

2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad



Radicado: 2-2020-055690

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2020 12:36

Radicado entrada  
No. Expediente 49139/2020/OFI

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Orgánica 51 de 2020 Cámara ?Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación - PAP?.**

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley Orgánica del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley Orgánica, de iniciativa parlamentaria, según su artículo 1, busca establecer disposiciones *“para la organización de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) como esquemas asociativos territoriales; la definición de un régimen político, administrativo y fiscal; desarrollar el marco institucional para el desarrollo territorial y la armonización del ordenamiento territorial con las entidades competentes”*.

Con dicha finalidad, el articulado define (i) principios y requisitos para su conformación de las PAP; (ii) las competencias y funciones de las provincias; (iii) los instrumentos de planeación; (iv) los órganos de dirección, administración y participación; (v) la financiación, patrimonio y renta; (vi) el control fiscal, de gestión y jurisdiccional de la PAP y; (vii) su pertenencia en más de un esquema asociativo territorial.

**1. Observaciones generales**

**1.1. No existe claridad en el propósito y fundamento de la iniciativa**

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

De manera inicial, el proyecto de ley señala como fundamento normativo para su expedición lo siguiente: *“El Congreso de Colombia en uso de sus facultades en especial las establecidas en la Constitución Política de Colombia Art. 286, en la Ley 1454 de 2012 de Ordenamiento Territorial art.16, y otras normas”*.

Al respecto, se hace necesario corregir el año de la Ley 1454<sup>1</sup>, pues la misma fue promulgada en el 2011 y no en el 2012. Por otro lado, resulta extraño que el Congreso utilice como fundamento de la expedición de la ley el artículo 16 de la referida Ley 1454, pues eso sugiere que se estaría en ejercicio de la potestad reglamentaria, la cual recae en cabeza del Presidente de la República, conforme reza el artículo 189-11 de la Constitución Política, lo que resultaría inconstitucional por vulnerar ese artículo en concordancia con el artículo 136-1 que prohíbe al Congreso de la República inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Ahora bien, los artículos 3 y 4 del Proyecto definen la naturaleza jurídica y principios de las provincias, haciendo remisión a los artículos 3 y 4 de la Ley 1452 de 2011. Así las cosas, es fundamental que se verifique si lo que se quiere es reglamentar el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011, lo cual sería inconstitucional, como ya se expresó, o si lo que se pretende es legislar de manera novedosa aspectos adicionales a los contenidos en esa Ley. En caso de ser esto último su propósito, se sugiere tener en cuenta lo siguiente:

- De los artículos 286 y 287 de la Constitución Política se desprende que (i) la ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley y; (ii) será la ley orgánica de ordenamiento territorial la que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- La ley 1454 de 2011 en el artículo 16 señala el procedimiento para constituir provincias administrativas y de planificación y el artículo 17 consagra su naturaleza y funcionamiento como esquema asociativo. Luego, en general, las normas orgánicas de ordenamiento territorial están contenidas en la Ley 1454 referida.
- Actualmente, las iniciativas legislativas que tienen incidencia sobre el modelo de descentralización fiscal y administrativo del país se encuentran fragmentadas y en consecuencia cualquier regulación legal nueva debería evitar una mayor segmentación.
- Las leyes 1955 y 1962<sup>2</sup> de 2019 han creado Comisiones para analizar el asunto territorial, de las que se esperan prontas propuestas respecto de: i) el sistema tributario territorial, ii) el Sistema General de Participaciones, y iii) la descentralización y distribución de competencias entre niveles territoriales de gobierno.

Por lo anterior, se sugiere revisar el articulado del proyecto de ley con el fin de identificar cual está modificando los artículos de la Ley 1454 de 2011 y cual está regulando aspectos nuevos y distintos, en un ejercicio que busque más bien la complementación de esa ley referente a las provincias administrativas y de planificación. Y sin perjuicio de lo anterior, se solicita evaluar la posibilidad de esperar los resultados de la Comisiones sobre Ordenamiento Territorial para determinar el contenido de podrán ser abordados por las iniciativas legislativas en materia de ordenamiento territorial.

## 1.2. Naturaleza jurídica de las provincias administrativas y de planificación

<sup>1</sup> Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones."

<sup>2</sup> 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 C. P.

