



AGENDA DEL SECTOR PRIVADO AL PRÓXIMO GOBIERNO

2026 - 2030



**CONSEJO
GREMIAL
NACIONAL**

Junio de 2026





NUESTROS MIEMBROS





MIEMBROS DEL CONSEJO GREMIAL NACIONAL

Natalia Gutiérrez Jaramillo
Presidenta de ACOLGEN
Presidenta del Consejo Gremial Nacional

Andrés Mauricio Velasco Martínez
Presidente de ASOFONDOS
Primer Vicepresidente del Consejo Gremial Nacional

Camilo Sánchez Ortega
Presidente de ANDESCO
Segundo Vicepresidente del Consejo Gremial Nacional

Juan Camilo Nariño Alcocer
Presidente de ACM

Camilo Llinás Ángulo
Presidente de ACOLFA

María Elena Ospina
Presidenta de ACOPI

Daniel Mitchell Restrepo
Presidente de ACOPLÁSTICOS

Frank Joseph Pearl González
Presidente de ACP

Javier Díaz Molina
Presidente de ANALDEX

Paula Cortés Calle
Presidenta de ANATO

Bruce Mac Master
Presidente de la ANDI

Jonathan Malagón
Presidente de ASOBANCARIA

Claudia Jimena Calero
Presidenta de ASOCAÑA

José Camilo Manzur Jattin
Presidente de ASOCODIS

Laura Valdivieso
Presidenta de ASOCOLFLORES

Germán Arce Zapata
Presidente de ASOFIDUCIARIAS

Guillermo Herrera Castaño
Presidente de CAMACOL

Nelson Castañeda
Presidente de CAMPETROL

María Consuelo Araujo
Presidenta de la CCI

Nidia Hernández Jiménez
Presidenta de COLFECAR

Nicolás Botero-Páramo Gaviria
Presidente de CONFECÁMARAS

José Andrés Duarte García
Presidente de COTELCO

Gustavo Morales Cobo
Presidente de FASECOLDA

Germán Bahamón Jaramillo
Presidente de FEDECAFETEROS

José Félix Lafaurie
Presidente de FEDEGAN

Nicolás Pérez Marulanda
Presidente de FEDEPALMA

Raquel Garavito
Presidenta de FEDESEGURIDAD

Ximena Duque
Presidenta de FEDESOFIT

Jaime Alberto Cabal
Presidente de FENALCO

Gonzalo Moreno Gómez
Presidente de FENAVI

Luz Stella Murgas
Presidenta de NATURGAS

Jeffrey Fajardo López
Presidente de PORKCOLOMBIA

Jorge Enrique Bedoya
Presidente de la SAC

Equipo Consejo Gremial Nacional 2026

Sandra Marcela Murcia Mora,
Directora

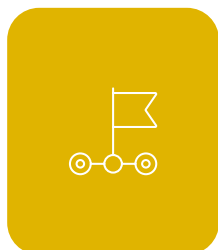
Leyner Mosquera Perea
Coordinador

María Alejandra Donato Salas
Asesora Jurídica Senior

Lorena Medina Salgado
Asistente Administrativa



ÍNDICE



Introducción 13



1. Seguridad 15

- 1.1. Seguridad territorial y protección de corredores, infraestructura crítica y actividad productiva 17
- 1.2. Gestión de bloqueos, protesta y conflictividad social 20
- 1.3. Seguridad turística y formalidad del servicio 23



2. Fortalecimiento institucional . 25

- 2.1. Simplificación regulatoria, interoperabilidad y digitalización para la formalidad y la prestación de servicios 27
- 2.2. Estándares únicos y digitalización integral de los trámites empresariales 29
- 2.3. Marco legal integral para la vigilancia y seguridad privada . 30
- 2.4. Fortalecimiento técnico y reorientación misional de la ANH 30
- 2.5. Entrega ordenada y jurídicamente segura de predios de extinción de dominio 31
- 2.6. Transparencia y competencia en contratos y convenios interadministrativos 31
- 2.7. Fortalecimiento de los sistemas de información para la inclusión financiera en seguros 31



3. Crecimiento económico y competitividad 32

- 3.1. Desarrollo del mercado de capitales y financiamiento de largo plazo 35
- 3.2. Atracción y aceleración de grandes inversiones e inversión extranjera con transferencia tecnológica 36
- 3.3. Internacionalización empresarial e instrumentos de promoción para exportar 36
- 3.4. Diplomacia comercial, defensa comercial y gestión de barreras no arancelarias 38
- 3.5. Modernización integral de la gestión aduanera 39
- 3.6. Separación de modalidades de usura para ampliar el acceso al crédito 40
- 3.7. Reactivación y focalización de subsidios e incentivos a la vivienda 40
- 3.8. Inclusión financiera en seguros 41
- 3.9. Financiamiento e incentivos para transformación y sostenibilidad pecuaria y agropecuaria 42
- 3.10. Cobertura cambiaria y gestión de riesgo para productores y exportadores agropecuarios 43
- 3.11. Trazabilidad e identificación ganadera y porcina para acceso a mercados y control de la ilegalidad 43
- 3.12. Consumo de alimentos de producción nacional y fortalecimiento del abastecimiento interno 44
- 3.13. Asistencia técnica universal para elevar la productividad agropecuaria 44
- 3.14. Sanidad vegetal, erradicación de plagas y renovación de cultivos 44
- 3.15. Formalización y control en la comercialización del aceite de palma 44
- 3.16. Armonización regulatoria para la transición circular del sector plástico 44
- 3.17. Política Nacional de Clúster para competitividad y desarrollo territorial 45
- 3.18. Extensión de instrumentos arancelarios para fortalecer la industria autopartista 45



- 3.19. Tarifas diferenciales de energía y energías alternativas para el sector agropecuario 45
- 3.20. Reconocimiento de la minería formal y política de competitividad para los minerales colombianos 45
- 3.21. Turismo como política de Estado, desarrollo de destinos y promoción internacional 46
- 3.22. Financiamiento para modernización hotelera y turismo sostenible 47
- 3.23. Internacionalización de Colombia y sus regiones a través de grandes eventos deportivos, culturales y turismo de reuniones, incentivos, congresos y exposiciones (MICE, por sus siglas en inglés) 47
- 3.24. Energía y turismo sostenible en los establecimientos de alojamiento turísticos del país 47



4. Política fiscal y tributaria 48

- 4.1. Sostenibilidad fiscal, disciplina del gasto y credibilidad macroeconómica 51
- 4.2. Estructura tributaria para competitividad, inversión y capitalización empresarial 51
- 4.3. Competitividad fiscal y estabilidad de reglas para hidrocarburos 52
- 4.4. Alivios tributarios para turismo y conectividad aérea 52
- 4.5. Tributación territorial para infraestructura TIC 53
- 4.6. Simetría contributiva y costos sectoriales en telecomunicaciones 53
- 4.7. Flujo de caja y alivio regulatorio para transporte de carga. 53
- 4.8. Sustitución del impuesto saludable por instrumentos no tributarios 54
- 4.9. Reglas claras para el Impuesto Predial Unificado y Tarifa diferencial para la producción agropecuaria 54
- 4.10. Eliminación del impuesto nacional a los productos plásticos de un solo uso 54
- 4.11. Eliminación de la sobretasa al impuesto de renta del sector financiero 55



5. Infraestructura y logística 56

- 5.1. Vías rurales y terciarias para la competitividad agropecuaria 59
- 5.2. Obras por Impuestos para ampliar cobertura territorial y ejecución de proyectos 60
- 5.3. Nuevos proyectos APP, culminación de proyectos en curso y mecanismos de financiamiento para infraestructura ... 61
- 5.4. Infraestructura multimodal para la conectividad territorial . 61
- 5.5. Seguridad jurídica para el transporte de carga y la logística .. 61
- 5.6. Infraestructura sanitaria para plantas de beneficio 62
- 5.7. Agua potable, aguas residuales y economía circular en saneamiento 62



6. Seguridad minero-energética . 63

- 6.1. Política de Estado y plan de seguridad energética de largo plazo 66
- 6.2. Ampliación y diversificación de la matriz energética, y fortalecimiento de energías alternativas 66
- 6.3. Infraestructura de transmisión, conexión y transporte para nueva oferta energética 67
- 6.4. Seguridad y confiabilidad del sistema eléctrico 68
- 6.5. Subsidios, deuda oficial y sostenibilidad financiera del servicio eléctrico 68
- 6.6. Offshore, exploración y producción para ampliar la oferta futura de gas e hidrocarburos 69
- 6.7. Marco habilitante para yacimientos no convencionales ... 69
- 6.8. Tarifas eficientes y solución estructural para el sector eléctrico, con énfasis en la Región Caribe 70
- 6.9. Carbón nacional como respaldo energético para la competitividad industrial 70
- 6.10. Universalización y mejoramiento de la calidad del servicio eléctrico en territorios no atendidos o deficitarios 71



7. Ordenamiento territorial 73

- 7.1. Ordenamiento territorial y uso del suelo para proteger productividad y evitar restricciones desproporcionadas .. 76



8. Innovación y transformación digital 78

- 8.1. Infraestructura digital y condiciones habilitantes para el despliegue 80
- 8.2. Confianza digital, mensajería segura y ciberseguridad 81
- 8.3. Gobernanza de datos abiertos e interoperabilidad 82
- 8.4. Incentivos a la innovación, el desarrollo de software y la I+D+i 82



9. Mercado laboral y seguridad social 83

- 9.1. Formación y reconversión del talento para cerrar brechas de capital humano 85
- 9.2. Sostenibilidad pensional y reducción de costos en la pensión mínima 86
- 9.3. Trabajo flexible, formalización y cotización ajustada al tiempo trabajado 86
- 9.4. Marco regulatorio laboral colectivo y estabilidad en las relaciones de trabajo 87



10. Referencias 88



INTRODUCCIÓN

El Consejo Gremial Nacional presenta esta agenda como una contribución técnica del sector privado al próximo gobierno de Colombia, orientada a recuperar la confianza, acelerar el crecimiento económico y fortalecer las condiciones institucionales que necesita Colombia para generar empleo formal, inversión, productividad y bienestar. El documento recoge las prioridades de los gremios afiliados y las organiza en una hoja de ruta de política pública construida desde la experiencia sectorial, la evidencia disponible y una lectura transversal de los principales cuellos de botella que hoy limitan la capacidad productiva del país.

Colombia llega al nuevo ciclo de gobierno con desafíos simultáneos. La seguridad territorial se ha deteriorado; la capacidad institucional mantiene brechas profundas entre la Nación y los territorios; el crecimiento económico reciente depende más del consumo y del gasto público que de la inversión y la productividad; la informalidad empresarial continúa limitando la competencia leal, el recaudo, la formalización y la creación de empleo de calidad; la salud se encuentra en una crisis sistémica con pacientes desatendidos, hospitales debilitados y un déficit financiero insostenible; el deterioro fiscal reduce el margen de acción del Estado y limita su capacidad para financiar inversión pública productiva; la infraestructura y la logística siguen enfrentando sobrecostos, bloqueos e incertidumbre regulatoria; y el sector minero-energético atraviesa un momento crítico para el abastecimiento, la inversión, y la transición energética ordenada. A ello se suman tensiones crecientes en ordenamiento territorial, rezagos en transformación digital y un mercado laboral que reduce el desempleo, pero mantiene altos niveles de informalidad y baja productividad.

Esta agenda parte de una premisa central: el crecimiento económico no es un resultado automático, sino una construcción deliberada que requiere seguridad, reglas estables, instituciones capaces, infraestructura confiable, suficiencia energética, capital humano pertinente, apertura comercial, innovación y un marco fiscal y laboral compatible con la inversión. En ese sentido, las propuestas constituyen un conjunto articulado de medidas para remover restricciones estructurales, habilitar nuevas fuentes de crecimiento y mejorar la capacidad del Estado para coordinarse con el sector privado en torno a objetivos verificables.

El documento se estructura en nueve ejes: seguridad; fortalecimiento institucional; crecimiento económico y competitividad; política fiscal y tributaria; infraestructura y logística; seguridad minero-energética; ordenamiento territorial; innovación y transformación digital; y mercado laboral y seguridad social. Cada sección presenta un diagnóstico ejecutivo del problema, sustentado en cifras recientes, y desarrolla propuestas de política pública que buscan ser implementables, fiscalmente responsables, jurídicamente viables y orientadas a resultados. La lógica transversal es clara: sin seguridad no hay inversión; sin instituciones eficaces no hay ejecución; sin estabilidad fiscal no hay confianza; sin infraestructura y energía no hay competitividad; y sin empleo formal no hay inclusión productiva sostenible.

El **Consejo Gremial Nacional** plantea esta agenda como una plataforma de diálogo programático con el próximo gobierno. Su propósito es contribuir a una conversación rigurosa, técnica, pragmática y constructiva sobre las decisiones que el país debe tomar para recuperar dinamismo económico, fortalecer el Estado de derecho, cerrar brechas territoriales, ampliar la formalidad y posicionar a Colombia como un destino confiable para la inversión nacional y extranjera. La agenda reconoce la importancia de la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y la protección de los derechos, pero insiste en que el avance en estos objetivos solo será sostenible si se articulan con productividad, empresa, inversión privada, innovación y generación de empleo formal.

En consecuencia, las medidas aquí planteadas buscan orientar una agenda de gobierno que combine estabilización y reactivación, transición energética y seguridad de abastecimiento, protección ambiental y desarrollo productivo, formalización laboral y flexibilidad responsable, modernización estatal y simplificación regulatoria. El objetivo final es construir un marco de política pública que permita que Colombia crezca más, invierta mejor, produzca con mayor valor agregado y ofrezca oportunidades formales a más ciudadanos en todos los territorios.



1. **SEGURIDAD**



Colombia enfrenta un deterioro estructural de sus condiciones de seguridad, con efectos directos sobre la inversión, la operación empresarial, la movilidad, el abastecimiento y la confianza ciudadana. Según el Balance de Seguridad 2025 del Observatorio de Seguridad del **Consejo Gremial Nacional**, elaborado con cifras del **Ministerio de Defensa Nacional**, el homicidio intencional alcanzó 13.726 casos en 2025, la cifra más alta desde 2014, con un incremento de 1,7% frente a 2024. El secuestro se duplicó al pasar de 313 víctimas en 2024 a 651 en 2025, el registro más alto desde 2007, con 215 registros en el Cauca. La extorsión registró 12.180 casos, la segunda cifra más alta del cuatrienio, y el terrorismo creció 23,5% frente a 2024. En 2025, los ataques con drones ascendieron a 8.395, con 20 muertos y 297 heridos, mientras que el número de miembros de la Fuerza Pública asesinados creció 71,3% frente a 2024, el registro más alto en una década (Observatorio de Seguridad del CGN, 2026, con base en cifras del **Ministerio de Defensa Nacional** en 2025).

El panorama se agrava por la expansión territorial de los grupos armados y de las economías criminales. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el Clan del Golfo pasó de tener presencia en 213 municipios en 2019 a 392 en 2024, al tiempo que la Fundación Ideas para la Paz estimó en 27.000 el número de integrantes de los grupos armados a diciembre de 2025. A la par, el Balance de Seguridad 2025 advierte un retroceso en el pie de fuerza y en el alistamiento de capacidades. El narcotráfico alcanzó un máximo histórico con 253.000 hectáreas cultivadas de coca y una producción potencial de 2.664 toneladas de cocaína en 2023, un incremento de 53% frente a 2022, según UNODC (Defensoría del Pueblo, 2024; FIP, 2026; UNODC, 2024).

La crisis humanitaria también refleja el deterioro del control territorial. En el Catatumbo se registraron 105.233 víctimas entre enero y diciembre de 2025, cifra equivalente a la población de municipios como Sabaneta o Sabanalarga. A nivel nacional, durante 2025, 228.029 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. La percepción ciudadana confirma la magnitud del problema: el 89% de los colombianos considera que la inseguridad está empeorando, según Invamer Poll #167 de 2025 (Unidad para las Víctimas, 2026; Invamer, 2025).

Además de las tendencias anuales, los hechos registrados en abril de 2026 confirmaron que el deterioro de la seguridad debe leerse como un riesgo dinámico y no como un balance cerrado. Una escalada de acciones terroristas en Cauca, Valle del Cauca y Nariño, con ataques simultáneos contra infraestructura vial, estaciones de Policía, unidades militares y población civil, atribuidos a grupos armados ilegales, ha puesto en evidencia la capacidad operativa que estas estructuras armadas ilegales han adquirido para paralizar corredores estratégicos, afectar el abastecimiento y generar un clima de incertidumbre que golpea directamente la inversión, la movilidad y la confianza en los territorios (Defensoría del Pueblo, 2026; El Tiempo, 2026).

La seguridad es una condición indispensable para el goce de libertades y derechos, así como una habilitante de la actividad económica. Cuando el Estado pierde capacidad de control territorial, aumentan los costos logísticos, se elevan los riesgos operativos, se restringe la movilidad de trabajadores y mercancías, se retrasan e incrementan el valor de los proyectos de inversión y se deteriora la confianza empresarial en los territorios. Por ello, el deterioro del orden público debe entenderse como un problema de orden, de convivencia, pero también como un factor que afecta directamente la competitividad, la inversión, la productividad y la generación de empleo formal.

Este deterioro tiene consecuencias económicas directas. La inversión extranjera directa se contrajo 47% en enero de 2026 frente al mismo mes del año anterior, el crecimiento económico fue de apenas 2,6% en 2025 y el déficit fiscal alcanzó -6,7% del PIB al cierre de 2024, el segundo más alto en 30 años. Aunque estas cifras responden a múltiples factores macroeconómicos, la inseguridad agrava el entorno de riesgo, encarece la operación empresarial y limita la capacidad del país para atraer inversión, proteger la actividad productiva y sostener la generación de empleo formal. Por ello, las propuestas de esta sección plantean medidas para restablecer condiciones de orden, protección institucional, seguridad jurídica y control territorial como base para recuperar la confianza y dinamizar la economía (DANE, 2026; Banco de la República, 2026).



1.1. Seguridad territorial y protección de corredores, infraestructura crítica y actividad productiva

Se propone fortalecer la seguridad territorial, la presencia de la Fuerza Pública y las capacidades estatales para proteger corredores logísticos, infraestructura crítica, comercio y actividades productivas, con el fin de combatir extorsión, vandalismo y hurto de infraestructura estratégica y restablecer condiciones de confianza para la inversión y la operación empresarial.

En esa dirección, resulta prioritario consolidar el control territorial a través del fortalecimiento de los mecanismos públicos e institucionales, con esquemas de articulación con el sector privado estrictamente enmarcados en la legalidad y bajo liderazgo del Estado, para reducir la inseguridad que hoy afecta la garantía del derecho humano a la alimentación, la inversión, la operación empresarial y la actividad productiva en distintas regiones del país. Para ello, se requiere fortalecer las capacidades de seguridad en los territorios como condición para restablecer la presencia efectiva del Estado y crear un entorno más favorable para la protección y garantía de los derechos fundamentales, el crecimiento y la inversión. Bajo esa

misma lógica, conviene reforzar la presencia de la Fuerza Pública en las carreteras, incrementar el control del territorio y garantizar condiciones seguras para el transporte de mercancías durante todo el día, con el fin de proteger las cadenas de suministro de alimentos e insumos agropecuarios, así como el abastecimiento nacional de otros productos y reducir las restricciones operativas que hoy enfrentan varios corredores de carga, especialmente en horarios nocturnos.

En ampliación de este planteamiento, se recomienda adoptar una política integral de seguridad que combine fortalecimiento operacional, recuperación de capacidades tecnológicas y logísticas de la Fuerza Pública, reestructuración de la inteligencia y la contrainteligencia, mayor coordinación con la Fiscalía General de la Nación y cooperación internacional, respaldo jurídico a la Fuerza Pública y una estrategia más robusta para combatir la extorsión, el secuestro, el narcotráfico, el contrabando y otras economías criminales. Esta línea insiste en que la seguridad debe asumirse como una condición habilitante del crecimiento, la libertad económica, la vigencia del Estado de derecho y los derechos fundamentales, particularmente en zonas críticas para seguridad alimentaria nacional, corredores productivos, zonas de comercio y territorios con alta presión criminal. En este sentido, se plantea que la Fiscalía General de la Nación adopte un enfoque integral frente a hechos delictivos que afecten al sector productivo, tratándolos como un fenómeno de criminalidad organizada y no como casos aislados, mediante el uso de análisis de contexto que permitan identificar patrones, estructuras y actores, unificando las investigaciones a través de la conexidad, concentrándolas en fiscalías especializadas y priorizando la judicialización de quienes organizan, financian e incitan las conductas, más allá de los ejecutores materiales.

