

Bogotá, 30 de julio de 2019

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidente
MESA DIRECTIVA
Cámara de Representantes del Congreso de la República
Bogotá D.C

1

Asunto: Proyecto de Ley No. ____ de 2019 “Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación - PAP”

Respetado Presidente,

En mi condición de Representante de la Cámara del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca expedir las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación, desarrollo así el artículo 321 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 16 de la ley 1454 de 2011.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Congreso de la República

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY _____ DE 2019 CÁMARA

Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación PAP

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,

ORDENA:

CAPÍTULO I

Principios

Objeto, naturaleza, competencias y funciones

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación 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.

Artículo 2°. *Objetivo de la Provincia.* Las Provincias Administrativas y de Planificación tendrán por objetivo la planificación del desarrollo territorial, social, económico de territorio que lo conforma, promover las relaciones supramunicipales y la integración rural urbana bajo un enfoque de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural así como la coordinación de las acciones tendientes a organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, el desarrollo rural y la gestión ambiental, a través de la ejecución de obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal.

Artículo 3°. *Naturaleza jurídica.* Las Provincias administrativas son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman (Art. 17 de la Ley 1454 de 2011).

Artículo 4°. *Principios.* Para el establecimiento de Provincias en Colombia se reconocerán y aplicarán los principios contenidos en el art. 3 de la Ley 1454 de 2011 como son:

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

4. Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.

5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

9. Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.

10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.

11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.

13. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.

15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

17. **Multiétnicidad.** Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.

CAPÍTULO II Conformación y Hechos Provinciales

Artículo 5°. Constitución. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación, siguiendo lo indicado en el artículo 4 de la presente ley. Podrán integrar las PAP los resguardos indígenas y los consejos comunitarios reconocidos por ministerio del interior como entidades territoriales y que guarden continuidad territorial con un municipio integrante de la provincia.

5

También podrán participar de la conformación de las Provincias Territorios Indígenas y de Negritudes que estén reconocidos por el Ministerio de Interior, según lo que define el art. 321 de la Constitución Política.

Parágrafo 1º. Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional. (Art. 16 de la Ley 1454 de 2011).

Artículo 6. Conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación. De acuerdo con lo ordenado por la Constitución y la ley 1454 de 2011, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas crear las Provincias Administrativas y de Planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios previa autorización de los correspondientes concejos municipales.

En el caso de los Territorios Indígenas y Negros que deseen vincularse a una Provincia mediará la decisión que se deba tomar a través de sus autoridades según sus usos y costumbres. Su autoridad hará parte de la Junta Directiva de la Provincia.

Parágrafo Transitorio: Las entidades territoriales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley, estén asociados bajo el esquema de PAP podrán continuar bajo la figura, manifestando el interés de continuar conformados en provincias mediante acta firmada por los alcaldes de los municipios que integran la provincia a la respectiva Asamblea Departamental, ratificado mediante ordenanza por esta misma entidad y con copia de la ordenanza de creación y ratificación de la provincia a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República.

Artículo 7. Trámite para su conformación. Para el eficaz cumplimiento de lo determinado en el artículo anterior, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

- a) Los promotores de las provincias administrativas y de planificación elaborarán el proyecto de constitución en donde precisen como mínimo: los municipios que pretenden integrarla, los hechos provinciales que justifican su creación y la voluntad política para su conformación.
- b) El proyecto se entregará a los respectivos Concejos Municipales para que autoricen la participación del municipio en la provincia administrativa y de planificación mediante acuerdo municipal.
- c) Los alcaldes de los municipios que integrarán las provincias administrativas y de planificación y el Gobernador hará entrega a la Asamblea Departamental de los diferentes acuerdos municipales y del proyecto de constitución a la Asamblea.
- d) La Asamblea Departamental Procederá al estudio y los respectivos debates.
- e) La Asamblea Departamental, mediante ordenanza autorizará la constitución de la provincia administrativa y de planificación.

Artículo 8°. Jurisdicción y domicilio. La jurisdicción de cada Provincia corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio que se acuerde entre los municipios que integran la provincia. Podrá disponerse de sedes alternas.

Artículo 9. Adhesión de Nuevos Municipios a una Provincia. Para el ingreso de un nuevo Municipio a una provincia ya constituida la Asamblea Departamental mediante ordenanza anexará el nuevo municipio integrante, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos para la Constitución de la Provincia. Con este propósito de deberá seguir el siguiente trámite:

1. Solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores.
2. Autorización de los correspondientes concejos municipales a la Asamblea Departamental de su interés de adherirse.
3. Contar con el visto bueno de la Junta Provincial a la cual se quiere adherir el nuevo Municipio.
4. Aprobación de la mayoría de los votos mediante consulta popular a los habitantes de los municipios interesados y que la participación ciudadana haya alcanzado el 10% de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Artículo 10. Hechos provinciales. Los Hechos Provinciales constituyen el fundamento, y justificación para la constitución de una Provincia y corresponden a fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos y administrativos, que sean comunes, afecten o impacten simultáneamente a los municipios de la unidad territorial que desea conformarse como provincia administrativa y de planificación.

Artículo 11. Criterios para la determinación de los hechos provinciales. Para darle sustento a los fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos o administrativos, que constituyen un hecho provincial, se desarrollarán los siguientes criterios:

1. **Contexto geográfico:** Identificación de las características geográficas del territorio que tiene como propósito constituirse en Provincia, con el propósito de establecer los elementos comunes y diferenciadores de carácter físico espacial.
2. **Alcance territorial.** El impacto del fenómeno sobre el territorio y su cobertura espacial, bajo la consideración de sus costos y beneficios, cubre la escala provincial.
3. **Eficiencia económica.** El impacto de proyectos o acciones para intervenir el fenómeno sobre la estructura de los municipios que integran la provincia para generar nuevas economías de escala.
4. **Capacidad financiera.** Se requiere de inversiones que superen las capacidades locales individuales para llevar a cabo, las acciones, actuaciones o funciones que sean necesarias para intervenir en el fenómeno, que determine el hecho provincial.
5. **Capacidad técnica.** Es necesario que, las funciones, obras o servicios que se determinen sean necesarios para intervenir en el fenómeno, por su complejidad técnica o tecnológica, naturaleza de los recursos materiales, por los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en un nivel que supere las municipalidades.
6. **Organización político administrativa.** El soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho provincial debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia administrativa más idónea y eficaz para entender y atender el problema o situación desequilibrante.
7. **Impacto social.** El fenómeno o hecho provincial incide en la población y en la comunidad.
8. **Protección al Ambiente.** Requiere la atención y cuidado para determinar acciones que garanticen un ambiente sano, sostenible y sustentable de manera armónica y organizada entre los municipios que tienen y comparten recursos ambientales a lo largo de sus territorios.

