias, DNP, SIC, DNDA y el ICA dentro de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI).

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables señaladas en este punto.

7. **Lineamientos para Invenciones Implementadas por Computador e IA**

Qué: Se busca establecer lineamientos nacionales para el examen y protección mediante propiedad industrial de las invenciones implementadas por computador y aquellas que incorporen sistemas de inteligencia artificial, con el fin de brindar

mayor claridad sobre los criterios de patentabilidad, especialmente respecto del carácter técnico de la invención, software, algoritmos, modelos de IA y la contribución técnica.

Aunque los países de la Comunidad Andina, incluyendo Colombia, han creado lineamientos en el Manual Andino (CAN, 2022) para la implementación de la Decisión Andina 486 de 2000, los desarrollos tecnológicos recientemente en el área computacional, pero en especial, en los relacionados con inteligencia artificial hace necesario establecer criterios relacionados con calidad de inventor, titularidad, materia elegible, requisitos, infracción.

Quién/Cómo: Las entidades que deben participar en la elaboración son la SIC, como Autoridad Nacional en materia de Propiedad Industria, con el acompañamiento de MinCiencias, MinCIT y entidades académicas y técnicas relacionadas con IA y propiedad intelectual.

Con qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND y de las entidades responsables señaladas en este punto.

8. **Uso de IA en los procesos de solicitud, examinación y registro de derechos de propiedad industrial**

Qué: Incluir una directriz de modernización tecnológica orientada al diseño e integración de herramientas de Inteligencia Artificial (IA) en las fases de radicación, examen de forma, y examen de fondo de la propiedad industrial (marcas, patentes, diseños industriales, etc.) en la Superintendencia de Industria y Comercio.

Lo que se busca es la modernización tecnológica orientadas al usuario final tomando como ejemplo experiencias comparadas como Trade Mark Pre-Apply (UK IPO) o TM Checker (IP Australia), las cuales puedan llevar búsquedas en tiempo real y alertar de plano sobre cumplimiento de requisitos, conservando siempre la decisión jurídica final en los examinadores humanos (Moreno Pava, 2024).

Quién/Cómo: La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) debe liderar esta línea técnica y operativa mediante la actualización y robustecimiento del Sistema de Información de Propiedad Industrial (SIPI).

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND en particular en el órgano rector del sector que es el Ministerio de Comercio.

9. **Simplificar tramites de propiedad intelectual ante entidades del Estado**

Qué: Incluir en el PND una directriz general de simplificación administrativa, interoperabilidad probatoria y desnotarización en materia de propiedad intelectual, orientada a erradicar la exigencia de documentos auténticos, autenticaciones notariales, copias físicas y certificaciones expedidas por la propia administración para probar titularidades, personerías jurídicas, vigencias, poderes o derechos que ya consten o puedan ser verificados directamente en los sistemas de información y gacetas de las autoridades de PI. La medida consolida de manera transversal la presunción de autenticidad de los registros electrónicos, obligando a cualquier entidad pública o dependencia, en especial a las autoridades jurisdiccionales a consultar oficiosamente las plataformas digitales de propiedad industrial y derecho de autor antes de imponer cargas probatorias o requerimientos documentales a los solicitantes, creadores y empresas.

Quién/Cómo: La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA) deben liderar la medida en articulación con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el apoyo técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Agencia Nacional Digital (AND), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y el Ministerio de Justicia-

Con Qué: La financiación debería incorporarse expresamente en la programación presupuestal del PND con las entidades señaladas anteriormente.

10. La creación de un tribunal de segunda instancia de propiedad industrial independiente de la Jurisdicción Administrativa

Qué: Incluir en el PND el diseño y estructuración de un marco institucional y normativo para la creación de una jurisdicción o tribunal especializado e independiente de propiedad industrial dedicado a revisar la validez de los actos administrativos proferidos por la oficina nacional de propiedad industrial, separado funcional y orgánicamente de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ordinaria (Consejo de Estado y tribunales administrativos).