En lo que respecta al artículo 3 del Proyecto, se sugiere tener en cuenta que desde los territorios se han presentado permanentes consultas a este Ministerio y a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado respecto a la naturaleza jurídica de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) PAP, y en general de los esquemas asociativos relativo a su inscripción o no dentro del modelo de descentralización. Por tal motivo, este Ministerio sugiere elevar a rango legal orgánico la postura que sobre este tema ha sostenido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>3</sup>, así:

*“Bien cabe concluir que las RAP emergen, en la ley 1454 de 2011, como entidades descentralizadas de carácter especial, dado el amplio alcance que en dicha ley se da al principio de descentralización. Con todo, siguiendo la definición y los rasgos distintivos que les atribuye la ley, para ser más precisos ha de entenderse que las regiones administrativas y de planificación – RAP son “esquemas asociativos territoriales” o “instancias de integración territorial” de origen departamental que dan lugar a personas jurídicas de derecho público de naturaleza asociativa del orden territorial.”*

Así las cosas, podría complementarse el artículo 3 del Proyecto en el sentido de manifestar que “Las Provincias administrativas son entidades de derecho público, **descentralizadas**, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman”.

### 1.3. Competencias y funciones de las provincias (artículo 12 y 13)

Los artículos 12 y 13 de del Proyecto de Ley señalan cuales son las competencias y funciones de la PAP, así:

<p><b>“Artículo 12°. Competencias de las Provincias. Son competencias de la Provincia, prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones para el desarrollo rural, y la gestión ambiental, la comunicación vial y el transporte, la interconexión y fortalecimiento de centros poblados rurales y corregimientos que dinamicen relaciones intermunicipales o con corredores estratégicos, a través de acciones administrativas propias o delegadas por el nivel departamental y nacional, ejecutar obras de interés común a dos o más Municipios en el territorio provincial y las que complementen las competencias de los municipios, cumplir funciones de planificación y ordenamiento territorial de carácter supramunicipal con el propósito de procurar el desarrollo integral de sus territorios”.</b></p>	<p><b>“Artículo 13°. Funciones de las Provincias. Para el desarrollo de sus competencias las Provincias Administrativas y de Planificación podrán ejercer las siguientes funciones, actuaciones, actividades, potestades, que deberán ser llevadas a los instrumentos internos de administración como los reglamentos y estatutos:</b></p> <p>a) Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial.</p> <p>b) Identificar y regular hechos provinciales de conformidad con lo establecido en la presente ley, el proyecto de constitución de la provincia y la realidad de los municipios que la conforman.</p> <p>(...)”</p>
---	---

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011 define la competencia como “(...) la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”. De lo anterior, se concluye que las competencias son instrumentales a las funciones o responsabilidades, por lo que se sugiere revisar la redacción de los artículos señalados, pues pareciere que las funciones son instrumentales a las competencias.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Augusto Hernández Becerra. Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil once (2011). Rad. No. : 11001-03-06-000-2010-00078-00. Número interno: 2017

#### 1.4. Atribuciones básicas de Junta Provincial

El literal d) del artículo 20 del Proyecto de Ley establece que una de las atribuciones en materia fiscal de la Junta Provincial es “ d) En materia fiscal: la expedición anual del presupuesto anual de Ingresos y Gastos de la Provincia, aprobar el plan de inversiones y el presupuesto anual de rentas y gastos de la provincia; **con propósitos de fortalecimiento de las capacidades fiscales de los municipios que la integran y de la provincia misma, unificar y/o armonizar los sistemas tributarios locales**”.(negrillas fuera del texto)

Frente al aparte resaltado en negrilla, no es clara la expresión “*unificar y/ o armonizar los sistemas tributarios locales*”, por lo que se sugiere su revisión, aclaración y precisión. En todo caso, esta expresión podría ir en contravía de los principios y reglas que rigen el sistema tributario nacional, pues mientras la provincia no se edifique como entidad territorial, las competencias en materia tributaria estarán en cabeza de concejos y alcaldes. En este sentido, una provincia – esquema asociativo, no podría “unificar y/o armonizar” sistemas tributarios.

#### 1.5. Presupuesto de las provincias administrativas y de planificación

El artículo 27 del Proyecto de Ley establece:

*“Artículo 27. Presupuesto. Para el adecuado funcionamiento de las Provincias, anualmente se constituirá y aprobará el Presupuesto de ingresos y gastos”.*

Sobre este artículo, se sugiere precisar que el régimen presupuestal será el establecido en esta ley, y en lo no dispuesto en ellas, lo será el aplicable a los establecimientos públicos.

## 2. Impacto fiscal

Frente a la financiación de la iniciativa, el artículo 25 del Proyecto de Ley señala:

*“Artículo 25. Fuentes de financiación. Las provincias administrativas y de planificación deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la ley 617 de 2000, la ley 819 de 2003.*

*El patrimonio y rentas de las Provincias estará constituido por:*

*a) El producto de la sobretasa hasta del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Provincia Administrativa de Planificación, previa determinación de los alcaldes pertenecientes a la Junta Provincial.*

*(...)”*

Respecto de esta fuente de financiación, es importante destacar que una sobretasa sobre el avalúo catastral implicaría, en la práctica, una nueva carga tributaria para el contribuyente, la cual sería desproporcionada a la luz de la crisis generada por la pandemia del Covid-19, y teniendo en cuenta las tarifas efectivas del impuesto predial que se cobran en el territorio nacional.