CAPITULO III

Competencias y funciones de las provincias

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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

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.

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:

- a) Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial.
- 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.
- c) Gestionar lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental para la respectiva provincia.
- d) Propender por la coherencia y articulación de la planeación y el ordenamiento territorial entre los municipios que conforman la provincia.
- e) Establecer los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en coordinación con el Departamento, las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios.
- f) Ejercer la vigilancia, la supervisión, el control a la planificación territorial y la gestión predial que los municipios asociados acuerden.
- g) Liderar la gestión y ejecución de proyectos y obras previstas en los planes y componentes de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, en especial aquellas que impacten a dos o más municipios de la provincia.
- h) Participar en la gestión de los componentes programáticos de los Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas y Planes de Manejo de las Áreas Protegidas presentes en la totalidad de la jurisdicción o en parte de las provincias.
- i) Organizar en las condiciones permitidas conjuntamente la prestación de servicios públicos domiciliarios, de salud y educación.
- j) Gestionar y ejecutar los proyectos de ámbito provincial previstos en el Plan Estratégico Provincial
- k) Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sea de interés de los municipios.
- l) Ejecutar obras y proyectos de carácter provincial cuando sea parte de su función.
- m) Promover la generación de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las entidades territoriales que conforman la provincia.
- n) Suscribir contratos o convenios plan a ejecutarse en los municipios de la provincia administrativa y de planificación.
- o) Gestionar ante el Gobierno Nacional y Departamental la delegación de competencias diferenciadas en aquellas funciones que la provincia esté en capacidad de administrativa de asumir.

- p) Elaborar, en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales, planes de transporte que comprenda la totalidad, dos o más municipios de su jurisdicción.
- q) Gestionar recursos de cofinanciación de cooperación tanto internacional, como nacional, departamental, provincial, municipal; además de la conformación de alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos.
- r) Diseñar, impulsar y ejecutar planes, programas y proyectos que permitan la integración de la ruralidad posibilitando mejorar la calidad de vida de los habitantes de las veredas y corregimientos, a través de la priorización en vías terciarias, la implementación de infraestructura, prestación y cubrimiento de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y de servicios públicos domiciliarios para un desarrollo rural integral.
- s) Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación provincial con la participación de actores internacionales, nacionales, departamentales, municipales.

CAPITULO IV **Instrumentos de planeación**

Artículo 14. Plan Estratégico Provincial. Las Provincias Administrativas y de Planificación contarán con un Plan Estratégico Provincial como un marco estratégico general de largo plazo con visión regional integrada; este plan les permitirá implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo provincial, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que integran las provincias. La formulación y aprobación del plan estratégico provincial, debe efectuarse en consonancia con los planes del nivel nacional, departamental, regional y Municipal en un horizonte de tiempo de 12 años.

Parágrafo 1º. La formulación del plan estratégico provincial, así como su seguimiento y evaluación, contará con la implementación y práctica de espacios, estrategias de participación ciudadana e integración de los sectores sociales, políticos, académicos y productivos, acorde a los expuesto en la Ley 1454 y en el art 4 Principios del ordenamiento territorial numeral 7) Participación, para lo cual contará con una estrategia de participación, promoción y divulgación de las diferentes etapas del Plan, con el fin de lograr la vinculación y apropiación del instrumento por parte de los ciudadanos de los diferentes Municipios.

Parágrafo 2º. El plan estratégico provincial tendrá un capítulo destinado al desarrollo rural integral con el que se fomenten las economías campesinas, la protección de cuencas hidrográficas, reservas naturales y se diagnostique la cobertura en educación, salud, vías y

las Tecnologías de la Información y las comunicaciones, con el que el gobierno nacional pueda optimizar el pago mediante obligaciones de hacer determinadas por ley.

Parágrafo 3°. Una vez formulado el Plan Estratégico y antes de pasar a aprobación de la Junta Provincial, el Consejo de Planeación lo revisará y producirá un concepto sobre su contenido, proyecciones y plan de inversiones, así como el proceso de participación ciudadana que se llevó a cabo. A la Junta Directiva debe llegar tanto el Plan Estratégico como el concepto del Consejo.

10

Artículo 15. Planes sectoriales y sociales. Con el fin de integrar acciones de diferentes sectores, se procederá a realizar articulaciones con los planes sectoriales de los diferentes niveles Nacional Departamental y Municipal que puedan ser desarrollados por la Provincia acorde a sus competencias y funciones con el fin de hacer una orientación estratégica que se vincule al Plan Estratégico de la Provincia. De igual forma se buscará integrar planes, programas y agendas sociales, gremiales y ciudadanas que posibiliten acciones de desarrollo conjunto entre el sector público, privado y social que desarrollen objetivos, políticas y estrategias en el marco de las competencias asignadas a las Provincias.

CAPITULO V

Órganos de Dirección, Administración y Participación

Artículo 16. Órganos de Dirección y Administración. Las provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un presidente de la Junta Provincial, del Director.