En un plano más específico, se considera necesario avanzar en una lucha frontal contra la extorsión, el vandalismo y el hurto de infraestructura crítica, mediante la creación o fortalecimiento de unidades especializadas en Policía Judicial, Fiscalía y jueces, así como esquemas de protección sobre activos estratégicos como torres, antenas, subestaciones, compresoras y tuberías. El foco de esta propuesta está en reducir afectaciones operativas y económicas sobre servicios e infraestructura esencial. Adicionalmente, se plantea evaluar ajustes al régimen penal aplicable a estas conductas.

Con ese propósito, se propone incluir una línea específica sobre hurto, fraude y apropiación indebida de servicios públicos, siempre que se formule como un asunto complementario de legalidad, sostenibilidad y protección de usuarios, y no como parte del ejercicio del derecho a la protesta. La defraudación de fluidos, las conexiones clandestinas, la manipulación de medidores, la reconexión irregular, el uso no autorizado de redes y la tolerancia territorial frente a pérdidas no técnicas afectan la seguridad de las personas, deterioran la calidad del servicio, elevan

los costos para los usuarios cumplidos, debilitan la suficiencia financiera de los prestadores y reducen la capacidad de inversión en expansión, mantenimiento y reposición de infraestructura. Por ello, se propone fortalecer la coordinación entre prestadores, autoridades de policía, Fiscalía, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, autoridades locales y comisiones de regulación para prevenir, detectar, sancionar y corregir estas conductas, con enfoque pedagógico y social cuando existan condiciones de vulnerabilidad, pero con aplicación efectiva de los instrumentos penales, administrativos y regulatorios cuando se trate de fraude organizado, reincidencia, redes ilegales o riesgos para la vida, la seguridad y la continuidad del servicio.

En complemento, y en estrecha relación con la seguridad en los territorios, se plantea combatir frontalmente la extracción ilícita de minerales como una de las principales amenazas a la actividad productiva, al medio ambiente y a la institucionalidad. La extracción ilícita es hoy una de las mayores causas de deforestación y afectación ambiental en el país incluso al interior de áreas protegidas bajo administración del Estado y ha sido confundida con frecuencia con la minería legal y bien hecha, afectando la reputación y la operación del sector formal. Para enfrentarla, se plantea fortalecer la formalización desde la participación de las empresas en el territorio bajo esquemas de coexistencia, eliminar las zonas grises normativas que hoy limitan el accionar de la Fuerza Pública frente a estas economías ilegales, y reconocer la extracción ilícita como una amenaza estructural que requiere una respuesta coordinada de seguridad, justicia y política ambiental.

Así mismo, se destaca la necesidad de preservar reglas de juego claras y estables en materias que inciden directamente sobre la actividad productiva, como la tenencia de la tierra y la parafiscalidad agropecuaria, cuando la incertidumbre sobre estas materias agrava la conflictividad territorial, afecta la operación productiva y debilita la confianza de inversión sectorial.

En línea con lo anterior, se plantea la necesidad de actualizar el marco penal aplicable a las conductas que afectan la actividad productiva, de manera que los hechos individualizados y debidamente probados asociados a la extorsión, el hurto de infraestructura crítica, las manifestaciones violentas, el vandalismo o el bloqueo ilegal de vías cuenten con una respuesta institucional efectiva, proporcional y respetuosa del debido proceso. Una respuesta institucional insuficiente puede debilitar el efecto disuasivo de la acción policial y judicial, y genera un entorno de inseguridad que afecta directamente la inversión, la continuidad operativa y la confianza empresarial en los territorios.



1.2. Gestión de bloqueos, protesta y conflictividad social

Se propone establecer reglas e instrumentos para prevenir y gestionar bloqueos, protestas y conflictividad social sin afectar el abastecimiento de servicios públicos esenciales, la movilidad, la inversión, la seguridad alimentaria o la continuidad de las actividades productivas.

Se propone establecer una política que contenga reglas e instrumentos para prevenir y gestionar bloqueos, protestas y conflictividad social sin afectar la garantía del derecho humano a la alimentación, el abastecimiento de servicios públicos esenciales, la movilidad, la inversión, ni la continuidad de las actividades productivas. El punto de partida debe ser una regla de equilibrio institucional: la protesta pública y pacífica es un derecho fundamental y una expresión legítima de participación democrática, pero su ejercicio no puede traducirse en la anulación de otros derechos fundamentales, ni en la interrupción deliberada de bienes constitucionalmente protegidos como la vida, la salud, la alimentación, la libre locomoción, el trabajo, la educación, la seguridad, la prestación eficiente de los servicios públicos y la continuidad de actividades productivas de interés general.

En esa medida, se propone la definición de un marco jurídico más claro para armonizar el ejercicio del derecho a la protesta con la protección de derechos y servicios esenciales. Para ello, se plantea impulsar una ley estatutaria que regule el ejercicio de la protesta pacífica, precise sus límites constitucionales, impida los bloqueos de vías, accesos operativos, instalaciones críticas o corredores logísticos como modalidad de manifestación cuando impidan la movilidad, el abastecimiento, el acceso de trabajadores, la atención de emergencias o la prestación de servicios públicos esenciales. La regulación debe distinguir entre la manifestación pacífica, que debe ser protegida y facilitada por las autoridades, y las conductas que, bajo la apariencia de protesta, producen coacción, obstrucción grave, daño a terceros, amenazas, extorsión, parálisis operativa o afectación de infraestructura esencial.

Esa misma ley deberá incorporar disposiciones que otorguen claridad jurídica a las actuaciones de la Fuerza Pública y de las autoridades civiles, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, con el fin de asegurar una respuesta oportuna, proporcional, documentada y verificable. La ley debería definir criterios de necesidad, gradualidad, proporcionalidad, diferenciación y rendición de cuentas, de forma que la intervención estatal tenga un fundamento jurídico suficiente, pero también límites claros que eviten arbitrariedad y preserven el núcleo esencial de la protesta pacífica.

La ley estatutaria que se propone debe contener lineamientos claros orientados a proteger el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria, así como a

la prestación continua de servicios públicos esenciales bajo escenarios de bloqueos y alteraciones del orden público. Esta ruta debería definir principios de intervención, esquemas de protección para personas y vehículos que transporten alimentos, insumos agropecuarios, animales en pie, productos perecederos, combustibles, medicamentos, equipos técnicos y repuestos críticos; instancias superiores de coordinación; corredores humanitarios y operativos; y mecanismos de acceso prioritario a la justicia penal, civil, policiva y administrativa cuando las afectaciones a la movilidad comprometan el abastecimiento, la salud pública, el saneamiento básico, la energía, el gas, el agua potable, las telecomunicaciones o la atención de usuarios vulnerables.

En materia de servicios públicos, la política debe partir de que su prestación eficiente y continua es inherente a la finalidad social del Estado. Por tanto, los conflictos territoriales, laborales, ambientales o comunitarios asociados a proyectos, infraestructura u operaciones de servicios públicos no pueden resolverse mediante vías de hecho que impidan la operación, mantenimiento, reparación, expansión o reposición de redes, plantas, estaciones, subestaciones, gasoductos, acueductos, rellenos, sistemas de aseo, centros de control, equipos de medición o infraestructura de telecomunicaciones. La afectación de estos activos no perjudica únicamente a la empresa prestadora o al inversionista; se traslada a usuarios residenciales, hospitales, colegios, comercios, industria, entidades públicas y población vulnerable, y puede comprometer derechos fundamentales y bienes colectivos.

Por esa razón, se propone que, en complemento a la Ley estatutaria propuesta, la política para prevenir y gestionar bloqueos, protestas y conflictividad social contemple la definición de un marco de gestión de conflictividad que incluya un capítulo específico sobre servicios públicos esenciales. Este capítulo debería contemplar: (i) mapas de infraestructura crítica y corredores operativos que requieran protección especial; (ii) protocolos para permitir el ingreso seguro de cuadrillas, contratistas, interventorías, personal de operación y mantenimiento, vehículos de emergencia y proveedores de insumos críticos; (iii) mecanismos de mediación temprana con autoridades territoriales, personerías, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, empresas prestadoras y comunidades; (iv) reglas de trazabilidad de compromisos y cierre de acuerdos, para evitar que la ausencia de seguimiento reactive bloqueos; (v) rutas de atención diferenciada para comunidades directamente impactadas por proyectos u operaciones; y (vi) medidas de reacción rápida cuando terceros no representativos de la comunidad instrumentalicen reclamos legítimos para imponer pagos, beneficios particulares, contratación forzada, acceso indebido a instalaciones o suspensión de actividades esenciales.

Por otro lado, los distintos instrumentos para ejecutar la política también deben reconocer la tensión entre el interés general y ciertos intereses particulares o

comunitarios. En este sentido, la participación ciudadana y el diálogo territorial son indispensables, especialmente cuando existen impactos ambientales, sociales, prediales o económicos que deben ser atendidos. Sin embargo, ningún grupo, vocero informal o actor de hecho puede arrogarse la representación exclusiva de una comunidad, sustituir los canales institucionales de decisión, impedir el acceso de otros ciudadanos a bienes y servicios esenciales o condicionar la continuidad del servicio público a exigencias ajenas al ordenamiento jurídico. La respuesta estatal debe proteger el diálogo social, pero también afirmar que el interés general, la continuidad de los servicios públicos y los derechos de los usuarios no pueden quedar sometidos a mecanismos de presión ilegítima.

En línea con lo anterior, se propone establecer protocolos de judicialización prioritaria para delitos asociados a bloqueos, amenazas, constreñimiento, daño en bien ajeno, perturbación de servicio público, obstrucción de vías, extorsión, afectación de infraestructura crítica y demás conductas que excedan el ámbito de la protesta pacífica. Estos protocolos deberían incluir instrucciones de coordinación entre Fiscalía, Policía, autoridades administrativas, superintendencias, comisiones de regulación, ministerios sectoriales y entidades territoriales, de manera que las pérdidas sufridas por productores, usuarios, prestadores, consumidores y comunidades no queden sin una respuesta efectiva. La judicialización debe enfocarse en conductas individualizables y probadas, no en la estigmatización de la protesta social ni de comunidades que actúan por canales legítimos.

En complemento, se propone adoptar un CONPES de gestión de la conflictividad social asociada a proyectos minero-energéticos, de infraestructura, servicios públicos y actividades de priorización pública, con gobernanza, financiamiento, metas medibles, alertas tempranas, mapas de riesgo, trazabilidad de compromisos, coordinación territorial y mecanismos más eficaces de diálogo y seguimiento. Esta política deberá cubrir de forma integral la producción agropecuaria y sus cadenas de suministro, los proyectos energéticos y mineros, reconociendo que sectores como hidrocarburos, generación y transmisión eléctrica, gas, carbón, minería formal, acueducto, saneamiento básico, aseo, telecomunicaciones e infraestructura logística enfrentan bloqueos, amenazas, extorsión, vandalismo, imposición de condiciones ilegales y parálisis operativa en territorios estratégicos.

El objetivo es dotar al Estado de instrumentos preventivos e interinstitucionales para gestionar la conflictividad, proteger la continuidad de las inversiones, garantizar la prestación de servicios esenciales, preservar los aportes fiscales, territoriales y productivos asociados a estas actividades, así como garantizar el derecho humano a la alimentación de los colombianos. Para ello, el CONPES debería articular información de riesgo, presencia institucional, inversión social, gestión predial, licenciamiento, consulta previa cuando aplique, seguridad, justicia, inspección y

vigilancia, y mecanismos de solución temprana de controversias, de modo que las entidades públicas no actúen de forma reactiva o fragmentada frente a bloqueos que son previsibles y que pueden escalar por falta de coordinación estatal.



1.3. Seguridad turística y formalidad del servicio

Se propone construir una política integral de seguridad turística y reforzar los requisitos de registro y operación de los prestadores del sector para elevar la confianza, la formalidad y la protección del usuario.

Se propone construir e implementar una política integral de seguridad turística que articule al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la Policía Nacional, a los municipios y autoridades territoriales y al sector privado para fortalecer la prevención, la reacción y la gestión de riesgos en destinos y corredores turísticos prioritarios. Esta política debería incluir mapas de riesgo, protocolos de atención al turista, canales de denuncia y orientación, presencia coordinada de la Policía de Turismo, información preventiva en puntos de llegada y articulación con operadores formales, con el fin de elevar la confianza en los destinos con un alcance operativo realista y focalizado en entornos, corredores y puntos críticos de alta afluencia.

A ello se suma la propuesta de reforzar los requisitos del Registro Nacional de Turismo, RNT, para los prestadores de servicios turísticos, en particular agencias de viajes y establecimientos de alojamiento y viviendas turísticas, mediante verificaciones previas más estrictas y la exigencia de certificación en competencias digitales y financieras para los prestadores del servicio, con el fin de elevar la calidad técnica y operativa del sector. Esta medida se complementa con brigadas permanentes de orientación hacia la formalización dirigidas a los prestadores de servicios turísticos que aún no cumplen los estándares requeridos, como vía para reducir la informalidad a través del acompañamiento institucional y la habilitación progresiva, evitando la imposición de sanciones.

Estos instrumentos deben integrarse con una visión más amplia de desarrollo turístico, de modo que la seguridad y la formalización se conecten con la planificación de destinos, la estructuración de productos turísticos y la promoción del país en mercados prioritarios, sin perder el foco de esta sección en la protección del usuario y la confianza en los destinos.

De manera complementaria, esta política debería incorporar una línea de gestión internacional de reputación y confianza turística, articulando a la Cancillería, Migración Colombia, ProColombia y las demás entidades competentes para sostener

un diálogo técnico con gobiernos emisores de viajeros, orientado a revisar, reducir o modificar las advertencias de viaje emitidas sobre Colombia cuando existan avances verificables en seguridad y gestión de riesgos. Para ello, conviene generar reportes periódicos y sectorizados por departamentos, regiones y corredores turísticos, que consoliden información sobre incidentes, capacidades institucionales y medidas de prevención, de manera que sirvan como insumo para la promoción internacional, la información preventiva al viajero y la priorización de acciones en destinos críticos.

Resulta prioritario fortalecer y depurar el Registro Nacional de Turismo mediante mecanismos de verificación pública que permitan identificar de manera transparente a los prestadores formales del sector, por ejemplo, quienes deban cumplir con la autorización del régimen de propiedad horizontal para ofertarse como establecimientos turísticos. En esa línea, también las plataformas digitales de comercialización de servicios turísticos deben estar obligadas a validar la existencia y vigencia del RNT, impedir el uso de registros inexistentes o irregulares y bloquear anuncios que operen por fuera de la legalidad, compartir información tributaria con la DIAN y apoyar el recaudo de impuestos, con el fin de reducir la informalidad y garantizar competencia equilibrada entre hoteles y viviendas turísticas que no sacrifique seguridad, y sirva como herramienta para combatir la informalidad y proteger al consumidor.

De igual manera, dada la creciente participación de las viviendas turísticas dentro del sector, es fundamental fortalecer el intercambio de información con la DIAN y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda, así como garantizar el cumplimiento de instrumentos como la Tarjeta de Registro de Alojamiento (TRA) y el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE) para mejorar la trazabilidad de huéspedes y visitantes. Estas medidas son esenciales para prevenir delitos, proteger a las comunidades y la niñez, fortalecer la seguridad territorial y facilitar la articulación de alertas con las autoridades locales y de Policía.

Se propone de la mano de la política integral de seguridad turística, la creación de zonas turísticas seguras con presencia especializada de Policía de Turismo, videovigilancia, atención bilingüe y control de delitos como estafas, que afectan visitantes nacionales e internacionales, fortaleciendo así la confianza en los destinos colombianos.



2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



Colombia enfrenta un déficit estructural de capacidad institucional que limita la eficacia del Estado y la calidad de los servicios que reciben ciudadanos y empresas. Según la Medición del Desempeño Institucional, vigencia 2024, de Función Pública, el Índice de Desempeño Institucional del orden nacional alcanzó 86,5 puntos, mientras que el del orden territorial se ubicó en apenas 58,4, una brecha de 28 puntos que revela la profunda asimetría entre la capacidad del gobierno central y la de los gobiernos locales. En servicio al ciudadano, la distancia es aún mayor: 85 puntos en la Nación frente a 48 en el territorio. En gobierno digital, 83 frente a 55. En gestión documental, 80 frente a 38 (Función Pública, 2025).

Este rezago institucional también se refleja en mediciones internacionales de clima económico y regulatorio: en el Índice de Libertad Económica 2026 de The Heritage Foundation, Colombia ocupa el puesto 91 entre 184 economías y se clasifica como “mayoritariamente no libre”, una señal de alerta sobre la percepción externa generada por incertidumbre regulatoria, mayor intervención estatal y deterioro de las condiciones para la inversión (The Heritage Foundation, 2026). El Informe Final de la Misión de Descentralización confirma este diagnóstico desde la perspectiva fiscal e institucional: el gobierno central recauda el 81% de los impuestos del país, mientras que los departamentos recaudan apenas el 5% y los municipios el 14%. Además, la Nación concentra el 68% del gasto público.

Esta estructura reproduce brechas socio-territoriales: el 81% de las vías terciarias se encuentra en regular o mal estado, lo que aleja al 71% de los municipios de los mercados dinámicos y encarece los costos de los trámites administrativos, judiciales y económicos. La brecha en valor agregado municipal entre los 50 municipios más prósperos y los 50 más pobres del país es superior a cuatro veces (DNP, 2024).

A este panorama se suma la debilidad del talento humano en el sector público. Diversas mediciones oficiales evidencian restricciones en capacidad institucional, suficiencia de talento humano, capacitación, habilidades digitales, transparencia y rendición de cuentas, lo que limita la calidad de la ejecución estatal y la relación con ciudadanos y empresas (DANE, 2024).

A nivel internacional, esta preocupación también se refleja en el Corruption Perceptions Index 2025 de Transparency International, en el que Colombia ocupó el puesto 99 entre 182 países evaluados. Este resultado refuerza la necesidad de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y los controles institucionales como condiciones para mejorar la confianza ciudadana y empresarial (Transparency International, 2026).

Este conjunto de debilidades y brechas de desempeño entre Nación y territorio, insuficiencia de personal, rezago en digitalización, opacidad en la gestión pública y sobrecarga regulatoria, afecta directamente la competitividad y la operación

cotidiana de las empresas. Las propuestas de esta sección plantean una agenda de simplificación regulatoria, fortalecimiento institucional, transparencia en la contratación, interoperabilidad y modernización de sistemas de información, orientada a construir un Estado más eficiente, predecible y cercano a las necesidades del sector productivo.



2.1. Simplificación regulatoria, interoperabilidad y digitalización para la formalidad y la prestación de servicios

Se propone adoptar una agenda transversal de simplificación regulatoria, interoperabilidad y digitalización para la formalidad y la prestación de servicios, basada en la Política de Mejora Normativa del DNP, el Observatorio de Mejora Normativa y el uso sistemático de herramientas como la agenda regulatoria, el Análisis de Impacto Normativo, la consulta pública, la evaluación ex post, la medición de cargas y la depuración normativa. El propósito no debe limitarse a eliminar trámites aislados, sino a construir una metodología permanente para identificar duplicidades, medir costos regulatorios, priorizar intervenciones y hacer seguimiento verificable a los tiempos, requisitos y cargas que enfrentan ciudadanos y empresas.

En términos transversales, cobra especial importancia impulsar la formalidad productiva mediante trámites simples, digitales e interoperables, bajo el principio de que el Estado no debe exigir nuevamente información que ya obra en poder de otra entidad. Esta agenda debe priorizar los procesos de apertura, operación, cumplimiento normativo, acceso a financiamiento y prestación de servicios, especialmente para MiPymes y unidades económicas con mayor riesgo de informalidad. En esa dirección, resulta prioritario pasar de la digitalización fragmentada de trámites a un modelo de gestión regulatoria basado en datos, trazabilidad de expedientes, ventanillas interoperables, tiempos máximos verificables, silencio administrativo cuando sea jurídicamente procedente y evaluación periódica de resultados. La simplificación debe cubrir trámites catastrales, ambientales, sanitarios, aduaneros, de servicios públicos y de infraestructura, con criterios técnicos uniformes y seguimiento público. A su vez, se propone garantizar seguridad jurídica y condiciones de participación en igualdad para la prestación de los servicios públicos y las TIC, de modo que empresas públicas, privadas y mixtas operen bajo reglas claras que favorezcan la inversión y su recuperación.