Asimismo, considerando las cifras disponibles de avalúos catastrales y recaudo de impuesto predial correspondientes a la vigencia 2018, en promedio, para la totalidad de distritos y municipios del país, la tarifa efectiva convergió al 5x1000. Ahora bien, discriminado por la tipología de grupos de municipios de la medición de desempeño municipal, **una sobretasa del**

**2x1000 sobre el avalúo, significaría incrementos porcentuales en la tarifa efectiva en un rango comprendido entre 33% y 64%, y los incrementos serían más acentuados en los municipios que tienen menor capacidad fiscal e institucional.** Adicionalmente, la propuesta mencionada resulta contraria a los preceptos establecidos en la Ley 1995 de 2019<sup>4</sup> que limitó el incremento anual del impuesto predial unificado.

Con el fin de estimar el impacto fiscal, se tienen en cuenta los siguientes datos:

- Se considera el avalúo catastral estimado para la vigencia 2018 por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Para guardar consistencia con lo anterior, y para efectos de determinar el tamaño relativo del impacto fiscal con respecto al recaudo predial de los distritos y municipios, se tiene en cuenta la información del recaudo correspondiente al cierre de la vigencia 2018.
- Con el objetivo de identificar los efectos diferenciales, los resultados se discriminan por categoría presupuestal, categoría de ruralidad y grupos de municipios según las dotaciones iniciales de la medición de desempeño municipal.
- Para fines de presentación, los resultados se expresan a precios del año 2020, deflactando según la inflación causada en 2019 y la proyectada para 2020.

De acuerdo con lo anterior, **el Proyecto de Ley podría generar un impacto fiscal de \$2,9 billones por vigencia fiscal;** esto en un escenario en el cual cada distrito o municipio participe en el PAP. El impacto fiscal recaería mayoritariamente sobre las entidades territoriales que concentran la mayor proporción del recaudo del impuesto predial en el país, puesto que sus avalúos catastrales son significativamente superiores a los del resto de territorios.

En este sentido, el 63% del impacto fiscal recaería en municipios correspondientes a la categoría Especial y 17% a los de primera categoría. Para las demás categorías presupuestales la participación del impacto fiscal estaría comprendida en un rango entre el 2% y 9%, tal y como se muestra en el Cuadro No. 1.

**Cuadro 1 - Impacto fiscal estimado**

Categoría Presupuestal	Impacto fiscal	% total
<b>ESP</b>	<b>1.875.950</b>	<b>63%</b>
<b>1</b>	<b>512.272</b>	<b>17%</b>
<b>2</b>	<b>131.223</b>	<b>4%</b>
<b>3</b>	<b>64.752</b>	<b>2%</b>
<b>4</b>	<b>66.318</b>	<b>2%</b>
<b>5</b>	<b>58.146</b>	<b>2%</b>
<b>6</b>	<b>282.762</b>	<b>9%</b>
<b>Total</b>	<b>2.991.424</b>	<b>100%</b>

Valores en Millones de Pesos

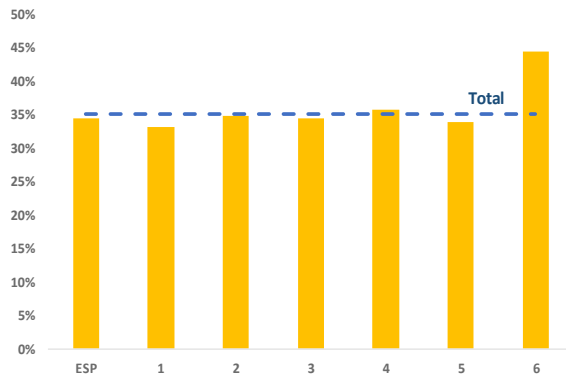
**Fuente:** Estimaciones Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del IGAC, Secretarías de Hacienda y el Formulario Único Territorial - FUT

<sup>4</sup> "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <<Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad>>".

Aunque a nivel agregado el impacto fiscal estimado estaría concentrado en los distritos y municipios de mayor capacidad financiera, la propuesta del Proyecto de Ley es claramente regresiva desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal.