Artículo 15. Conformación de la Junta Provincial. La Junta Provincial estará conformada por los siguientes miembros:

- A. El gobernador o su delegado.
- B. Los representantes legales de las entidades territoriales que integren la respectiva provincia administrativa y de Planificación.
- C. Dos (2) Concejales Municipales designados democráticamente por los presidentes de dichas corporaciones públicas de elección popular de los Municipios que conforman la Provincia.
- D. Un diputado de la asamblea departamental, delegado por el presidente de esa corporación.
- E. Un representante del sector privado con actividad económica representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación. Elegido por el consejo provincial de planificación.
- F. Un representante de las organizaciones sociales con personería jurídica y sin ánimo de lucro con mínimo cinco años de existencia con actuación representativa en la

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación. Elegido por este consejo.

- G. Un representante de comunidades étnicas, en los casos que Pueblos Indígenas y/o Comunidades Negras integren la Provincia.

Parágrafo 1º. La junta provincial será presidida por uno de los alcaldes de los municipios que la conforman, designado por los miembros de la junta provincial.

Parágrafo 2º. La participación de los alcaldes en la junta provincial es indelegable.

Parágrafo 3º. La junta provincial podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias.

Artículo 17. Periodo. El periodo del Gobernador o su delegado, de los alcaldes, de los representantes de los concejos municipales, deberá coincidir con el periodo constitucional para el que fueron elegidos. En caso de reemplazo de los mismos por falta absoluta lo será por el resto del periodo. El representante del sector privado y el representante de las organizaciones sociales sin ánimo de lucro, serán reemplazados a la mitad del periodo constitucional de los demás integrantes de la junta provincial.

Artículo 18. Sesiones. Las Juntas Provinciales se reunirán de manera ordinaria y extraordinaria. Los estatutos definirán el número de sesiones y la forma de citación.

Artículo 19. Quórum y votación. Las reglas para sesionar, deliberar y tomar decisiones válidas, al interior de las juntas provinciales, serán las establecidas en los estatutos.

Artículo 20. Atribuciones Básicas de la Junta Provincial. La Junta Provincial llevará a cabo las actividades que le sean aplicables y tengan relación con sus competencias. Además de lo consignado en sus estatutos, deberán tener como mínimo los siguientes componentes básicos:

- a) **En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:** Declarar y adoptar los hechos provinciales, adopción del respectivo Plan Estratégico Provincial; definición y adopción de los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en articulación con el gobierno departamental; armonización del respectivo plan estratégico con los planes de desarrollo municipal de los municipios, el Plan de Desarrollo Departamental y los planes de ordenamiento ambiental con incidencia en su jurisdicción, a saber Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Manejo de Acuíferos, Planes de Manejo de las Áreas Protegidas; con propósitos de fortalecer la capacidad administrativa y de planeación de los municipios que la integran, unificar y/o armonizar los instrumentos de ordenación y gestión catastral; establecer en los estatutos el

procedimiento para elección, periodo y sesiones del Consejo Provincial de Planeación.

- b) **En materia de prestación de servicios públicos:** autorizar a la provincia cuando a ello hubiera lugar, en la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicios público así lo prevea a autorice e igualmente, autorizar a la Provincia la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas, o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de los municipios que la integran así lo ameriten.
- c) **En materia de obras de interés provincial:** proponer a los alcaldes miembros de la Provincia la presentación de proyectos de acuerdo ante los concejos municipales para, declarar de conformidad con el ordenamiento jurídico la declaratoria de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Estratégico Provincial el decretar el cobro de la contribución de valorización de acuerdo a los establecido en la ley.
- 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.
- e) **En materia administrativa:** autorizar al representante legal para celebrar convenios y contratos, como para celebrar las alianzas que requiera la entidad para su funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional; también delimitar los límites naturaleza y cuantía cuando sea necesario, la autorización al Director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesiones, según el ordenamiento jurídico, adopción o modificación de los Estatutos de la Provincia y de Planificación, aprobación la planta de personal al servicio de la provincia, así como las escalas de remuneración, autorización de la participación de la Provincia Administrativa y de Planificación en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes, nombramiento de director de la Provincia Administrativa y de Planificación.
- f) **En materia de conciliación:** cuando existiese un conflicto entre municipios pertenecientes a Provincia Administrativa y de Planificación o entre este esquema asociativo con otra de similar característica al que pertenezca algún municipio de hace parte de la Provincia, por la implementación del Plan estratégico Provincial, los alcaldes y miembros de la junta quedaran impedidos para votar o tomar decisiones respecto al tema en conflicto, y será la junta quien tome de decisión final en cuanto a la solución del mismo.

Parágrafo: Para el cumplimiento de las tareas propias de la Junta Directiva, esta podrá crear los Comités que considere pertinente los cuales se integran con funcionarios de los respectivos Municipios y entidades indígenas y negras en los casos pertinentes.

Artículo 21. De la presidencia de la Junta Provincial y sus atribuciones. La presidencia de la Junta Provincial deberá ser ejercida por uno de los alcaldes de los municipios miembros, y para el periodo que determine en los estatutos o reglamento interno según sea el caso. Las atribuciones que ejercerá quien ostente la presidencia deberán ser desarrolladas en los estatutos.

Artículo 22. De la Dirección de la Provincia Administrativa y de Planificación. La dirección de las provincias como esquema asociativo territorial y en calidad de entidad pública deberá ser ejercida por un Director Ejecutivo que será designado en la forma en que determinen los estatutos. El director será el representante legal de la Provincia Administrativa y de Planificación.

El Director Ejecutivo de la respectiva Provincia deberá presentar un Informe de Gestión anualmente, el cual deberá ser aprobado por la Junta Directiva.

Artículo 23. Del Consejo Provincial de Planeación – CPP- La Provincia Administrativa y de Planificación contará con un Consejo Provincial de Planeación. El Consejo estará integrado por las personas que designe la Junta Provincial de las organizaciones que se inscriban y que tengan presencia en el territorio Provincial. Dichos Consejos deberán estar integrados como mínimo por representantes de los siguientes sectores.