El objetivo es superar la dispersión procesal y los dilatados tiempos de respuesta en demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, infracciones y controversias complejas de PI, garantizando decisiones con alto rigor técnico y unificación jurisprudencial. Esta iniciativa se sustenta en experiencias internacionales consolidadas como la de Estados Unidos, donde la U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit (CAFC) centraliza a nivel federal las apelaciones en patentes y propiedad intelectual (articulada con órganos cuasi-judiciales especializados como el PTAB y el TTAB de la USPTO), y el reciente hito

europeo del Tribunal Unificado de Patentes (Unified Patent Court - UPC), creado como una corte especializada supranacional para resolver con jueces jurídicos y técnicos las disputas sobre validez e infracción vinculadas a la Patente Unitaria europea.

Quién/Cómo: El Ministerio de Justicia y del Derecho debe liderar la iniciativa junto con el Consejo Superior de la Judicatura, con el apoyo técnico de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y la academia jurídica especializada.

Con Qué: La financiación provendrá de los rubros de inversión del Presupuesto General de la Nación asignados a la Rama Judicial para modernización y descongestión judicial.

Finalmente queremos recordar que el departamento de propiedad intelectual de nuestra universidad se encuentra a total disposición para continuar en la participación de esta tarea.

Bibliografía Consultada

Barreto Moreno, D. M., & Calderón Alvarado, N. L. (2026). Estudio sobre la interacción de sistemas de Inteligencia Artificial con el régimen de Propiedad Intelectual (Director: C. A. Conde Gutiérrez) [Trabajo de grado/Investigación, DNP & Universidad Externado de Colombia].

Comunidad Andina. (2022). Manual andino para el examen de solicitudes de patentes de invención. Secretaría General de la Comunidad Andina. https://www.comunidadandina.org/can-files/uploads/Manual_ANDINO_CAN_2022_fv_por_paginas_5023c7200d.pdf

Conde Gutiérrez, C. A. (2025). ¿Qué son las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG)? Blog del Departamento de Propiedad Intelectual, Universidad Externado de Colombia[cite: 75, 86]. https://propintel.uexternado.edu.co/que-son-las-especialidades-tradicionales-garantizadas-etg/

DNP- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2021). Documento CONPES 4062: Política Nacional de Propiedad Intelectual. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4062.pdf?utm_source=chatgpt.com#page=40.67

DNP- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2025). Documento CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial (IA). Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. DNP[cite: 75, 86].

Departamento de Propiedad Intelectual, Universidad Externado de Colombia. (2024). Aspectos clave y omisiones del nuevo Tratado sobre la Propiedad Intelectual, los Recursos Genéticos y los Conocimientos Tradicionales Asociados de la OMPI. Propiedad Intelectual en Contexto. https://propintel.uexternado.edu.co/aspectos-clave-y-omisiones-del-nuevo-tratado-sobre-la-propiedad-intelectual-los-recursos-geneticos-y-los-conocimientos-tradicionales-asociados-de-la-ompi/

INNOVARTE & Departamento de Propiedad Intelectual, Universidad Externado de Colombia. (2025). La aplicación de flexibilidades en el Acuerdo sobre los ADPIC para el campo de la salud (Colaboradores: C. A. Conde, N. Lamprea, A. González, & L. Villarroel Villalón)[cite: 77, 86]. Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2023). SITA: Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sector Defensa y Seguridad. MinDefensa. https://www.mindefensa.gov.co/sites/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/estrategia-y-planeacion/proyeccion-de-capacidades-e-innovacion?utm_source=chatgpt.com

Moreno Pava, C. A. (2024). Análisis para la optimización en la solicitud y validación del registro de marcas en Colombia mediante inteligencia artificial (Directores: C. A. Conde Gutiérrez & N. Rodríguez Rodríguez) [Tesis de pregrado, Universidad Externado de Colombia].

Thomas, J. R. (2016). March-in rights under the Bayh-Dole Act (CRS Report No. R44597)[cite: 77, 86]. Congressional Research Service. https://sgp.fas.org/crs/misc/R44597.pdf