Asimismo, se plantea dar mayor agilidad al despliegue de infraestructura de servicios públicos y TIC en los niveles nacional, regional y municipal, facilitando consultas previas, licenciamientos, procesos de participación ciudadana y articulación entre ministerios y entidades territoriales para evitar restricciones injustificadas a la expansión de redes y servicios.

En materia de simplificación regulatoria del sector agropecuario, especialmente en la cadena que va desde la granja hasta la mesa, se plantea unificar y clarificar los roles de actuación del ICA y el INVIMA, de manera que exista una responsabilidad institucional claramente definida sobre los aspectos normativos, sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad aplicables a la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos. El objetivo es eliminar duplicidades, reducir cargas operativas, evitar interpretaciones contradictorias entre autoridades y dar mayor certeza regulatoria a los productores y empresas del sector agropecuario.

De manera complementaria, en materia de comercio exterior, aduanas y logística, se propone aclarar roles, eliminar duplicidades y establecer procedimientos interoperables entre la DIAN, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la VUCE, las autoridades portuarias, aeroportuarias y demás entidades que participan en las operaciones de importación, exportación, inspección, gestión de riesgos y vistos buenos. Esta agenda debe beneficiar de manera transversal a los sectores agropecuarios, industriales, manufactureros, comerciales, logísticos, zonas francas, operadores de comercio exterior y demás usuarios del sistema, mediante procesos más ágiles, trazables y coordinados, sin reducir los estándares técnicos, aduaneros, sanitarios, de seguridad o de control aplicables.

De manera complementaria, conviene establecer criterios normativos, sancionatorios y de operación unificados para las CAR, junto con un mecanismo de segunda instancia en cabeza de la ANLA para revisar controversias y reducir la discrecionalidad regulatoria. Esta medida debería integrarse a una agenda de evaluación ex post y mejora normativa que permita identificar cargas ambientales redundantes, tiempos excesivos y diferencias injustificadas de criterio entre autoridades regionales. En el ámbito minero, se propone incorporar los trámites mineros y ambientales dentro de la agenda transversal de simplificación, interoperabilidad y reducción de tiempos de respuesta del Estado. Esta agenda es especialmente urgente si se considera que, de acuerdo con la Agencia Nacional de Minería, Colombia tiene apenas cerca del 2,4 % de su territorio titulado, por lo que el conocimiento del potencial geológico del país sigue siendo precario en un contexto global de fuerte competencia por capitales de exploración. Esto implica establecer procedimientos más claros y previsibles para titulación, permisos, licenciamiento, sustracción de áreas y coordinación entre autoridades mineras, ambientales y territoriales, con el fin de reducir duplicidades, evitar decisiones contradictorias y dar mayor seguridad jurídica a la exploración formal. Esta agenda debe apoyarse en plataformas interoperables, trazabilidad de expedientes, términos ciertos y criterios técnicos uniformes, de manera que la gestión regulatoria permita conocer mejor el potencial geológico del país y facilite proyectos desarrollados bajo estándares ambientales y sociales exigentes.



2.2. Estándares únicos y digitalización integral de los trámites empresariales

Se propone avanzar hacia un régimen integral de trámites empresariales interoperables y de cumplimiento obligatorio, orientado a eliminar la variabilidad de criterios, requisitos y tiempos entre entidades y niveles de gobierno. Esta agenda debe tener como eje la consolidación de la Ventanilla Única Empresarial, VUE, como plataforma principal para la operación empresarial, vinculando progresivamente los trámites nacionales y territoriales asociados a la creación, funcionamiento y cumplimiento normativo de las empresas.

La operación empresarial enfrenta barreras derivadas de la fragmentación administrativa, la baja articulación entre entidades y la discrecionalidad con la que, especialmente en el ámbito local, se interpretan y exigen requisitos. En la práctica, una misma actividad puede enfrentar tiempos, condiciones y exigencias distintas según la entidad o el territorio, lo que genera incertidumbre, eleva los costos de transacción y dificulta la formalización, en particular para micro y pequeñas empresas.

En este contexto, resulta fundamental aprovechar el alcance de la VUE, fortalecida mediante el trabajo conjunto entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las cámaras de comercio, como infraestructura institucional y tecnológica para acercar el Estado al empresario, reducir cargas administrativas y facilitar la formalización plena. La estrategia debería priorizar los permisos y requisitos críticos para la operación empresarial, entre ellos uso del suelo, trámites sanitarios, ambientales y de inspección, vigilancia y control, integrándolos progresivamente en una plataforma interoperable, trazable y accesible desde cualquier territorio.

Para ello, se propone definir estándares únicos y exigibles para los principales trámites empresariales, con criterios homogéneos, requisitos claros, tiempos máximos vinculantes y responsables institucionales explícitos. Esta estandarización debe complementarse con mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y trazabilidad que permitan identificar cuellos de botella, verificar el cumplimiento de los plazos y reducir la discrecionalidad administrativa.

Finalmente, esta agenda requiere actualizar y fortalecer el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, para que opere como fuente oficial y unificada de información sobre requisitos, procedimientos y tiempos aplicables a los trámites nacionales, regionales y locales. Su articulación con la VUE permitiría consolidar una arquitectura más coherente de información pública, interoperabilidad institucional y gestión empresarial, de manera que los empresarios puedan gestionar desde un solo punto de entrada sus trámites, permisos, consultas y seguimientos, con reglas claras y trazabilidad completa.



2.3. Marco legal integral para la vigilancia y seguridad privada

Se propone expedir un marco legal integral y estable para la vigilancia y seguridad privada.

Según información de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sector de vigilancia y seguridad privada cumple un rol estratégico en la seguridad ciudadana, la protección de infraestructura crítica y la generación de empleo formal. Actualmente reúne más de 955 empresas vigiladas y cerca de 400.000 empleos formales; además, por su carácter intensivo en mano de obra, el componente operativo representa entre el 80% y el 90% de la estructura de costos de las empresas. Esta relevancia exige un marco legal moderno que permita integrar vigilancia tradicional, servicios tecnológicos, gestión de riesgos y apoyo a la protección de infraestructura crítica bajo reglas claras de supervisión y complementariedad con el Estado.

Se propone expedir una Ley de la República que establezca un marco legal integral, moderno y estable para la vigilancia y la seguridad privada, con el fin de superar la dispersión normativa vigente, elevar a rango legal los aspectos estructurales del sector y reducir la dependencia de decretos y circulares coyunturales. Esa reforma incluiría la actualización de las reglas de acceso al mercado, la revisión de restricciones societarias, la posibilidad de incorporar servicios tecnológicos y de gestión de riesgos, el fortalecimiento de las capacidades del órgano de inspección, vigilancia y control y la definición de un marco legal para la tarifa mínima del servicio, de manera que se otorgue mayor seguridad jurídica, coherencia regulatoria y sostenibilidad empresarial al sector.

En complemento, se propone simplificar, digitalizar e interoperar los trámites a cargo de la entidad supervisora del sector, pues su gestión incide directamente en la continuidad operativa de un servicio esencial para la protección de infraestructura crítica, comercio, bienes y actividad productiva. La racionalización de estos procesos permitiría reducir cuellos de botella que hoy afectan la capacidad de operación legal del sector formal, mejorar la trazabilidad y fortalecer la supervisión, con efectos directos sobre la seguridad jurídica, la continuidad del servicio y la seguridad económica.



2.4. Fortalecimiento técnico y reorientación misional de la ANH

Se propone reorientar la ANH a su núcleo misional de administración integral del recurso hidrocarburífero, concentrando su labor en información, áreas, contratos y seguimiento, con el fin de evitar la dispersión funcional, mejorar la calidad técnica y reducir tiempos de respuesta en la gestión sectorial.



2.5. Entrega ordenada y jurídicamente segura de predios de extinción de dominio

Se propone adoptar un marco interinstitucional unificado para la entrega de predios de extinción de dominio que garantice seguridad jurídica, sostenibilidad social y coordinación territorial, de manera que la adjudicación de los bienes bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice con procesos ordenados, coordinación con las entidades territoriales competentes y menores riesgos de conflictividad social o alteraciones del orden público.



2.6. Transparencia y competencia en contratos y convenios interadministrativos

En este frente, es pertinente presentar una iniciativa legislativa que regule los contratos y convenios interadministrativos, con el fin de cerrar espacios de elusión frente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, elevar la transparencia y fortalecer la competencia en la contratación estatal. En ese marco, también se plantea adoptar medidas que impulsen la subsistencia de las pequeñas y medianas empresas, entre ellas la recuperación del anticipo como mecanismo de financiación para permitir el inicio oportuno de proyectos.



2.7. Fortalecimiento de los sistemas de información para la inclusión financiera en seguros

Se propone revisar y ajustar la estructura del Reporte de Inclusión Financiera con el fin de incorporar de manera más precisa y sistemática la información del sector asegurador, reconociendo su papel en la ampliación del acceso y uso de instrumentos de protección, así como reflejar de manera más integral los esfuerzos que vienen adelantando las compañías de seguros en materia de inclusión financiera. En particular, es necesario fortalecer los sistemas de información sobre seguros mediante la inclusión de indicadores específicos de cobertura, penetración y uso, así como la integración de nuevas fuentes de información y desarrollos regulatorios en curso, lo que permitiría mejorar la disponibilidad y calidad de los datos, robustecer el seguimiento a las políticas de inclusión financiera, apoyar el diseño de intervenciones públicas más focalizadas y facilitar una medición más completa de los avances en inclusión financiera en Colombia, incorporando de manera explícita la dimensión de gestión de riesgos y protección financiera de los hogares y las empresas.



3. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD



Colombia cerró 2025 con un crecimiento del PIB de 2,6%, una cifra positiva pero que oculta fragilidades estructurales que comprometen la sostenibilidad del crecimiento en el mediano plazo. La expansión no estuvo liderada por la inversión, las exportaciones ni la industria, sino por el consumo y el gasto público. El consumo de los hogares creció 3,6% y el gasto del gobierno 7,1%, mientras que la formación bruta de capital apenas avanzó 2,1% en el acumulado anual y cayó -9,3% en el cuarto trimestre, restando 1,1 puntos porcentuales al crecimiento trimestral del PIB. Las exportaciones crecieron un débil 1,8%, frente a importaciones que se expandieron 8,4%, presionando el déficit de cuenta corriente. En síntesis, Colombia está creciendo, pero no está acumulando las capacidades productivas que necesita: el crecimiento reciente descansa más en consumo y gasto público que en inversión, exportaciones y productividad (DANE, PIB IV trimestre 2025 preliminar, 2026).

En efecto, el crecimiento reciente se ha sostenido más por el gasto público y el consumo que por la inversión y los sectores productivos de mayor arrastre. En 2025, el gasto del gobierno creció 7,1% y la administración pública 4,5%, casi el doble del PIB agregado (2,6%), mientras que la industria manufacturera apenas creció 1,9%, la minería se contrajo 6,2% y la construcción cayó 2,8%. La inversión, por su parte, creció solo 2,1% y contribuyó apenas 0,4 puntos porcentuales al crecimiento, frente a los 2,8 puntos aportados por el consumo de los hogares. Este patrón confirma que el modelo de crecimiento vigente depende de manera desproporcionada del gasto público y enfrenta límites estructurales en su capacidad de generar inversión productiva y empleo formal de calidad (DANE, PIB IV trimestre 2025; Corficolombiana, Perspectivas Económicas 2026).

La composición sectorial del crecimiento confirma este desbalance. Algunos sectores importantes para impulsar la competitividad están en retroceso: la construcción cayó -2,8% y la minería -6,2% en 2025, mientras la industria manufacturera apenas creció 1,9%. En contraste, los sectores más dinámicos fueron actividades artísticas y entretenimiento (9,9%), comercio, transporte y alojamiento (4,6%), aunque el subsector de alojamiento turístico y servicios de comida creció apenas 0,5% en el año y cayó -1,8% en el cuarto trimestre y administración pública, educación y salud (4,5%) relevantes para el empleo. La agricultura creció 3,1% en el año, y aunque sigue siendo superior al crecimiento total de la economía, empieza a mostrar una ralentización en su crecimiento al comparar con trimestres anteriores. (DANE, PIB IV trimestre 2025 preliminar, 2026).

En materia de productividad, la situación es particularmente preocupante. La Productividad Total de los Factores aportó 0,75 puntos porcentuales al crecimiento del valor agregado en 2025, pero destruyó valor en sectores estratégicos para la competitividad: la minería registró un aporte de la PTF de -7,31 pp, la construcción -4,06 pp, las industrias manufactureras -1,96 pp y el transporte y comunicaciones -1,84 pp. La productividad laboral por persona empleada cayó -0,56%, lo que sugiere que el aumento del empleo no estuvo acompañado de una mayor generación de valor agregado por trabajador. El crecimiento se apoyó más en el aumento de horas

trabajadas (+1,29 pp) y en capital TIC (+0,71 pp) que en mejoras de la composición laboral o en acumulación de capital físico tradicional (+0,08 pp), lo que evidencia un déficit de inversión en formación del talento, reconversión productiva y modernización del aparato industrial (DANE, Productividad Total de los Factores 2025, 2026); asimismo, subsectores intensivos en empleo, como alojamiento turístico, registraron señales de ajuste en 2025, con una caída de -1,2% en el empleo según la Encuesta Mensual de Alojamiento del DANE.

El Censo Económico Nacional Urbano 2024 revela la dimensión estructural del desafío. De las 2.005.613 unidades económicas¹ identificadas en zonas urbanas de los 1.102 municipios del país, el 53,1% corresponde a comercio y el 32,3% a servicios, mientras que la industria manufacturera representa apenas el 5,2%. La concentración territorial es extrema: Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca reúnen cerca del 40% del total nacional, y apenas 30 municipios concentran el 57,2% de las unidades económicas urbanas. El Censo también identificó 219.042 unidades de venta en calle, reflejo de una economía popular de baja escala, baja formalización y limitado acceso a crédito, tecnología, seguros y protección social. Esta estructura productiva plantea un reto que va más allá de la gran empresa: elevar la productividad y la formalización de millones de unidades económicas urbanas es una condición para que el crecimiento sea incluyente y sostenible (DANE, Censo Económico Nacional Urbano, 2025).

En el frente externo, Colombia enfrenta un rezago competitivo frente a sus pares regionales que exige una respuesta urgente en diplomacia, defensa comercial, facilitación aduanera e instrumentos de promoción exportadora. Entre 2014 y 2024, las exportaciones colombianas decrecieron -1,0%, mientras que Perú creció 6,8%, México 4,5%, Brasil 4,3% y Chile 3,2%. Entre 2022 y 2025, las exportaciones pasaron de US\$56.910 millones FOB a US\$50.200 millones FOB, explicado principalmente por la caída de petróleo (-US\$6.244 millones) y carbón (-US\$7.387 millones), sin que los sectores como el café (+US\$1.826 millones), agro, oro y manufactura (+US\$5.095 millones) compensen todavía suficientemente esa pérdida. La prima de riesgo país (CDS a 5 años) se sitúa en 206 puntos básicos, muy por encima de Chile (51 bps), Perú (74 bps), México (91 bps) y Brasil (126 bps), lo que encarece el costo de capital para todas las empresas colombianas y desincentiva tanto la inversión nacional como la extranjera. El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central pasó de -2,5% del PIB en 2019 a -6,4% del PIB en 2025, con un aumento de gastos de 4,0 puntos del PIB frente a un incremento de ingresos de apenas 0,1 puntos, lo que limita el espacio fiscal para financiar políticas de reactivación, subsidios a la vivienda, incentivos a la inversión y programas de formalización (Corficolombiana, Perspectivas económicas 2026, 2026).

¹ Para efectos del Censo Económico Nacional Urbano 2024, el DANE define la unidad económica como “una persona natural o jurídica que lleva a cabo una actividad económica con o sin emplazamiento”. Esta definición permite incluir establecimientos formales, micronegocios, unidades sin local fijo y otras formas de actividad económica urbana. Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—, Censo Económico Nacional Urbano 2024, conceptos y definiciones.

La inversión extranjera directa confirma esta tendencia: pasó de US\$13.068 millones en 2023 a US\$10.682 millones en 2024 y a US\$9.174 millones en 2025, una contracción acumulada cercana al 30 por ciento en dos años. El dato evidencia que la pérdida de atractivo inversor no se limita a un sector o coyuntura, sino que refleja un deterioro estructural de la confianza en el entorno regulatorio y fiscal del país (Banco de la República, Balanza cambiaria, 2026). En el Índice de Competitividad Mundial del IMD, Colombia ocupó el puesto 54 de 69 economías en la edición 2025 y, pese a haber avanzado tres posiciones en el ranking general, el pilar de eficiencia del gobierno se ha ubicado en las últimas posiciones del escalafón, reflejando el impacto de la incertidumbre regulatoria, la burocracia y el riesgo de inestabilidad política sobre la percepción de los inversionistas (IMD, World Competitiveness Ranking, 2024-2025).

Este diagnóstico define con claridad la agenda en materia económica que el país necesita abordar. Las propuestas que se desarrollan a continuación plantean un conjunto articulado de instrumentos para profundizar el mercado de capitales y el financiamiento de largo plazo, atraer inversión extranjera y aumentar la inversión local con transferencia tecnológica, fortalecer la internacionalización empresarial y la promoción exportadora, modernizar la gestión aduanera, ampliar el acceso al crédito, reactivar la política de vivienda, incorporar los seguros como herramienta de inclusión financiera, elevar la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario, fortalecer la trazabilidad y la sanidad vegetal, promover la transición circular de la industria, impulsar la competitividad regional mediante clústeres productivos y garantizar condiciones energéticas más competitivas para el aparato productivo colombiano.



3.1. Desarrollo del mercado de capitales y financiamiento de largo plazo

Se propone retomar y operacionalizar las recomendaciones de la Segunda Misión del Mercado de Capitales y de la política pública para el desarrollo del sistema financiero, mediante la conformación de una instancia público-privada de alto nivel con mandato claro de priorización, coordinación y seguimiento. La finalidad es ampliar la profundidad, la liquidez y la diversificación del mercado de capitales, fortalecer el financiamiento de largo plazo para empresas y proyectos productivos y movilizar el ahorro privado hacia inversiones alineadas con las prioridades de desarrollo del país.



3.2. Atracción y aceleración de grandes inversiones e inversión extranjera con transferencia tecnológica

Crear un marco integral para atraer, acelerar y acompañar grandes inversiones e inversión extranjera con transferencia tecnológica, estabilidad y coordinación público-privada.

Un componente central consiste en integrar la inversión extranjera directa a una política de innovación y transferencia tecnológica, orientándola hacia sectores con alto potencial de productividad, innovación y generación de empleo formal. Para ello, se plantea un marco de incentivos que privilegie proyectos con investigación, desarrollo, valor agregado local y encadenamientos con proveedores nacionales en áreas como manufacturas avanzadas, tecnologías limpias, agroindustria y servicios basados en conocimiento.

A la vez, se plantea crear el Programa Colombiano de Grandes Inversiones Estratégicas (PROGIE) como un esquema para atraer y acelerar proyectos de gran escala a través de estabilidad jurídica y fiscal, incentivos tributarios selectivos y una ventanilla única de permisos, con el propósito de recuperar la inversión privada nacional y extranjera en sectores estratégicos y mejorar la competitividad y el crecimiento económico de mediano y largo plazo. En esa dirección, el PROGIE podría apalancarse también en los mecanismos del mercado de capitales para la financiación de estos proyectos, ampliando las fuentes de recursos disponibles para inversiones de gran escala.



3.3. Internacionalización empresarial e instrumentos de promoción para exportar

Se propone fortalecer la internacionalización empresarial y los instrumentos de promoción para exportar, incluyendo incentivos como el CERT, con menos trámites, mayor seguridad jurídica, mejor articulación productiva y territorial, e impulso a plataformas de comercio e integración binacional en zonas de frontera. Esta agenda debe articularse con la simplificación regulatoria y la interoperabilidad de las entidades que participan en comercio exterior, pues la competitividad exportadora depende tanto de incentivos como de la reducción efectiva de tiempos y cargas operativas.

Se propone fortalecer los instrumentos de promoción a las exportaciones con una lógica de beneficios verificables, menos trámites y mayor seguridad jurídica, mediante ajustes en figuras como las zonas francas, el Plan Vallejo y el régimen de comercializadoras internacionales, de modo que su operación sea más simple, trazable y útil para ampliar la base exportadora, especialmente entre las pymes.