1. Ciudadanas (Veedurías, derechos ciudadanos, cívicas),
2. Ambientales (Ecológicas, del hábitat, recursos naturales),
3. Sociales (Comunales, comunitarias),
4. Campesinas (Organizaciones integradas por población residente en el área rural, con identidad cultural campesina y dedicadas a actividades agropecuarias),
5. Culturales (manifestaciones del arte, la literatura, historia)
6. DD.HH y Paz (Víctimas, desplazados, de defensa de derechos humanos, de reconciliación y paz)
7. Productivas (de los diferentes sectores económicos)
8. Poblacionales (Mujeres, jóvenes, tercera edad, LGTB)
9. Étnicas: Donde existan pueblos indígenas y negritudes

Parágrafo 1º. El Consejo de Planeación Provincial se reunirá por cuenta propia, de manera periódica y en especial para la construcción de los conceptos que debe emitir sobre el Plan Estratégico, Presupuesto e Informe de Gestión de la Provincia.

Las reglas generales de selección y procedimientos para su conformación, serán definidas en los Estatutos de cada Provincia; las específicas para su operación serán objeto de su reglamento interno.

Artículo 24. Funciones del Consejo Provincial de Planeación. Las siguientes son funciones del Consejo Provincial de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Estratégico Provincial.
2. Organizar y coordinar una discusión amplia a nivel de los municipios que integran la provincia, del proyecto del Plan Estratégico Provincial, mediante la organización de reuniones con la participación de los sectores que integran dicho Consejo, con el fin de garantizar la participación ciudadana.
3. Formular recomendaciones a la Junta Provincial sobre los contenidos y forma del plan.
4. Conceptuar sobre el proyecto de Plan Estratégico Provincial, la definición y adopción de los hechos provinciales, la formulación de lineamientos de ordenamiento territorial en articulación con la gobernación y otros planes de ordenamiento ambiental.
5. Presentar concepto sobre el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Provincia
6. Presentar observaciones al informe de Gestión de la Provincia el cual deberá ser presentado por el Director Ejecutivo anualmente. Sobre la forma, contenidos y fecha de presentación.

Parágrafo 1°. La Provincia Administrativa y de Planificación prestará al Consejo Provincial de Planificación el apoyo administrativo, logístico y financiero que sea indispensable para cumplir sus funciones.

CAPITULO VI

Financiación, Patrimonio y Rentas

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.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

- b) Contratos Plan. Las provincias para ejercer las competencias delegadas por parte de la Nación y/o el Departamento, recibirá los recursos económicos que el contrato plan establezca. En cumplimiento del artículo 18 de la ley 1454 se priorizará la firma de contratos plan con esquemas asociativos como las PAP
- c) Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos como las Provincias Administrativas y de Planificación podrán acceder a los recursos dispuestos en él.
- d) Créese una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental con destino a las Provincias Administrativas y de Planificación que les permita financiar las acciones de gestión ambiental.
- e) El Departamento aportará a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determine la Asambleas y los municipios el porcentaje sobre los mismos ingresos que determinen los concejos respectivos.
- f) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- g) Las donaciones que perciba de entidades públicas o privadas.
- h) Los ingresos que perciba por desarrollo de obras o proyectos.
- i) Los demás recursos de cofinanciación o cooperación que gestione y reciba para adelantar sus funciones, programas y proyectos.
- j) Los recursos que reciba por la ejecución de contratos o convenios plan y de delegación.
- k) Los recursos que directamente gestione, o los que reciba en virtud de convenios o contratos, correspondientes a los gastos administrativos de la ejecución de proyectos.
- l) Los rendimientos de sus recursos y aportes.
- m) Los demás recursos que perciba en desarrollo de su objeto.

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.

Artículo 27. Presupuesto. Para el adecuado funcionamiento de la Provincias, anualmente se constituirá y aprobará el Presupuesto de ingresos y gastos.

CAPITULO VII Controles y Otras disposiciones

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

Artículo 28. Garantías. Como entidad pública, los bienes y rentas de la Provincia Administrativa y de Planificación son de su propiedad exclusiva, gozarán de las mismas garantías que los bienes públicos.

Artículo 29. Control Fiscal y de Gestión. El control fiscal y de gestión de las Provincias Administrativas y de Planificación se realizará, de acuerdo a las normas vigentes que rigen dicho control en Colombia para este tipo de entidades.

Artículo 30. Contratos. Los contratos que celebren las provincias administrativas y de planificación se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y normas que lo modifiquen, adiciones o sustituyan.

Artículo 31. Actos provinciales. Los actos que expidan las provincias administrativas y de planificación en ejercicio de sus funciones administrativas, se expresarán en forma de Acuerdos para las decisiones de la Junta Provincial y de Resoluciones para las que defina el Director Ejecutivo- Las decisiones que amparan tanto los Acuerdos como las Resoluciones son actos de naturaleza administrativa y se sujetarán a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 32. Control jurisdiccional. El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Provincias Administrativas y de Planificación será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 33. De la pertenecía a más de un esquema asociativo territorial. Los municipios que de manera simultánea pertenezcan a una Provincia Administrativa y de Planificación y a otra forma de esquema asociativo territorial y cuando se presenten algún tipo de conflicto entre las determinaciones político administrativas y de planificación territorial del plan estratégico provincial, el alcalde del respectivo municipio y demás miembros que sean parte de la junta provincial perteneciente al respectivo municipio, quedaran impedidos para tomar decisión alguna respecto al tema a tratar y será la junta provincial quien tome la determinación a tomar. Una vez tomada la decisión respecto al tema en conflicto, el alcalde y los concejales de la respectiva entidad territorial determinará a cuál de los esquemas asociativos continuará perteneciendo y a cuál no.

Artículo 34. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

17

PROYECTO DE LEY ____ DE 2019 CÁMARA

“Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación-PAP”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (9) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Introducción, (2) Problemática, (3) Objetivos del proyecto de ley, (4) Justificación, (5) Antecedentes, (6) fundamento jurídico, (7) impacto fiscal, (8) Descripción del proyecto y (9) Agradecimientos y reconocimientos.

