



Comun I - Dra Amparo Calderon

Bogotá D.C., viernes, 29 de junio de 2018

SGT



Al responder cite este Nro.
20184100405691

Sec Com I

Doctor:

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso Código postal 111711

Ciudad.

258 de 2013 cámara

Asunto: Concepto de Proyecto de ley 182 de 2017 Senado "Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia".

Estimado Secretario,

En atención a la solicitud de concepto sobre el proyecto de ley del asunto, este Departamento Administrativo en el marco de sus competencias presenta sus respetuosas observaciones, comentarios y sugerencias en los siguientes términos:

1. Aspectos generales

1.1. Consideraciones técnicas

Es pertinente mencionar que la iniciativa legislativa debe partir de un análisis profundo de la situación actual de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) para identificar las principales problemáticas que enfrentan estos esquemas asociativos y, así considerar si su conversión a Región Entidad Territorial (RET) contribuye al mejoramiento de dichas dificultades. Por lo que es fundamental como parte del análisis hacer un balance de los resultados de las experiencias de las RAP, Región Central, Pacífico y Caribe considerando los impactos institucionales y fiscales que se han evidenciado y que podrían presentarse en la conversión a RET.

A propósito de la regulación de las RAP de que trata el artículo 307¹ Constitucional, la idea de asociatividad por definición es un concepto dinámico que requiere flexibilidad en su momento de aplicación, dado que tiene por objeto facilitar la creación de economías de escala, generación de sinergias, y alianzas competitivas en los territorios que la integran. En este sentido, al prever la posibilidad de convertirse en entidades territoriales, les restringe la posibilidad de responder rápidamente a dinámicas de trabajo mancomunado, integrado y conjunto. Es decir, en tanto la creación de una RET constituye una estructura y una financiación rígida, como la de entidades territoriales legalmente estipuladas y reguladas, la figura podría no acomodarse a las necesidades de los territorios que la integran.

¹ Artículo 307 Constitución Política dispone lo siguiente: "La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región".



Si bien es cierto que en las discusiones actuales de política pública se reconoce la importancia de impulsar y avanzar en la concreción de una visión integral como estrategia para la superación de las inequidades socioeconómicas y territoriales, una iniciativa de fortalecimiento regional debería dirigirse a precisar el alcance de los niveles supradepartamentales y su relación con los demás esquemas asociativos considerados en el ordenamiento jurídico colombiano, antes de la creación de regiones como entidades territoriales.

De optarse por la constitución de las regiones como entidades territoriales es pertinente analizar las funciones y atribuciones en el marco de la estructura político-administrativa del Estado, su aporte a los objetivos de desarrollo territoriales y las formas de articulación con otros niveles territoriales, la regulación y mecanismos de coordinación y articulación de los instrumentos de planeación de escala supramunicipal, por ejemplo, el fortalecimiento del ordenamiento ambiental y el ordenamiento rural a nivel regional, Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). De igual forma, es importante aclarar las competencias que tendrían los distintos niveles de gobierno con la aparición de las RET, como un nuevo nivel supradepartamental. Lo anterior atendiendo al problema ya existente sobre las competencias municipales, departamentales y nacionales.

Ahora bien, la iniciativa legislativa propone la adopción de una regulación específica que contribuya a superar estas tensiones, que, a juicio del DNP, requiere garantizar la autonomía territorial, definir mecanismos para la armonización y coordinación entre las entidades territoriales y superar la duplicidad de funciones y la falta de coherencia normativa en la aplicación de los instrumentos de planeación en los territorios.

Respetuosamente es importante indicar que se observa en la propuesta un vacío frente a la participación de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales en la definición de las políticas e instrumentos de las RET, desconociéndose una de las premisas básicas de la asociatividad y de la construcción colectiva de largo plazo.

1.2. Observaciones jurídicas

Desde el punto de vista jurídico se considera respetuosamente que el proyecto de ley podría presentar algunas dificultades de constitucionalidad, relacionadas con la posible vulneración de la iniciativa legislativa privativa del ejecutivo, el desconocimiento de la restricción de destinar recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) a las entidades territoriales, la ausencia del concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) frente al proyecto de ley de regiones y la posible vulneración de las normas constitucionales que definen los funcionarios y entidades facultados para presentar iniciativas legislativas al Congreso de la República, situaciones que nos permitimos desarrollar a continuación:

1.2.1. Posible vulneración de la iniciativa legislativa privativa del ejecutivo

De conformidad con el artículo 347 de la Constitución Política solo el Gobierno nacional está habilitado para definir al momento de preparar el presupuesto, en relación con los gastos previamente decretados por ley, cuáles de estos son factibles de ser incorporados en la respectiva ley de PGN, por lo tanto resultaría contrario a la norma constitucional, las disposiciones de los artículos 6 y 13 del proyecto de ley mediante los cuales se generan obligaciones al Gobierno nacional de incorporar, anualmente partidas presupuestales en la ley PGN con destino a las RAP y RET, respectivamente, para financiar inversión y funcionamiento.