También se plantea transformar las zonas de frontera en plataformas estratégicas de comercio, inversión e integración binacional, mediante la facilitación del comercio transfronterizo, la apertura de corredores comerciales internacionales, la simplificación de procesos de exportación e importación y la implementación de incentivos y mecanismos de financiamiento que dinamicen el crecimiento económico en esos territorios.

Como medida adicional de apoyo a la internacionalización, se propone ampliar el alcance y la dotación presupuestal del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, fijando un umbral de reembolso del 4% sobre el valor exportado, con el fin de hacer del instrumento una palanca real de competitividad exportadora. A ello se suma la necesidad de implementar un modelo ambicioso de convocatorias y créditos de largo plazo para el fomento de las exportaciones, con tasas de interés mínimas, períodos de gracia amplios, modalidades de pago cómodas y esquemas de condonación de deuda condicionados al cumplimiento de metas.

De manera complementaria, se propone eliminar el cobro a las empresas exportadoras por concepto de inspecciones en puerto, trasladando ese costo al Gobierno nacional, con el fin de reducir las cargas directas sobre la operación exportadora y mejorar la competitividad de los productos colombianos en los mercados internacionales.

Igualmente, conviene extender hasta 2030 el Certificado de Reembolso Tributario, CERT, como instrumento para fomentar las exportaciones de Colombia y fortalecer la inserción externa de esta cadena manufacturera.

En todo caso, se propone mejorar la implementación operativa del CERT por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pues a la fecha los procesos de solicitud, aprobación y emisión de estos certificados no son eficientes. Para las entidades que actúan como Intermediarios del Mercado Cambiario, sobre quienes recaen las responsabilidades de solicitud, es necesario que el Ministerio resuelva las fallas existentes y simplifique los procesos operativos.

De manera complementaria, se propone fortalecer los encadenamientos productivos entre grandes empresas y MiPymes como palanca de internacionalización, productividad e innovación. La estrategia contempla un proceso por etapas: identificar las capacidades y potenciales productivos de las MiPymes, fortalecer dichas capacidades mediante la obtención de certificaciones requeridas, mejorar sus

procesos productivos y brindar acompañamiento técnico continuo para garantizar que las empresas apliquen adecuadamente los estándares y puedan ampliar su participación en el comercio internacional de manera sostenible. El objetivo es consolidar un ecosistema empresarial más articulado y eficiente, aumentar el valor agregado local, generar empleo formal y fortalecer el relacionamiento internacional del tejido productivo colombiano.

En ese mismo marco, se identifican dos oportunidades comerciales de carácter prioritario que merecen una estrategia específica por parte del próximo gobierno. De un lado, el mercado venezolano representa una apuesta ambiciosa y multisectorial: la normalización progresiva de la relación bilateral abre una ventana de oportunidad para recuperar y ampliar la presencia exportadora colombiana en un mercado históricamente relevante, lo que exige un plan coordinado entre el Gobierno nacional, los gremios y el sector privado para identificar sectores con mayor potencial, habilitar condiciones logísticas y financieras, y establecer mecanismos de protección y seguimiento para los operadores.

Por otro lado, la recuperación y profundización de la relación comercial con Ecuador debe convertirse en una prioridad explícita de la agenda de diplomacia económica, dada la complementariedad productiva entre los dos países, la integración histórica de sus cadenas de valor y el impacto concreto que el deterioro reciente de esa relación ha tenido sobre exportadores colombianos en múltiples sectores.



3.4. Diplomacia comercial, defensa comercial y gestión de barreras no arancelarias

Se propone fortalecer la diplomacia comercial, la defensa comercial, la reacción frente a competencia desleal y la gestión de barreras no arancelarias con una arquitectura institucional especializada y mecanismos más ágiles de respuesta.

En esa misma línea, se debe elevar la ambición de la diplomacia comercial ofensiva para lograr acceso efectivo a mercados y resolver barreras no arancelarias, concentrando esfuerzos en el cierre de brechas sanitarias y técnicas, la negociación activa con contrapartes y la priorización de productos y destinos con potencial inmediato de exportación.

En esa misma dirección, se plantea crear una Oficina de Defensa Comercial y Asuntos Internacionales en el Ministerio de Comercio, adscrita directamente al Despacho, con mayor autonomía técnica, talento humano y presupuesto, para fortalecer la capacidad del Estado de reaccionar de manera oportuna frente a prácticas desleales, distorsiones en importaciones y trabas impuestas a productos colombianos en el exterior.

A esa estrategia podría sumarse la creación de un Plan Nacional de Diplomacia Sanitaria y Comercial para el Agro que articule al Ministerio de Agricultura, el ICA, el INVIMA, el Ministerio de Comercio, ProColombia, la Cancillería y el DNP, con el fin de gestionar de forma más ágil y especializada las barreras sanitarias, fitosanitarias, de inocuidad y trazabilidad que frenan las exportaciones agropecuarias y limitan el posicionamiento de Colombia como *hub* global de material agrícola.

También convendría fortalecer la reacción institucional frente a la competencia desleal en importaciones mediante mecanismos de alerta temprana y respuesta rápida, agilizar las decisiones sobre antidumping y salvaguardias, adoptar procedimientos expeditos para medidas arancelarias diferenciadas y reforzar el presupuesto de ProColombia para apoyar la inserción en mercados, misiones comerciales y cadenas globales de valor.



3.5. Modernización integral de la gestión aduanera

En paralelo, conviene modernizar integralmente la gestión aduanera y de comercio exterior mediante interoperabilidad real entre las 21 entidades que intervienen en las operaciones, automatización de procesos, gestión coordinada de riesgo, inspección simultánea, expediente digital único, continuidad operativa de los servicios informáticos y conexión efectiva con puertos, aeropuertos y pasos de frontera. El objetivo debe ser reducir trámites, tiempos y costos, pero también hacer que el control sea más preciso, selectivo y basado en información compartida, no en solicitudes repetidas al usuario.

Como condición para que la modernización aduanera tenga un efecto estructural y duradero, se propone crear una entidad independiente de la DIAN para la administración de aduanas, dotada de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, con el fin de separar las funciones tributarias de las funciones aduaneras y lograr mayor especialización, eficiencia y agilidad operativa. A ello se añade la necesidad de reemplazar completamente el sistema MUISCA por una plataforma tecnológica moderna y robusta, que permita contar con sistemas electrónicos ágiles, interoperables y confiables en puertos y aduanas, reduciendo los tiempos de despacho, mejorando el control y eliminando las fricciones operativas que hoy encarecen y demoran las operaciones de comercio exterior.

La prioridad debe ser construir una arquitectura integral de comercio exterior que conecte, de manera obligatoria y en tiempo real, a las 21 entidades que intervienen en las operaciones de comercio exterior, con trazabilidad de expedientes, gestión coordinada de riesgos, inspección simultánea, interoperabilidad con puertos,

aeropuertos y pasos de frontera, y sistemas informáticos estables. En ese marco, resulta necesario reemplazar o modernizar integralmente el MUISCA y fortalecer la VUCE como una verdadera plataforma transaccional, interoperable y orientada a reducir tiempos, costos, reprocesos y discrecionalidad.



3.6. Separación de modalidades de usura para ampliar el acceso al crédito

Es necesario modificar la certificación del Interés Bancario Corriente para separar la actual usura de crédito de consumo y ordinario en tres modalidades diferenciadas consumo y tarjeta de crédito, comercial ordinario para micro y pequeña empresa, y comercial ordinario para mediana y gran empresa, reconociendo que existen perfiles de riesgo distintos y que una sola certificación distorsiona el acceso al crédito y limita la profundización financiera.



3.7. Reactivación y focalización de subsidios e incentivos a la vivienda

Se propone reactivar y rediseñar la política de subsidios e incentivos a la vivienda, incluyendo Mi Casa Ya, el beneficio FRECH² y las coberturas a la tasa hipotecaria, para mejorar su focalización, ampliar el acceso a vivienda VIS y VIP y fortalecer la financiación habitacional con mayor eficiencia fiscal.

También conviene ajustar la política de subsidios e incentivos dirigidos a la vivienda, optimizando el uso de los recursos públicos para vivienda nueva, fortaleciendo esquemas de subsidio, ahorro y crédito, rediseñando los programas VIS con base en criterios de ingreso y permitiendo que operaciones hipotecarias con beneficio FRECH puedan modificarse o reestructurarse sin perder ese apoyo, con el fin de reducir el déficit habitacional y aumentar la profundización financiera.

A la vez, resulta pertinente reactivar un programa de acceso a vivienda VIS y VIP urbana nueva que recupere lo mejor de Mi Casa Ya con una operación más ágil y menor costo fiscal, junto con nuevas coberturas a la tasa de interés para créditos hipotecarios y leasing habitacional orientados a hogares de bajos ingresos y clase media.

² El FRECH, Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, es un instrumento administrado por el Banco de la República que permite otorgar coberturas a la tasa de interés de créditos hipotecarios o contratos de leasing habitacional, con el fin de facilitar la financiación y adquisición de vivienda.

Si bien la reactivación y focalización de subsidios e incentivos deberá seguir siendo central en la política de vivienda, un contexto de mayores restricciones fiscales y crecientes dificultades de cierre financiero para los hogares exige fortalecer mecanismos complementarios que movilicen nuevas fuentes de capital hacia el sector. En ese marco, cobra relevancia impulsar instrumentos de mercado de capitales y financiamiento de largo plazo, como la titularización hipotecaria, la tokenización inmobiliaria, los fondos de inversión, el *crowdfunding*, las líneas de redescuento con tasa compensada, garantías para mejoramiento y esquemas público-privados orientados a canalizar ahorro institucional hacia VIS, VIP, renovación urbana, vivienda en arriendo y mejoramiento habitacional. Así mismo, debe promoverse la digitalización del sector inmobiliario con la regulación de la escrituración por medios electrónicos, originación hipotecaria digital y avalúos digitales automatizados



3.8. Inclusión financiera en seguros

Se propone integrar de manera explícita los seguros, en particular los esquemas paramétricos, dentro de la política pública de inclusión financiera, reconociéndolos como un instrumento central de protección financiera y gestión del riesgo. Esto implica su articulación efectiva con instrumentos como el crédito rural, la financiación de vivienda de interés social y los programas productivos, de forma que el aseguramiento no sea un componente accesorio, sino un habilitador de acceso, sostenibilidad y estabilidad económica. En este marco, resulta clave diseñar incentivos regulatorios y financieros adecuados que promuevan su adopción, incluyendo esquemas de cofinanciación, ajustes en requerimientos de capital y el uso de información para una mejor segmentación, así como avanzar en soluciones que permitan coberturas más ágiles, transparentes y de bajo costo. De esta manera, se fortalece la capacidad de los agricultores, hogares y empresas para enfrentar choques adversos mediante mecanismos de protección financiera, se reduce su vulnerabilidad y se contribuye a un sistema de inclusión financiera más completo, que incorpore no solo acceso al crédito, sino también instrumentos efectivos de aseguramiento.



3.9. Financiamiento e incentivos para transformación y sostenibilidad pecuaria y agropecuaria

Se propone adecuar la clasificación de productores y fortalecer líneas e incentivos de financiamiento para impulsar inversión, transformación y sostenibilidad del sector pecuario y agropecuario y desarrollar esquemas de compensación ambiental que orienten recursos privados hacia sistemas de producción sostenible.

En este ámbito, conviene ajustar la clasificación de productores ante Finagro para diferenciar con mayor precisión las características económicas y productivas de productores agrícolas y pecuarios, así como el tamaño real de sus unidades productivas, ciclos de caja, activos y necesidades de inversión. Este ajuste permitiría que más unidades productivas accedan a crédito en condiciones acordes con su escala y perfil de riesgo, reduciría distorsiones en la asignación de tasas preferenciales y facilitaría inversiones en transformación, bioseguridad, infraestructura productiva y sostenibilidad.

A ello se suman líneas de financiamiento especial para infraestructura de transformación, con tasas diferenciales y períodos de gracia más amplios, acordes con los ciclos de maduración de estas inversiones, así como un programa de incentivo al seguro agropecuario sanitario para inventarios en granja, con el fin de fomentar la inversión en plantas de beneficio, alimento balanceado y protección de activos productivos.

También se propone aumentar las bolsas de recursos del Incentivo a la Capitalización Rural para proyectos ganaderos con sistemas silvopastoriles, de modo que se estimule la producción pecuaria bajo esquemas ambientalmente sostenibles y se amplíe la adopción de este tipo de sistemas.

En complemento, conviene orientar compensaciones ambientales hacia sistemas de producción ganadera silvopastoril, para canalizar recursos privados al desarrollo del sector agropecuario y fortalecer esquemas productivos sostenibles.

En lo que respecta al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se proponen tres ajustes complementarios. Primero, revisar la metodología para el cálculo de la tasa de usura del crédito productivo rural, que actualmente incluye los créditos con redescuento, lo que ha llevado a que ese límite se ubique más de 6.000 puntos básicos por debajo del crédito productivo urbano, desincentivando la oferta de crédito en el sector. Segundo, aumentar las tasas techo de FINAGRO para reflejar mejor las condiciones reales del mercado y ampliar el acceso al financiamiento. Tercero, crear incentivos para la colocación de crédito agropecuario con recursos propios, mediante el aumento de los ponderadores de cartera sustitutiva para todos los tamaños de productor.



3.10. Cobertura cambiaria y gestión de riesgo para productores y exportadores agropecuarios

El sector agropecuario enfrenta un alto grado de incertidumbre debido a la volatilidad cambiaria internacional, que impacta la competitividad y rentabilidad del sector exportador colombiano. Para mitigar este riesgo, se propone crear un Programa Nacional de Coberturas Cambiarias para el Agro que articule al Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y Finagro, con el propósito de democratizar el acceso a instrumentos de gestión de riesgo, priorizando el uso de opciones cambiarias. Esta iniciativa promoverá para los actores de comercio exterior el desarrollo, acceso y uso de instrumentos de cobertura cambiaria, incluyendo forwards, futuros, opciones y demás mecanismos financieros, con el fin de reducir el riesgo asociado a la volatilidad del tipo de cambio. Se impulsará la profundización y dinamización del mercado de derivados, garantizando condiciones de transparencia, liquidez y eficiencia. Para lograrlo, el Gobierno Nacional podrá utilizar, dentro de un portafolio de herramientas, mecanismos como subsidios focalizados y parciales al costo de las primas de dichas opciones, así como establecer incentivos financieros, regulatorios, tributarios y de capacitación financiera que promuevan el uso de dichos instrumentos y reduzcan las barreras de entrada para los productores rurales. En todo caso, el subsidio no debería convertirse en el mecanismo principal del programa, sino operar como una alternativa focalizada y fiscalmente responsable.

El programa deberá contemplar la estacionalidad propia de los ciclos exportadores y fortalecerse mediante el desarrollo de planes de educación financiera que garanticen la adopción efectiva de estas herramientas, buscando blindar la estabilidad financiera del campo colombiano y proteger la viabilidad de los proyectos agropecuarios frente a la incertidumbre del mercado de divisas. La consolidación de estos instrumentos permitirá blindar la rentabilidad del productor frente a volatilidades adversas, optimizar la planeación financiera y dotar al país de un mecanismo para enfrentar los retos de la competencia global.



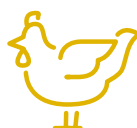
3.11. Trazabilidad e identificación ganadera y porcina para acceso a mercados y control de la ilegalidad

Otra prioridad es implementar de manera efectiva el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, SINIGAN, como herramienta para acceder a mercados internacionales de mayor valor, combatir la ilegalidad en la producción de carne bovina y el contrabando de animales, y brindar mayores condiciones de seguridad y trazabilidad al sector ganadero. De manera complementaria, se propone fortalecer instrumentos equivalentes de trazabilidad, control sanitario y lucha contra la competencia ilegal en el sector ganado porcino, dado que este enfrenta riesgos similares de informalidad y comercialización ilegal de carne.



3.12. Consumo de alimentos de producción nacional y fortalecimiento del abastecimiento interno

También conviene promover el consumo de alimentos de producción nacional y fortalecer la demanda interna mediante incentivos orientados a favorecer el abastecimiento de bienes producidos domésticamente, incluidos leche y derivados, maíz y papa, como mecanismo para respaldar la producción nacional y dinamizar las cadenas agroalimentarias.



3.13. Asistencia técnica universal para elevar la productividad agropecuaria

En esa lógica, el siguiente paso es avanzar hacia la asistencia técnica universal para la producción agropecuaria, con el fin de mejorar la productividad, acelerar la adopción tecnológica y elevar la competitividad del sector.



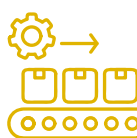
3.14. Sanidad vegetal, erradicación de plagas y renovación de cultivos

Se propone implementar una agenda de sanidad y renovación orientada a acelerar la erradicación de plagas y enfermedades y la renovación de cultivos envejecidos o afectados, como condición para recuperar la productividad y la sostenibilidad del sector palmero y agropecuario.



3.15. Formalización y control en la comercialización del aceite de palma

Asimismo, conviene fortalecer la comercialización del aceite de palma colombiano mediante acciones para reducir la evasión fiscal y el contrabando, reforzar la formalización del sector y proteger la producción nacional frente a sustitutos y barreras técnicas que afectan su comercialización.



3.16. Armonización regulatoria para la transición circular del sector plástico

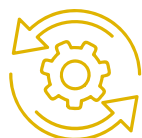
También se requiere armonizar la regulación ambiental, técnica y económica de los productos plásticos para acelerar la transición hacia una industria circular, modificando

las metas de aprovechamiento y contenido de material reciclado, ajustando disposiciones técnicas de la Ley 2232 de 2022, agilizando reglamentos técnicos para soluciones sostenibles, estableciendo sistemas de depósito para productos aprovechables y revisando el tratamiento tributario de empaques y envases dentro de un esquema más consistente de responsabilidad extendida del productor.



3.17. Política Nacional de Clúster para competitividad y desarrollo territorial

Se propone adoptar una Política Nacional de Clúster que reconozca y fortalezca las apuestas productivas regionales y sus iniciativas clúster como instrumentos de competitividad y desarrollo territorial, mediante la articulación de objetivos, instrumentos y actores en un marco de largo plazo que mejore la productividad empresarial, fomente la innovación y fortalezca la especialización regional.



3.18. Extensión de instrumentos arancelarios para fortalecer la industria autopartista

Por otra parte, conviene extender hasta 2030 el Instrumento Arancelario para el Mejoramiento Autopartista, IAMA, con el fin de fortalecer la producción nacional de autopartes, estimular la inversión y consolidar encadenamientos industriales en una cadena manufacturera estratégica.



3.19. Tarifas diferenciales de energía y energías alternativas para el sector agropecuario

Igualmente, es clave, establecer tarifas diferenciales de energía y promover energías alternativas para mejorar competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.



3.20. Reconocimiento de la minería formal y política de competitividad para los minerales colombianos

Se propone reconocer la minería formal como una actividad relevante para el desarrollo económico, productivo y territorial del país, y adoptar una política de competitividad para los principales minerales colombianos. Esta política debe partir de una narrativa pública clara: la minería realizada bajo altos estándares técnicos, ambientales y sociales aporta a las finanzas públicas, genera empleo, dinamiza economías territoriales, sostiene encadenamientos con sectores como industria, construcción, energía,

agricultura e infraestructura, y contribuye a la seguridad energética y productiva del país. El aporte de la actividad a las finanzas públicas es más que proporcional a su peso en el PIB y, en los municipios mineros, la actividad representa en promedio cerca del 80 % de la economía local, contribuyendo a reducir las necesidades básicas insatisfechas y a cerrar brechas en regiones históricamente rezagadas (Asociación Colombiana de Minería [ACM], 2026, con base en DANE, Cuentas Nacionales).

En ese marco, se plantea incluir la minería formal dentro de las apuestas estratégicas del próximo Plan Nacional de Desarrollo y estructurar una agenda específica para mejorar la competitividad de minerales como carbón, oro, níquel, cobre y otros minerales con potencial para la transición energética y la industria Nacional. Esta agenda debe contemplar reglas estables, seguridad física para los proyectos, protección de la actividad formal frente a la extracción ilícita, fortalecimiento de la exploración, mejores condiciones para la inversión y una revisión de instrumentos regulatorios y tributarios que hoy afectan la competitividad sectorial, incluido el tratamiento del carbón y del impuesto al carbono.