1. Introducción

El concepto de provincias ha sido implementado a lo largo y ancho de la conformación de la nación y el Estado en Colombia, antes de la constitución de 1991 las provincias habían sido una forma adoptada en la que se dividió el territorio colombiano; pero este concepto de provincias que por su forma se asemejaba más a las federalismo, ya que en la República de la Nueva Granada se adoptó la división territorial en provincias, cantones y distritos parroquiales, las cuales contaban con gobernadores y cámaras provinciales; para 1856 existían 36 provincias dotadas con su propia constitución, pero con una reforma a la constitución en 1854, se permitió la formación de estados, variando así el concepto de provincias¹.

¹ Aguilera Peña Mario, en <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

Esto significa que, a lo largo de la historia colombiana, las entidades territoriales con rasgos en común han intentado asociarse bajo algún esquema para alcanzar un objetivo común, pero las múltiples reformas constitucionales que se han dado en el país, a la vez ha incidido en que estos esquemas asociativos no hayan podido desarrollarse a profundidad, primero fueron las provincias, luego los estados y hoy los departamentos.

La constitución de 1991 recoge el término de provincias, pero no bajo la figura implementada durante la República de la Nueva Granada, sino, bajo un nuevo concepto en el que se posibilita la asociación de varios municipios o territorios indígenas, circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Todo esto conlleva a que la formación de la nación en Colombia ha buscado siempre encontrar la estructura territorial que mejor se acople a las múltiples características de la geografía colombiana, las diferentes expresiones culturales y a la riqueza étnica, artística y poblacional que hay en el país; presentándose varias propuestas que en ocasiones no daban respuesta a las necesidades de los colombianos que están asentados en los territorios más recónditos e inhóspitos de la geografía colombiana, a cientos de lugares en la Colombia profunda donde no ha podido llegar el Estado a cumplir su función y garantizar a los asociados todo aquello que estos demandan.

Es una verdad de Perogrullo que Colombia es un país de regiones, con una riqueza cultural, artística, en dialectos y lenguas, así como en saberes ancestrales y la más rica biodiversidad, regiones con las que se tiene una cuenta pendiente al ser un país con una alta tendencia al centralismo.

A partir de la Constitución de 1991 se ha propendido por la integración territorial bajo diversas formas o esquemas asociativos, ya sea a través de Áreas Metropolitanas, Regiones Administrativas de Planificación, Regiones Entidades Territoriales, las asociaciones de departamento y municipios, entre otras que ya han sido o vienen siendo normativizadas, correspondiendo cada una a una realidad local y territorial, faltando por desarrollar el marco normativo para las Provincias Administrativas de Planificación, que es lo pretendido por este proyecto de ley.

2. Problemática

Las realidades de los municipios en Colombia demuestran que estos afrontan un sin número de problemáticas de índole administrativo, fiscal, financiero, social, ambiental, seguridad, pobreza y desigualdad. Pero a la vez tiene grandes riquezas naturales, sociales, culturales y una población con alta calidez humana que a la vez necesitan ser administradas, pero con el esfuerzo en muchos casos, de los municipios en solitario y de sus mandatarios no es suficiente para alcanzar los niveles óptimos que posibiliten un desarrollo humano

sostenible, por lo que se hace necesario aunar esfuerzos entre entidades territoriales para gestionar de manera eficiente sus recursos.

Otros esquemas asociativos como las Áreas Metropolitanas o las asociaciones de municipios no representan una posibilidad para que estas entidades territoriales se adscriban y así poder gestionar planes, programas y proyectos que faciliten un desarrollo integral, por lo que se ven en la necesidad de seguir gestionando sus recursos de forma individual.

La Corporación para la Participación Ciudadana - Conciudadana, enuncia en le textos sobre las Provincias Administrativas y de Planificación en Antioquia que: *“Desde el año 2011, cuando se sancionó la ley 1454 de Ordenamiento Territorial, que abrió la posibilidad a la creación de Provincias Administrativas y de Planificación, se observó que no se desarrollaron a detalle las competencias y funciones, así como sus órganos de gobierno, los instrumentos de gestión y la financiación. Por ello, es preciso aclarar que la Asamblea Departamental cuando se refiere a estos asuntos en la Ordenanza 68 de 2016, se refiere a la figura de Área Metropolitana y toma como referencia de ella estos elementos, hasta tanto una ley no los establezca específicamente para las Provincias. Dicho en otras palabras: a falta de una ley de Provincias, se tomó como referencia lo dicho para Áreas Metropolitanas, que al igual que las Provincias, también cumplen un rol como esquema asociativo de municipios. En la medida que las Provincias Administrativas y de Planificación creadas en el Departamento de Antioquia han empezado a funcionar, se han detectado necesidades y propuestas más específicas para su organización y funcionamiento, las cuales requieren de reglas de juego más claras y garantistas para las Provincias. Con base en estas experiencias, se está elaborando un Proyecto de Ley para llevar al Congreso de la República².*

Por tanto, se hace necesario una ley que regule de manera específica los esquemas asociativos de Provincias administrativas de Planificación, de forma tal que corresponda a las dinámicas propias de los municipios y que a su vez estos determinen cual es el mejor esquema para el desarrollo integral de los territorios.

3. Objetivos:

3.1. General:

Establecer las normas generales para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales.

² <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/SEPTIEMBRE/PLEGABLE.pdf>

3.2. Específicos:

- Dotar a las entidades territoriales de los recursos normativos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación.
- Promover la articulación supramunicipal e integración rural y urbana bajo un enfoque de equidad social, diversidad cultural, gestión ambiental y desarrollo integral.