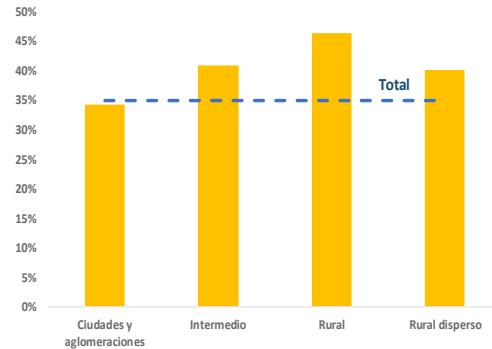
Prueba de ello es el impacto fiscal derivado de la financiación de las PAP con respecto al impuesto predial efectivamente recaudado, pues sería significativamente superior en las entidades de menor categoría presupuestal, en los municipios con mayor grado de ruralidad y en los municipios de menores dotaciones iniciales según la medición de desempeño municipal, conforme se muestra en los gráficos 1, 2 y 3. Dicho de otra forma, la sobretasa del 2x1000 sobre el avalúo catastral para financiar las provincias administrativas, erosionaría un monto significativo de recursos que actualmente respalda la estructura de gastos de municipios que típicamente exhiben altos niveles de dependencia fiscal y demandan mayores niveles de inversión social (comportamiento intensificado por las implicaciones presupuestales que ha tenido la pandemia del COVID-19).

**Gráfico 1**  
Impacto fiscal con respecto a recaudo de predial (%)  
Por categoría presupuestal



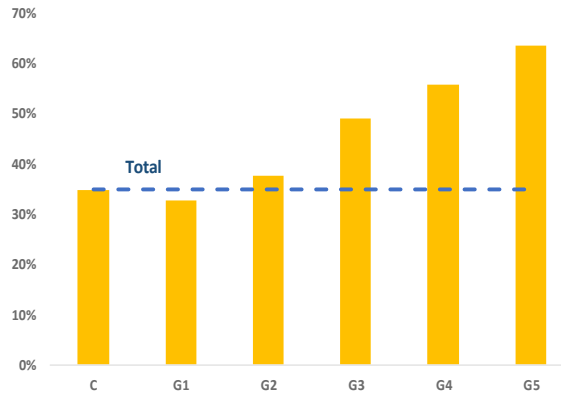
**Fuente:** Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 2**  
Impacto fiscal con respecto a recaudo de predial (%)  
Por grado de ruralidad



**Fuente:** Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Gráfico 3**  
Impacto fiscal con respecto a recaudo de predial (%)  
Por nivel de dotación



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otro lado, el artículo 26 de la iniciativa establece:

*“Artículo. 26. Incentivos a la conformación de Provincias Administrativas y de Planificación. Con el fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad social, sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial, paz y convivencia previstos en la ley 1454 de 2011, la Nación y los Departamentos promoverán la conformación de Provincias Administrativas y de planificación a través de incentivos para que se asocien e integren Municipios de diferente categoría. El incentivo consistirá en la financiación del primer año de funcionamiento de la Provincia con equipo básico: Director ejecutivo, secretario y gestor de proyectos”.*

Si bien no se cuenta con información que permita medir el impacto fiscal asociado a esta disposición para las finanzas departamentales o nacionales, se infiere que el mismo podría ser significativo. Frente al impacto fiscal sobre los recursos de la Nación, se pone de presente la obligación consignada en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, según la cual en los proyectos de ley debe hacerse explícita la compatibilidad de las propuestas con el MFMP y se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para cubrirlos, lo cual no se observa en la propuesta normativa bajo análisis. Asimismo, se solicita que, en el establecimiento de este tipo de incentivos, se tengan en cuenta que existe una disponibilidad limitada de recursos públicos, por lo que las decisiones que impliquen nuevas erogaciones deben ser responsables frente a esta realidad.

### III. Conclusiones

Este Ministerio considera que en general los mecanismos de asociatividad son deseables para contribuir al desarrollo territorial en el marco del Pacto por la Descentralización del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, este objetivo no debe significar la creación de nuevas estructuras administrativas y debe procurar reducir posibilidades en materia de inversión. En consecuencia, solicita expresamente la eliminación de los artículos 25 y 26 del proyecto de ley por su impacto en las finanzas territoriales y nacionales, particularmente por los efectos considerables que traería sobre los contribuyentes en un contexto de crisis económica generada por la pandemia del Covid-19.

Respecto del resto del articulado, se reitera la necesidad de revisar el propósito de cada artículo, así como propender por no atomizar todavía más la regulación de asuntos territoriales y esperar los resultados de la Comisiones sobre Ordenamiento

<sup>5</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 819 de 2003. “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones:

Territorial para generar una regulación ordenada y que efectivamente contribuya a la solución de las problemáticas sobre esta materia.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto, especialmente a los artículos objeto de análisis y comentarios. En todo caso, reitera la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTINEZ**

Viceministro General

DAF/OAJ

UJ-2306/2020

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dra. Amparo Yaneth Calderon Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co