3.21. Turismo como política de Estado, desarrollo de destinos y promoción internacional

Se propone reconocer el turismo como una política de Estado estratégica para la generación de divisas, la creación de empleo formal, el fortalecimiento empresarial y el desarrollo regional, teniendo en cuenta su creciente aporte a la economía nacional y su capacidad de dinamizar encadenamientos productivos en múltiples territorios del país. Esta agenda debe articular seguridad turística, formalización, conectividad, infraestructura, promoción internacional y calidad del servicio, de manera que el turismo se aborde como una actividad de servicios con capacidad de dinamizar economías locales, encadenamientos empresariales y desarrollo territorial.

En esa línea, se plantea estructurar una visión sectorial basada en planificación territorial de destinos, desarrollo de productos turísticos, fortalecimiento de capacidades empresariales y coordinación entre la Nación, las entidades territoriales y el sector privado. En promoción internacional, conviene complementar la agenda exportadora con una estrategia de posicionamiento turístico en mercados prioritarios, apoyada en inteligencia de mercados, conectividad aérea, reputación país y estándares de seguridad, sostenibilidad y calidad.



3.22. Financiamiento para modernización hotelera y turismo sostenible

Se propone incorporar un fondo nacional de modernización hotelera que ofrezca crédito preferencial, garantías e incentivos para renovación, digitalización y sostenibilidad de la infraestructura turística, especialmente en destinos regionales.

La planta hotelera colombiana tiene una edad promedio relativamente alta en muchas ciudades intermedias. Muchos hoteles no tienen CAPEX suficiente en la actual coyuntura ante la competencia desbalanceada y desbordada del alojamiento informal sin cargas regulatorias. México, España y República Dominicana, y varios países más han implementado instrumentos similares.



3.23. Internacionalización de Colombia y sus regiones a través de grandes eventos deportivos, culturales y turismo de reuniones, incentivos, congresos y exposiciones (MICE, por sus siglas en inglés)

Se propone apalancar una política nacional de turismo de grandes eventos deportivos MICE orientada a atraer congresos, convenciones y eventos internacionales mediante incentivos, fortalecimiento y promoción especializada de ciudades sede



3.24 Energía y turismo sostenible en los establecimientos de alojamiento turísticos del país

A través de una política de transición energética hotelera que elimine la sobretasa a la energía para quienes facilite inversión en paneles solares, eficiencia energética y tecnologías sostenibles, reduciendo costos operativos y fortaleciendo la competitividad del sector turístico formal.



4. **POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA**



Colombia enfrenta un deterioro fiscal estructural que exige una respuesta de política pública integral, no meramente coyuntural. Según el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), el déficit primario del Gobierno Nacional Central (GNC) cerró el 2025 en **3,5% del PIB**, el más alto de la historia reciente si se excluyen periodos de crisis, mientras que el déficit total alcanzó **6,4% del PIB**. Estos niveles contrastan drásticamente con los promedios históricos: entre 2000 y 2019 el déficit primario promedio fue de 0,5% del PIB y el déficit total de 3,7% del PIB; entre 2020 y 2025 esas cifras se dispararon a 2,6% y 6,2% del PIB, respectivamente. El deterioro no se explica por una crisis macroeconómica comparable a la pandemia ni por un choque transitorio de recaudo, sino por una **incoherencia estructural entre el tamaño del gasto público, sus inflexibilidades y la capacidad permanente de generación de ingresos del Estado** (CARF, Perspectivas fiscales, marzo de 2026).

El origen del desbalance es claro: **entre 2019 y 2025 los ingresos del GNC aumentaron apenas 0,5 puntos porcentuales del PIB, mientras que el gasto primario aumentó 3,9 puntos porcentuales del PIB**. La presión no proviene de una expansión sostenida de la inversión pública productiva que se ubicó solo 0,1 pp del PIB por encima de su tendencia prepandemia, sino del gasto corriente e inflexible: el gasto de funcionamiento pasó de 14,0% a 17,2% del PIB entre 2019 y 2025, empujado por el Sistema General de Participaciones, pensiones, salud, el FEPC y otras transferencias. Tres cuartas partes de la brecha entre el gasto primario observado y su tendencia prepandemia se atribuyen a estos rubros de difícil ajuste. Al mismo tiempo, la planeación fiscal ha enfrentado problemas serios de sobrestimación de ingresos y subestimación de gastos: en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 se preveía para 2025 un superávit primario de 0,9% del PIB, pero el resultado terminó siendo un déficit de 3,5% del PIB una diferencia de 4,4 puntos porcentuales (CARF, Documento de perspectivas fiscales de 2025 y 2026, noviembre de 2025). Como consecuencia de este deterioro sostenido, en diciembre de 2025 Fitch Ratings rebajó la calificación crediticia soberana de Colombia de BB+ a BB, con perspectiva estable, igualando la calificación que Standard and Poor's ya había asignado. En los últimos meses, Standard and Poor's volvió a bajar la calificación, ubicándola en BB-. Las decisiones responden a los persistentes déficits fiscales, el aumento de la deuda pública y las dificultades para lograr una consolidación fiscal sostenible. Esta calificación encarece el crédito internacional, eleva el costo del servicio de la deuda pública y reduce el margen de maniobra fiscal del Estado (Fitch Ratings, diciembre de 2025).

En materia de recaudo, aunque los ingresos tributarios netos crecieron 11,1% en 2025 (6% en términos reales), el recaudo estuvo **COP 9,7 billones por debajo de la meta de la DIAN** y COP 1,4 billones por debajo de la proyección del CARF. La sorpresa negativa se concentró en el impuesto de renta, posiblemente este resultado se enmarca en un contexto estructural desfavorable: según el Informe de

Estadísticas de Impuestos Corporativos de la OCDE (2025), Colombia figura entre los países miembros con mayor carga tributaria efectiva sobre las empresas, y en el Índice de Competitividad Tributaria Internacional 2025 de la Tax Foundation el país ocupa el puesto 36 de 38 economías de la OCDE en competitividad y neutralidad del sistema tributario, lo que limita la capacidad de atraer inversión y de competir con pares regionales que ofrecen regímenes fiscales más favorables (OCDE, 2025; Tax Foundation, International Tax Competitiveness Index, 2025). Asociado a la composición sectorial del crecimiento económico y al menor dinamismo de los declarantes personas naturales. En contraste, los impuestos externos crecieron 22% y fueron uno de los principales motores del aumento del recaudo. La deuda neta del GNC cerró 2025 en 58,5% del PIB, una cifra menor a la prevista, pero explicada en buena parte por factores transitorios como la tasa de cambio y las operaciones de manejo de deuda, no por una corrección estructural del balance primario (CARF, Perspectivas fiscales, marzo de 2026).

El escenario hacia adelante es exigente. El CARF estima que cumplir la meta de déficit primario del Gobierno en 2026 requeriría un **ajuste en ingresos o gastos de COP 32,1 billones, equivalentes a 1,6% del PIB**. Sin ese ajuste, el déficit primario de 2026 sería de 3,7% del PIB y el déficit total de 6,7% del PIB, con presiones adicionales de gasto de hasta 0,7 pp del PIB asociadas al salario mínimo y a las reformas pensional y laboral. En el mediano plazo, **estabilizar la deuda entre 55% y 60% del PIB exigiría un ajuste fiscal cercano a 4 puntos porcentuales del PIB**, pasando del déficit primario actual a un superávit primario cercano a 0,9% del PIB. A esto se suman presiones estructurales: el gasto conjunto en el Sistema General de Participación, salud y pensiones aumentaría entre 2,3 y 3,2 pp del PIB entre 2026 y 2036, mientras los ingresos petroleros promediarían apenas 0,6% del PIB, frente a 1,5% del PIB entre 2005 y 2025 (CARF, Perspectivas fiscales, marzo de 2026).

Este diagnóstico plantea un dilema central de política pública: Colombia necesita consolidar sus finanzas públicas y restablecer la credibilidad fiscal, pero no puede hacerlo sacrificando la inversión productiva, la competitividad empresarial ni la capacidad de crecimiento del país. Las propuestas que se desarrollan a continuación buscan precisamente ese equilibrio: plantean una agenda de sostenibilidad fiscal basada en la disciplina del gasto y la credibilidad macroeconómica; proponen ajustes a la estructura tributaria para aliviar la carga sobre la actividad empresarial, incentivar la inversión, la capitalización y la modernización productiva; y abordan cargas específicas que hoy afectan sectores estratégicos como los hidrocarburos y la minería, el turismo, las telecomunicaciones, el transporte de carga, el comercio formal y la producción agropecuaria, con el objetivo de construir un marco fiscal más eficiente, más equitativo y más compatible con el crecimiento.



4.1. Sostenibilidad fiscal, disciplina del gasto y credibilidad macroeconómica

Se propone adoptar un programa integral de sostenibilidad fiscal basado en la contención y focalización del gasto, la reducción ordenada del déficit y el fortalecimiento de la credibilidad macroeconómica.

Una primera línea plantea un programa integral de sostenibilidad fiscal y reactivación de la inversión que combine reformas estructurales al marco fiscal, medidas de contención y focalización del gasto público y mecanismos de estímulo a la inversión productiva, con el propósito de reducir el déficit estructural y fortalecer la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

A esa ruta se suma la propuesta de aplicar recortes y congelamientos de gasto equivalentes al 1 % del PIB como instrumento de ajuste para dar sostenibilidad a las finanzas públicas y reforzar la disciplina fiscal.



4.2. Estructura tributaria para competitividad, inversión y capitalización empresarial

Se propone ajustar la estructura tributaria para generar alivios a la actividad empresarial, fortalecer la competitividad, incentivar la inversión, facilitar la modernización productiva y promover la capitalización empresarial, incluyendo el tratamiento del impuesto al patrimonio, los beneficios a bienes de capital y el esquema tributario general.

Desde una perspectiva general, se plantea construir un esquema tributario más competitivo y atractivo para la inversión, que elimine sobretasas que desincentivan la actividad productiva y contemple mecanismos como la depreciación acelerada para hacer más eficiente y atractiva la inversión en el país, especialmente en sectores intensivos en capital.

En la misma dirección, se propone adoptar mecanismos de alivio, compensación o imputación tributaria frente al impuesto extraordinario al patrimonio aplicado a personas jurídicas en 2026, dada su afectación sobre la liquidez empresarial, la capitalización, la retención de capital y la inversión productiva, especialmente en empresas intensivas en capital o con activos de baja liquidez. A su vez, se plantea evitar que este tipo de gravámenes patrimoniales extraordinarios sobre personas

jurídicas, activos empresariales o sectores productivos se prorroguen, se repliquen o se conviertan en una herramienta recurrente de financiación fiscal, por sus efectos negativos sobre la confianza inversionista, la seguridad jurídica y la acumulación de capital. Como complemento, se sugiere reducir los umbrales exigidos para acceder al beneficio tributario que excluye el IVA en la importación ordinaria de maquinaria industrial para transformación de materias primas, con el fin de facilitar inversiones en modernización productiva, competitividad y sostenibilidad industrial.



4.3. Competitividad fiscal y estabilidad de reglas para hidrocarburos

Se propone restablecer la competitividad fiscal para el sector de hidrocarburos mediante el ajuste o eliminación de sobretasas e incentivos al recobro mejorado, con el fin de recuperar atractivo inversor y viabilidad para proyectos de largo plazo.

Dentro de este bloque se plantea ajustar componentes específicos del régimen tributario aplicable al sector, entre ellos la sobretasa prevista en la Ley 2277 de 2022, las tarifas de autorretención fijadas por el Decreto 572 de 2025, la tasa mínima de tributación, la reactivación de la deducción en renta de activos fijos reales productivos y la ampliación del descuento especial de IVA a proyectos en cuencas costosas o zonas de frontera, con el fin de reducir costos y promover inversión.

A ello se agrega la propuesta de eliminar la sobretasa del impuesto de renta para las actividades de exploración y producción, con el propósito de recuperar competitividad fiscal y ofrecer un marco tributario más predecible para la inversión de riesgo y de capital intensivo.

Finalmente, se propone establecer un tratamiento tributario específico para las actividades de recobro mejorado, de manera que se aceleren proyectos de optimización en campos maduros y se extienda la vida útil de infraestructura ya existente.



4.4. Alivios tributarios para turismo y conectividad aérea

Se propone aliviar las cargas tributarias y parafiscales que afectan el turismo y el consumo energético sectorial, incluyendo los tiquetes aéreos y la sobretasa a la energía para hoteles.

Se propone revisar y ajustar la carga impositiva que hoy encarece el tiquete aéreo en Colombia, especialmente en las rutas hacia destinos de difícil acceso y con alto potencial turístico, con el fin de facilitar la conectividad regional y estimular la demanda.

Junto con ello, se plantea excluir a la industria hotelera del cobro de la sobretasa a la energía, ya sea mediante ajustes normativos al Decreto 2860 de 2013 o a través de exenciones o estímulos incorporados en la ley del plan de desarrollo, de manera que se corrija un costo que afecta directamente la competitividad del sector.

Es pertinente implementar una política de reducción de tasas aeroportuarias e incentivos para apertura de nuevas rutas nacionales e internacionales hacia destinos turísticos estratégicos, con el objetivo de mejorar competitividad y aumentar llegada de visitantes.



4.5. Tributación territorial para infraestructura TIC

Corregir los tributos territoriales que encarecen el despliegue de infraestructura TIC y generan trato discriminatorio, en particular mediante una reforma al impuesto de alumbrado público y a otros cobros aplicados sobre redes de telecomunicaciones, para mejorar el clima de inversión y ampliar la cobertura.



4.6. Simetría contributiva y costos sectoriales en telecomunicaciones

Igualar las condiciones de contribución y retribución a los fondos sectoriales TIC entre todos los agentes, incluidas las plataformas y los prestadores no tradicionales; asimismo, revisar los costos de contraprestación y asignación de espectro para reducir desequilibrios y recuperar competitividad sectorial.



4.7. Flujo de caja y alivio regulatorio para transporte de carga

Se propone derogar el Decreto 572 de 2025 para aliviar las presiones de caja sobre el sector de transporte de carga y permitir una operación empresarial más sostenible.



4.8. Sustitución del impuesto saludable por instrumentos no tributarios

Se propone eliminar el impuesto saludable y sustituirlo por instrumentos regulatorios y pedagógicos menos distorsionantes, apoyados en evidencia técnica y orientados a la salud pública sin afectar de manera desproporcionada el consumo formal y la equidad tributaria.



4.9. Reglas claras para el Impuesto Predial Unificado y Tarifa diferencial para la producción agropecuaria

Se propone establecer un marco normativo que brinde seguridad jurídica a los contribuyentes frente a los incrementos del Impuesto Predial Unificado (IPU) derivados de la actualización del Catastro Multipropósito, evitando alzas desproporcionadas que en algunos casos han llegado a superar el 2.000% o 3.000% frente al pago del año inmediatamente anterior. Para ello, es necesario fijar reglas claras y topes máximos al incremento del IPU, de modo que los predios que hayan sido objeto de actualización catastral estén protegidos.

Es importante destacar que estas limitaciones no aplicarán para predios que se incorporen por primera vez a la base catastral, ni para lotes urbanizables no urbanizados, lotes urbanizados no construidos o predios rurales con licencia de parcelación que no tengan un desarrollo, uso o destinación agropecuaria.

A la par de estos límites, el Gobierno deberá presentar una propuesta de ley que defina claramente el procedimiento para revisar los avalúos catastrales, los recursos legales procedentes contra estas decisiones y las alternativas de pago que podrán implementar los municipios.

Adicionalmente, se propone establecer una tarifa diferenciada del impuesto predial para los predios destinados a la producción agropecuaria, con una menor carga frente a otros predios rurales, para incentivar la producción de alimentos y contribuir a la seguridad alimentaria.



4.10. Eliminación del impuesto nacional a los productos plásticos de un solo uso

Se propone eliminar el impuesto nacional sobre los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar y empacar bienes, por cuanto este gravamen ha incrementado los precios de bienes básicos sin generar beneficios ambientales

verificables. La medida evitaría un costo superior que hoy recae sobre la cadena usuaria del plástico, los exportadores colombianos que compiten en mercados externos y la industria plástica en su conjunto, la cual genera alrededor de 250.000 empleos directos y cerca de 100.000 empleos en el sector reciclador, con una producción anual del orden de 35 billones de pesos y exportaciones cercanas a 2.000 millones de dólares por año (Acoplásticos, 2026). Al eliminar este gravamen, no solo se beneficia la industria plástica sino todos los eslabones de la cadena de valor usuaria de envases y empaques sobre quienes hoy se traslada el costo del impuesto.



4.11. Eliminación de la sobretasa al impuesto de renta del sector financiero

Se propone eliminar la sobretasa al impuesto de renta del sector financiero que eleva la tasa nominal del 35% al 40%, incluido en el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual fue introducido por la Ley 2277 de 2022. Lo anterior, desconociendo el principio de equidad tributaria e igualdad toda vez que se grava a un sector de la economía por encima de otro con fines fiscales y sin una justificación sólida desde la perspectiva técnica de política pública.



5. INFRAESTRUCTURA Y LOGÍSTICA



Colombia ha construido capacidades relevantes en infraestructura de transporte, pero todavía no logra convertir esos avances en un sistema logístico plenamente competitivo, intermodal y confiable. El país obtiene un puntaje de 65,4 sobre 100 en conectividad de carreteras, ocupando el puesto 11 de 17 en América Latina, lejos del promedio OCDE de 86,4; en desempeño logístico registra 2,9 sobre 5, frente a un promedio OCDE de 3,6 (Consejo Privado de Competitividad, 2025). El costo logístico representa el 17,9% de los ingresos operacionales de las empresas, y el transporte es su componente más pesado, con una participación del 36% (Consejo Privado de Competitividad, 2025). Estas cifras revelan que mover mercancías en Colombia sigue siendo caro, incierto y operacionalmente complejo, y que la brecha entre el potencial productivo del país y su capacidad real para conectar territorios y competir en mercados sigue abierta.

La raíz de esa ineficiencia está en una matriz de transporte estructuralmente desequilibrada. En 2024, el 77% de la carga equivalente a 146 millones de toneladas se movilizó por carretera, mientras el modo férreo apenas transportó el 17%, concentrado casi exclusivamente en carbón y bienes mineros (Consejo Privado de Competitividad, 2025). Esta dependencia hace que cualquier bloqueo, derrumbe, protesta o deterioro vial se traduzca en sobrecostos para toda la economía. A ello se suma una flota envejecida: el 49,2% de los vehículos de carga pesada (PBV superior a 10.500 kg) corresponde a modelos anteriores a 2008, lo que genera mayores costos operativos y ambientales (Consejo Privado de Competitividad, 2025). El 85% de la flota se encuentra en manos de pequeños propietarios con entre uno y tres vehículos, lo que dificulta la estandarización, la modernización del servicio y la formalización del sector. El 41% de las empresas generadoras de carga opera con flotas propias, una decisión que puede buscar confiabilidad, pero que también desvía recursos de su actividad principal (Consejo Privado de Competitividad, 2025).

A esta fragilidad estructural se suma la conflictividad social como factor de riesgo logístico. En 2024 se registraron 1.133 cierres viales en el país, de los cuales el 80,2% estuvo asociado a manifestaciones (Consejo Privado de Competitividad, 2025). Durante 2025, las empresas reportaron haber enfrentado en promedio 22,2 eventos de bloqueos; el 93% de esos bloqueos se originó en demandas o peticiones dirigidas al gobierno o a autoridades, no directamente a las empresas (ANDI, 2025). Los impactos operativos son severos: el 75,9% de las empresas reportó retrasos en la entrega de productos, el 58,3% registró aumentos en el costo logístico, el 22,2% enfrentó cancelación de pedidos o pérdida de clientes y el 14,8% sufrió disminución de la producción. En promedio, los costos operativos aumentaron un 6,3% como consecuencia directa de los bloqueos, y el 67,3% de los empresarios consideró que la respuesta institucional fue lenta e ineficiente (ANDI, 2025). Los bloqueos viales han dejado de ser eventos aislados y se han convertido en una fuente recurrente de sobrecostos, pérdida de confiabilidad logística y deterioro de la competitividad empresarial.

En materia de inversión, el país enfrenta un declive sostenido. La inversión pública en infraestructura de transporte pasó de 0,7% del PIB en 2008 a un máximo de 1,2% en 2012, impulsada por el marco normativo de APP que llevó la inversión total en infraestructura a un pico de 2,4% del PIB. Sin embargo, desde 2013 la tendencia es decreciente, con un promedio de apenas 0,8% del PIB entre 2013 y 2021 (Acciones & Valores, 2026). Solo entre 2019 y 2025, la construcción de carreteras perdió un 27,8% de su valor real, pasando de representar el 2,0% del PIB a solo el 1,3%. La tasa de inversión agregada de la economía cayó a 16,1% del PIB en 2025, por debajo de México (23,3%), Chile (23,0%), Perú (20,7%) y Brasil (17,8%) (Acciones & Valores, 2026).