Restricción similar también se encuentra en el artículo 154 de la Constitución Política que dispone que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, así como las leyes que fijan las rentas nacionales y gastos de la administración (presupuesto nacional); reserva de iniciativa gubernamental contenida también en el artículo 142, numeral 7, de la Ley 5 de 1992, disposición orgánica del reglamento del Congreso de la República.



Adicionalmente, el artículo 39 de Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) prescribe que los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y del ministro del ramo en forma conjunta.

Por otra parte, la estrategia de regionalización del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se pretende crear mediante el parágrafo del artículo 13 del proyecto de ley a partir de las asignaciones presupuestales para las regiones, implica modificar la Ley 152 de 1994, orgánica del PND, que requiere iniciativa del Gobierno nacional por disposición del artículo 154 de la Constitución Política y artículo 142, numeral 1, de la Ley 5 de 1992.

A su vez, por disposición del inciso 2 del artículo 360 de la Constitución Política, la modificación de la Ley 1530 de 2012, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR), requiere iniciativa del Gobierno nacional. De esta forma, podría resultar contrario a esta disposición la propuesta del artículo 7 del proyecto de ley que modifica los artículos 25 y 36 de la Ley 1530 de 2012, para facultar a las RAP a presentar proyectos de inversión ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) respectivos y permitir que la secretaría técnica del OCAD donde se establezca la RAP sea ejercida por ellas mismas.

Disposición que por demás al ser introducida sin tener en contexto el artículo 36 de la Ley 1530 de 2012, afectaría la regulación de todo el sistema, dado que el artículo 36 mencionado, establece la regla general para ejercer la secretaría técnica de los OCAD departamentales, respecto de los recursos de los fondos regionales de desarrollo y de compensación.

1.2.2. Posible vulneración de norma orgánica que restringe destinar recursos del PGN a entidades territoriales por fuera del SGP

En el PGN solo se incluyen partidas para las entidades territoriales en virtud de las normas constitucionales y legales que desarrollan el Sistema General de Participaciones (SGP), por lo que no resulta posible destinar recursos del PGN para financiar competencias propias de las entidades territoriales diferentes a las del SGP, salvo apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales, según se señala en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, condición que respetuosamente se sugiere revisar.

1.2.3. Ausencia de concepto de la COT frente al proyecto de ley de regiones.

El artículo 307 de la Constitución Política exige que el proyecto de ley mediante el cual se establecen las condiciones para la conversión de las regiones en entidades territoriales cuente con concepto de la COT, el cual aún no se ha presentado.

1.2.4. Posible vulneración de la facultad de presentación de iniciativas legislativas

En los artículos 154 y 156, entre otros, de la Constitución Política y en especial el artículo orgánico 140 de la Ley 5ta de 1992, se precisan los funcionarios y entidades con iniciativa legislativa, dentro de los cuales no se incluyen a los Gobernadores, por lo que no resulta ajustado a la Constitución el numeral 2 artículo 9, del proyecto, que faculta a los Gobernadores a presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual una región en particular se convierte en entidad territorial.

2. Consideraciones finales y recomendaciones

Con el propósito de blindar el proyecto de ley de futuras discusiones sobre su constitucionalidad en trámite y en aspectos de fondo, respecto de algunas de sus disposiciones, el DNP recomienda retirar aquellas normas



identificadas con implicaciones de contrariedad con la Constitución Política, y a normas orgánicas relacionadas con la iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional, en especial aquellas que disponen la obligación de incluir partidas en el PGN para financiar la inversión y funcionamiento de las RAP y RET, aquellas que modifican el SGR, las normas sobre preparación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y sobre la facultad de presentación de iniciativas legislativas, o al menos frente a este último aspecto señalar de manera clara quién, de aquellos facultados por la Constitución Política para presentar iniciativas legales, podría presentar el proyecto de ley por medio del cual una RAP se transformaría en una RET.

Para finalizar, el DNP comparte la filosofía de la iniciativa legislativa, en el sentido de avanzar hacia una estrategia regional de diseño y ejecución de políticas públicas dado que supone un alcance supradepartamental de problemáticas que desbordan los niveles intermedios de gobierno y, a su vez, profundiza el proceso de descentralización y fortalece la autonomía territorial. Sin embargo, de manera respetuosa se sugiere excluir del texto del proyecto de ley aquellas disposiciones identificadas como contrarias a normas constitucionales y orgánicas que pudieran afectar su constitucionalidad.

En los anteriores términos se atiende la solicitud de concepto del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en proporcionar toda la información requerida para el ejercicio del control político que le corresponde realizar al Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

SANTIAGO MATALLANA MÉNDEZ
Subdirector General Territorial

Elaboró: Javier Pérez Burgos - Director de la DDDR / Julián Aguilar Ariza - OAJ
Revisó: Geovanny Rodríguez L., Jefe de OAJ