4. Justificación.

Desde la formación como estado nacional se ha discutido en múltiples ocasiones cual era la forma de Estado más conveniente o adecuada que se adaptara a la realidad del país de regiones que es Colombia, por eso desde la época de la colonia las discusiones fueron entre centralistas y federalistas; pasando por estos dos modelos durante lo largo y ancho de la historia colombiana hasta llegar a la deliberación de la constitución de 1991 donde también se retomó la esa vieja temática donde tenuemente aparecieron voces que hablaron del Estado autonómico o el Estado de regiones; pero a la final prevaleció la idea que se expresa en el artículo 1 de la Constitución, es decir que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

La Ley de Ordenamiento Territorial, obedeciendo al mandato constitucional estableció la distribución entre las competencias de la nación y las entidades territoriales, e igualmente definió los instrumentos para el desarrollo territorial y estableció las normas generales para la organización territorial; es así que esta misma disposición normativa enunció cuales serían los esquemas asociativos territoriales de la siguiente manera:

“Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”.³

De los esquemas asociativos mencionados referidos a entidades territoriales bajo la categoría de municipio tenemos que:

- Áreas Metropolitanas cuentan con la expedición de la ley 1625 de 2013 que las ha dotado de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley.

³ Artículo 10. Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

- Asociaciones de municipios se encuentra regulada en el capítulo IX de la Ley 136 de 1994 y definido en la Ley 1454 de 2011.

Quedando pendiente la regulación y reglamentación para las Provincias Administrativas y de Planificación, por consiguiente, se hace necesario el desarrollo normativo para este esquema asociativo si tenemos en cuenta que en los 1101 municipios de Colombia y según el Informe de Medición de desempeño Municipal en 2017, en el componente de los resultados de desarrollo se concluyó⁴:

- *Los retos no son tan heterogéneos entre grupos de capacidades iniciales como en el componente de gestión, es decir, no siempre los municipios con mayores recursos y más urbanos están mejor. Esto se debe a los resultados del componente de seguridad, en donde los municipios de menores capacidades iniciales están relativamente mejor.*
- *Todos los municipios tienen altos rezagos en servicios públicos y educación independientemente de su nivel de capacidades iniciales.*
- *En promedio, las ciudades tienen la puntuación más baja en la dimensión de seguridad y convivencia, por lo que es uno de sus principales retos. Esto se debe a la frecuencia con que se presentan por ejemplo hurtos, los cuales suelen ser particularmente altos en las ciudades en comparación a los demás municipios.*

De lo anterior se puede colegir la necesidad de fomentar la asociatividad de los municipios en Colombia, toda vez que es pertinente desarrollar estrategias prácticas que posibiliten la integración de los entes territoriales ya que esto comparten elementos en común como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas⁵.

5. Antecedentes.

Como ya se ha mencionado, se hace necesario el desarrollo normativo para la conformación y la organización de los esquemas asociativos territoriales de las provincias, toda vez que existe el marco legal para otros esquemas de asociación territorial contenidos en la ley, pero aún no se ha regulado lo concerniente a los Provincias Administrativas de Planificación, en el contexto normativo colombiano se encuentra referente al tema:

5.1. Ley 1454 de 2011

⁴ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf pág. 24

⁵ Definición Legal Y Funcional De Los Esquemas Asociativos De Entidades Territoriales En Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Febrero 2013.

El mandato constitucional anterior no ha sido desarrollado más que de manera enunciativa en la ley 1454 de 2011 así:

ARTÍCULO 9o. OBJETO. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

22

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley...

ARTÍCULO 10. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Pero ya de manera un poco más específica, la ley 1454 de 2011 prescribe lo siguiente:

ARTÍCULO 16. PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental”

5.2. Ley 1625 de 2013.

La ley de Áreas Metropolitanas puede tomarse como un referente, si bien en su articulado no menciona directamente las provincias, al ser este un esquema asociativo regulado por el ordenamiento jurídico, ha servido como base o fundamento para las pretensiones de algunos municipios al asociarse bajo el esquema de provincias.

Las citas normativas que anteceden puede decirse es lo que hasta el momento se ha desarrollado en el orden Nacional, tenemos, entonces, que los esquemas asociativos de los que trata la ley 1454 de 2011, Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios,

Asociaciones de Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Departamentos y Provincias Administrativas y de Planificación, entre otros, han carecido de profundización normativa a excepción de las Áreas Metropolitanas la cual cuenta con la Ley 1625 de 2013.

5.3. Ley 1962 de 2019.

De manera reciente el Congreso de la República aprobó la ley a través de la cual se crea las Regiones Administrativas de Planificación, conocida hoy como la ley de regiones, la cual fue sancionada el 28 de junio de 2019 por el Presidente de la República, la Ley 1962 de 2019.

Dicha ley privilegia los esquemas asociativos para los departamentos, posibilitando la asociación entre dos o más, para conformar las Regiones Administrativas de Planificación, contando con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio así como el desarrollo de acción que propicien el progreso regional.

Esta ley de carácter orgánico además de dictar normas para fortalecer las RAP, también busca establecer las condiciones y el procedimiento para que estas se puedan convertir en Región Entidad Territorial. Todo ello encaminado al fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales.

Actualmente existe unas iniciativas de conformación de provincias en el departamento de Antioquia y de Santander, las cuales ha logrado conformarse mediante Ordenanzas y Acuerdos expedidos por las respectivas entidades territoriales, esta manera de obrar ha obedecido al vacío normativo para la conformación de las provincias, aspecto que pretende este proyecto de ley, con el que se busca generar de manera amplia para el territorio nacional una ley que regule el esquema asociativo de las Provincias Administrativas y de Planificación.

En el caso del Departamento de Antioquia existen 5 provincias ya constituidas así: **Cartama, Penderisco y Sinifaná, San Juan, De La Paz, Agua – Bosques y Turismo.**

La ordenanza 068 tiene como fin establecer las normas generales para la creación y organización de las Provincias Administrativas y de Planificación en el departamento de Antioquia, la misma ordenanza de manera explícita, en su artículo 2 expresa de que de lo que se trata es de un régimen transitorio, esta ordenanza posteriormente fue modificada en cuanto a la composición de la Junta provincial por la ordenanza 025 de 2017, pero en todo caso no suplió el vacío normativo de orden Nacional para estos esquemas asociativos, toda vez que no tiene competencia una ordenanza para hacerlo y que sigue a la espera de la regulación Nacional.