El ciclo de las concesiones 4G, que impulsó la red vial desde 2013, se encuentra en etapa madura, aunque aún no todos los proyectos han culminado su fase constructiva. A noviembre de 2025, el programa registraba un avance promedio de ejecución de 92,38% y una inversión acumulada en CAPEX de COP 65,6 billones; de los 30 proyectos, 16 se encontraban en etapa de operación y mantenimiento y 10 continuaban en construcción, varios de ellos con avances superiores al 90%. Esto evidencia que el programa 4G se acerca a su cierre operativo, pero aún mantiene proyectos pendientes de culminación. En contraste, el relevo de los proyectos 5G no tiene todavía la misma magnitud ni velocidad: a noviembre de 2025, este programa registraba una ejecución de 20,66% y un CAPEX proyectado de COP 15,21 billones. Colombia está cerrando el ciclo de ejecución de las 4G sin haber consolidado aún un pipeline 5G de magnitud suficiente para sostener el ritmo de inversión, conectividad y productividad logística que requiere el país.

La incertidumbre regulatoria agrava este panorama. El congelamiento de peajes mediante el Decreto 0050 de 2023 y la suspensión de incrementos pactados contractualmente generaron rezagos tarifarios y presiones fiscales, con un déficit acumulado a favor de concesionarios de \$1,8 billones hasta 2024. El recorte de vigencias futuras en proyectos como Mulaló-Loboguerrero, cercano a COP 340.000 millones, introduce riesgos adicionales sobre la sostenibilidad financiera de las concesiones (Acciones & Valores, 2026). El efecto de estas decisiones no se limita al proyecto afectado: se transmite al costo de capital, al apetito inversionista y a la capacidad del país de financiar infraestructura futura. Más del 90% de las vigencias futuras de transporte en 2025 se destinaron a proyectos viales, lo que deja al modo férreo y a la intermodalidad estructuralmente subfinanciados.

El instrumento de planeación para revertir esta situación es el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021–2051, que contempla inversiones por COP 240 billones en los próximos 30 años en proyectos carreteros, fluviales, férreos, marítimos y aéreos, incluyendo la navegabilidad del río Magdalena, el Canal del Dique, el corredor férreo La Dorada-Santa Marta con una inversión proyectada de COP 2,3 billones, dragados en Buenaventura y Barranquilla, ampliaciones aeroportuarias y la segunda ola de concesiones 5G (Consejo Privado de Competitividad, 2025). Sin

embargo, la materialización de esa hoja de ruta exige resolver los problemas de confianza y estabilidad contractual que hoy frenan la participación privada. A ello se suma un desafío de sostenibilidad ambiental: el sector transporte consume el 46,7% de la energía del país y es responsable del 14,3% de las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras la participación de vehículos con tecnologías limpias no supera el 2% del parque automotor.

En síntesis, la infraestructura colombiana se encuentra en un punto de inflexión. La incertidumbre regulatoria, la parálisis operativa generada por los bloqueos, el agotamiento del *pipeline* vial y la falta de intermodalidad están contrarrestando los avances técnicos e institucionales logrados en la década anterior. El salto de competitividad que necesita el país no se resuelve solo con más kilómetros de vía: exige una política integral que recupere la confianza en las APP, respete los marcos contractuales, acelere proyectos estratégicos del PMTI, fortalezca corredores férreos y fluviales, modernice la logística de carga, renueve la flota, digitalice la operación y garantice condiciones de seguridad y continuidad en los corredores productivos. Sin esa transformación, Colombia seguirá enfrentando una brecha estructural entre su potencial productivo y su capacidad real para mover bienes, conectar territorios y competir.

Las propuestas de infraestructura y logística se organizan a partir de ocho convergencias. El orden propuesto parte de la infraestructura rural y de los mecanismos de financiación y ejecución de proyectos, y luego avanza hacia agendas específicas de conectividad aeroportuaria, transporte de carga, infraestructura sanitaria, agua y saneamiento.



5.1. Vías rurales y terciarias para la competitividad agropecuaria

Se propone crear, financiar y gobernar un programa integral de vías secundarias, terciarias y rurales para conectar al campo mediante un plan maestro que contemple esquemas de ejecución comunitaria para su mantenimiento, la contratación de pymes de ingeniería para su mejoramiento, una comisión intersectorial y un sistema de seguimiento y transparencia de las inversiones.

La primera propuesta de este bloque plantea crear el programa “Vías para conectar al campo” y adoptar un Plan Maestro Vial de la Red Terciaria para el Desarrollo Agropecuario, con horizonte de doce años, metas anuales, criterios de priorización productiva y articulación entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Agricultura, la UPRA y el DNP.

Como parte de la gobernanza del programa, también se propone crear una Comisión Intersectorial para la Infraestructura Vial Agropecuaria, integrada por las principales entidades del Gobierno nacional con competencia en la materia, para orientar y hacer seguimiento a la ejecución del plan maestro y del programa vial.

Para asegurar que la gobernanza del programa tenga una instancia superior de coordinación, se propone crear un Consejo Rector de Política Rural Agropecuaria, como un espacio de alto nivel que asegure el funcionamiento de una política pública sectorial con reglas claras y estables. Este Consejo debería integrarse por autoridades competentes con capacidad de decisión y tendría como misión coordinar a entidades nacionales y territoriales, evitar duplicidad de esfuerzos, orientar la destinación de recursos, planificar proyectos e implementar políticas públicas de largo plazo para el campo colombiano. El Consejo debería ser dirigido por el presidente de la República e integrado por los ministros de las carteras con incidencia en el campo colombiano, así como por representantes del gobierno local y de los diversos sectores de la sociedad civil presentes en las áreas rurales del país.

En ese marco, la Comisión Intersectorial para la Infraestructura Vial Agropecuaria tendría una operación mensual obligatoria y no delegable, y debería reportar periódicamente al Consejo Rector de Política Rural Agropecuaria los avances del programa “Vías para conectar al campo” y del Plan Maestro Vial de la Red Terciaria para el Desarrollo Agropecuario.

A la dimensión de ejecución se suma una propuesta de transparencia y control: la creación de un Agrovisor de inversiones para la infraestructura vial rural, con información pública y en tiempo real sobre contratación, obras, inversión regionalizada e impacto de los proyectos sobre el desarrollo agropecuario.

Desde otro ángulo, se plantea establecer esquemas comunitarios para el mejoramiento de vías terciarias que permitan recuperar al menos 10.000 kilómetros al año y eleven la competitividad del sector agropecuario.

Finalmente, se incorpora la necesidad de asegurar infraestructura estratégica mediante un plan de inversión vial orientado a mejorar la conectividad de las zonas palmeras y fortalecer la competitividad, la estabilidad productiva y la integración del sector a los mercados nacional e internacional.



5.2. Obras por Impuestos para ampliar cobertura territorial y ejecución de proyectos

Actualizar y ampliar el mecanismo de Obras por Impuestos para aumentar su cobertura territorial, mejorar la priorización de proyectos y fortalecer su ejecución.

Una de las propuestas sugiere ampliar las zonas geográficas en las que pueden ejecutarse obras mediante este mecanismo, hoy restringido a las Zomac y a los PDET,

de manera que otras regiones del país también puedan beneficiarse de inversiones en infraestructura estratégica.

A ello se suma la recomendación de actualizar y fortalecer el instrumento mediante la unificación de ejes estratégicos entre las opciones de fiducia y convenio, la ampliación de municipios beneficiarios con base en variables como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e índice de Pobreza Multidimensional (IPM), y el diseño de una metodología para asignar el cupo CONFIS según la demanda y la ejecución observada en la vigencia anterior.



5.3. Nuevos proyectos APP, culminación de proyectos en curso y mecanismos de financiamiento para infraestructura

Se propone estructurar y avanzar en la licitación de nuevos proyectos APP de iniciativa pública y privada; garantizar la culminación de los proyectos de los programas 4G, 5G y de obra pública que se encuentran en etapa de construcción y preconstrucción; y habilitar mecanismos de financiamiento como las obras por impuestos, la valorización y las regalías, que permitan acelerar la inversión en infraestructura de transporte en todos sus modos.



5.4. Infraestructura multimodal para la conectividad territorial

Se propone fortalecer la infraestructura portuaria, aeroportuaria, carretera y férrea para mejorar la conectividad territorial, la competitividad logística y la operación económica y turística del país.

En el caso del turismo, la infraestructura y la conectividad deben entenderse como condiciones habilitantes para la competitividad de los destinos. La mejora de aeropuertos regionales, vías de acceso, señalización, servicios públicos, seguridad vial y conectividad digital puede ampliar la accesibilidad, elevar la permanencia del visitante y vincular a más empresas locales a circuitos formales de servicios, siempre en coherencia con las prioridades generales de infraestructura y logística del país.



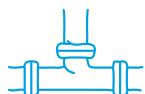
5.5. Seguridad jurídica para el transporte de carga y la logística

Se propone derogar el Decreto 1017 de 2025 para restablecer la seguridad jurídica en las actividades de transporte de carga y logística y ofrecer un marco regulatorio más estable para su operación.



5.6. Infraestructura sanitaria para plantas de beneficio

Hacer obligatorios los planes de racionalización y la infraestructura de plantas de beneficio en los departamentos, de manera que se avance en la construcción y adecuación de estas instalaciones y se cierren brechas de infraestructura sanitaria y de transformación en el sector cárnico.



5.7. Agua potable, aguas residuales y economía circular en saneamiento

Se propone acelerar las inversiones en plantas de tratamiento de agua potable, plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de economía circular en residuos sólidos para ampliar cobertura, tratamiento y aprovechamiento en agua y saneamiento básico.



6. SEGURIDAD MINERO- ENERGÉTICA



Colombia enfrenta un punto crítico en materia de seguridad minero-energética. El problema ya no se limita a la transición energética, sino a la capacidad del país para garantizar energía suficiente, confiable, asequible y competitiva para hogares, empresas, industria, transporte, servicios públicos y regiones productoras. Por ello, las propuestas de esta sección parten de una premisa común: la seguridad energética debe ser una política de Estado de largo plazo, con gobernanza, metas, señales estables para la inversión, infraestructura habilitante, sostenibilidad financiera y una transición ordenada que amplíe la oferta disponible sin desmontar prematuramente las fuentes que hoy garantizan firmeza y abastecimiento.

El diagnóstico sectorial confirma la urgencia de esta agenda. En el segundo trimestre de 2025, el sector de hidrocarburos registró una contracción de 5,7% frente al mismo trimestre de 2024, lo que completó cinco trimestres consecutivos de variaciones interanuales negativas en su aporte al PIB. La producción fiscalizada de petróleo promedió 747.000 barriles diarios, 4,3% menos que en el mismo periodo de 2024, mientras que las exportaciones de petróleo y derivados alcanzaron US\$6.490 millones, con una caída interanual de 15,0%. Aunque el sector petrolero siguió siendo relevante para la inversión extranjera directa, con US\$1.514 millones en el primer semestre de 2025, la inversión exploratoria proyectada cayó a US\$740 millones, 18% menos que en 2024 y el nivel más bajo de los últimos cuatro años.

La situación del gas natural es especialmente sensible. Las reservas probadas se redujeron de manera significativa en la última década y la relación reservas-producción se ubica en apenas 5,9 años (Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], 2025). Al mismo tiempo, el país ha empezado a depender de gas importado no solo para respaldar generación térmica, sino también para atender demanda de hogares, comercios, vehículos e industria. Naturgas ha advertido que el déficit de gas nacional en firme para 2026 podría ubicarse alrededor de 26%, con implicaciones directas sobre tarifas, competitividad industrial y seguridad de suministro (Naturgas, 2025).

El desarrollo del gas offshore, la reactivación de la exploración y producción, la expansión de infraestructura de transporte, y la incorporación de energía eléctrica firme y redes de transmisión son prioridades estratégicas. La UPME advierte que la expansión de la generación eléctrica debe garantizar confiabilidad, eficiencia y sostenibilidad; así mismo, la nueva capacidad renovable requiere transmisión, conexión, y respaldo. En paralelo, los combustibles líquidos siguen siendo esenciales: representan 42% del consumo final de energía del país y cerca del 97% de la demanda energética del transporte; además, respaldan la generación eléctrica y son fundamentales para las Zonas No Interconectadas.

El sistema eléctrico enfrenta un desafío de igual magnitud. El balance entre oferta y demanda elaborado por XM, operador del mercado, evidencia una insuficiencia de

Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC). Para 2026 XM advierte de un déficit de 2,3% para 2026, que se profundiza a 4,4% en 2027 y alcanza 6,8% en 2030. Esta brecha no es coyuntural: refleja años de retrasos críticos en la entrada de nueva infraestructura. En los últimos cinco años, el promedio de ingreso de proyectos ha sido inferior al 18% de la capacidad esperada cada año: en 2021 ingresó solo el 7%; en 2022, el 28%; en 2023, el 17%; en 2024, el 25%; en 2025, el 10,8%; y en lo corrido de 2026 solo ha ingresado el 6,3% de lo esperado. La transmisión acumula rezagos de hasta 13 años en líneas nacionales y 11 años en transmisión regional.

Los cuellos de botella son de naturaleza estructural. La consulta previa presenta deficiencias acumuladas, demoras excesivas e incertidumbre jurídica, con La Guajira concentrando el 84% de los procesos del sector. En materia ambiental, aunque los tiempos promedio de la ANLA para la evaluación de licencias parecen cumplirse formalmente, el plazo real se extiende de manera significativa por suspensiones, devoluciones y trámites complementarios; a nivel regional, las Corporaciones Autónomas Regionales presentan alta variabilidad en criterios e incumplen sistemáticamente los plazos de evaluación. A estas restricciones se suman las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), que, al no establecer explícitamente en la ley 2294 de 2023 su compatibilidad con infraestructura energética y minera, operan como una barrera administrativa con capacidad de paralizar proyectos estratégicos.

A todo lo anterior se añade una tensión financiera que compromete la sostenibilidad del servicio: según Andesco, el sector enfrenta presiones financieras por \$9,2 billones, asociadas al no pago de subsidios de energía y gas (\$3,5 billones), la opción tarifaria (\$2,2 billones), las deudas de entidades oficiales (\$1,4 billones) y la crisis de Air-e (\$2,1 billones). Esta acumulación erosiona la capacidad operativa de los agentes, restringe la liquidez del sistema y aplaza inversiones indispensables para garantizar la continuidad y calidad del servicio (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones [Andesco], 2026).

En consecuencia, la agenda gremial plantea una hoja de ruta que va de lo general a lo específico: una política de Estado de seguridad y soberanía energética; una estrategia de ampliación y diversificación de la matriz; acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura de transmisión, conexión y transporte; el fortalecimiento de la confiabilidad eléctrica; la sostenibilidad financiera del servicio; la ampliación de la oferta de gas e hidrocarburos; un marco jurídico estable y eficaz para yacimientos no convencionales; una solución estructural para la prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe; el reconocimiento del carbón nacional como respaldo energético para la industria; y la universalización del servicio eléctrico en territorios no atendidos o deficitarios.



6.1. Política de Estado y plan de seguridad energética de largo plazo

Se propone adoptar una política o plan integral de seguridad energética de largo plazo para asegurar abastecimiento confiable, asequible y sostenible, con metas, gobernanza y señales estables para la inversión.

Se plantea adoptar una Política de Estado de largo plazo que garantice un abastecimiento energético confiable, asequible y sostenible, como base para reducir vulnerabilidades estructurales, dar estabilidad a la economía y acompañar una transición energética ordenada.

A ese frente se suma la propuesta de implementar un Plan de Seguridad Energética 2026–2030 que retome la estrategia de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES) para agilizar trámites y cuellos de botella de proyectos para la conexión de nueva oferta, el fortalecimiento del respaldo y la firmeza del sistema y una mejor gestión de riesgos operativos y climáticos, con el fin de reducir riesgos de desabastecimiento y volatilidad tarifaria.

En esa misma línea, se propone retomar y adaptar la estrategia de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico, PINES, para hacer seguimiento y viabilizar proyectos mineros estratégicos que se encuentran en fase avanzada de exploración o desarrollo. Estos proyectos pueden movilizar inversiones significativas, generar empleo regional, ampliar la base de regalías e impuestos y fortalecer la oferta de minerales necesarios para la industria, la seguridad y la transición energéticas. Para ello, se requiere una instancia interinstitucional de alto nivel que asegure trámites oportunos, seguridad jurídica, coordinación entre entidades y acompañamiento institucional para superar cuellos de botella, sin reducir los estándares ambientales, sociales ni de consulta previa aplicables.



6.2. Ampliación y diversificación de la matriz energética, y fortalecimiento de energías alternativas

Se propone impulsar una estrategia de ampliación y diversificación de la matriz energética que incremente la oferta disponible, incorpore nuevas fuentes y preserve la seguridad, confiabilidad y competitividad del suministro energético del país. Bajo este enfoque, la transición energética no debe entenderse como una sustitución acelerada de las fuentes actuales, sino como un proceso gradual, técnico y ordenado que suma capacidades renovables, bioenergía, biogás, biometano, almacenamiento, respaldo firme y nuevas tecnologías, sin comprometer el abastecimiento ni la continuidad productiva.

En este bloque se plantea un apoyo integral a proyectos de energías alternativas en MiPymes, mediante acompañamiento técnico, financiación diferenciada, acceso a crédito con tasas preferenciales, periodos de gracia y procesos de aprobación más ágiles que faciliten la adopción de energías renovables en unidades productivas de menor tamaño.

A ello se suma la propuesta de establecer un marco jurídico que reconozca el aporte de la bioenergía a la seguridad energética, la movilidad sostenible y la economía circular, integrando generación eléctrica firme, biocombustibles para el transporte y producción de biogás y biometano.

Esta convergencia también debe articularse con una visión realista sobre los insumos que demanda la transición energética. Las tecnologías de generación renovable, almacenamiento, transmisión eléctrica y movilidad limpia requieren minerales estratégicos, por lo que una política seria de diversificación energética debe reconocer que el aprovechamiento responsable de los recursos del subsuelo es parte de la transición, siempre bajo altos estándares técnicos, ambientales y sociales.

En esa línea, el principio rector debe ser la adición energética: incorporar nuevas fuentes sin desmontar prematuramente las capacidades que hoy sostienen la firmeza del sistema, la seguridad de abastecimiento y la competitividad productiva. La agenda no plantea frenar la incorporación de energías alternativas, sino evitar que la transición se traduzca en menor confiabilidad, mayor dependencia de importaciones o mayores costos para hogares, empresas e industria.



6.3. Infraestructura de transmisión, conexión y transporte para nueva oferta energética

Se propone impulsar y ampliar la infraestructura de transmisión, conexión y transporte de gas para habilitar nueva oferta energética y reducir cuellos de botella operativos.

Por un lado, se plantea impulsar la ampliación de la capacidad del Sistema de Transmisión Nacional y del Sistema de Transmisión Regional, mejorar la coordinación entre transmisión y generación y retomar la estrategia de PINES para facilitar la ejecución de proyectos.

Por otro lado, se propone respaldar el incremento y la diversificación de la oferta de gas natural con infraestructura adecuada de transporte y almacenamiento, de manera que la producción local, las importaciones estratégicas y los gases renovables cuenten con soporte físico suficiente para atender la demanda futura.



6.4. Seguridad y confiabilidad del sistema eléctrico

Se plantea retomar las subastas de cargo por confiabilidad y capacidad para reforzar la seguridad y la confiabilidad del sistema eléctrico, recuperar señales de inversión y fortalecer el aporte de la energía a la competitividad del país.



6.5. Subsidios, deuda oficial y sostenibilidad financiera del servicio eléctrico

Se propone apropiar y pagar la deuda del Estado con el sector eléctrico, por subsidios no pagados y deuda oficial acumulada, y rediseñar la focalización de subsidios tarifarios, para preservar la sostenibilidad financiera y garantizar la continuidad del servicio eléctrico en Colombia.

Una primera línea propone apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para cubrir los subsidios por menores tarifas y, al mismo tiempo, revisar su focalización, el porcentaje aplicado a los usuarios de menores ingresos, los instrumentos utilizados y el consumo básico de subsistencia, de manera que se reduzcan riesgos de liquidez para los prestadores.

Bajo ese mismo propósito, se plantea eliminar el riesgo sistémico derivado de las deudas sectoriales acumuladas con los prestadores del servicio en toda la cadena, tanto por compra de energía como por el déficit entre subsidios y contribuciones, a través de apropiación presupuestal y pago efectivo de esas obligaciones.

En complemento, se propone poner al día las deudas financieras del sector eléctrico incluidas las asociadas a subsidios, deuda oficial y AIR-e y desarrollar el marco legal y regulatorio necesario para optimizar la focalización de subsidios y asegurar la sostenibilidad del esquema de subsidios y contribuciones.



6.6. Offshore, exploración y producción para ampliar la oferta futura de gas e hidrocarburos

Se propone habilitar proyectos offshore, exploración y producción de hidrocarburos y gas natural, y revisar los mecanismos contractuales de curvas básicas y regalías, para expandir la oferta futura, maximizar el potencial productivo de las áreas en operación y asegurar disponibilidad energética.

Se plantea acelerar la exploración, el desarrollo y la entrada en operación de proyectos costa afuera, con énfasis en gas natural, mediante una política integral que reduzca cuellos de botella de licenciamiento, permisos marítimos, relacionamiento territorial costero y evacuación comercial de la producción.

Junto con ello, se propone establecer una política activa de incorporación de áreas y asignación de nuevos contratos de exploración y producción, con reglas claras y cronogramas previsibles, para asegurar la reposición de reservas y la continuidad del pipeline exploratorio y productivo del país.

También se plantea facilitar la exploración y explotación de yacimientos de gas natural y ampliar el uso de sistemas no convencionales de explotación, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de gas para atender la demanda presente y futura.

Adicionalmente, se plantea reforzar los contratos de estabilidad para actividades de exploración y producción, de forma que las inversiones de largo plazo cuenten con mayores garantías frente a cambios abruptos en las reglas tributarias y regulatorias.

Finalmente, se propone revisar el mecanismo de curvas básicas en los contratos de exploración y producción, habilitando la posibilidad de adelantar dichas curvas frente a las condiciones originalmente pactadas e incorporando nuevas condiciones en el eje de producción acumulada o en el esquema de regalías aplicable. El propósito es mantener activos los incentivos a la producción en campos en operación bajo

un enfoque de valor presente neto positivo para el país, de manera que el marco contractual acompañe activamente la maximización del potencial productivo de las áreas asignadas y no opere como un freno al crecimiento de la oferta.



6.7. Marco habilitante para yacimientos no convencionales

Se propone definir un marco jurídico y técnico habilitante para yacimientos no convencionales y *fracking*, con reglas claras para su desarrollo

Una de las propuestas plantea habilitar de forma directa el desarrollo de yacimientos no convencionales, sin recurrir a proyectos piloto, mediante la remoción de restricciones existentes, la revisión de las normas técnicas vigentes, la creación de un marco normativo ambiental y el establecimiento de condiciones de estabilidad jurídica para los contratos de exploración y producción, asegurando la inversión privada que este tipo de proyectos requieren.

En la misma dirección, se plantea construir un marco programático y técnico para los yacimientos no convencionales con estándares internacionales de gestión del riesgo, transparencia y control ambiental, de manera que la exploración pueda iniciarse directamente y contribuya a incorporar reservas y producción en el mediano plazo.



6.8. Tarifas eficientes y solución estructural para el sector eléctrico, con énfasis en la Región Caribe

Se propone adoptar una solución estructural para la sostenibilidad del servicio eléctrico, con tarifas eficientes, señales regulatorias adecuadas y un plan estructural diferenciado para la Región Caribe.

Se plantea que las tarifas reguladas reflejen los costos reales y eficientes del servicio y su sostenibilidad financiera, con herramientas de solidaridad social y subsidios mejor diseñados para evitar distorsiones y preservar la calidad y continuidad de la prestación.

Al mismo tiempo, se propone una solución estructural para la coyuntura del sector eléctrico en la Región Caribe, mediante un plan integral que permita resolver los problemas existentes y garantizar la sostenibilidad del operador o de los operadores, con participación del Gobierno nacional y de las autoridades regionales y municipales.



6.9. Carbón nacional como respaldo energético para la competitividad industrial

Se propone reconocer el papel del carbón nacional como fuente de respaldo energético e insumo estratégico para la competitividad industrial del país. En una política de seguridad energética de largo plazo, el carbón no debe abordarse únicamente como un activo en transición, sino como una fuente disponible en el territorio nacional que puede contribuir a la firmeza del sistema eléctrico, reducir la exposición a choques externos de precios del gas y respaldar la operación de sectores intensivos en energía como cemento, acero, cerámica, química y alimentos.

En esa línea, se plantea revisar el esquema del impuesto al carbono y otros instrumentos regulatorios que puedan desincentivar su utilización productiva, con el fin de preservar la competitividad de una fuente energética confiable, disponible localmente, con encadenamientos regionales y aportes fiscales y territoriales relevantes. Este reconocimiento debe hacerse bajo altos estándares técnicos, ambientales y sociales, y en articulación con una transición energética ordenada que combine nuevas fuentes renovables con respaldo firme, seguridad de abastecimiento y competitividad para la industria Nacional.



6.10. Universalización y mejoramiento de la calidad del servicio eléctrico en territorios no atendidos o deficitarios

Se propone avanzar hacia la universalización del servicio de energía eléctrica y el mejoramiento de su calidad en territorios no atendidos o con prestación deficitaria, en cumplimiento del ODS 7 y su meta de cobertura plena a 2030. Para ello, se plantea adoptar directrices de política pública que amplíen el acceso en regiones apartadas donde hoy no existe servicio o donde el suministro se limita a pocas horas al día.

Para materializar este objetivo, se propone incorporar los proyectos de expansión de cobertura en el cargo que remunera la distribución y definir una metodología de remuneración de redes logísticas y de servicios que permita a los Operadores de Red invertir en soluciones aisladas e individuales, así como en minirredes y microrredes, instrumentos que en experiencias internacionales comparables han demostrado ser impulsores eficaces del acceso a la energía rural, complementando la electrificación convencional de la red.

En el marco del Plan Indicativo de Expansión de la Cobertura, PIEC, se propone establecer una estrategia que concrete metas de corto, mediano y largo plazo de acceso a la energía para usuarios que actualmente no disponen del servicio. Las soluciones deberán contemplar tres modalidades según las condiciones de cada territorio: interconexión a la red existente, desarrollo de microrredes aisladas y soluciones individuales aisladas.

A ello se suma la necesidad de promover modelos innovadores que articulen los mecanismos de expansión de cobertura con los fondos parafiscales existentes, optimizando su uso y garantizando el compromiso de las comunidades. Toda iniciativa de universalización deberá integrarse con políticas de financiación, sostenibilidad, desarrollo de infraestructura y desarrollo productivo, y facilitar la incorporación de soluciones tecnológicas apropiadas para la expansión o interconexión eléctrica, considerando las particularidades del medio geográfico y social de cada comunidad.

Finalmente, se advierte que la situación de orden público constituye un riesgo estructural para la prestación del servicio y la integridad de la infraestructura eléctrica, toda vez que impide el acceso y la presencia de las empresas en zonas donde deben operar y mantener sus redes. Cada vez son más las áreas donde los operadores no pueden ingresar, con consecuencias para todos los agentes del sistema. La política de universalización deberá incorporar mecanismos de coordinación con las autoridades de seguridad para garantizar condiciones mínimas de operación en los territorios más afectados.



7. ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Colombia requiere un ordenamiento territorial que combine sostenibilidad ambiental, autonomía territorial, seguridad jurídica, productividad regional y seguridad minero-energética. Las propuestas de esta sección parten de una preocupación central: las decisiones nacionales, sectoriales o ambientales que inciden sobre el territorio deben respetar el marco constitucional y legal vigente, especialmente la competencia de los municipios para reglamentar de manera específica los usos del suelo. El reto no es desconocer la protección ambiental, la seguridad alimentaria o la planificación del territorio, sino evitar que directrices, determinantes, resoluciones o nuevas figuras administrativas terminen sustituyendo la autonomía municipal e imponiendo restricciones generales, desproporcionadas o insuficientemente sustentadas al desarrollo de actividades económicas legítimas.

La agenda plantea que las autoridades nacionales y departamentales pueden formular guías, políticas, criterios técnicos, orientaciones y determinantes para apoyar el ordenamiento territorial, pero no definir directamente los usos del suelo ni suplantar la función propia de los municipios. La Corte Constitucional ha señalado que “la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial” y que esta no puede ser sustituida por otras autoridades o niveles de gobierno. En la misma línea, la Corte ha precisado que los departamentos no dirigen, controlan ni suplantán la acción municipal, sino que deben respetar su autonomía, complementarla, coordinarla y servir de puente entre los municipios y el nivel central. Por ello, cualquier intervención de la Nación debe operar bajo criterios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, participación, razonabilidad y proporcionalidad, de manera que complemente la acción territorial sin reemplazarla (Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020).

Este punto es especialmente crítico para la seguridad minero-energética y para la actividad productiva. El ordenamiento territorial no puede convertirse en una barrera indirecta para el desarrollo de proyectos de gas, petróleo, minería, infraestructura eléctrica, transmisión, transporte de combustibles, vivienda, agroindustria, comercio, logística o industria. Figuras como APPA, ZAPPA, TECAM, distritos mineros, áreas de reserva temporal, reservas declaradas con fundamento en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales u otros instrumentos similares deben estar sustentadas en estudios técnicos rigurosos, procesos participativos suficientes, análisis de impacto económico, garantía de derechos adquiridos y expectativas legítimas, respeto por la confianza legítima y plena observancia de las competencias constitucionales. De lo contrario, pueden terminar generando prohibiciones amplias que afectan la libertad económica, la propiedad privada, el empleo formal, la inversión y la seguridad jurídica.

La información técnica debe ser el punto de partida. El IGAC destaca que la información geográfica, catastral, agrológica y geodésica es fundamental para definir determinantes del ordenamiento, orientar modelos de ocupación, proteger suelo rural, gestionar riesgos, fortalecer el recaudo municipal y tomar decisiones públicas basadas en evidencia. En 2025, el Instituto avanzó en la actualización de Áreas Homogéneas de Tierras en 97 municipios, con 6,76 millones de hectáreas, y en levantamientos de suelos y capacidad de uso en ocho departamentos, con 6,26 millones de hectáreas. Estos insumos son indispensables para proteger suelos de alto valor productivo, pero también para evitar que la protección de una vocación territorial se traduzca en la exclusión automática de otras actividades igualmente estratégicas.

En consecuencia, la agenda insiste en un principio rector: la promoción de una actividad económica legítima no puede derivar en la prohibición general de otras actividades igualmente legítimas sobre el mismo suelo. La protección de la producción de alimentos, la conservación ambiental y el ordenamiento alrededor del agua son objetivos necesarios, pero deben implementarse con rigor técnico, coordinación interinstitucional y proporcionalidad sin que su protección no establezca la prohibición de otras actividades. En sectores como gas, petróleo y minería, cualquier restricción territorial debe evaluar sus efectos sobre seguridad, soberanía y abastecimiento energético, regalías, empleo regional, seguridad fiscal, transición energética, encadenamientos productivos y confianza inversionista.

Finalmente, la asociatividad territorial debe fortalecerse como mecanismo para resolver conflictos de escala supramunicipal sin debilitar la autonomía local. Experiencias como la RAP-E Región Central, el Área Metropolitana Centro Occidente y la Provincia de Cartama muestran que muchos problemas de ordenamiento agua, movilidad, logística, vivienda, seguridad alimentaria, infraestructura, gestión ambiental y desarrollo productivo desbordan los límites municipales y requieren gobernanza multinivel. En esa línea, las propuestas que se desarrollan a continuación buscan dar mayor claridad y estabilidad a las reglas territoriales, evitar restricciones desproporcionadas desde el nivel nacional, restablecer el orden normativo en minería e hidrocarburos, proteger el suelo productivo y asegurar que el ordenamiento territorial sea compatible con inversión, sostenibilidad, seguridad alimentaria y seguridad minero-energética.



7.1. Ordenamiento territorial y uso del suelo para proteger productividad y evitar restricciones desproporcionadas

Se propone ajustar el marco de ordenamiento territorial y uso del suelo para garantizar mayor claridad, estabilidad y seguridad jurídica en las reglas aplicables al territorio, proteger el suelo productivo y evitar restricciones desproporcionadas a actividades económicas legítimas.

En términos generales, se plantea revisar y precisar el alcance, la jerarquía y la aplicación de las determinantes de ordenamiento territorial, así como ajustar los instrumentos de ordenamiento, gestión y financiación del suelo para garantizar habilitación efectiva para vivienda, infraestructura y actividades productivas, evitando restricciones desproporcionadas sobre la disponibilidad de suelo.

En ese mismo marco, se propone incorporar como principio rector de política pública en materia de ordenamiento territorial que la promoción de una actividad económica legítima no puede derivar en la prohibición o exclusión de otras actividades igualmente legítimas sobre el mismo suelo. La protección de la vocación agrícola del territorio y el impulso a la producción de alimentos son objetivos valiosos de política pública; sin embargo, su realización debe hacerse de manera armónica, privilegiando la coexistencia ordenada de usos y evitando exclusiones generales o unilaterales. En consecuencia, actividades estratégicas como la minería, los hidrocarburos, la infraestructura, la vivienda, la industria, el comercio o la agroindustria deben poder desarrollarse con plena legalidad, estabilidad jurídica y responsabilidad ambiental en los territorios donde exista vocación productiva.

En consecuencia, se propone que toda restricción o determinante de uso del suelo se adopte bajo estándares rigurosos de legalidad, concurrencia, coordinación, participación y proporcionalidad, con estudios técnicos sólidos y pleno cumplimiento de los requisitos procedimentales. También se plantea revisar, ajustar o derogar, según corresponda, disposiciones que restrinjan o veten el desarrollo de proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura u otras actividades productivas mediante reservas, figuras territoriales o autoridades concurrentes, cuando dichas medidas generen incertidumbre jurídica, desconozcan competencias territoriales o impongan limitaciones desproporcionadas a la actividad productiva y la inversión.

De manera más específica, se propone restablecer el ordenamiento normativo en materia de ordenamiento territorial, en armonía con la ley orgánica que regula la materia, como condición para recuperar la seguridad jurídica y la confianza inversionista. En los últimos años se han expedido disposiciones que, bajo

argumentos de promoción agrícola o protección ambiental, han introducido nuevas cargas regulatorias, restricciones prohibitivas injustificadas y confusión normativa sobre distintas actividades productivas, en particular sobre la minería formal. En ese marco, se plantea derogar las normas que prohíben o restringen la libre realización de actividades productivas o que han impuesto limitaciones contrarias al marco legal aplicable, incluyendo figuras como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos APPA, los distritos mineros, las áreas de reserva temporal, el TECAM, el Decreto 044 de 2024, las restricciones a la exportación de carbón y la Mesa de Diálogo Social para el sector carbón, entre otras medidas que hoy generan barreras relevantes para la operación, la inversión y el desarrollo de proyectos en el territorio.

Por último, se plantea reforzar la seguridad jurídica en los procesos de transición de la propiedad de la tierra, como condición para estimular la inversión nacional y externa en la producción de granos y alimentos.



8. INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL



La innovación y la transformación digital deben asumirse como una agenda transversal de productividad, competitividad, seguridad y crecimiento empresarial. En un contexto global en el que la inteligencia artificial, los semiconductores, la computación avanzada, la ciberseguridad y la reorganización de cadenas productivas redefinen la competencia económica, Colombia necesita pasar de una agenda digital fragmentada a una estrategia integral que combine infraestructura, talento, datos, confianza digital e incentivos efectivos a la inversión privada en I+D+i.

El primer desafío es cerrar brechas de conectividad y reducir los costos de despliegue y operación de infraestructura digital. En 2024, el 65,6% de los hogares del país tenía conexión a Internet, pero la cobertura era de 72,5% en cabeceras y apenas 41,9% en centros poblados y rural disperso. A marzo de 2025, Colombia alcanzó 9,34 millones de accesos fijos a Internet, con velocidad promedio nacional de descarga de 236 Mbps, y la fibra óptica llegó a 4,9 millones de accesos. Sin embargo, el despliegue de 5G sigue siendo limitado: aunque registró 4,7 millones de accesos móviles y un crecimiento trimestral de 23,7%, su cobertura municipal era apenas de 2,46%, frente al 100% de cobertura municipal en 4G.

El segundo frente es convertir la inteligencia artificial, los datos y el software en motores reales de productividad. El sector ha experimentado una expansión sostenida: la industria digital reportó en 2024 ventas por \$61,7 billones, equivalentes al 3,6 % del PIB nacional, de los cuales el software y las TI concentran el 63 % y crecen a un ritmo superior al del resto de la economía. Además, el ecosistema reúne 7.276 empresas activas y mantiene una clara vocación exportadora: de acuerdo con el Observatorio de Datos de Cenisoftware, con base en información del Banco de la República, las exportaciones de la industria digital alcanzaron US\$2.217 millones en 2024 y en el tercer trimestre de 2025 llegaron a US\$655 millones, con un crecimiento anual de 13 % (Centro de Investigación de Software y Servicios Relacionados [Cenisoftware], 2026; Banco de la República, 2025).

No obstante, este dinamismo por el lado de la oferta contrasta con una adopción aún incipiente en la demanda. La ENTIC 2024 muestra que solo el 18,0% de las personas de cinco años o más que usaron Internet utilizaron herramientas de inteligencia artificial, con una brecha significativa entre cabeceras (20,4%) y centros poblados y rural disperso (8,1%). Entre quienes usaron IA, el 90,4% la utilizó para comunicarse o realizar consultas, el 80,7% para tareas académicas, profesionales o laborales, y apenas el 14,9% para desarrollar software o aplicaciones.

El tercer desafío es fortalecer los incentivos a la innovación privada y a la inversión empresarial en ciencia, tecnología e innovación. Minciencias reportó 25.514 investigadores reconocidos en la medición de 2024 y el programa Colombia Inteligente proyectó una inversión de \$20.000 millones para 13 proyectos de I+D+i. Sin embargo, la inversión en I+D como proporción del PIB se mantiene en 0,31%, un

nivel bajo frente a la ambición de duplicar la inversión. En paralelo, la ANDI muestra que, entre las empresas con proyectos de inversión productiva o previstos, los principales objetivos son modernización tecnológica (66,2%), mayor automatización (32,4%), innovación (27,9%) y transformación digital (19,1%).

El cuarto frente es la confianza digital y la ciberseguridad. Asomóvil advierte que Colombia enfrenta un riesgo creciente asociado al canal SMS. Según el Panorama de Amenazas de Kaspersky 2025, el país registró 99 millones de ataques con mensajes falsos en los últimos 12 meses analizados, equivalentes a un promedio de 273.000 intentos diarios. A su vez, Asomóvil señala que, al cierre de 2024, el 43 % de las demandas ante la Superintendencia Financiera de Colombia por protección al consumidor financiero estuvieron relacionadas con fraude electrónico. Además, TransUnion reportó que los intentos de fraude digital en Colombia crecieron 43,5 % en el primer semestre de 2024 frente al mismo período de 2023 (Kaspersky, 2025; Asociación de la Industria Móvil de Colombia [Asomóvil], 2026; TransUnion, 2024).

En suma, la agenda de innovación y transformación digital del próximo gobierno debe concentrarse en cuatro prioridades: infraestructura digital competitiva, confianza y ciberseguridad, gobernanza de datos abiertos e interoperabilidad, e incentivos efectivos a la innovación empresarial. Estas líneas no son una agenda exclusiva del sector TIC, sino una estrategia transversal para elevar productividad, acelerar formalización, mejorar servicios públicos, fortalecer inclusión financiera, cerrar brechas territoriales y preparar al país para competir en una economía global cada vez más intensiva en datos, inteligencia artificial, software y capacidades tecnológicas.

Es fundamental desarrollar una política de digitalización de los servicios públicos domiciliarios, esencial para la reducción de pérdidas y el consumo eficiente de servicios esenciales en la economía y el bienestar de la sociedad. Las herramientas tecnológicas, como los medidores inteligentes, sensores y sistemas de control digitales, y en general políticas de redes inteligentes y más aún de ciudades inteligentes deben formar parte de la visión futura del país.



8.1. Infraestructura digital y condiciones habilitantes para el despliegue

Reducir barreras regulatorias y de costo para acelerar el despliegue y operación de infraestructura digital y telecomunicaciones.

Una primera línea plantea adoptar una política habilitadora de espectro que reduzca asimetrías y sobre costos, mediante una indexación homogénea por IPC para los

pagos vigentes y futuros y un mecanismo de *fast track* que permita ajustar las obligaciones de hacer cuando medie fuerza mayor y reconocer las inversiones ya ejecutadas. La apuesta es liberar recursos hacia cobertura e infraestructura 4G y 5G y dar mayor certeza regulatoria al despliegue de redes.

En el mismo sentido, se plantea revisar y reducir la contraprestación por el espectro soporte o *backhaul* punto a punto, ajustando el factor de banda y frecuencia a parámetros más cercanos a los promedios internacionales y extendiendo el cambio a los enlaces existentes, con el fin de disminuir los costos de transporte de red y facilitar la modernización y ampliación de capacidad, especialmente en zonas apartadas.

A ello se suma la necesidad de habilitar a los operadores TIC para contratar energía en el mercado no regulado y mediante esquemas de agregación que permitan negociación directa de tarifas, acuerdos de compra de energía renovable y gestión de demanda para consumos dispersos. Con ello se busca reducir costos operativos, mejorar la estabilidad del servicio y aumentar la eficiencia de la infraestructura digital.



8.2. Confianza digital, mensajería segura y ciberseguridad

Se propone fortalecer la confianza digital mediante un marco competitivo y antifraude en mensajería empresarial y una institucionalidad robusta de ciberseguridad.

Por un lado, se plantea establecer un marco competitivo para el servicio A2P o mensajería empresarial, con reglas de acceso no discriminatorio, registro de agregadores y obligaciones antifraude y de trazabilidad. El objetivo es permitir un esquema de precios y acceso en competencia que favorezca la inversión en controles de seguridad y reduzca el fraude cibernético asociado a la mensajería.

De manera complementaria, se propone crear una Agencia Nacional de Ciberseguridad como entidad autónoma y fortalecer el CERT Nacional para asegurar capacidad de respuesta permanente frente a incidentes. Esta línea busca consolidar una institucionalidad más robusta para proteger infraestructuras críticas, elevar la resiliencia del país y mejorar la gobernanza de la seguridad digital.



8.3. Gobernanza de datos abiertos e interoperabilidad

Se propone crear una política de Datos Abiertos con un esquema de gobernanza e interoperabilidad claros, que fortalezca el uso productivo de la información y la coordinación institucional mediante un modelo claro de roles, estándares, mecanismos de sostenibilidad en el tiempo y compromisos de reciprocidad entre todos los actores del esquema con el fin de aumentar la inclusión financiera. Para ello, se propone elaborar un documento CONPES que establezca una política integral de Datos Abiertos como hoja de ruta para la construcción y consolidación de una arquitectura robusta y eficiente de datos abiertos, con lineamientos en materia de recolección, gestión, reciprocidad y uso de la información, una estrategia de interoperabilidad del ecosistema y mecanismos de protección y privacidad alineados con los principios rectores de la Ley 1581 de 2012. Ese mismo documento deberá definir las funciones de una entidad rectora encargada de la gobernanza de los datos abiertos. Tomando como referencia casos internacionales exitosos, es deseable que dicha gobernanza esté liderada por una institución público-privada central que supervise y articule a todos los agentes del sistema.



8.4. Incentivos a la innovación, el desarrollo de software y la I+D+i

Se propone crear un incentivo tributario para la investigación, el desarrollo y la innovación mediante una deducción reforzada en renta sobre los gastos e inversiones realizados en proyectos de ciencia, tecnología e innovación, con énfasis en desarrollo de software, inteligencia artificial y analítica de datos.



9. MERCADO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL



Colombia enfrenta un mercado laboral que no tiene únicamente un problema de desempleo, sino de formalidad, productividad y sostenibilidad de la protección social. En febrero de 2026, la tasa de desocupación nacional fue de 9,2%, inferior al 10,3% registrado un año atrás, y la tasa de ocupación llegó a 58,7%. Sin embargo, estos resultados conviven con una informalidad persistentemente alta, brechas de género, baja productividad, altos costos de contratación y una creciente tensión entre la expansión del empleo público y la capacidad del sector privado para generar empleo formal. Este fenómeno equivale a que más de 13 millones de personas ocupadas carecen de protección social adecuada (DANE, GEIH, 2026). A ello se suma que más del 99% de las empresas en Colombia son micro, pequeñas y medianas (Confecámaras, 2026), y que la carga prestacional total puede representar más del 50 por ciento adicional sobre el valor del salario, lo que desincentiva la contratación formal y concentra el peso del ajuste en las MiPymes

El principal cuello de botella sigue siendo la calidad del empleo. ANIF estima que en 2025 la tasa de informalidad se ubicó en 55,1%, mientras la tasa de desocupación de las mujeres fue de 11,4%, frente a 7,0% en los hombres. A esto se suma una señal preocupante: en el primer bimestre de 2026 se crearon 474.000 empleos frente al mismo periodo del año anterior, de los cuales 208.000 -44% del total- se originaron en administración pública, defensa, educación y salud. Esta rama superó por primera vez los tres millones de ocupados y se convirtió en el segundo mayor empleador del país, desplazando al agro y a la industria.

En este contexto, las reformas laboral y pensional deben evaluarse desde su impacto sobre la formalización, la productividad y la sostenibilidad del sistema de protección social. La ANDI advierte que la reforma laboral aprobada en 2025 resulta insuficiente y poco alineada con la generación de empleo, en un entorno donde los cambios normativos han elevado la incertidumbre y los costos empresariales. A su vez, la reforma pensional redefine la arquitectura del sistema mediante un esquema de pilares, con cotización obligatoria al componente de prima media hasta 2,3 salarios mínimos y un componente complementario de ahorro individual para ingresos superiores a ese umbral.

El aumento del salario mínimo refuerza esta preocupación. En 2026, el incremento fue de 23%, por encima de la inflación y la productividad, lo que eleva el costo de contratación formal y afecta con mayor fuerza a empresas de baja productividad, micronegocios, jóvenes, mujeres, trabajadores rurales e independientes. ANIF muestra que, entre 2015 y 2025, la proporción de trabajadores formales que devengan exactamente un salario mínimo pasó de 37,3% a 43,7%, mientras que la proporción de quienes ganan más de un salario mínimo cayó de 59,9% a 51,3%. En la informalidad, la proporción de ocupados con ingresos inferiores a un salario mínimo aumentó de 62,3% a 74,7%.

La sostenibilidad de la seguridad social depende de ampliar la base real de cotizantes. La UGPP mide la evasión al Sistema de Protección Social como la diferencia entre los ocupados obligados a cotizar, estimados con la GEIH, y los aportantes efectivos registrados en PILA. Sus estimaciones muestran brechas relevantes por región, sector y departamento, especialmente en las regiones Oriental y Central, en administración pública, educación y salud, industrias manufactureras, alojamiento y servicios de comida, y en departamentos como Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca.

La agenda gremial responde a este diagnóstico con medidas pragmáticas: alinear la formación del SENA y la reconversión laboral con las necesidades reales de los sectores productivos; habilitar esquemas de trabajo flexible y cotización proporcional al tiempo efectivamente trabajado, sin precarizar ni sustituir empleos ordinarios; fortalecer la fiscalización inteligente de la evasión; reducir costos regulatorios que encarecen la formalización; proteger la rentabilidad ajustada por riesgo de los ahorros pensionales; y preservar un marco equilibrado para la negociación colectiva, la tercerización legítima y la contratación empresarial.



9.1. Formación y reconversión del talento para cerrar brechas de capital humano

Se propone alinear la formación y reconversión del talento con la demanda sectorial para cerrar brechas de capital humano.

Una primera línea busca corregir el desajuste entre la oferta de formación del SENA y la demanda real del sector agropecuario, mediante una reforma a la Ley 344 de 1996 que permita que los aportes parafiscales del sector se destinen de forma exclusiva y trazable al Programa de Formación Continua Especializada dirigido a sus trabajadores y empresas. La propuesta también plantea una participación obligatoria y vinculante de los gremios en el diseño de contenidos, perfiles de egreso y criterios de asignación de recursos, con el fin de elevar la pertinencia de la formación y fortalecer la competitividad del agro.

Junto con ello, se plantea promover programas de reskilling y upskilling orientados a cerrar la brecha de talento tecnológico y facilitar la transición y transformación laboral que demanda la economía digital. Esta línea busca fortalecer la disponibilidad de personal con capacidades pertinentes para sectores de rápida evolución tecnológica.



9.2. Sostenibilidad pensional y reducción de costos en la pensión mínima

Se propone fortalecer la sostenibilidad del sistema pensional, reducir los costos asociados a la pensión mínima y proteger la rentabilidad de los ahorros de los trabajadores mediante ajustes al marco normativo vigente.

Se plantea avanzar en una reforma pensional orientada a dar mayor sostenibilidad al sistema, como condición para su viabilidad en el tiempo, independientemente del sentido del fallo de la Corte Constitucional respecto a la Ley 2381 de 2024 reforma pensional.

A esa discusión se suma la propuesta de derogar el Decreto 1485 de 2025, que modifica la cobertura de deslizamiento del salario mínimo para pensiones de salario mínimo, con el propósito de reducir el costo de la pensión mínima y aliviar presiones sobre el esquema vigente.

Finalmente, se propone derogar el Decreto 0369 de 2026, que impone un límite a las inversiones de los fondos de pensiones en el exterior, en detrimento de la rentabilidad ajustada por riesgo de los saldos ahorrados por los trabajadores. Esto permite que las inversiones se puedan hacer buscando la mayor rentabilidad ajustada por riesgo, aumentando tanto el valor de la pensión esperada, como la probabilidad de acceder a la pensión.



9.3. Trabajo flexible, formalización y cotización ajustada al tiempo trabajado

Se propone diseñar una política nacional de trabajo flexible y formalización laboral que permita contratar por horas y cotizar al sistema de seguridad social (salud y pensión)³ por el tiempo efectivamente trabajado, garantizando que las coberturas y beneficios del sistema sean proporcionales al tiempo y monto cotizado, acompañada de incentivos a la formalización, una ventanilla única de registro y recaudo y reglas expresas para evitar la precarización o la sustitución abusiva de empleos de jornada ordinaria.

³ La propuesta excluye a la afiliación y cotización a riesgos laborales que no podrá hacerse por valores inferiores a un salario mínimo para mantener la proporcionalidad y suficiencia entre los aportes y los beneficios como ya lo consagra el artículo 2.2.1.6.4.5 del decreto 1072 de 2015.



9.4. Marco regulatorio laboral colectivo y estabilidad en las relaciones de trabajo

Se propone revisar y derogar, según corresponda, el Decreto 0234 de 2026, que subrogó el Capítulo 7 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 en materia de negociación colectiva, por cuanto este instrumento limita la capacidad de negociación de los sindicatos minoritarios, impone condiciones económicas uniformes a empresas y empleadores con capacidades sustancialmente distintas y altera el equilibrio sobre el que se ha construido el sistema de relaciones laborales colectivas en el país. En esa misma dirección, se recomienda que el próximo gobierno revise las normas que restrinjan la tercerización laboral legítima o que establecen requisitos de mano de obra local, puesto que genera barreras a la inversión y efectos discriminatorios sobre la contratación. En caso de que dichas normas hayan sido expedidas antes de la posesión del nuevo gobierno, se recomienda su revisión o derogatoria conforme al marco jurídico aplicable.



REFERENCIAS

1. Asociación Colombiana de Industrias Plásticas [Acoplásticos]. (2026). Insumo técnico sobre el impuesto nacional a los productos plásticos de un solo uso y cifras sectoriales. Documento interno remitido al **Consejo Gremial Nacional**.
2. Acciones & Valores. (2026, 2 de febrero). Estado actual de la inversión en infraestructura en Colombia. Acciones & Valores Investigaciones Económicas.
3. Agencia Nacional de Infraestructura. (2025, mayo). Informe de difusión mensual de la Operación Estadística de Tráfico y Recaudo del modo carretero —OETR—. Cifras de enero de 2025. ANI.
4. Agencia Nacional de Minería. (2025, 14 de agosto). “El sector minero debe compartir información técnica con los territorios y las comunidades”, Lina Franco, presidenta de la ANM. Agencia Nacional de Minería.
5. ANIF. (2026). Informe trimestral: Mercado laboral en Colombia. Edición 009, febrero de 2026. ANIF Centro de Pensamiento Económico.
6. Asociación Colombiana de Minería (2025). Minería en Colombia: una agenda para el desarrollo. ACM.
7. Asociación Colombiana de Minería. (2026). Minería en Colombia: Una agenda para el desarrollo. Asociación Colombiana de Minería.
8. Asociación Colombiana del Petróleo y Gas. (2025a). Informe económico. Combustibles líquidos: energía de hoy y mañana. Contexto del sector en 2024 y expectativas a 2030. ACP.
9. Asociación Colombiana del Petróleo y Gas. (2025b). Tendencias de inversión en exploración y producción (E&P) de petróleo y gas en Colombia 2024 y perspectivas 2025: un sector estratégico en estado crítico. ACP.
10. Asociación de la Industria Móvil de Colombia. (2026). Comentarios al proyecto de resolución Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles. Asomóvil.

11. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2025, septiembre). Encuesta de Opinión Industrial Conjunta EOIC: Los bloqueos y las interrupciones: factores que más afectan la operación empresarial en el país. ANDI.
12. Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones. (2026, 17 de marzo). Alerta en el sector energético colombiano: gremios advierten que deuda a las empresas asciende a \$9,2 billones generando nuevamente riesgos en la prestación de los servicios de energía y gas natural. Andesco.
13. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2026). Balance 2025 y perspectivas 2026. ANDI.
14. Asociación de la Industria Móvil de Colombia. (2026, 19 de marzo). Comentarios de Asomóvil al proyecto regulatorio CRC 2000-41-7-9. Asomóvil.
15. Banco de la República. (2026). Estadísticas de inversión extranjera directa en Colombia. Banco de la República.
16. Banco de la República. (2026). Balanza de pagos – Máximo nivel de detalle. Banco de la República.
17. Banco de la República. (2025, 3 de marzo). Informe de la evolución de la balanza de pagos y posición de inversión internacional: cuarto trimestre de 2024. Banco de la República.
18. Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía. (2025). Balance Petrolero. Primer semestre de 2025. CAMPETROL.
19. Cámara Colombiana de la Construcción. (2025, diciembre). Tendencias de la Construcción: principales tendencias económicas del sector y su prospectiva de aquí a 2026. Camacol, con apoyo de Cushman & Wakefield.
20. Centro de Investigación de Software y Servicios Relacionados. (2026, 27 de enero). La industria digital representa el 12,2 % de las exportaciones de servicios del país. Federación Colombiana de la Industria de Software y Tecnologías Informáticas Relacionadas.
21. Confecámaras. (2026). Registro mercantil y dinámica empresarial. Confecámaras.
22. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (2025). Documento de perspectivas fiscales de 2025 y 2026. CARF.

23. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (2026). Perspectivas fiscales. Presentación al **Consejo Gremial Nacional**, marzo de 2026. CARF.
24. Congreso de la República. (2024). Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.
25. **Consejo Gremial Nacional** - Observatorio de Seguridad. (2026). Balance de Seguridad 2025. Elaborado con cifras del Ministerio de Defensa Nacional.
26. Consejo Privado de Competitividad. (2025). Infraestructura, transporte y logística: porque una bici no te lleva a todos lados. La importancia de la intermodalidad para Colombia. En Informe Nacional de Competitividad 2025-2026.
27. Corficolombiana. (2026). Perspectivas económicas 2026; ¡Vamos por la remontada! Presentación al **Consejo Gremial Nacional**, 9 de abril de 2026.
28. Defensoría del Pueblo. (2024). Los contrastes de la realidad humanitaria. Defensoría del Pueblo de Colombia.
29. Defensoría del Pueblo. (2026, 25 de abril). Escalada de ataques con artefactos explosivos y acciones armadas en Cauca y Valle del Cauca demanda medidas de protección para la población civil. Defensoría del Pueblo de Colombia.
30. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Socialización Resultados Medición del Desempeño Institucional, vigencia 2024. Dirección de Gestión y Desempeño Institucional.
31. DANE. (2026). Boletín Técnico: Ocupación informal y seguridad social, trimestre octubre-diciembre 2025. Gran Encuesta Integrada de Hogares. DANE.
32. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional y Departamental (EDI-EDID) 2024. Boletín técnico, 12 de diciembre de 2024. DANE.
33. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). Comenzó la etapa de entrega de resultados del Censo Económico Nacional Urbano: Colombia tiene 2.005.613 unidades económicas en las zonas urbanas del país. Boletín de prensa, 11 de noviembre de 2025. DANE.
34. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares — ENTIC Hogares 2024. DANE.

35. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026a). Principales indicadores del mercado laboral: febrero de 2026. DANE.
36. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026b). Producto Interno Bruto (PIB): IV trimestre 2025 preliminar. Boletín técnico, 16 de febrero de 2026. DANE.
37. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026c). Productividad Total de los Factores (PTF) 2025pr. Boletín técnico, 31 de marzo de 2026. DANE.
38. Departamento Nacional de Planeación. (2024). Informe final de la Misión de Descentralización. DNP.
39. Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial. DNP.
40. El Tiempo. (2026, 27 de abril). Balance de orden público en Cauca, Valle y Nariño: cuándo y dónde se registraron los 31 ataques reportados por las Fuerzas Militares. El Tiempo.
41. Fundación Ideas para la Paz. (2026). Informe sobre dinámica de grupos armados a diciembre de 2025. FIP.
42. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2026). Informe de gestión anual 2025. IGAC.
43. Invamer. (2025). Invamer Poll #167. Encuesta de opinión pública, última medición de 2025.
44. IMD. (2025). World Competitiveness Ranking 2025. IMD World Competitiveness Center.
45. Kaspersky. (2025, 10 de septiembre). Ataques con mensajes falsos aumentan 85 % en América Latina: más de 1.2 mil millones de casos detectados. Kaspersky.
46. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2026). Informe de gestión 2025. Minciencias.
47. Ministerio de Defensa Nacional. (2025). Logros de la Política de Defensa y Seguridad. Cifras con corte a diciembre de 2025.
48. Ministerio de Minas y Energía. (2021). Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector minero energético: PIGCCme 2050. Ministerio de Minas y Energía.
49. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2025). Boletín

trimestral de las TIC: primer trimestre de 2025. MinTIC.

50. Murcia, J. D. (2026, 23 de abril). Sector público desplaza al agro y la industria, y ahora es el segundo mayor empleador. La República.
51. Naturgas. (2025). Inversiones y aportes de la industria del gas natural en Colombia 2024. Asociación Colombiana de Gas Natural.
52. Naturgas. (2025, 5 de diciembre). “Estamos operando al límite y sin margen de maniobra”: Naturgas advierte que en 2026 se agravará el suministro de gas natural en Colombia. Naturgas.
53. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2024). Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia, 2023. UNODC.
54. OCDE. (2025). Corporate Tax Statistics 2025. OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/6a915941-en>.
55. Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 1485 de 2025.
56. Presidencia de la República de Colombia. (2026a). Decreto 0234 de 2026.
57. Presidencia de la República de Colombia. (2026b). Decreto 0369 de 2026.
58. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. (2025). Indicadores financieros sector vigilancia y seguridad privada 2024. Oficina Asesora de Planeación.
59. Sanabria Pulido, P., Rodríguez Caporalli, E., & Leyva Botero, S. (Eds.). (2025). Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización: Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia. Universidad Icesi.
60. TransUnion. (2024, 24 de octubre). 43.5 % crecen los intentos de fraude digital en Colombia. TransUnion.
61. The Heritage Foundation. (2026). 2026 Index of Economic Freedom: Colombia. The Heritage Foundation. https://static.heritage.org/index/pdf/2026/2026_index_of_economic_freedom_colombia.pdf
62. Transparency International. (2026). Corruption Perceptions Index 2025. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>
63. Tax Foundation. (2025). International Tax Competitiveness Index 2025. Tax

Foundation.

64. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. (2026). Estimación desagregada de la evasión al Sistema de Protección Social. UGPP.
65. Unidad de Planeación Minero-Energética. (2025). Plan Indicativo de Expansión de la Generación 2025-2039. UPME.
66. Unidad para las Víctimas. (2026). Registro Único de Víctimas con corte a diciembre de 2025.



AGENDA DEL SECTOR PRIVADO AL PRÓXIMO GOBIERNO

2026 - 2030



 **CONSEJO
GREMIAL
NACIONAL**

Junio de 2026