A manera de recuento histórico y como esbozo general que permita evidenciar aún más la necesidad de una ley que desarrolle las PAP, haremos una pequeña síntesis de lo alcanzado hasta ahora en el Departamento de Antioquia en materia normativa:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. 628, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 4325100 Ext. 3690/4044

leonfredymunozlopera@gmail.com leon.munoz@camara.gov.co

Bogotá D.C.

- Ordenanza 068 de 2017.

La ordenanza 068 de 2017⁶ “**por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia**” fue discutida durante el año 2106 den el Departamento, aprobada de conformidad con la ley en el seno de la Asamblea Departamental y Sancionada por el Señor Gobernador de Antioquia el 2 de enero de 2017.

De lo que trata la Ordenanza es de establecer un marco general para las Provincias Administrativas y de Planificación, en dicho propósito conserva analogías con el esquema asociativo de Área Metropolitana pero también establece diferencias profundas con este en cuanto al espíritu de uno y otro y a la estructura vertical de los órganos directivos del Área frente a la relación simétrica que conservan los mandatarios locales de la Provincia.

- Ordenanza 025 De 2017

La ordenanza 025 de 2017 concretamente de lo que trata es de una modificación al artículo 17 de la ordenanza 068 de 2017 en la cual se establecía la conformación de la Junta Provincial, no obstante, dicha modificación no avanza hasta dar la posibilidad a los Concejos municipales de hacer parte integra de la Junta Provincial, sino que simplemente les permitió tener dos representantes.

La ordenanza 025 de 2017 modifico la Junta Provincial pero no dio participación directa a los concejales en dicha Junta, sino que les faculto para elegir sus dos representantes, caso contrario sucede en el esquema de Área Metropolitana.

Expresada de manera comparativa la ordenanza 068 y la 025 con la ley de áreas, toda vez que se ha planteado que ante el vacío normativo existente para las PAP se basaron especialmente en la ley 1625 de 2013, encontramos que se trata a pesar de las coincidencias de un esquema asociativo diferente que le urge ser reglamentado, máxime si ya tenemos para el caso del departamento de Antioquia 5 provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales.

- Ordenanza 54 De 2016

La ordenanza 54 del 22 de diciembre de 2016 “**por medio de la cual se crea la Provincia administrativa y de planificación de “CARTAMA” en el departamento de Antioquia**”.

⁶ Cabe anotar que recogieron elementos normativos de la ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea departamental de Antioquia que fueron integrado a las disposiciones normativas de este proyecto de ley.

La provincia de Cartama está constituida por los municipios de **Jericó, Támesis, Montebello, Pueblo rico, Valparaíso, Garamanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada**. 11 municipios organizados en torno a la cuenca de Cartama planean de manera conjunta el territorio al suroeste de Antioquia.

La provincia de Cartama, dejaba para la historia un elemento planificador del cual ya se venía hablando y era el hecho de que allí donde terminan los límites geográficos y administrativos no necesariamente terminan los políticos, espacios de frontera entre una municipalidad y otra se encontraban en dificultades jurídicas para ser invertidas por el Estado, el organizarse alrededor de una cuenca permitía resolver de manera conjunta los problemas territoriales.

- Ordenanza 04 De 2018

Siguiendo el ejemplo de sus vecinos, también en el Suroeste de Antioquia, el 14 de marzo de 2018 se da la ordenanza 04 **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planificación –PAP- de Penderisco y Sinifaná en el departamento de Antioquia”**

La provincia de Penderisco y Sinifaná está conformada por los municipios de **Amaga, Angelópolis, Anza, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao**. 8 municipios siguen el mismo esquema de organizarse alrededor de la cuenca de Penderisco y Sinifaná, conservaba también como Cartama una prohibición de no superar el 10% en gastos de funcionamiento, ya que para la fecha se empezaba a temer que se convirtieran en esquemas burocráticos solamente.

- Ordenanza 6 De 2018

La ordenanza 06 del 14 de marzo de 2018 **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planifica -PAP- de La Paz en el departamento de Antioquia”** se constituía en la muestra que el esquema asociativo salía de la región Suroeste del departamento y pasaba al Oriente, subregión donde la sociedad civil desde hacía más de 20 años hablaba del esquema asociativo, pero que a la fecha no había logrado concretarlo.

A su vez la Provincia de La Paz, conformada por los municipios de **Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón**, permitió avanzar en el debate, aunque no se resolvió, de si las provincias podían nacer con hechos provinciales implícitos, ya que bajo el artículo 14 de la ordenanza 068 los criterios para la determinación de un Hecho Provincial son el alcance territorial, la eficiencia económica, la Capacidad financiera, la Capacidad Técnica, La organización política Administrativa y el Impacto social; si la paz era

considerada un hecho común para estos 4 municipios debía posteriormente en la Junta Provincial determinarse como Hecho Provincial, pero no debía ir implícito en su nombre, fue uno de los argumentos expuestos en el seno de la Asamblea Departamental de Antioquia, no obstante no encontró apoyo mayoritario y la Provincia finalmente se creó bajo el Nombre de Provincia de La Paz.

- Ordenanza 05 De 2018

La ordenanza 5 del 16 de marzo de 2018, **“por medio de la cual se crea una provincia administrativa “la provincia administrativa y de planificación –PAP- de San Juan en el Departamento de Antioquia”** conformada por los municipios de **Andes, Betania, Ciudad Bolívar; Hispania, Jardín y Salgar.**

- Ordenanza 11 De 2018

La ordenanza 11 del 3 de julio de 2018 **“por medio de la se constituye “La Provincia Administrativa y de Planificación -PAP- “del Agua, Bosques el Turismo”** en el departamento de Antioquia, conformada por 12 municipios: **Alejandro, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente y San Rafael**, era la materialización del trabajo de organizaciones sociales que hacía más de 20 años venían proponiéndole al país se desarrollará este esquema asociativo, así vez fue la más debatida socialmente, al punto de que gracias al papel destacado de la asociación de Concejales del Oriente antioqueño (ACORA) se modificó la ordenanza 068 y se dio asiento a representantes de los Concejos en la Junta Provincial, también por la participación social, se definió mediante mesas de trabajo el nombre de está dando cabida así a las 3 microrregiones que la componen (altiplano, embalses y bosques)

Esta provincia ha mostrado su gran dinamismo a la fecha tiene conformada toda su estructura administrativa, director, consejo territorial de planeación, su línea estatutaria y firmó con la Gobernación de Antioquia el primer convenio inter administrativo entre una Provincia y una entidad territorial.

En el departamento de Santander también existen experiencias de conformación de Provincias Administrativas de Planificación, siendo este, tal vez el departamento pionero en impulsar este esquema asociativo que es apropiado por la mayoría de los municipios que conforman este departamento, actualmente con 7 provincias **la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigüies;** que fueron reglamentadas así:

- Decreto Departamental 264 de 2014

Establece los lineamientos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación – PAP.

- Ordenanza No. 012 de 2016.

Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo “SANTANDER NOS UNE” 2016 - 2019, se autoriza al señor Gobernador del Departamento de Santander para crear las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) e igualmente para expedir los correspondientes actos administrativos y ejecutar el proceso de implementación y desarrollo de las mismas. Lo anterior se verifica en el párrafo 1 del artículo décimo quinto de la ordenanza antes mencionada: “PARÁGRAFO 1o Las Provincias Administrativas Y De Planificación -PAP- de Santander son: **la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigüies.**”

- Decreto No. 0147 de julio de 2017.

“Por el cual se crean las provincias administrativas y de planificación - PAP -de Santander”. CREACIÓN: Créanse las siguientes Provincias Administrativas y de Planificación -PAP- de Santander: **COMUNERA, GARCÍA ROVIRA, GUANENTA, SOTO NORTE, VELEZ Y YARIGUIES**⁷

- Ordenanza 045 de 2017

Autoriza al señor Gobernador hasta el 31 de agosto de 2018 para que conforme, modifique o adicione las Provincias Administrativas y de Planificación de Santander.

- Ordenanza 009 de 2019

Por el cual se conforman las siete Provincias Administrativas y de Planificación, PAP del Departamento.

A manera de síntesis se puede decir que a la fecha 84 municipios de Santander se encuentran bajo la figura de Provincias, solo 3 municipio no aprobaron los acuerdos municipales para ser parte de estos esquemas asociativos. En Antioquia 41 municipios están organizados administrativamente bajo el esquema asociativo de Provincia, todos estos municipios están a la espera de que las PAP sean reglamentadas desde el nivel Nacional, en tal sentido, el Proyecto de Ley que se pone a consideración pretende subsanar el vacío normativo existente a la vez que reconocer las potencialidades de la asociatividad, principal elemento que posibilita el fin esencial de la descentralización administrativa.

⁷ <http://www.santander.gov.co/index.php/normatividad/departamental/gaceta/send/1310-julio/14813-edicion-especial-17-julio-2017>

6. Fundamentos Jurídicos

Constitución Política de Colombia

El artículo 321 de la Constitución política de Colombia determina:

“las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La Ley dictara el estatuto básico y fijara el régimen administrativo de las provincias⁸ que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que le asignen la ley y los municipios que las integran”

Es necesario desarrollar esta otra forma de asociatividad en los territorios, toda vez que ya existen municipios que se han asociado bajo esta figura, pero también para ofrecer otra figuras que posibiliten a los municipios agruparse bajo esquemas que no solo obedezcan a los parámetros de las Áreas Metropolitanas, ya que cada entidad territorial tiene unas particularidades que le permitirán definir cuál esquema asociativo le es más benéfico para generar condiciones de desarrollo local.

7. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo presentado y dada la obligación del Estado organizar el territorio y con respecto al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7°

⁸ Subrayas fuera del texto original.

de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Acorde a la realidad y conforme a lo presentado, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo del Gobierno, por el contrario esta iniciativa puede en gran medida facilitar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, tanto para las entidades que se asocian como para el gobierno central.

8. Descripción Del Proyecto

El Proyecto de Ley cuenta con 34 artículos divididos en siete capítulos, contiene una primera parte en la que se disponen las normativas para la conformación, el objeto, la naturaleza y las funciones de las Provincias Administrativas y de Planificación y en la segunda parte se encuentran los instrumentos con los que cuenta esta esquema asociativo para poder poner tener la capacidad de acción que le permita tener una estructura con la que pueda ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Provincia de Administración y Planificación.

Además contempla la posibilidad de ampliar la Junta Provincial para que la Ciudadanía pueda participar activamente en el fortalecimiento de la Provincia, de participación directa a los Concejales en la Junta Provincial, sin dificultades de violar el régimen de incompatibilidades para los servidores públicos, fortalece los mecanismos de financiación de las provincias, concreta las oportunidades del sistema de delegación de competencias de nuestro ordenamiento jurídico, genera la oportunidad para municipios nuevos que quieren adherir a una provincia existente, a grandes rasgos estas y otros elementos desarrollados a mayor profundidad en el grueso del Proyecto de Ley son las pretensiones de esta iniciativa que hoy se presenta para la discusión.

9. Agradecimientos y Reconocimiento.

Este proyecto de ley es fruto del trabajo colaborativo y mancomunado entre una serie de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y representantes de instituciones públicas del suroeste y el oriente de Antioquia, que desde hace varios años se dieron a la tarea de pensarse esta subregión de forma articulada e integrada y para lograr este objetivo comprendieron la necesidad de aportar al marco legislativo colombiano para desarrollar el esquema asociativo de las provincias, el cual resultaba ser el más idóneo para el proyecto regional de algunos municipios de estas subregiones.

De los honorables Congresistas,

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde