



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 84

Bogotá, D. C., lunes, 17 de febrero de 2020

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019

(septiembre 12)

Tema: Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

Proposición aprobada en esta célula legislativa y suscrita por los honorables Representantes José Daniel López Jiménez y Harry Giovanni González García.

Presidente José Daniel López Jiménez:

Buenos días a los honorables Representantes a la Cámara acá presentes, a sus equipos, a los señores alcaldes, a la Directora de Asocapitales y a todos, al señor Viceministro del Interior, en general a todos quienes nos acompañan, también un saludo a los televidentes que seguirán esta transmisión por medio del Canal del Congreso. Señora Secretaria por favor sírvase leer el Orden del Día.

Secretaria Amparo Yaneth Calderón Perdomo:

Sí señor Presidente, siendo las 9:40 a. m., procedo con la lectura del Orden del Día para esta Audiencia.

HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
SESIONES ORDINARIAS

LEGISLATURA 2019 - 2020

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN
PRIMERA

“ROBERTO CAMACHO WEVERBERG”

ORDEN DEL DÍA

Jueves doce (12) de septiembre de 2019

9:00 a. m.

I

Lectura de Resolución número 007

(4 de septiembre de 2019)

II

AUDIENCIA PÚBLICA

Tema: Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes José Daniel López Jiménez, Erwin Arias Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jorge Méndez Hernández, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, Karina Estefanía Rojano Palacio, José Luis Pinedo Campo, César Augusto Lorduy Maldonado, Jaime Rodríguez Contreras, David Ernesto Pulido Novoa, Héctor Javier

Vergara Sierra, Julio César Triana Quintero y Óscar Camilo Arango Cárdenas.

Ponentes: honorables Representantes *José Daniel López Jiménez, –C–, Harry Giovanni González García –C–, José Jaime Uscátegui Pastrana, John Jairo Hoyos García, Adriana Magali Matiz Vargas, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Germán Navas Talero y Luis Alberto Albán Urbano.*

Proyecto publicado, *Gaceta del Congreso* número 657 de 2019.

Proposición aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por los honorables Representantes *José Daniel López Jiménez y Harry Giovanni González García.*

III

Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

Juan Carlos Lozada Vargas.

El Vicepresidente,

Juan Carlos Rivera Peña.

La Secretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

La Subsecretaria,

Dora Sonia Cortés Castillo.

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente:

Señora Secretaria, gracias, por favor indíquenos de las entidades que hemos invitado, cuáles han hecho presencia, cuáles se han excusado y de cuáles no hemos recibido respuesta.

Secretaria:

Sí señor Presidente, invitamos alrededor, por instrucción suya y de los demás Ponentes a este proyecto, 45 personas, de esas hay algunas que enviaron excusas, otras que no han hecho ninguna manifestación, se encuentra de la invitación a la doctora Nancy Patricia Gutiérrez, está delegado el señor Viceministro Francisco José Chaux, la doctora Gloria Amparo Alonso Másmela Directora del Departamento Nacional de Planeación ha delegado al doctor Diego Hau, Director de Descentralización, aquí está el doctor Diego ya, está la Directora Ejecutiva de Asocapitales la doctora Luz María Zapata, está el Alcalde Municipal de Armenia el doctor Óscar Castellanos, está el señor doctor Enrique Peñalosa ha delegado a la doctora Paola Gómez Campos, Subsecretaria de Planeación Secretaría Distrital, está presente igualmente el señor Alcalde de la ciudad de Villavicencio el doctor Wilmar Orlando Barbosa, el señor Ministro de Hacienda envió una

excusa, señor Presidente, pero antes de dar inicio a la Audiencia debemos desarrollar el primer punto.

Presidente:

Señora Secretaria por favor procedamos con el primer punto del Orden del Día.

Secretaria:

Sí señor Presidente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 007 DE 2019

(septiembre 4)

por la cual se convoca a Audiencia Pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes

CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que mediante Proposición número 010, aprobada en la sesión del día lunes 2 de septiembre de 2019, suscrita por los honorables Representantes *José Daniel López Jiménez, Harry Giovanni González García.*

Ponentes Coordinadores del **Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.* Han solicitado la realización de Audiencia Pública.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el proyecto de ley antes citado.

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus opiniones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

RESUELVE:

Artículo 1°. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.**

Artículo 2°. La Audiencia Pública se realizará en la ciudad de Bogotá, el día jueves 12 de septiembre de 2019, a las 9:00 a. m., en el salón de sesiones “Roberto Camacho Weverberg”, de esta célula legislativa.

Artículo 3°. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónica o personalmente en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con un día de antelación a la Audiencia.

Artículo 4°. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el honorable Representante José Daniel López Jiménez, Ponente Coordinador del Proyecto de ley, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo a la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5°. La Secretaria de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y, en especial, de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6°. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los tres (4) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Presidente,

Juan Carlos Lozada Vargas.

El Vicepresidente,

Juan Carlos Rivera Peña.

La Secretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Señor Presidente con relación al artículo 5°, quiero dejar la siguiente constancia a la Comisión en el acta de esta Audiencia Pública: que hemos hechos los trámites pertinentes ante la dirección administrativa y al Canal del Congreso, solicitando que la convocatoria de esta Audiencia Pública se hiciera por este medio, efectivamente lo hemos constatado, la Audiencia Pública ha sido convocada a toda la ciudadanía que quisiese participar de este proyecto, y así mismo hemos abierto el libro de registros conforme a la Ley

5ª para que las personas interesadas pudiesen participar de esta Audiencia, con este informe y ya habiéndole manifestado quién está presente para participar puede usted dar inicio formal a la misma.

Presidente:

Muchas gracias señora Secretaria, entrando entonces en el segundo punto del Orden del Día que corresponde como tal a la Audiencia Pública, pues quisiera en primer lugar señalar que esta Audiencia Pública se ha hecho por solicitud concertada, por solicitud o por concertación entre los Representantes a la Cámara, tanto Coordinadores Ponentes como en el caso del doctor Harry González y en mi caso, como de los demás Ponentes como reconocimiento de la relevancia de este proyecto de ley que no busca otra cosa distinta a darle a las ciudades capitales, a las 32 ciudades capitales del país la relevancia en el ordenamiento jurídico que hoy tienen en la vida social y económica.

Para efectos de ordenar esta Audiencia Pública, y aprovechando acá que tenemos tan importantes invitados que han aceptado estar acá, quisiera proponerle a mis compañeros una metodología, para que me cuenten si están de acuerdo, en primer lugar considerando que las Audiencias Públicas son más para oír a los invitados, quisiera darle la oportunidad si tuvieran preguntas o inquietudes que plantear a los Representantes a la Cámara acá presentes en una primera parte, que pudieran de algún modo enmarcar las intervenciones que siguen a continuación y una vez escuchadas esas preguntas darle la palabra a los distintos invitados para que nos compartan sus reflexiones, ¿no sé honorables Representantes si estén de acuerdo con esa metodología?, perfecto, entonces dicho lo anterior, Representante Lorduy, Representante Pulido, Representante Rodríguez, si quisieran hacer uso de la palabra por favor infórmenlo o de lo contrario procedemos a escuchar a quienes nos acompañan hoy como invitados.

Bueno entonces procedamos con este orden, si omito a alguna persona por favor me informan para ponerlo en orden de inscritos, le daría la palabra en primer lugar al Viceministro del Interior, doctor Francisco Chauz, enseguida al Director de Descentralización de Planeación Nacional, el doctor Diego Hau, enseguida la doctora Luz María Zapata, Directora Ejecutiva de Asocapitales, enseguida al doctor Wilmar Barbosa, Alcalde de Villavicencio, a quien saludamos muy especialmente, nos honra su presencia señor Alcalde, lo propio con el doctor Óscar Castellanos que seguiría a continuación Alcalde de la ciudad de Armenia y cerraríamos con la intervención de la doctora Paola Gómez, Subsecretaria de Planeación del Distrito Capital, ah bueno, la doctora Luz María Zapata hablaría luego de las administraciones de las ciudades

capitales, muy bien, entonces tiene la palabra señor Viceministro Chaux.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Francisco José Chaux Donado, Viceministro del Interior:

Muchas gracias señor Presidente, un saludo enmarcado en la amistad y el respeto que nos caracteriza en esta relación, un saludo muy especial para la doctora Amparo, a todas las personas que colaboran acá en la Comisión Primera, un saludo muy especial al doctor Rodríguez, al doctor David, al doctor Lorduy, y saludar muy especialmente a la doctora Luz María, ella es Luz María Zapata amiga mía de actividades deportivas, lo mismo que su señor esposo a quien le mando un saludo muy especial, un saludo para el señor Alcalde de Villavicencio, para el Alcalde de Armenia, para la Subsecretaria de Planeación del Distrito de Bogotá, a mi compañero de Gobierno delegado del DNP, y empezar esta Audiencia Pública como vocero del Ministerio del Interior, trayendo los saludos del señor Presidente de la República y de la señora Ministra del Interior.

Doctor José Daniel, este proyecto es un paso muy importante, este proyecto demuestra su compromiso, demuestra sus ganas de mejorar la articulación institucional entre el Gobierno nacional, las ciudades capitales de Colombia y el ordenamiento jurídico, en general, sin duda la instrucción del Presidente de la República es cambiar el escritorio por el territorio, y este es un proyecto de ley en la dirección adecuada, destaco las bondades primero del proyecto, es un proyecto que sin duda mejora la forma cómo el centro se relaciona con la periferia y enmarca dentro de la descentralización administrativa una dirección correcta para el desarrollo del ordenamiento jurídico colombiano, pero esta descentralización administrativa tiene que entenderse y armonizarse con el principio de la república unitaria y es buena hora bajo dos pilares que quiero hacer un llamado de atención para ver cómo logramos mejorar el proyecto, repito todo el apoyo del Gobierno nacional, todas las ganas de construir el mejor proyecto posible para que se mejoren las relaciones desde el Gobierno central con las entidades, en este caso las ciudades capitales .

Hay dos puntos que quisiera destacar, el proyecto tiene dos temas muy importantes que quiero hacer una relevancia al respecto, el primero es el manejo presupuestal, manejo presupuestal es importante que se adecue a las necesidades del siglo XXI, es importante que se adecue a las nuevas realidades de la Colombia urbana, pero tiene que enmarcarse con toda la política fiscal que maneja el Ministerio de Hacienda y es necesario digamos hacer unas afinaciones en esa buena dirección que tiene el proyecto de la mano de quien maneja los recursos, de quien maneja el Presupuesto General de la Nación.

Dos, hablando con el Departamento Nacional de Planeación, es muy importante también que el proyecto se pueda enmarcar dentro de lo que es la misión de descentralización, la misión de descentralización es una norma que se crea en el Plan Nacional de Desarrollo, y que precisamente busca mejorar este principio constitucional innovador que tenemos en la Constitución de 1991, y que sin duda se nutriría si lo trabajamos de la mano con el DNP todos los integrantes de la misión de descentralización y claro el Ministerio del Interior.

Es importante armonizar también este proyecto con la Ley 1962, que es la Ley de Regiones, una ley bastante nueva y que sin duda puede concatenarse, puede articularse de tal manera que no quedemos con pequeñas repúblicas aisladas, sino que el concepto de Ciudad Capital, el concepto región, puedan construirse de la mano para que haya una articulación institucional verdadera y no repitamos una, dos tres veces las funciones y que precisamente logremos atender esa función del Estado tan importante que es la satisfacción de las necesidades básicas.

Acá hay un punto muy importante, y es que, teniendo unas entidades territoriales eficientes, adecuadas para la atención de la población logramos defender los Derechos Humanos de las personas, porque cuando logramos atender de manera eficiente, de manera eficaz las necesidades básicas estamos defendiendo los Derechos Humanos.

Quiero destacar además un punto importante, y es todo el tema de la delegación que propone el proyecto, del mismo partido Cambio Radical hay un proyecto que hace curso en el Senado de la República, que establece una figura bastante novedosa por parte del Senador Rodrigo Lara, que es la figura de la experimentación, sería importante buscar la forma de armonizar estas disposiciones o de alguna forma ver si se continúa el trámite de esta delegación que se propone en este proyecto, que está muy bien hecha dentro del marco de la Ley 489, dentro del marco de la Constitución o si por el contrario se toma la decisión de armonizar el proyecto que ya está en curso, que ya tiene debate en el Senado de la República en la plenaria, de la experimentación del Senador Rodrigo Lara.

Reciba, nuevamente, doctor José Daniel, las felicitaciones por este importante esfuerzo, apoyo del Gobierno nacional, creo que tenemos esos tres puntos para construir un mejor proyecto, pero como bien le decía, todo lo que sea mejorar la gobernabilidad territorial, todo lo que sea mejorar la articulación con el Gobierno nacional reciba siempre nuestro apoyo, nuestra gratitud por esta invitación y sin duda nuevamente decirle gracias por esta oportunidad de mejoría del ordenamiento jurídico.

Presidente:

Muchas gracias señor Viceministro del Interior, doctor Francisco Chaux, aprovecho para darle la bienvenida muy especialmente al doctor Héctor Riveros, Director del Instituto de Pensamiento Liberal y experto en la materia, según el orden de intervenciones que habíamos señalado anteriormente, le daremos el uso de la palabra al doctor Diego Hau, Director de Descentralización de la Dirección Nacional de Planeación, les pediría el favor de limitar su intervención en un marco de siete minutos, que podemos prorrogar en caso de necesidad, gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Diego Hau, Director de Descentralización y Desarrollo Regional:

Gracias honorable Representante, un saludo especial de la Directora General del DNP, Gloria Alonso a todos los Representantes que nos acompañan, por supuesto a los señores Alcaldes y a la Directora de la Asociación con quien venimos trabajando de manera muy importante en esos temas de descentralización, especialmente en nuestra llegada al territorio de manera conjunta, para acompañar nuestras ciudades capitales, especialmente en este momento en el cierre exitoso de gobiernos, en una estrategia que hemos diseñado conjuntamente como asociación.

Al respecto del proyecto utilizando el tiempo, Presidente que usted nos da, espero ser mucho más corto que los siete minutos, nosotros radicamos formalmente el concepto oficial que se nos pidió por parte del Departamento Nacional de Planeación y en primer lugar lo que quisiéramos decir, es que es importante que tengamos un concepto tan importante del Ministerio de Hacienda, por cuanto uno de los puntos importantes que se menciona en el proyecto de ley, es lo relacionado con Ley CPG, como lo mencionó el señor Viceministro Chaux, en ese sentido es importante revisar esa distribución que plantea novedosa este proyecto de ley, y en la medida en que estas Audiencias Públicas puedan continuar, creemos que es importante dar esta conversación, este diálogo con la Federación Colombiana de municipios por cuanto alguna distribución nueva en el CGP, tendría incidencia directamente sobre los municipios de las otras categorías, adicionalmente en eso, tenemos que el artículo 188 de nuestra ley del Plan Nacional de Desarrollo, creó una Comisión para revisión del SGP, donde ya esa Comisión se instaló, la coordina precisamente el Ministerio de Hacienda con los diferentes sectores, como educación, salud y agua potable que hacen parte de esta comisión con organismos de la sociedad civil y de las federaciones que lo representen, entonces sería muy importante coordinar este proyecto de ley con lo que la Comisión de Revisión del SGP está planteando.

Como lo mencionó el señor Viceministro, tanto en la ley de regiones la 1962, como la del Plan de Desarrollo la 1955, se estableció la conformación de la misión de descentralización, que a más tardar debe estar instalada en diciembre de este año, esa misión va a revisar no solamente el tema de la descentralización fiscal sino también los asuntos relacionados con competencias de cada uno de los municipios y departamentos del país, la nueva figura de regiones y entidades territoriales, y se va a plantear una reforma integral al nuevo modelo de descentralización que debe asumir el país para los próximos 30 años, recordemos que la última misión que se hizo sobre este asunto fue en el año 88, y creemos desde el Gobierno nacional que después de tres décadas de tener esa reforma, hicieron desde el 88 es importante repensarse el modelo de descentralización en el país, y adelantar esa discusión con nuestros Alcaldes de ciudades capitales, principalmente.

En tercer lugar, consideramos que la invitación a revisar la nueva categoría que se establece para ciudades capitales, por cuanto nuestras 32 ciudades capitales tienen condiciones económicas, institucionales, administrativas y sociales distintas, y el proyecto al generar una nueva categoría única para las 32 ciudades capitales podría en algún momento desconocer las diferencias que tienen, un Distrito Especial como Bogotá, que además sus competencias están establecidas en la Constitución, con un proyecto de ley ordinaria que estaría estableciendo una categoría especial para las ciudades capitales, y eso creo que es importante que lo podamos profundizar y dialogar en cuanto, de nuevo las diferencias que puede tener una ciudad capital y Distrito Especial como Bogotá, con las otras 31 ciudades capitales del país y revisar especialmente los aspectos que la Constitución establece.

Y finalmente, en los temas donde se proponen creación de instancias de concertación y de diálogo, nuestra invitación es a que conversemos sobre el tema, dado que en la Ley de Ordenamiento Territorial, que también es orgánica en la LOT, se establecen ya diferentes figuras de articulación y de conversación entre las capitales, las ciudades, los departamentos y la Nación, como por ejemplo las Comisiones de Ordenamiento Territorial o las Comisiones de Integración Territorial, entonces en aras de hacer más simple el Estado y más eficiente, y más ágil, que es un mensaje que desde el Gobierno nacional hemos invitado, creemos que aquí podemos tener también una, una revisión de ese asunto.

Para no extenderme más señor Presidente, dejamos igual nuestro concepto aquí radicado y atentos a las conversaciones y diálogos que siempre desde el Gobierno nacional estamos dispuestos a darlos, y saludar ese tipo de iniciativas que van en línea con el gobierno en cuanto a la mayor descentralización en el país. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a usted, doctor Diego Hau, Director de Descentralización del DNP. Al respecto me permito manifestar que la Federación Colombiana de Municipios efectivamente fue invitada a esta Audiencia Pública, pero presentaron oportunamente su excusa, le damos entonces el uso de la palabra al doctor Wilmar Barbosa, Alcalde de Villavicencio.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Wilmar Orlando Barbosa Rozo, Alcalde Municipal de Villavicencio, Meta:

Bueno muy buenos días a todos los miembros, muchísimas gracias señores Representantes, señor Presidente, señor Coordinador Ponente, y gracias a todos los asistentes y a quienes aceptaron esta invitación a esta Audiencia Pública en un debate tan importante para poder entregar unas consideraciones de quienes hoy vivimos en el territorio y soportamos cada una de estas circunstancias que pretenden en cuatro capítulos, como se ha configurado el proyecto de ley, para poder ir resolviendo de manera efectiva una descentralización que le entregue a las entidades territoriales en la regiones de nuestro país unos mecanismos que de manera efectiva nos puedan facilitar el mejoramiento de la calidad de vida y de las circunstancias ahí en el territorio.

Digamos por una primera parte, que cuando se trata de crear la categoría de municipios, ciudades capitales, finalmente son a poder generar en esa misma categoría unas actividades tendientes a fortalecer esa descentralización, escuchamos el planteamiento del DNP y desde el Ministerio del Interior con el señor Viceministro, pero es necesario generar ese tratamiento diferenciado, a partir de la población, ustedes saben que hoy el 72% de los colombianos viven en las ciudades capitales, y no es sino hacer una simple multiplicación de cuántos somos de acuerdo a la última cifra y multiplicar por el 72%, y en 32 ciudades de este país viven esos millones de colombianos que hoy en las administraciones no se tiene un trato diferencial.

Una importancia económica, el producto interno bruto, ahí están las cifras del Banco de la República, están las cifras que se analizan desde el Departamento Nacional de Planeación y desde el Ministerio de Hacienda, para poder entonces entender de dónde vienen la mayoría de los recursos que se pueden generar para el desarrollo y las inversiones sociales del país, y donde se generan las mayores actividades económicas para poder tener ese mismo trato diferencial.

Hay que revisar los criterios y la asignación de los mismos, todo tendiente a reducir las desigualdades, a mejorar esa calidad de vida que lo decimos, y simplemente es para poder concretar a través de esa categoría de ciudades capitales que estamos hoy acompañando, gestionando, pero además construyendo entre todos, para poder decir

que hay que asignar unos recursos adicionales, desde el presupuesto, pero también tener un trato diferencial LSGP.

Y yo escuchaba un poco lo que decía ahora el Representante del DNP, diciendo: tal vez hay que revisar lo que pueda pensar Fedemunicipios también, y podríamos verlo de la siguiente manera, somos las ciudades capitales los mayores receptores de la población, que migra desde otros sectores del país y uno podría decir y hablar hoy, quien recibió el día de ayer la calificación de ejemplar en la aplicación e implementación de la política de víctimas en este país, ayer, con 79.243 en el territorio, un poco más del 20% del total de la población de la ciudad y con muchos menos recursos comparativamente con cualquiera, pero tenemos ese tipo de calificativo con un porcentaje de aplicación en la implementación de la política de víctimas del 97.43, ¿quién evalúa?, la Dirección Nacional de Víctimas, y entonces tendríamos desde el DNP, desde el Ministerio de Hacienda, esos temores que hay de decir cómo asignamos unos nuevos recursos, podría parecer un poco desequilibrado por tener una categoría ciudades capitales, ¿y el resto de municipios qué?, pues lo que necesitamos ver, queridos compañeros y amigos, es de todos esos ciudadanos que llegan a las ciudades capitales, ¿de dónde salen? Y ¿de dónde vienen?, porque si de algunos sectores hay que asignar unos nuevos recursos, seguramente esos mismos recursos no se pueden seguir asignando de donde esos ciudadanos se desplazaron o migraron hacia las ciudades capitales.

En relación con el segundo capítulo, que es el de las ciudades, en la relación de las ciudades con la Nación y otras entidades territoriales, tendríamos que decir que si no tenemos esa delegación desde Gobierno nacional con mucho cuidado, y como decía el señor Viceministro, muy bien argumentada y con unas funciones claramente establecidas, y también con quitarlas, cuando en medio de las competencias no se cumpla con el Ordenamiento y la Ley, necesitamos armonizar todo ese trabajo, porque hoy podríamos decir entonces, que cuando un Estado colombiano acaba de aprobar un plan de desarrollo, digamos en el mes de junio, estos alcaldes hoy están a 110 días de terminar, entonces estamos a destiempo, y las prioridades del Estado, de este Estado colombiano, de este gobierno en el que está, que acaba de adelantar y arranca una implementación de un plan de desarrollo por una Colombia más equitativa, justa, pues entonces están terminando el periodo constitucional de unos alcaldes y entrarán el de unos nuevos, que en la mitad de su periodo también se van y llegará un nuevo plan de desarrollo.

Entonces si no armonizamos esos destiempos, que van a ser muy difíciles de cambiarlos seguramente, pero hoy de una manera muy especial pudiéramos entregar esa delegación a las entidades territoriales, para poder adelantar de

una manera mucho más coherente la oportunidad de participar en ello, y eso tiene que ver también con esa misma coordinación y esa consulta a las ciudades capitales cuando tenemos en el territorio la participación por ejemplo, de algunas decisiones en materia de educación, de salud, de tránsito y transporte urbano, de servicios públicos domiciliarios, de medio ambiente, de gestión de residuos, de aseo, de alumbrado, de mil cosas, pongamos un ejemplo que no sea tan reiterativo en el país, podríamos poner un ejemplo de las Corporaciones Medioambientales o de las universidades que tienen desarrollo en nuestro territorio pero las ciudades capitales, ni siquiera pueden opinar en esas mismas decisiones, pongamos solamente el de las concesiones viales, en mi ciudad una concesión vial atraviesa toda por la mitad, atraviesa una concesión vial el casco urbano de la ciudad de Villavicencio, y en este momento en la ejecución están quedando aisladas dos comunas, pero la reglamentación, la no consulta, la aplicación, de ese tipo de procedimientos no nos han permitido hoy poder entrar en esa concertación de cómo lo vamos a resolver, una comuna en un sector con 30 o 40.000 habitantes.

Presidente:

¿Señor Alcalde cuánto tiempo necesita?, el que usted necesite, por favor dos minutos para el señor Alcalde.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Wilmar Orlando Barbosa Roza, Alcalde Municipal de Villavicencio, Meta:

Y terminamos aislados de la comuna más grande de la ciudad, la comuna 8 con 180.000 habitantes sin tener cómo comunicarnos, además de salir al sur del departamento y al sur del país, entonces si no tenemos ese tipo de coordinaciones, si no tenemos esa oportunidad de participar en esas decisiones, se toman esas que finalmente generan, no solamente un bienestar y una buena sensación en la gente, sino por el contrario siempre un malestar que lleva a otras circunstancias.

En el tercer capítulo para nosotros es muy importante, tener esa categoría y poder asumir esos mecanismos de asociación como en el tema de las áreas metropolitanas, y esa cooperación horizontal que en las fortalezas de una capital pueden servir a los municipios vecinos y poder entregar toda la participación.

Nada más diferente a decir que estamos totalmente de acuerdo, acompañamos, estamos en esta estructuración, agradecemos el espacio que nos entregan y que estamos dispuestos a estar en las diferentes discusiones siguientes para poder aportar en el debate.

Presidente:

Muchas gracias al doctor Wilmar Barbosa, Alcalde de Villavicencio, y esta Comisión

aprovecha para felicitarlo por ese reconocimiento a su política pública de atención a las víctimas del conflicto armado, tiene la palabra el doctor Óscar Castellanos, Alcalde de la ciudad de Armenia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Castellanos Tabares, Alcalde Municipal Armenia, Quindío:

Muy buenos días para todos, a la mesa principal, al Viceministro, y desde luego para todos los asistentes, es muy importante para mí como Alcalde, hacer presencia en este debate, la Audiencia Pública del **Proyecto de ley número 012 de 2019 Cámara**, saludar a la doctora Luz María Zapata, Directora Ejecutiva de Asocapitales.

Y contar la experiencia que es lo más importante, la labor que se ha venido ejecutando en Asocapitales ha sido muy importante para nosotros los Alcaldes, los 32 alcaldes, porque ha permitido un acercamiento con el Gobierno nacional, y eso ha sido sumamente importante, hemos podido tener un acceso más directo a los Ministros, a los Viceministros y de esa manera podemos ejecutar una mayor labor, créame que es una herramienta fundamental y por eso es importante apoyar este proyecto de ley, desde luego todo mi voto afirmativo a este proyecto, en el entendido de que de esa manera fortalecemos el actuar en cada una de las capitales del país, la descentralización y todos los elementos que finalmente fortalecen esa estructura, sabemos bien que las capitales concentran la mayor población, en Armenia somos el 62% de la población del departamento, y desde luego todas las problemáticas llegan de los demás municipios a las capitales, por eso es tan importante el enlace entre el Gobierno nacional y las capitales, teniendo en cuenta que desde la capital somos capaces como alcalde de fortalecer los procesos de los diferentes municipios de cuarta y sexta categorías, que son los mayores, por ejemplo en mi región son 12 municipios, solo hay uno de cuarta y el resto son de sexta, y ese enlace que tenemos hoy con nuestra capital nos permite tener una buena comunicación y servir de apoyo para que finalmente el departamento también pueda crecer a través del aporte que nosotros hacemos.

Desde luego, hay diferentes temas que se plantean en el proyecto y son las áreas metropolitanas por ejemplo las que no están en todas las ciudades capitales, en muy pocas del país, pero que la idea es fortalecerlas también pensando en que es un articulador, de que a través de las áreas metropolitanas llegan unos recursos adicionales importantes que nos permiten irrigarlos, en beneficio de todo el departamento, por eso estamos de acuerdo con el proyecto de ley, desde luego continuamos haciendo presencia en el debate, y revisando el proyecto para mirar qué aportes adicionales podemos hacer a ello. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias a usted, doctor Óscar Castellanos, Alcalde de Armenia, le damos la palabra a la doctora Paola Gómez, Subsecretaria de Planeación del Distrito Capital.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Paola Gómez, Subsecretaria de Planeación del Distrito Capital:

Muchísimas gracias, buenos días a todos muchas gracias por el espacio, Bogotá pues aplaude estos mecanismos que garantizan la descentralización, entre más descentralizado sea digamos en el territorio y tengamos más capacidades en los territorios, mejor calidad de vida vamos a poderle garantizar a nuestros ciudadanos, por eso vemos digamos y aplaudimos este tipo de iniciativas.

Sí vemos, digamos que hay que hacer unos temas de ajuste específicamente, nosotros hemos hecho ya unos comentarios al proyecto de ley como tal, y consideramos que hay que aclarar muy bien cómo va ser ese mecanismo de coordinación y que no se nos entreguen funciones sin garantizarnos los recursos para que estas funciones sean efectivamente realizadas, ese es uno de los puntos que siempre ha insistido el Alcalde Peñalosa, porque pues digamos Bogotá es receptora de la mayor cantidad de migrantes tanto a nivel nacional como de extranjeros, eso no es un secreto para nadie, y receptores de víctimas también, entonces digamos que la capacidad que tenemos en Bogotá se ha visto mermada por esta cantidad de migración hacia el interior.

Debemos recordar que además cuenta con un estatuto orgánico, como lo decía el DNP, pues que nos toca revisar bien al interior del proyecto de ley, ¿cómo sería ese tratamiento especial para Bogotá?, en la medida en que si bien es la capital del país y es la capital del departamento de Cundinamarca, tenemos circunscripciones electorales diferentes y eso también hace que entre Cundinamarca y Bogotá pues a veces existan enfrentamientos por temas del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, entonces sí es importante que revisemos eso a luz del Estatuto Orgánico de Bogotá, y pues crear digamos sí para el resto de ciudades capitales un estatuto orgánico con la categoría como tal de ciudad capital, donde también pues se ven afectadas todas por efectos de las recepciones de migración dentro de sus departamentos, entonces muchísimas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a usted, doctora Paola Gómez, Subsecretaria de Planeación, precisamente esta Comisión Primera aprobó en primer debate hace tres semanas una reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, en particular en el tema de las localidades, así que bienvenido cualquier comentario por parte de la administración distrital que ayude a sincronizar estas dos reformas que están en curso,

le damos entonces la palabra y una bienvenida muy especial a la doctora Luz María Zapata, Directora Ejecutiva de Asocapitales.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Luz María Zapata, Directora Ejecutiva de Asocapitales:

Muy buenos días a todos, doctor José Daniel López, gracias por este espacio, también un saludo a la doctora Amparo Calderón, Secretaria de esta Comisión, así como a los Representantes Rodríguez, Pulido y Lorduy, y demás miembros de unidades legislativas que están acá presentes un saludo también para ustedes, pues por supuesto saludar a mis alcaldes, al doctor Castellanos, al doctor Barbosa, a la señora Subdirectora de Planeación de Bogotá.

Y pues después de lo dicho me gustaría como resaltar la importancia de crear la categoría, la verdad como decían el Viceministro Chaux y el doctor Hau, Director de Descentralización del DNP, pues hemos venido haciendo una colaboración estrecha entre Asocapitales y el Gobierno nacional, pero eso no siempre se refleja así, esa colaboración, ese trabajo estrecho entre el Gobierno nacional y nosotros los entes territoriales, no siempre necesariamente puede ser así de fluido, por eso la importancia de un proyecto en el que nos marque una ruta de descentralización real, en la que podamos coordinar, en el que contemos con una consulta también de todas esas políticas centrales que nos irrigan a nosotros y es muy importante nosotros poder estar opinando y, por supuesto, el tema de delegación que preocupa algo, pero que yo creo que en el desarrollo del proyecto podemos ir mejorando sustancialmente.

Por ejemplo, coordinación, yo les quiero decir, y al Gobierno nacional, una de las políticas más importantes que tiene es el del catastro multipropósito, nosotros compartimos esa inquietud, esa importancia, acá está el Representante Lorduy, él viene de Barranquilla, Barranquilla ha sido pues un referente de excepción con el tema de la actualización del catastro multipropósito que tuvo logros muy grandes, hoy Barranquilla es una ciudad saneada fiscalmente con dineros para invertir, con un gran desarrollo y todo eso se debe en buena medida a que se pudo actualizar el catastro multipropósito, entonces cuando hablamos por ejemplo de coordinación, pues un tema de coordinación importantísimo sería ese catastro multipropósito, el gobierno dice: queremos dejar para el 2022 actualizado el 60% del territorio nacional, y nosotros le decimos: si dejamos solo actualizadas las 32 ciudades capitales vamos a tener el 50%, pues no del territorio, pero sí de la población colombiana actualizada, y con ese trabajo coordinado que podemos hacer yo creo que en un año podríamos estar actualizando esos castros por lo menos en las ciudades capitales y tener un éxito pues financiero, porque esa actualización pues

también pasa por prediales y por todos aquellos impuestos que se mejoran con la actualización del catastro, entonces ese solo como un ejemplo en la coordinación, por eso es tan importante que este proyecto siga adelante, por supuesto pues me imagino que el señor Coordinador Ponente pues va tener en cuenta todas las inquietudes, pero yo creo que son más los beneficios, más el buen trato entre el gobierno central y las ciudades capitales, que vamos a tener teniendo de por medio un proyecto, una ley como esta.

Con respecto a Fedemunicipios, sé que mandaron una comunicación en la que ven con buenos ojos también el proyecto, yo pues agradezco a Fedemunicipios ese respaldo que se le da a la creación de la categoría de ciudades capitales, entienden muy bien que este es un solo un paso hacia adelante en la descentralización, que tenemos que consolidar, que desde el 91 cuando tenemos ese mandato nos hemos quedado rezagados frente al tema de descentralización, así que pues no me queda mucho más decir que ya mis alcaldes aquí manifestaron, pues un respaldo al proyecto, teniendo en cuenta pues que estamos en un proceso de construcción y del mejoramiento de la ley, del proyecto de ley como tal, muchísimas gracias.

Presidente:

Gracias a usted, doctora Luz María, finalmente en esta ronda de intervenciones le damos la palabra al doctor Héctor Riveros, Director del Instituto de Pensamiento Liberal.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Héctor Riveros Serrato Director, Instituto de Pensamiento Liberal:

Muchas gracias Representante López, muy buenos días a todos y a todas, muchas gracias por este espacio, digamos que en primer lugar precisar que vengo en la condición de apoyador del proyecto de ley en el que he venido participando en mi condición de consultor desde hace ya un par de años, cuando se hizo el diseño original de un proyecto parecido con ONU Hábitat, que es una organización como ustedes saben del sistema de Naciones Unidas, precisamente dedicada a estudiar la organización y el funcionamiento de ciudades en el mundo, yo quisiera mencionar un par de aspectos que me parecen que son nodales del proyecto, que como digo el proyecto que se ha presentado pues tiene una referencia en el trabajo anterior que se hizo desde ONU Hábitat, y que pretende proponer una aproximación a la descentralización, señor Viceministro que yo creo que vale la pena considerar, que es la siguiente:

La descentralización en Colombia, primero se tuvo como una verdad sabida que entre más descentralización había mejor gobierno, porque era más cercano a los ciudadanos y eventualmente también mejor gestión, entre otras cosas porque estaba más cerca a los intereses de la gente,

pero mayor posibilidad de control por parte de los ciudadanos, la verdad es que esa, que era como una especie de axioma hace 25 o 30 años hoy está revaluado, la descentralización no es necesariamente un instrumento *per se* mejor para todo, es bueno para unas cosas y no es bueno para otras, y ese es un cambio fundamental, o sea, cuando yo empecé a meterme en estas discusiones de los temas de descentralización hace ya casi 30 años, y cuando se hizo el diseño de la Constitución de 1991, la descentralización *per se* era un axioma, yo creo que eso está revisado hoy, la descentralización, insisto es buena para unas cosas y mala para otras, primero eso.

Segundo, el diseño de la descentralización que en Colombia se ha hecho, pues desde hace tiempo digamos desde 1968 y tal, pero digamos a partir de 1991, ha tenido, en mi opinión un defecto, y es que ha sido homogénea, es decir, asumimos que a departamentos y municipios tienen las mismas capacidades y las mismas condiciones, y eso ha hecho que en buena parte las decisiones que hemos tomado para descentralizar competencias y funciones hayan fracasado o por lo menos se vean como fracasadas, porque en un porcentaje importante de las entidades territoriales que reciben esas competencias fracasa, porque no tienen la capacidad institucional para asumirlas, pero hay otras que tienen toda la capacidad institucional para recibirlas y, entonces o no se les entrega, para evitar que en las otras fracase o se les entrega unas competencias muy limitadas, entonces el mayor problema a mi juicio que ha tenido la descentralización en Colombia ha sido el traslado o la asignación de competencias y funciones iguales para todas las entidades territoriales, sin tener en cuenta sus capacidades.

En términos formales el municipio de Sipí, Choco, para mencionar un extremo, tiene las mismas competencias que el municipio de Medellín, y menciono a Medellín que es apenas municipio digámoslo, porque Bogotá pues es Distrito Capital y tiene su categoría desde la Constitución, hay otras ciudades capitales como Barranquilla y Cartagena, o Santa Marta que tienen la condición de Distrito, ahora Cali también la tiene, pero Medellín es un municipio igual que Sipí, y claro que no tienen las mismas capacidades institucionales para cumplir las mismas competencias y funciones, por eso este proyecto me parece que tiene una virtud, que es reconocer la heterogeneidad de las entidades territoriales, ese punto es fundamental, y se expresa en varias cosas:

La primera es que se crea una nueva categoría, la de las ciudades capitales, ustedes saben que la Constitución prevé que haya diversas categorías entre las entidades territoriales, pero para decir verdad eso no ha tenido ningún efecto, hay unas categorías en la Ley 617 cuya única consecuencia es determinar el salario del alcalde y los honorarios

de los concejales y de los diputados, esa es la única consecuencia real que tienen las categorías de los municipios que están establecidos en Colombia, crear nuevas categorías para efectos competenciales y funcionales resulta esencial para profundizar la descentralización, entonces crear esta nueva categoría para unas ciudades, que como decía el doctor Representante de Planeación, a pesar de ser tan heterogéneas entre sí, porque las ciudades capitales también son muy heterogéneas entre sí, tienen unos denominadores comunes por el hecho de ser ciudades capitales, son receptoras de migración, en fin no voy a repetirlo para no alargarme en la historia, pero crear esa nueva categoría es el reconocimiento de que hay que crear varias categorías, esta es una, pero hay que crear otras.

Ahora, el otro punto fundamental del proyecto desde el punto de vista conceptual, es que la descentralización deja de ser un proceso automático de asignación de funciones a través de la ley, es que la ley dice: los municipios atenderán a las víctimas, por decir cualquier cosa, a partir de un concepto como el que está previsto en el proyecto de ley, la descentralización se vuelve una descentralización negociada, una descentralización convencional, una descentralización heterogénea, voluntaria y condicionada, ¿eso qué quiere decir?, eso quiere decir que la ley no dice se le asignan las funciones tales a los municipios, sino que en proceso de negociación, en un proceso de arreglo institucional convencional entre los distintos niveles de gobierno se conviene este determinado municipio, en este caso tal ciudad capital, asume tales funciones que antes asumía la Nación o el departamento y las asume porque cumple unos requisitos, básicamente consiste en demostrar la capacidad institucional para asumir esa función, si no tienen la capacidad institucional pues no las asumen, yo siempre pongo de ejemplo las funciones que ejerce el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que son funciones de naturaleza profundamente locales, imagínense.

Presidente:

Continúe doctor Riveros.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Héctor Riveros Serrato, Director Instituto de Pensamiento Liberal:

Un par de minuticos más, pero imagínese usted lo que es atender viejitos o atender niños, pues en la primera infancia, obviamente dar esa atención básica a esas poblaciones es una función profundamente local y, sin embargo, en Colombia la hacemos desde Bogotá, desde la carrera 68 en Bogotá, y obviamente el despliegue operativo para cumplir esa función es costosa, difícil, etc.

Pero no todos los municipios tienen la capacidad de asumir esas funciones, pero hay unos como Bogotá por ejemplo, como Medellín y como otras ciudades capitales seguramente, que tienen

la capacidad institucional de asumirlos, ¿qué es lo que pasa cuando hay esa especie de duplicidad?, en Bogotá es muy claro, ¿saben qué pasa?, que la Nación se va replegando y va digamos abandonando la función en la medida en que la entidad territorial la va asumiendo, como Bogotá tiene la capacidad de tener jardines sociales y comisarías de familia, y todo eso que tiene Bogotá en ese aparato institucional tan fuerte que tiene, pues entonces el Bienestar Familiar seyendo, y es una injusticia enorme, porque termina castigado el Distrito Capital por ser bueno, la entidad nacional deja de hacer inversiones, deja de hacer presencia cuando lo que debería es hacer un arreglo institucional con Bogotá y decir: okey, si usted tiene la capacidad institucional de asumir esa función, asúmala, aquí está la plata, aquí están los edificios, aquí están los carros, aquí están los funcionarios y una cosa muy importante, aquí están las metas de lo que usted tiene que cumplir, usted tiene que cumplir un número de atención, una calidad en la atención, etc., unos resultados, unos resultados maravillosos como el que ha tenido Bogotá por ejemplo en este periodo de disminución del embarazo adolescente para citar solo un ejemplo de los múltiples que podría citar.

Eso mismo debería hacerse con cada ciudad y eso además tiene una cosa que es muy importante, que es que se asocia con las prioridades políticas de los alcaldes, porque claro para algunos alcaldes la función de Bienestar Familiar puede ser muy importante dentro de su modelo de gestión, pero para otros eventualmente no, y para otros es más importante administrar, qué sé yo la biblioteca o el museo, o el deporte por ejemplo, el deporte es un magnífico ejemplo muchas gracias, doctora, porque si usted coge Cali, Cali es un Distrito deportivo dice la norma que creó a Cali: es un Distrito deportivo, lo obvio sería que Cali como institución asumiera las funciones de promoción del deporte, él en sí mismo y no una duplicidad de funciones con organismos departamentales y nacionales.

Entonces ese arreglo institucional un poco *ad hoc*, doctor Chaux, me parece que es absolutamente esencial si queremos profundizar, ¿eso qué hace?, que la Nación se sienta con cada uno de los 32 alcaldes al comienzo de su periodo como está previsto en el proyecto de ley y dice: bueno, vamos a ver, usted de qué es capaz y qué quiere hacer y a qué se compromete, y hagamos eso, hagamos ese acuerdo, entonces me parece que ese concepto de descentralización que es más convencional, insisto, diferenciado, voluntario y condicionado, es mucho más efectivo y mucho más eficaz que lo que hemos logrado hasta ahora a través de asignaciones generales de competencia.

La nación no tiene por qué tener ningún temor, porque mantiene como en todas las delegaciones la facultad de recogerla, si resulta que Medellín hoy tiene una gran capacidad institucional pero

en algún momento entra en una crisis política, el alcalde es denunciado por alguna cosa, en fin se vive un proceso institucional que debilita la capacidad del distrito, de la entidad de cumplir esa función, pues la Nación se la quita y vuelve y la asume y ya eso es todo, entonces no genera ese riesgo, que sí se ha generado en cambio con la asignación legal de las funciones, que es que se le entrega a los municipios y después nos dedicamos a decir que no lo hacen bien, porque no tenemos ninguna manera de retrotraer, entonces permítame un segundito redondeo la idea, doctor López con su venia, para decir mire:

Yo sí creo que este proyecto independientemente de que, claro en la discusión seguramente será posible entrar en el detalle de la redacción, hay una serie de observaciones que me parecen, de las que se han hecho aquí, que son pues obviamente muy atinadas, como todas estas que tienen que ver con la concordancia del proyecto de ley con otros proyectos que están caminando o con algunas normas que ya existen, por ejemplo en el proyecto de ley no se refiere a las categorías de la Ley 617 y en la medida en que estamos creando una nueva categoría hay que hacer algún grado de concordancia de una norma con la otra, en fin para eso es este proceso de construcción colectiva de un proyecto, pero digamos más allá de los detalles.

Yo creo que los dos elementos conceptuales, esenciales, que están en el proyecto de hacer una descentralización heterogénea y una descentralización convencional, negociada y condicionada como está previsto, podría ser un gran avance, ya en algunas leyes, y yo creo que hay un avance interesante, pero no suficientemente consiente, me parece a mí, ya en algunas leyes se ha venido dando un trato especial a unas determinadas entidades territoriales, de distintas maneras, por ejemplo: la profusión de la creación de distritos, lo que trata es de eso, digamos una angustia de todo el mundo reconózcame mi especialidad, mi condición especial y por hacerlo de esa manera pues termina no necesariamente siendo muy eficaz, pero por ejemplo en el plan de desarrollo y en la ley de financiamiento se reconocieron regímenes, regímenes tributarios diferenciados por entidades territoriales, que eso era una cosa que solía no hacerse, los Ministerios de Hacienda no aceptaban, pero por ejemplo en Colombia hay unos departamentos donde se paga IVA y otros donde no, en el departamento del Guaviare a partir de la Ley de Financiamiento no se paga IVA, gracias al aporte de los Representantes del departamento.

Entonces el reconocimiento de esas diferencias y de esas reglas para el desarrollo económico – social, y la organización y el funcionamiento de las entidades territoriales, me parece fundamental, y muchas gracias, doctor López y muchas gracias a la doctora Luz María además por la invitación

que me han hecho para que acompañe con algunos comentarios este proyecto, muchas gracias.

Presidente:

Bueno, no, muchas gracias a usted, doctor Riveros, hemos agotado el listado de inscritos, pero me informan que acaba de llegar el doctor Jaime Urazán del Departamento de Desarrollo Organizacional, del Departamento Administrativo de la Función Pública, entonces doctor Urazán durante un término de siete minutos escucharíamos su opinión sobre el proyecto, en nombre del Departamento Administrativo de la Función Pública, y a reglón seguido le damos la palabra a los Representantes que han solicitado el uso de la misma.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jaime Urazán, Departamento Administrativo de la Función Pública:

Muchísimas gracias, buenos días a todos, desde la Función Pública tenemos unas observaciones muy puntuales al proyecto, y serían las siguientes:

Lo primero es, aquí estamos hablando de mediciones de capacidad institucionales a lo largo del proyecto, y un poco la pregunta ahí sería ¿cuál sería la forma adecuada de hacer las mediciones de capacidades institucionales?, y ¿quién lo definiría?

Y en consecuencia digamos también otra de las observaciones, es que cuando hablamos de los requisitos para delegación, ya hablamos son de capacidades administrativas, entonces, digamos que queremos medir un poco, es solo en términos de capacidad fiscal, quizás, o también podríamos aparte de lo fiscal determinar quizás si la capacidad institucional la podríamos medir en términos de, ¿tiene una estructura organizacional adecuada?, ¿tienen la planta personal adecuada?, ¿existen los procesos, las funciones dentro de sus manuales o dentro de la estructura que puedan recibir esta capacidad?, y eso ya requeriría en términos organizacionales para las entidades hacer ajustes a sus actos administrativos de estructura, que pasarían por el beneplácito de las corporaciones llámense consejos o llámense asambleas, entonces estos son aspectos claves a tener en cuenta, es un poco más de forma pero es importante.

Dos, y aprovechando que aquí está el Director Diego Hau, en los requisitos hablamos de la constatación por parte del DNP, de las capacidades administrativas, y en esta reflexión que les hago, sería el DNP, o también digamos podríamos hacer algo conjunto entre Planeación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública para, repito, determinar qué tipo de capacidades son las que estamos revisando en este caso, eso como el primer punto.

El segundo punto, digamos está un poco orientado hacia los gastos de funcionamiento que están anunciado, aunque claramente de eso

se pronunciara directamente después supongo Ministerio de Hacienda, pero aquí puntualmente hay algo que se menciona en el proyecto, hablamos de que no se generen cargas presupuestales en la prestación del servicio, pero luego se reitera de que si se podrían hacer transferencias de recursos desde la Nación, una reflexión aquí muy puntal, cuando hemos hecho algunos temas de convenios con entidades territoriales desde Función Pública, para prestación de servicio y voy a hacer un ejemplo muy acotado, la respuesta de temas o de las peticiones, quejas, que pueden hacer algunas entidades, ¿a qué voy con este punto?, algunas gobernaciones, cierto, y algunos municipios, tienen la capacidad institucional para dar respuestas a las distintas solicitudes que se generan en el marco de las competencias de la Nación, en específico, digamos con la Gobernación de Antioquia, hace algunos años ellos ayudaban a responder algunas inquietudes a las entidades territoriales en temas de manuales de funciones y demás, y digamos eso lo que le generaba era una mayor proximidad con el territorio, velocidad de respuesta y demás, la pregunta aquí es, digamos, la entidad ya tenía dentro de sus equipos de asistencia técnica, porque además es una obligación Constitucional brindar la asistencia técnica a las entidades territoriales, pues sus equipos y demás, esto no generaba ninguna carga adicional, pero en dado caso de que ellos quisieran ampliarla, porque pues ampliar la prestación del servicio va a requerir mayores recursos de todo tipo, entonces realmente sería la Nación quien se tendría que desprender de los recursos o es en el marco de esa obligación que ellos tendrían que reforzar sus equipos y en esas diferencias ¿cómo cuantificar esta transferencia de recursos?, es un tema de que simplemente se deja el interrogante abierto.

Un tercer punto, aparte de las capacidades institucionales hablamos de indicadores y lo cerramos a indicadores de impacto, digamos si existen en este tema de delegación múltiples tipos de delegación, que no todos deben ir orientados hacia impactos si no puede haber productos muy puntuales, como los que les acabo de mencionar, y que le facilitarían mucho la prestación de servicios a las entidades interrelación con los departamentos.

Otro punto ahí, digamos en los miembros se cita a Federación Nacional de Departamentos, como actor clave o lo resaltan, más sin embargo digamos en el resto del texto se desaparece el rol de los departamentos, y digamos y un poco cuando queremos mirar las capacidades que pueden tener los departamentos y los municipios, hay temas que son clave y que deben ser competencia de los departamentos, si, y que repito en su rol de asistencia técnica podemos robustecer este rol, y que se complementa con el que prestan directamente los municipios, independientemente de si es o no alcaldía capital, porque ahí habría otra reflexión, si las Alcaldías capitales en algunos

departamentos donde quizás esta la capital y dos municipios más, sea la capital quien pueda asumir algún tipo de asistencia técnica con tema de municipios o se mantendrá con los departamentos, y digamos ese es un tema como a desarrollar.

Por último, pues digamos en los términos de lo que tiene que ver con áreas metropolitanas, lo que vemos aquí es claramente que se le quita el, se desarrolla normativamente la potestad para Bogotá de constituir áreas metropolitanas, que hoy estaban restringidas normativamente, pues aquí se abre el espacio, esos son simplemente los puntos que tenemos desde Función Pública, pero miremos sobre todo el tema de ¿qué concepto vamos a manejar en términos de desarrollo o capacidad institucional o si es capacidad administrativa?, ¿Cuáles son las variables a medir?, y ¿Quiénes serían más oportunos en esa definición?, eso es todo muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a usted, doctor Jaime Urazán del Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro del listado de inscrito falta por intervenir una persona que está en el edificio en este momento, que es el doctor Roberto Lippi, Coordinador de Desarrollo ONU – Hábitat, pero mientras él llega que es la última intervención de invitados hace falta, quiero darle la palabra, porque me la había pedido hace rato, al Representante a la Cámara por el Guaviare David Pulido, y enseguida al doctor Lorduy.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa:

Gracias señor Presidente, a todos muy buenos días, celebrar obviamente esta Audiencia, como siempre enriquecedores los comentarios de todos los asistentes, porque permiten pues obviamente mirar también con otra óptica al texto que llega cuando se radica un proyecto, en este caso, el de poder generar herramientas más específicas que fortalezca la capacidad de las ciudades capitales, pues en buena hora, yo soy de una ciudad capital, como lo es San José del Guaviare, una ciudad capital con connotaciones especiales, como lo son las otras ciudades capitales que nos trajo el artículo 309 de nuestra Constitución, cuando decidió que a partir del año 91 estos departamentos de donde estas ciudades capitales son capitales, pues obviamente tuvieran que asumir competencias y funciones y roles similares, a como lo explicaban hace un momento, similares a los que manejan otras ciudades capitales que tienen mejor capacidad en todos los sentidos, es por eso que pues celebro, celebro el hecho de que también se aborde por lo menos tangencialmente el poder ver estas ciudades capitales de una manera diferenciada, logramos, lo decía usted ahorita en la Ley de Financiamiento, que de manera especial, por lo menos en la parte tributaria tuviera un tratamiento especial, y de

esa manera poder llegar a otros escenarios que no solamente sea el tributario.

Por supuesto, digamos que celebro adicionalmente porque si miramos territorialmente estas ciudades capitales pertenecen a los departamentos que casi son el 50% del territorio del país, y de este porcentaje territorial muy buena parte de este territorio están en zona de frontera, tenemos en cuenta ahorita esas grandes problemáticas que nos esta obviamente generando el tema de la migración con Venezuela, y los problemas que nos atañen en todos los sentidos, especialmente el tema de poder atender socialmente todas estas nuevas realidades.

En lo que referían al tema de las cosas buenas y las cosas malas de la descentralización, de pronto me remito mucho a usted porque presté especial atención a sus comentarios, y en lo que refiere a los aspectos positivos de la descentralización pues yo veo que pueden ser más los positivos que los negativos, si de pronto señalo aquí, señor Presidente, y también para los demás Autores y los Ponentes, algo que me, habría que mirarlo con especial atención, y es en el tema específico de la delegación, cuando se genere la delegación, y ese aparte que nos dice que la delegación exime de responsabilidad al jefe de la entidad nacional que la realiza, personalmente no estoy de acuerdo, y nos toca mirar con lupa eso, porque entonces dónde quedaría la responsabilidad política y en otros sentidos de quien entrega esa delegación, se limita solamente aquí al articulado y eso lo trae el artículo 8° a decir que: habría que poner un supervisor, hacer una supervisión, yo más bien pienso que habría que decir que no se exima de la responsabilidad, además porque sobre ese punto ya hay incluso jurisprudencia que habla, que el acto mismo de delegación no exime la responsabilidad, habría que decir es hasta dónde llega obviamente esa responsabilidad y bajo qué parámetros, pero no dejar eximida la responsabilidad al funcionario que delega una vez se hagan las actuaciones con las entidades territoriales, que soliciten obviamente que se les delegue ciertas competencias.

Finalmente, también hay que plantear las circunstancias, y ya bien lo decían ahorita los anteriores intervinientes, que pasa o por lo menos sí diferenciar las circunstancias cuando coinciden en la ciudad capital la condición de distrito o que ya trae un régimen especial, Bogotá obviamente lo tiene, pero qué pasará con esas otras ciudades capitales que tengan la doble connotación, ser capital y ser distrito, ¿cómo y de qué manera diferenciar?, para no tener también una multiplicidad de funciones o de competencias, cuando por una por otra circunstancia bien pueden hacerlo, seguramente eso nos toca mejorar el articulado y diferenciarle dejando esos parámetros claros.

Bien también poder decir que con esto se mejora no solamente, pues el escenario de

descentralización, sino que esta sí es una forma real y efectiva de ejercer soberanía, descentralizar, entregar competencias a las entidades territoriales no es quedarse sin el poder mismo, obviamente de ejercer esa función como nación, si no es una forma más bien real y efectiva de ejercer soberanía, como lo decía especialmente en aquellas ciudades capitales que están en zonas de frontera, es una forma de decir aquí está el Estado – Nación, aquí ejercemos nuestras competencias, bien sea de esa forma descentralizada, estaremos pendientes obviamente al resto de los comentarios, seguramente haremos algunas preposiciones para poder mejorar obviamente la ponencia que habrá de rendirse en esta Comisión, muchas gracias señor Presidente.

Presidente:

Gracias a usted, Representante Pulido, voy a darle entonces el uso de la palabra al Representante a la Cámara César Lorduy, y dándole la bienvenida enseguida le daremos el uso de la palabra luego al doctor Lorduy, al doctor Roberto Lippi, Coordinador de Desarrollo de ONU – Hábitat.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado:

Gracias Presidente, pues normalmente, y es lo que debería ser, la asistencia de nosotros los Representantes en este tipo de foro o Audiencia es para escuchar a los ciudadanos, para escuchar a los expertos, nutrirnos de lo que ellos nos pueden decir en términos de inquietudes, conveniencias o inconveniencias, tendientes todos ellos a mejorar un proyecto de ley, sin embargo, yo quiero saltarme un poquitico el procedimiento para resaltar algunos aspectos positivos de este proyecto.

El primero, al que yo creo que se refirió con bastante ahínco el Alcalde de Villavicencio, es el tema de las compensaciones de cargas, definitivamente las ciudades capitales sufren muchísimas situaciones que afecta su presupuesto, por atender de manera especial algunas cargas sobrevinientes, como consecuencia del desarrollo normal en un país, pongo como ejemplo el caso de los venezolanos, en el cual el Gobierno nacional o el presupuesto nacional, no compensa para nada las cargas que asumen las ciudades capitales en especial.

Lo segundo que me gusta del proyecto son las competencias concurrentes en términos de consulta, los gobernadores a veces inspirados en otros factores distintos de trabajar de manera armónica con los alcaldes de las ciudades capitales, terminan tomando decisiones sobre competencias que son concurrentes sin ni siquiera consultarles a los alcaldes, me parece importantísimo que esto esté aquí y ojalá le pudiéramos en el proyecto de ley darle algún elemento de fuerza.

Lo tercero que me parece mucho más importante, es el hecho de que podamos hacer efectiva la descentralización a partir de la solicitud que las ciudades capitales le puedan hacer al Gobierno nacional, en cuanto a que se cuenta con la capacidad suficiente para poder atender los servicios que se pueden prestar directamente en la ciudad, tú mencionabas el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, yo te menciono el caso de los puertos, todavía es absurdo que los puertos alejados a más de 2.000 en algunos casos y otros de 3.000 kilómetros distantes de Bogotá, y a una altura de casi 3.000 metros, nosotros de las regiones tengamos que venir a Bogotá a solucionar problemas de puertos, a veces contando con funcionarios que solamente conocen el mar en el estilo turístico.

Lo otro que me parece supremamente importante, es la presencia de los alcaldes en algunas juntas directivas, supremamente clave, y supremamente clave por ejemplo como las juntas directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales, es supremamente absurdo que los alcaldes de las ciudades capitales no hacen parte de las juntas directivas de Corporaciones Autónomas Regionales y es supremamente injusto, porque resulta que el 50% de la sobretasa predial que se paga con destino a la CAR, proviene de la ciudad capital.

Lo que también me parece supremamente importante, es el tema de acudir a la famosa Comisión, yo ya no sé cuántas Comisiones, creo que van tres, de fortalecimiento de las finanzas territoriales que está en curso, no sé cuándo debe terminar esa competencia, ojalá esas tres Comisiones se puedan unir, pero sí me parece supremamente importante que allí, hay muchas cosas que aprovechar en materia predial y en materia de industria y comercio, y tomando el caso de predial, me parece, doctora Luz María, que usted tiene la razón, Barranquilla es un caso exitoso, en el tema de hacer avalúos catastrales o como usted le llama catastro multipropósito, que mucha falta le hace a otras ciudades capitales en Colombia, entre otras porque nosotros acabamos de aprobar y el Gobierno nacional acaba de sancionar, que el impuesto predial no podrá crecer más allá de índices de inflación, al menos que haya de por medio un avalúo catastral que justifique un incremento superior.

Por último, me gustaría que esa reglamentación no fuera como lo plantea el proyecto, no fuera de 12 meses, ojalá le pudiéramos dar un término menor al Gobierno nacional, porque creo que esta ley es supremamente importante que no solamente se apruebe, sino que se pueda ejecutar lo más rápido posible, muchas gracias Presidente, y le ratifico que mucha gente no conoce el mar.

Presidente:

Muchas gracias a usted Representante Lorduy, doctor Lippi tiene usted el uso de la palabra.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Roberto Lippi, Coordinador de Desarrollo Programa de la Agencia en Colombia ONU – Hábitat:

Muchas gracias Presidente, buenos días, de verdad muy honrado de estar en este recinto y poder aportar desde la perspectiva de un Agencia de Desarrollo Internacional, como es ONU Hábitat, también quisiera disculparme, estamos en un ejercicio con cancillería aquí al lado, para formular el marco de cooperación en el sistema de Naciones Unidas para los próximos cuatro años, y la agenda fue un poco más complicada de lo previsto, entonces llego tal vez tarde y tal vez voy a repetir cosas que ya han sido dichas, pero para mí como Representante de ONU – Hábitat, es importante dar un poco la perspectiva del porque como agencia hemos considerado esta puesta, de que formuló la Asociación de ciudades capitales, y que ahora ya está teniendo cursos en el Congreso, desde la perspectiva del desarrollo urbano territorial, y en la visión también de la agenda internacional sobre estos temas.

Las apuestas para nosotros desde un comienzo fueron básicamente dos, una es el reconocimiento de que es Colombia hoy, el 78% de la población de Colombia, de ciudadanos y ciudadanas de Colombia, dice el DANE, en datos del 2017 vive en ciudades, Colombia tiene además un perfil particular porque tiene un perfil policéntrico en términos de ciudades, es decir tiene muchas ciudades, ciudades grandes, ciudades intermedias, ciudades pequeñas, y esto es diferente al perfil de la región, donde normalmente tenemos grandes aglomeraciones urbanas y pequeños centros.

También es un país que tiene unas asimetrías de desarrollo muy fuertes al interior del país, y sobre esas apuestas nos pareció que la política pública en el país está avanzando en entender como el sistema urbano, como un sistema está en grado efectivamente de mejorar las opciones de desarrollo, mejorar la competitividad sistémica del país, pero también tener elementos para superar esas asimetrías de desarrollo, y en esto hemos visto también lo que son las consignas del Plan Nacional de Desarrollo sobre la idea de regiones funcionales, subregiones funcionales, es decir una manera por la cual es importante poder jalar desde la perspectiva del desarrollo aquellos que están más rezagados, pero intentando definir cuáles son los núcleos, los polos, los epicentros, que pueden potencializar este desarrollo.

Y creo que esta ha sido la reflexión que ha estado a la base de la propuesta, de los alcaldes y las Alcaldesas de la Asociación de ciudades capitales y de la Asociación como un todo, es decir, identificar en estas ciudades especiales, que son las capitales de Colombia, un rol nuevo que responda exactamente a esos dos desafíos, al desafío por supuesto de atender de forma mejor a la población de estas ciudades, pero también al desafío de tener epicentros, polos fuertes de

desarrollo, jalonadores de desarrollo, para el restante del sistema de país.

Y esto creo que es importante mencionarlo, porque puede sí no parecer que las ciudades capitales quieren estar en un club especial con condiciones especiales porque sí, dejando más rezago en el restante de las ciudades y de los municipios de los asentamientos humanos del país, y es todo lo contrario la puesta es una puesta para jalonar desde la perspectiva de las capitales el desarrollo, claro que las capitales tienen la posibilidad de responder a estos desafíos, tanto las ciudades grandes que han sido los tradicionales jalonadores del desarrollo, como, y yo diría casi que sobre todo las ciudades intermedias, que son un activo muy importante de Colombia, y que muchas veces son a su vez epicentro de aglomeraciones urbanas, como lo ha definido el sistema de ciudad en Colombia, muy poderosas, pero también otras ciudades capitales que tienen un alcance menor, pero las que tienen alcance menor son también importantes porque en su mayoría, por ejemplo están en zonas de frontera y por tanto tienen un rol especial también en términos de desarrollo.

Y sobre esas apuestas se hizo el trabajo, es decir Asocapitales vino avanzando en una primera estructuración de propuesta, ONU – Hábitat como Agencia de Cooperación también dio un soporte de, yo diría tres tipos, el primer tipo un poco mirar a ver también cuál es el panorama internacional, porque hay efectivamente a nivel internacional varios ejemplos de cómo las ciudades capitales responden a estas responsabilidades mayores que tienen, con por supuesto unas caracterizaciones y unos estatutos especiales que amplifican sus capacidades de acción, y esto ha sido un poco un análisis que hicimos utilizando varios parámetros y utilizando varias experiencias, desde la más obvia que es el estatuto de capitalidades de España, pero también mirando a ver ejemplos en América Latina, ejemplos en otras áreas del mundo.

El segundo aporte ha sido desde el punto de vista metodológico, porque una reflexión sobre esto, necesita tanto del aporte de las mismas ciudades capitales y de los funcionarios que todos los días están en la delantera de los procesos, y de las responsabilidades que las ciudades tienen y aquellas que tuvieron que asumir también en los últimos años a raíz de fenómenos como: la migración interna por razones de violencia, hoy la migración que viene de Venezuela, solamente para citar dos ejemplos pero podríamos citar obviamente muchos más, y también pensamos que era importante tener una metodología de grupos focales, que tuviese muchas voces sobre este proceso, para no generar simplemente una institucionalidad distinta o régimen especial sin, pero haber mirado el conjunto de las acciones y también de las implicaciones que esto determina, porque claramente avanzar en la constitución de una, de un régimen especial, de una categoría especial de ciudades, que son las ciudades capitales, implica una redistribución necesariamente de espacios de poder

dentro del esquema institucional vigente, tanto con el Gobierno nacional, como con el Gobierno Departamental, como, por supuesto, con los actores del territorio y los autores descentralizado como un todo.

Entonces a raíz de este proceso, fue un proceso muy interesante, muy bonito porque fueron meses de trabajo con grupos focales etc., se avanzó hacia...

Presidente:

Para que concluya doctor Lippi.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Roberto Lippi, Coordinador de Desarrollo Programa de la Agencia en Colombia ONU – Hábitat:

Decirle que, la propuesta que tiene, tiene en cuenta que se formuló y que hoy está cursando con unas modificaciones mejorativas en el Congreso, tiene básicamente estas dos caracterizaciones, reconoce que las ciudades capitales son especiales, incluso porque el Estado está ahí presente, desde el punto de vista el Estado Nacional y del Estado Local, reconoce que tienen una potencialidad mucho mayor para jalar en términos de proceso de desarrollo a territorios mucho vastos, y por tanto reconoce que tiene que tener unas características especiales que flexibilicen la acción y que permita efectivamente poder responder con otros instrumentos, incluso ensanchando la capacidad de generar recursos propios a los desafíos de desarrollo. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a usted doctor Roberto Lippi, Coordinador de Desarrollo de ONU – Hábitat, habiendo agotado las intervenciones, señora Secretaria siguiente punto del Orden del Día.

Secretaria:

Sí señor Presidente, lo que propongan los honorables Representantes, no hay ninguna proposición en la Secretaría.

Presidente:

Agradecemos la asistencia, los aportes, tomamos atenta nota de todos ellos, procedemos ahora con la preparación de la ponencia para primer debate de este proyecto de ley, como bien lo señalaba el doctor Héctor Riveros, este es un proceso dinámico de construcción colectiva, que requiere cuatro debates para su aprobación, así que el paso a seguir es la ponencia para primer debate y darle primer debate en esta Comisión, les agradecemos mucho y levantamos esta Audiencia Pública.

Secretaria:

Así se hará señor Presidente, manifestar a usted y a los asistentes que esta audiencia será transcrita, publicada en la Gaceta del Congreso y si algunos de los participantes quieren adjuntar el documento o la ponencia de la intervención, le agradecemos para enviárselo a todos los Ponentes de este proyecto, ha sido concluida la audiencia siendo 11:05 a. m.

Anexos: Setenta y dos (72) folios en C. D.

Bogotá D.C. miércoles, 11 de septiembre de 2019

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaría Primera
 Cámara de Representantes
 Edificio Nuevo Del Congreso- Ofi 238B
 Bogotá, D. C.

Asunto: Excusa.

Doctora Amparo Yaneth, reciba un cordial saludo.

De manera atenta le informo que la Ministra del Interior no podrá atender la invitación a la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara "Por medio del cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", debido a compromisos de agenda.

Sin embargo, dada la importancia del tema, ha delegado al Viceministro de Relaciones Políticas, doctor **Francisco José Chau Donado**, para que asista en su nombre.

Al valorar de antemano su comprensión, le agradezco haga extensiva esta excusa a todos los asistentes a la audiencia.

Cordialmente,

Isabel C. Jiménez Losada
ISABEL CRISTINA JIMÉNEZ LOSADA
 Directora de Asuntos Legislativos

Elaboró: Adelaida Demoya- Profesional Dirección de Asuntos Legislativos.

RECIBI
 COMISION I CONSTITUCIONAL
 CAMARA DE REPRESENTANTES
 FECHA: Sept 12 / 19
 HORA: 11:46
 Esther
 FIRMA

Al responde cita radicado: 20193.10184102 de 32978
 Folios: 1 Fecha: 2019-09-12 09:18:46
 Anexos: 0
 Remite: MIN INTERIOR
 Destinatario: AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaría General
 Comisión Primera
 Cámara de Representantes
 Ciudad

Radicado entrada
 No. Expediente 34328/2019/OFI

Asunto: Invitación Audiencia Pública Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara: "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Respetada Secretaria:

Reciba un cordial saludo, ruego le manifieste a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la importancia que tienen las citaciones formuladas por el Congreso de la República y agradezco de antemano las invitaciones que hacen a esta cartera. Sin embargo, pido excusa al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, **Alberto Carrasquilla Barrera**, por no poder asistir a la sesión que se llevará a cabo el día jueves 12 de septiembre a las 9:00 a.m., relacionado en el Asunto. Lo anterior debido a que el Señor Ministro se encuentra atendiendo compromisos adquiridos con anterioridad.

No obstante, y dada la importancia del tema a tratar, estaremos atentos al desarrollo de esta importante audiencia y de las conclusiones que de la misma puedan surgir.

Cordial Saludo,

German Eduardo Quintero Rojas
GERMAN EDUARDO QUINTERO ROJAS
 Secretario General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

APROBÓ: Clara María Castellano Muñoz
 ELABORÓ: Suselán Sánchez Pardo.

*SEP. 11/19
 4:25 PM*

Bogotá, D.C.,

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Carrera 7 No. 8-68 oficina 238 B
 Ciudad

Asunto: Invitación a participar en la audiencia pública sobre el proyecto de ley No. 012/2019 Cámara. Radicado No. 1-2019-16102.

Cordial saludo Dra. Calderón:

Este despacho recibió la invitación a participar en la audiencia pública sobre el proyecto de ley No. 012/2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", que se llevará a cabo el día **jueves 12 de septiembre de 2019**, a las 9:00 a.m., en el salón de sesiones Roberto Camacho Weverberg.

Para este despacho resulta importante conocer las particularidades, opiniones y comentarios en torno al proyecto de ley en comento, sin embargo, es preciso indicar que por compromisos institucionales previamente adquiridos, no me es posible atender su invitación a la citada audiencia.

En este sentido, le informo que la **Dra. Paola Gómez Campos**, Subsecretaria de Planeación Socioeconómica de la Secretaría Distrital de Planeación, asistirá en mi representación a la mencionada sesión, para lo cual se le remite el oficio de invitación correspondiente, por este mismo medio.

Atentamente,

Enrique Peñalosa Londoño
ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
 Alcalde Mayor

Anexos: N.A.

C.C. Dra. Paola Gómez Campos - Subsecretaria de Planeación Socioeconómica - Secretaría Distrital de Planeación - Carrera 30 No. 25-90 - Anexos: Oficio de radicado No. 1-2019-22894 (Sec. Gral.) en un folio.

RECIBI
 Al responde cita radicado: 20193.10183972 de 32985
 Folios: 1 Fecha: 2019-09-12 08:27:19
 Anexos: 0
 Remite: ALCALDIA DE BOGOTA
 Destinatario: AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

*audiencias Comision Primera Pq.muni.com
 comision e primera Boemereu.gov.co*

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Bogotá, D.C.

En nombre del Alcalde Federico Gutiérrez Zuluaga queremos agradecer su invitación a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley 012/2019 Cámara que busca crear la Categoría Municipal de Ciudades Capitales que se realizará este jueves 12 de septiembre.

En esta oportunidad **no podrá acompañarlos por encontrarse fuera del país en misión oficial**. Estaremos pendientes de las conclusiones de esta reunión que serán fundamentales para el fortalecimiento institucional de nuestros territorios.

Un abrazo y nuevamente gracias por contar con nosotros.


MANUEL VILLA MEJÍA
 Secretario Privado

Medellín, septiembre 11 de 2019

REMISION INVITACION AUDIENCIA PUBLICA P.L. 045/2019 CAMARA

2 mensajes
 audienciascomision <audienciascomisionprimera@gmail.com> 11 de septiembre de 2019, 11:19
 Para: decanaturaderecho@uexternado.edu.co

Por instrucciones de la señora Secretaria de la Comisión Primera, me permito enviar la invitación a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 045/2019 Cámara

Cordialmente,

Luz Stella Jaimes P.
 Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes
 Carrera 7 No 8 - 68, oficina 238 B
 Tel: 432 5100 Ext: 4288 - 4289


 33K

DECANATURA DE LA FACULTAD DE DERECHO <decanaturaderecho@uexternado.edu.co> 12 de septiembre de 2019, 9:14
 Para: audienciascomision <audienciascomisionprimera@gmail.com>

Respetada doctora Luz Stella buenos días.

La doctora Adriana Zapata agradece su amable invitación. Desafortunadamente, por compromisos previamente adquiridos **no podrá acompañarlos**. Favor excusarla.

Cordialmente,


SOLANGE MOLINA CAICEDO
 Secretaria
 Decanatura Facultad de Derecho
 Tel: +57 (1) 344 25 00 Ext. 1046
 Calle 12 No 1 - 17 Este, Edificio A, Piso 5
 solange.molina@uexternado.edu.co

C.P.C.P.3.1- 0360 -2019
 Bogotá D.C., 25 de Septiembre de 2019

Audiencia
 Sep 12/19

Doctores
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ - C. Aviedo Bozavelo heupelo. sept. 25 - 2019 *hoy*
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA - C. Lamy Nelly *hoy*
 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA - Aviedo Bozavelo *hoy*
 JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA - *hoy*
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS - *hoy*
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES - *hoy*
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERÓ - *hoy*
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO - *hoy*
 Honorables Representantes a la Cámara
 Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Ciudad

Respetados doctores:

En su calidad de Ponentes del Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", me permito remitir a ustedes copia de los comentarios presentados por el Secretario Distrital de Gobierno, doctor IVAN CASAS RUIZ, sobre el proyecto en mención.

Cordial saludo,


AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo lo enunciado
 Esther A.

Bogotá, D.C.

Página 1 de 1

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria
 Comisión Primera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
 Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso
 Ciudad


 El receptor cita número: 2019.10194022 de 34676
 Fecha: 20 fecha: 2019-09-24 11:55:32
 Anexo: 0
 Remisor: SECRETARIA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ
 Destinatario: JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ (CÓDIGO)

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

Respetada Secretaria:

De conformidad con lo previsto en el Capítulo III del Decreto Distrital No.06 de 2009 y con el propósito de que, por su intermedio, se pongan en conocimiento de los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera, de manera atenta, envío los comentarios de la Administración Distrital sobre la iniciativa citada en el asunto (Anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa en tanto se acojan las observaciones señaladas y, respetuosamente, sugiere que las mismas sean tenidas en cuenta en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

Reciba un cordial saludo,


IVAN CASAS RUIZ
 Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: 20 folios.

RECIBI
 COMISION I CONSTITUCIONAL
 CAMARA DE REPRESENTANTES
 Fecha: Sept 24 /19
 Hora: 4:00 p.m
 Firma: Esther A.
 FIRMA

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 012

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2019
 EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____

ORIGEN DEL PROYECTO: _____ FECHA DE RADICACIÓN: _____
 COMISIÓN: _____

ESTADO DEL PROYECTO: _____
 TÍTULO DEL PROYECTO: _____

"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones"

AUTOR (ES)

Honorables Representantes: José Daniel López, Oswaldo Arcos, Jorge Méndez, Aquileo Medina, Kanna Rojano, Mauricio Parody, César Lorduy y otros.

OBJETO DEL PROYECTO

Crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 320 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá y las capitales departamentales constituirán una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales". Tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

dirigidos a reducir las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las distintas ciudades capitales.

Parágrafo. Se otorgará un porcentaje adicional de la asignación de los recursos de la Nación y del Sistema General de Participaciones a las ciudades capitales creadas a partir del artículo 309 de la Constitución Política. Esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trata el artículo 7ª de esta ley."

Comentario:

El parágrafo del artículo tercero del proyecto de Ley propone crear un porcentaje adicional del Sistema General de Participaciones para las ciudades capitales creadas en virtud de lo dispuesto por el artículo 309 de la Constitución Política. La medida no favorecería a Bogotá: se refiere exclusivamente a las capitales de los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

Se sugiere discutir la distribución del SGP entre Entidades Territoriales en un proyecto de Ley específico, al respecto es importante considerar, de acuerdo con cifras del DANE, que en 2018 Bogotá aportó 25% del PIB del país y su población equivale a aproximadamente al 16% de la población nacional. Sin embargo, los ingresos distritales por SGP representaron apenas 7.6% de las transferencias totales realizadas por la Nación a las entidades territoriales por este concepto (Tabla 1).



FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE
 Si No

ANÁLISIS JURÍDICO
 Ley 819 de 2003.

ANÁLISIS FINANCIERO
 N.A.

ANÁLISIS TÉCNICO
 Se deben pronunciar frente a este aspecto, las Secretarías Distritales de Planeación (Sector Coordinador), y la Secretaría Jurídica Distrital.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

La propuesta se compone de 20 artículos, divididos en cuatro capítulos: Las ciudades capitales y el desarrollo territorial, relaciones entre las ciudades capitales con la Nación y otras entidades territoriales, áreas metropolitanas y cooperación horizontal y otras disposiciones.

En general, índice que las ciudades capitales estarán sometidas a la Constitución, a las normas especiales contenidas en la propuesta, a las disposiciones que rigen para el Distrito Capital y las que expresamente se remitan en esta ley, en caso de aprobarse y que no contrarían preceptos constitucionales.

A continuación, se presentan los comentarios sobre los aspectos que podrían tener impacto fiscal en el corto y mediano plazo.

"Artículo 3. Asignación de recursos y reglas focalizadas. Las políticas públicas nacionales deberán procurar un desarrollo territorial armónico, equilibrado y sostenible, para lo cual incluirán dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización, reglas diferenciadas e instrumentos de discriminación positiva"

SECRETARÍA DE HACIENDA

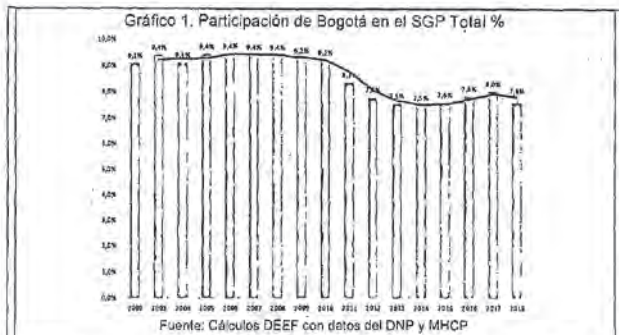
Tabla 1. Sistema General de Participaciones 2018

Biliones de pesos

Concepto	Total	Bogotá	Participación Bogotá Total %
Educación	21,74	1,91	8,8%
Prestación Servicios	20,60	1,83	8,9%
Calidad	1,14	0,06	7,1%
Salud	8,92	0,54	6,1%
Régimen Subsidiado	7,16	0,37	5,2%
Salud Pública	0,86	0,06	6,9%
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	0,88	0,05	10,3%
Agua Potable	1,95	0,13	6,9%
Propósito General	4,18	0,23	5,5%
Alimentación Escolar	0,19	0,01	4,1%
Riberones	0,03	0,00	0,0%
Resguardos Indígenas	0,20	0,00	0,0%
Total SGP	37,20	2,83	7,6%

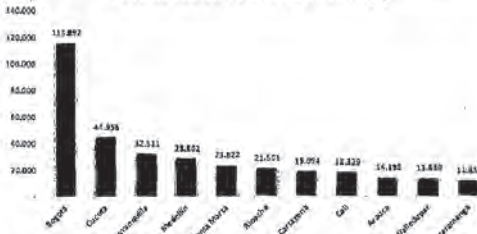
Fuente: DNP- Sicodis

La pérdida de participación de Bogotá en el SGP no es nueva; tiene una tendencia descendente desde el año 2010, cuando alcanzó 9.2% (Gráfica 1).



La exposición de motivos no sustenta la exclusión de Bogotá de un porcentaje adicional del SGP; a pesar de que Bogotá es la ciudad capital con mayor flujo de población migrante del país, de acuerdo con datos oficiales de 2018 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Principales Ciudades Capitales Receptoras de Migrantes Provenientes de Venezuela en 2018 (1)



(1) Suma de migrantes con Permiso Especial de Permanencia (PEP) y de población registrada a través del Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV).

Artículo 4. Compensación de cargas adicionales. Las reglas de distribución de recursos establecerán criterios para compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales como receptoras de población en situación de desplazamiento, así como de las migraciones derivadas de las condiciones sociales y económicas del país y de otros países.

Comentario:

Esta propuesta debería incorporarse en todas las normas que se refieran a la distribución de recursos de las entidades territoriales, con el fin de financiar la provisión de bienes o servicios que demanda esta población.

Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios.

Quando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

Comentario:

Como quiera que el tema tributario incide en las finanzas de las ciudades capitales, se propone incluir en el proyecto la obligación de consulta de la Nación y los Departamentos con ciudades capitales, sobre este aspecto, de gran relevancia para estas entidades territoriales. De igual forma, en consideración que el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011 permite la asociación de municipios para la ejecución de obras de ámbito regional, es importante que queden incluidas en el inciso 1 del artículo 6 del proyecto de ley. Por lo anterior, el texto sugerido es el siguiente:

Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de tránsito y transporte urbano, ejecución de obras de ámbito regional, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aseo, alumbrado público, regulaciones urbanísticas y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios.

Quando se trate de la regulación o autorización de una actividad que genere un impacto especial en una ciudad capital, incluidas las de carácter tributario, las autoridades nacionales o departamentales deberán permitir la participación activa y eficaz de la misma y se tendrán en cuenta sus observaciones sobre la protección del ambiente y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Los procedimientos previstos en este artículo forman parte de la actuación administrativa previa a la expedición del acto correspondiente. Los acuerdos a los que se lleguen deberán incorporarse en el acto administrativo.

Artículo 8. Delegación. Las entidades nacionales podrán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas para poder cumplir con las funciones delegadas y el compromiso de mejorar los indicadores de impacto en la prestación del servicio correspondiente, siempre que la delegación no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio.

Quando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exige de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.

La delegación de las competencias que las Entidades nacionales hagan a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen.

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.

Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Comentario:

Con este artículo se establece la posibilidad que vía convenio las entidades del nivel nacional puedan delegar competencias en las ciudades capitales. Sin embargo, con respecto a la financiación se indica que, una vez producida la delegación, la Entidad Nacional deberá destinar a la ciudad capital seleccionada al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada, lo cual generaría gastos adicionales para la entidad territorial que asume la delegación considerando el incremento en los costos de prestación de las funciones administrativas, la prestación de los servicios, así como las funciones de regulación y control que serían objeto de la referida delegación.

Por lo anterior, se propone modificar la redacción de la siguiente manera:

Artículo 8. Delegación. Las entidades nacionales podrán delegar a las ciudades capitales sus funciones cuando éstas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas para poder cumplir con las funciones delegadas y el compromiso de mejorar los indicadores de impacto en la prestación del servicio correspondiente, siempre que la delegación no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio.

Quando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la Entidad nacional, la función,

atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exige de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.

La delegación de las competencias que las Entidades nacionales tienen a favor de las ciudades capitales se determinará caso por caso y podrá recaer sobre los esquemas asociativos que éstas desarrollen.

Las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega, se fijarán en un Convenio Interinstitucional firmado entre la Entidad nacional y la ciudad capital de que se trate. En el Convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que la Entidad nacional entregará a la ciudad capital en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que se hayan suscrito para cumplir con la función delegada.

Los convenios suscritos en desarrollo de la presente ley, se ejecutarán hasta por el monto suscrito en el correspondiente convenio.

Parágrafo. Se exceptúan del esquema de delegación de que trata la presente ley, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Artículo 16. Destinación de recursos. Las ciudades capitales podrán destinar parte de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley.

Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.

Comentario:

Lo propuesto es optativo para las entidades territoriales, las cuales deben garantizar en el caso de asumir las funciones delegadas los recursos necesarios para su financiación, evaluando el límite existente con respecto a la Ley 617 de 2000, con el fin de evitar que se presenten desequilibrios estructurales en los fiscos de las ciudades capitales.

Artículo 17. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en la que no contraríen las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

Comentario:

Con este artículo, se reitera el reconocimiento que ha tenido la ciudad por la modernización y eficiencia del sistema tributario distrital.

Artículo 19. Comisión de Estudio sobre las Finanzas. Se constituirá una Comisión de Estudio sobre las finanzas de las ciudades capitales, conformada por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Asociación de Ciudades Capitales, a la cual le corresponderá revisar, en un plazo de seis meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.

La Comisión deberá presentar un informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Comentario:

Lo planteado en este artículo ya se está efectuando en el Distrito Capital. Por lo tanto, se debe hacer una participación activa en esta comisión de estudio en el caso que se aprueba la propuesta, con el fin de salvaguardar los intereses y avances del Distrito, al igual que la asignación de recursos para la financiación de las competencias.

Finalmente es pertinente señalar que el grado del impacto en las finanzas del Distrito solo se podría evaluar dependiendo de las variables de distribución de recursos y propuestas de fortalecimiento, organización y demás aspectos contemplados en la Ley una vez sean definidos.

Impacto Fiscal:

Según el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios,

deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo", además de que es necesario incluir expresamente "los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo", requisito que no está contemplado en la propuesta, la cual genera gastos adicionales según lo previsto en el artículo 8, por lo tanto, se debe ajustar la exposición de motivos para incluir este tema.

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos, indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector:

Si No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada):

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

Si Siempre y cuando se incluyan los ajustes sugeridos

TOTAL PARCIAL:

Atentamente,

Beatriz Elena Arbeláez Martínez
BEATRIZ ELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ
 SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA
 barbelaez@shd.gov.co

Aprobado por:	José Alejandro Herrera Lozano
Revisado por:	Martha Cecilia García Bulltrac / Leonardo Arturo Páez Galindo Luz Helene Rodríguez González / Clara Lucía Morales Páez
Proyectado por:	Alvaro Germán Vargas / Fanny Fernanda Méndez

11351 PRO 1460146
 -2019-52836
 Bogotá, D.C., agosto de 2019
 Validez Oficial de 5

Doctor
CAMILO ANDRÉS SUÁREZ ESPINOSA
 Director de Relaciones Políticas
 Secretaría Distrital de Gobierno
 Calle 11 No. 8-17 Edificio Liévano
 Bogotá, D.C.

Radicación: SDP 1-2019-52836 / SDG 20191700539731.
Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 012/2019C.

Respetado doctor Suárez:

Esta Secretaría recibió para estudio el Proyecto de Ley No. 012/2019C: "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", el cual se encuentra en trámite en la Cámara de Representantes.

A continuación, se realizan los respectivos comentarios al Proyecto de Ley en consonancia con lo establecido en el Decreto Distrital 06 de 2009.

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
 PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de Planeación

NÚMERO DEL PROYECTO: 012-2019C.

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2019
 EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO: Iniciativa parlamentaria.

FECHA DE RADICACIÓN: N/A

ESTADO DEL PROYECTO: En trámite.

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones".

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley tiene por objeto crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Si No

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y el Decreto Distrital 016 de 2013.

ANÁLISIS JURÍDICO

El proyecto de Ley sometido a consideración busca de una parte crear una nueva categoría de municipios denominada "ciudades capitales", y de otra adoptar mecanismos que fortalezcan la descentralización administrativa.

El proyecto de ley se acompaña de la correspondiente exposición de motivos, en la cual se indica que la iniciativa recoge en gran medida el trabajo realizado por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES y ONU Hábitat, sin embargo, no hay referencias en la Bibliografía que dé cuenta de ello.

Ahora bien, en cuanto al texto propio del proyecto de Ley se deben realizar las siguientes observaciones:

Actualmente, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 617 de 2000 que modificó el artículo 6° de la Ley 136 de 1994, los distritos y municipios se clasifican en seis categorías y una categoría especial de acuerdo a su número de habitantes y a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación -ICLD -.

Como lo indica la norma así:

"Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El Artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial: Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil una (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales

superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales."

Sin embargo, el Proyecto de Ley amparado en el artículo 320 de la Constitución Política pretende crear una nueva categoría que se denomina "ciudades capitales", de la cual harían parte Bogotá D.C. y las demás capitales departamentales.

En el artículo 2° se indica que las ciudades capitales estarán sometidas además de a la Constitución y las normas especiales consagradas en el proyecto de Ley, a las disposiciones que rigen para el Distrito Capital; sin embargo, no indican de manera específica a que normas se refiere. Al respecto, se debe precisar que el régimen especial de Bogotá D.C. está contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993, el cual se expidió basado en las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Presidente de la República, en tal medida esta situación se debe valorar y determinar si basta con el trámite de una Ley ordinaria para hacer extensivo a las demás ciudades, el régimen especial que rige para Bogotá D.C. o si en efecto se requiere del trámite de una Ley especial.

La iniciativa a su vez consagra una asignación de recursos diferenciada, pretendiendo que se otorgue un porcentaje adicional de los recursos de la Nación y del Sistema General de Participaciones a las ciudades capitales. Respecto de este tema se deberán

atender las observaciones del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría Distrital de Hacienda.

De otra parte, la iniciativa crea en el artículo 7° la Comisión de Coordinación y Seguimiento de Relaciones, la cual hará seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los instrumentos y procedimientos creados por el proyecto de Ley. No obstante, es importante que se indique que entidad será la encargada de su reglamentación y funcionamiento, así como del plazo para que esta se expida.

En el artículo 8° se dispone que las entidades nacionales podrán delegar en las ciudades capitales sus funciones, y en el segundo inciso se señala que: "la delegación exige de responsabilidad al jefe de la Entidad nacional que la realiza", situación que se encuentra en armonía con las características propias de esta figura de derecho administrativo, consagradas en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 199 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" el cual señala:

"Artículo 12°. Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exige de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo."

Sin embargo, en el segundo inciso del artículo 8° se hace alusión de manera indistinta a función, atribución o servicio, situación que se debe aclarar.

En el mismo sentido se debe indicar que el artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", señala:

"Artículo 21. Objetivos generales de la legislación territorial. La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hasta el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal."

En cuanto a la suscripción del convenio que se debe celebrar entre la entidad delegante y la ciudad capital delegataria, esta situación fue analizada en su momento por la H. Corte Constitucional, quien en sentencia C- 727 del 21 de junio de 2000 con ponencia del H.M. Vladimiro Naranjo Mesa, concluyó que es necesario celebrar ese tipo de acuerdos, pues de lo contrario, se podría vulnerar la autonomía de las entidades territoriales.

Para claridad del tema se extraen algunos apartes de la mencionada sentencia:

"20. En relación con el parágrafo del artículo 14, la Corte aprecia que regule dos situaciones diferentes: (i), la delegación de funciones o servicios por parte de entidades nacionales a entidades territoriales que cumplen funciones o servicios complementarios de los que competen a la delegante, y (ii), la misma delegación cuando la entidad delegataria no cumple con funciones o servicios que presentan esta complementariedad. En el primer caso, la delegación "procederá sin requisitos adicionales", es decir sin la suscripción del convenio en el que se fijan los derechos y obligaciones de ambas partes, al cual se refiere el inciso primero de la disposición. En el segundo caso, tal convenio sí es requerido y se deben proveer "los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada".

21. A juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Corte es cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas."

Ahora bien, se observan algunos cambios respecto de la iniciativa anterior (P.L.331-2019C), en el sentido que se adiciona en el artículo 4° lo siguiente: "(...) esta asignación y distribución será reglamentada por la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Relaciones, de la que trate el artículo 7° de esta Ley (...)", inclusión de la cual no hay observación alguna.

A su vez en el contenido del artículo 6° se incluyen los temas de educación, salud, con lo cual se está de acuerdo por parte de esta entidad.

Posteriormente se adiciona al numeral 1° del art 10° lo siguiente: *previa autorización del Consejo Municipal o Distrital.*

En la nueva iniciativa se modifica el capítulo III pasando de *Mecanismos de Asociación y Cooperación Horizontal a Áreas Metropolitanas y Cooperación Horizontal* indicando lo siguiente:

Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 así:

Parágrafo 6. Los ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas:

a) Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la

tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.

b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: La ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifiquen su creación;

c) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la protocolización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario.

A su vez en la nueva iniciativa se elimina el contenido del artículo 14 que consagraba a las Autoridades Unificadas.

De otra parte, el artículo 18 se modificó con el siguiente contenido:

Artículo 18. Adiciónese un Parágrafo al artículo 106 de la Ley 1943 de 2016 así:

Parágrafo: La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.

La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Finalmente se incluye el artículo 19 el cual consagra:

Artículo 19. Facultad reglamentaria. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.

De las modificaciones que consagra la nueva iniciativa no se presentan observaciones, pues se considera que las mismas son viables.

Del contenido de la iniciativa legislativa se debe indicar que se ve con gran preocupación que el principio de autonomía territorial se vea vulnerado con las disposiciones que se pretenden adoptar, sobre este tema se debe precisar que es posible que al pretender que las entidades territoriales tengan que incluir dentro de las Juntas Directivas a ciertos funcionarios efectivamente vulneren su autonomía.

Ahora bien, son varias las Leyes que la iniciativa legislativa pretende modificar, y se debe resaltar que algunas de las modificaciones que se propone, se deben abordar mediante Leyes especiales, es así como por ejemplo el tema de reparto de competencias de la Nación a las entidades territoriales, se debe aprobar mediante el trámite de una Ley orgánica de conformidad con el artículo 288 de la Carta Política.

ANÁLISIS FINANCIERO

No corresponde a este Sector.

ANÁLISIS TÉCNICO

La Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de esta Secretaría, en colaboración con la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES emite comentarios en el siguiente sentido:

En primer lugar, se encuentra que el origen constitucional del proyecto de Ley objeto del presente estudio, tiene asidero jurídico en el artículo 320 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece:

"Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración." (Negrita fuera de texto)

Si bien es cierto que, este artículo faculta a la Ley para establecer la categorización de los municipios y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración; también lo es, que en la actualidad existe la siguiente normatividad que ha venido desarrollando el mandato constitucional de la siguiente manera:

Se expidió la Ley 388 de 1997, la cual contiene los objetivos de armonizar las disposiciones de la Ley 9 de 1969; promover el ordenamiento territorial de los municipios; garantizar la utilización del suelo; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y de planificación, de sus respectivas competencias de ordenamiento del territorio y mejoramiento de calidad de vida de sus habitantes; y, la coordinación de la política urbana nacional con la gestión municipal.

Posteriormente se expidió la Ley 489 de 1998, la cual, entre otras, organiza el funcionamiento de las entidades nacionales, regula las modalidades de la acción administrativa, tales como competencia, coordinación, descentralización, desconcentración y delegación, señala la estructura y organización de la Administración Pública, de un lado el sector central y del otro el descentralizado por servicios, define el sector administrativo y crea las comisiones intersectoriales.

En cuanto a la estructura estatal regula la creación de organismos y entidades administrativas, su fusión, supresión y restructuración. Así mismo, define los elementos de cada tipo de órgano y entidad y su control administrativo.

Por otro lado, con la Ley 617 de 2000 se establece la categorización de las entidades territoriales teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su población e ingresos de libre destinación; con el objetivo de establecer un saneamiento fiscal en las entidades territoriales, además regula la creación de municipios y la racionalización de sus fiscos, establece reglas de transparencia en la gestión de las entidades territoriales, entre otras.

Así mismo, la Ley 715 de 2001 (Orgánica de recursos y competencias), desarrolla el Sistema General de Participaciones, esto es, los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos) para la financiación de los servicios que la misma ley les asigne (salud, educación, agua potable y saneamiento básico).

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011), establece entre otras cosas, las asociaciones, áreas y regiones, resultado del acuerdo de voluntades de las entidades territoriales, teniendo como objeto principal, el desarrollo económico y social del territorio; regulando la delegación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales según capacidad fiscal, técnica o administrativa.

En general dicha Ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio; el ejercicio de la actividad legislativa en materia organización político-administrativa del Estado; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas; y establecer las normas generales para la organización territorial.

En la Ley 1617 de 2013 se establecen las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos, por lo tanto, dota a estos de las facultades, instrumentos y recursos para cumplir las funciones y prestar los servicios que tienen a su cargo, promover el desarrollo integral del territorio, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características especiales que estos presentan.

Finalmente, la Ley 1625 de 2013, por la cual se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, establece como su objeto, el dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones. Sin embargo, es preciso resaltar que en el parágrafo único establece que dicha norma no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial.

Como corolario de lo expuesto hasta el momento, se encuentra que, como ya se dijo, las mencionadas Leyes ya han desarrollado estas temáticas de la manera vista precedentemente, es así como regularon la asignación de recursos y competencias, y hasta la misma categorización de las entidades territoriales conforme lo establecido en la Constitución Política.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que legalmente existen tres clases de personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial, a saber:

- a) Entidades territoriales que corresponden a la organización política del Estado.
b) Entidades descentralizadas por servicios.
c) Asociaciones, áreas y regiones, resultado del acuerdo de voluntades de las entidades territoriales.

Para la Corte Constitucional en Sentencia C-1096 de 2001, se tiene que:

"(...) En síntesis, en el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual aparece consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios (...)."

Ahora bien, finalmente y para ampliar el escenario de la Autonomía Territorial y el Sistema General de Participaciones, es necesario traer a colación dos decisiones judiciales de la máxima instancia constitucional que rezan:

En sentencia C-072 de 2014, con ponencia de Alberto Rojas Ríos, se consideró:

"(...) La Carta Política de 1991 contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Dentro de esa esquema, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. En este orden de ideas, se precisa armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente (...)."

Así las cosas, la Constitución establece como principio del Estado la unidad, sin embargo, a su vez garantiza un ámbito de autonomía para las entidades territoriales, es decir, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, determinando un conjunto de reglas orientadas a asegurar unión entre la autonomía territorial y el principio unitario, principios que se limitan recíprocamente.

Por otro lado, en sentencia C-535 de 1995, estableció:

"(...) El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan (...)"

De lo que se desprende que la autonomía está constituida por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales y por la inviolabilidad por parte del legislador en la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por sus propias autoridades, se debe proteger el derecho de cada entidad de auto dirigirse.

De dicho fallo igualmente se desprende:

*"(...) La búsqueda de un equilibrio entre dicha idea de Estado Unitario y las garantías de Autonomía Territorial según las cuales la ley no está autorizada para vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales fijada en el artículo 287 C.P., por lo que la está vedado al Legislador establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses (...)" **negrita fuera de texto***

Es por ello que **le está prohibido al legislador establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales que tienen su propia capacidad para gestionar sus propios intereses.**

Por otro lado, y en cuanto al Sistema General de Participaciones, el artículo 356 de la Constitución Política, indica:

"Salvo la dispuesta por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios y cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos y Municipios. (...)"

Luego, reza:

"(...) Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley."

Resultado de ello se debe referenciar que el reparto de servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios, corresponde a la ley, a iniciativa del gobierno nacional. Así mismo, los distritos tendrán las mismas competencias que los departamentos y municipios, para efectos de la distribución de los recursos, y, la creación de una categoría de entidad territorial, ciudad capital, **podría infringir el citado artículo 356 de la Constitución, en cuanto dicho precepto no lo considera como tampoco prevé un reparto de funciones y servicios diferentes para estos, ni distribución de recursos distinta para ellos.**

Ahora bien, en Sentencia C-105 de 2004, se consideró:

"(...) A partir de la iniciativa legislativa que el artículo 356 superior le dispensa al Gobierno, la capacidad de configuración del Legislador se hace más amplia en relación con la reglamentación de los criterios de distribución de los recursos comprendidos en el sistema general de participaciones, de cuyo vinculados a la atención de los servicios a cargo de las entidades territoriales (...)"

La Constitución Política le otorga al gobierno la iniciativa legislativa de los criterios de distribución de los recursos del sistema general de participaciones, vinculados a la atención de los servicios que tienen a su cargo las entidades territoriales.

Todo lo anterior quiere decir que la clasificación de las entidades territoriales, constitucional y legalmente ya se encuentra establecida, y las mismas entidades territoriales, ya están categorizadas y reguladas en cuanto a sus funciones y recursos.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Queda claro que el citado proyecto pretende establecer un régimen especial, creando un estatus jerárquico entre las ciudades capitales del país, lo que de la lectura inicial conllevaría establecer unos supuestos "beneficios presupuestales" y cargas administrativas. Esta jerarquización y reparto de beneficios y competencias la encontramos comprometida, toda vez que la Constitución Política como se vio en el artículo 320 y 356, no prevé la creación de categorías municipales o distritales, en razón de su calidad de ciudades capitales de departamento, ni el reparto de competencias y recursos en virtud de nuevas categorizaciones, así como tampoco la coordinación con entidades del orden nacional o territorial de sus competencias, lo que de plano vulneraría la autonomía de las entidades territoriales, abriendo una brecha para el rompimiento del principio de correspondencia fiscal de las ciudades capitales.

Conforme al análisis jurídico precedente y vistas las anteriores consideraciones, se concluye que:

- La creación de una nueva categorización de ciudades capitales, estableciendo una jerarquía entre ellas teniendo en cuenta su población e importancia económica, podría infringir, entre otros, los artículos 320, 356 y 357 constitucionales.
- Establecer procesos de consulta obligatoria para la toma de decisiones por parte de las ciudades al Gobierno o instancia nacional, podría vulnerar la autonomía territorial. Se debe precisar si lo que se busca es que la Nación y los departamentos consulten o concerten sus decisiones administrativas, porque de ser así, se estaría desconociendo la autonomía con la que cuenta cada una de ellas.

- Toda disposición legal debe respetar la autonomía territorial, por lo tanto, las disposiciones que obligan a las entidades a incluir en sus juntas directivas a determinadas personas, a cambiar o establecer sedes territoriales, podrían vulnerar la autonomía territorial.
- El reparto de recursos y competencias de la Nación a las entidades territoriales, es materia de ley orgánica de iniciativa gubernamental, según los artículos 288 y 356 de la Constitución Política. Por ello, este proyecto en cuanto se refiere a esas materias, tendría naturaleza orgánica y requeriría iniciativa del gobierno nacional.
- Frente a la destinación de recursos, se encuentra que los mismos no son claramente determinados dado que las ciudades capitales deberán destinar parte de los ingresos corrientes de libre destinación para gastos de funcionamiento y operación administrativa de la delegación dada por el Gobierno Nacional; es decir, aparte de ejecutarlos, deberá sacar de su presupuesto el recurso para ello. Algo similar y perjudicial para las ciudades ocurre hoy día cuando estas deben ejecutar el Plan de Alimentación Escolar establecido por la Administración Nacional, por cuanto se estableció la obligación de desarrollarlo, pero el giro de los recursos parte de la Nación apenas llega a un 10% debiendo cubrir lo restante por parte de las ciudades.

A pesar de lo anterior, se encuentran aspectos interesantes que pueden beneficiar a la instancia de ASOCAPITALES y al Distrito Capital, los cuales se resaltan de la siguiente manera:

Dentro de los beneficios podemos encontrar que a través de la figura de la delegación y con la suscripción de contratos o convenios de algunas funciones actualmente a cargo de entidades nacionales, encaminadas a desarrollar las políticas públicas de sus territorios, se estaría de plano fortaleciendo la figura de la descentralización y permitiendo el contacto directo entre los ciudadanos del territorio con la administración de la ciudad capital.

Igualmente beneficiaría a las ciudades capitales lo establecido en su artículo cuarto, donde se prevé que las reglas de distribución de recursos, establecerán criterios de compensación de los mismos por las cargas adicionales que reciben ciertas ciudades capitales por temas de migración y desplazamiento.

Así mismo se considera que la coordinación, consulta y seguimiento establecidas en los artículos 5 y 6 del presente proyecto, es de vital importancia para el cumplimiento de los fines del Estado, por cuanto solamente con el desarrollo de los principios constitucionales de la coordinación, complementariedad y subsidiariedad, es que se puede hacer que una política pública a ejecutar en un territorio, sea adecuadamente planeada, elaborada, ejecutada y cumpla en el territorio específico el objetivo de la misma. Aclarando eso sí, como ya se dijo, que se debe precisar el alcance de la consulta propuesta, a fin de mantener la autonomía territorial.

Complementa los dos artículos anteriores, lo establecido en el proyecto de artículo séptimo referente a la creación de una Comisión de Coordinación y Seguimiento de las relaciones en la que se prevé la participación de la instancia de ASOCAPITALES, en la que incluso se designa para ejercer la secretaría técnica.

En lo referente al tema de la delegación, es importante precisar que si bien puede ser importante que a través de esta figura se posibilite a la Ciudad Capital para asumir directamente la prestación de una función administrativa; también lo es, que en esta Ley debe quedar claro que la INICIATIVA sea única y exclusivamente de la Ciudad Capital y que, para la prestación de la función, se dote a la misma, por parte de respectiva entidad de orden nacional, de TODOS LOS RECURSOS suficientes para la asunción y prestación de la función.

Adicionalmente, cabe resaltar que lo anterior se prevé el artículo 8 cuando establece que "siempre que la delegación no genere cargas presupuestales adicionales en la prestación del servicio"; pero más adelante en el artículo 17 abre la posibilidad que la Ciudad Capital pueda destinar recursos de libre destinación para asumir la operación de dicha función, lo cual abiertamente atenta contra el principio de correspondencia fiscal el cual supone para su preservación, la existencia de un vínculo correlacional entre el gasto adicional de la ciudad capital y el grado por entidad del orden nacional; por tanto se propone la eliminación del artículo 17 del proyecto de Ley.

Finalmente, conforme las consideraciones anteriores, a continuación se sugieren las siguientes proposiciones al articulado propuesto:

1. Modificar el inciso quinto del artículo 8, en el sentido de agregar que antes de la iniciación de la prestación de la función, la entidad del orden nacional deberá girar a la ciudad capital los recursos allí anunciados, donde se resalta que se cambia el verbo "destinar" por "girar".
2. En el mismo inciso quinto del artículo 8, adicionar que la entidad del orden nacional debe comprometerse a girar oportunamente los recursos suficientes para la prestación de la función, obligándose a asumir el pago del faltante en el periodo de la vigencia fiscal, si a ello hubiere lugar.

ASÍ ESTÁ REDACTADO EL INCISO QUINTO DEL ARTICULO OCTAVO:

"(...) Producida la delegación, la Entidad nacional deberá destinar a la ciudad capital en la que recibe la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes."

PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL INCISO QUINTO DEL ARTICULO OCTAVO:

Producida la delegación, y antes de la iniciación de la prestación de la función, la Entidad nacional deberá girar a la ciudad capital en la que recaiga la delegación, al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para el ejercicio de la respectiva función delegada, comprometiéndose a girar oportunamente los recursos suficientes para la prestación de la función, obligándose a asumir el pago del faltante en el periodo de la vigencia fiscal, si a ello hubiere lugar. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.

3. Adicionar un literal e) al inciso tercero del artículo 11, para que en el convenio quede estipulado lo establecido en los numeral anteriores, de la siguiente manera:

El convenio o contrato plan deberá indicar:
(...)

e). La forma y el término en que se girarán la totalidad de los recursos necesarios para desempeñar la función y el compromiso de asumir el pago de los recursos faltantes oportunamente dentro de la vigencia de la prestación de la misma.

4. Eliminar o retirar el artículo 17 del proyecto de Ley.

COMO ESTÁ REDACTADO

Artículo 17. Destinación de recursos. Las ciudades capitales podrán destinar parte de sus ingresos corrientes de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento y operación administrativa que se requieran para el desarrollo de sus funciones institucionales delegadas en el marco de la presente ley.

Dichos recursos no podrán ser destinados al funcionamiento y operación de los concejos y organismos de control y vigilancia en sus territorios.

PROPUESTA. Se sugiere que se elimine o retire el artículo 17.

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

SI TOTAL PARCIAL NO

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS SI NO se encuentran, en el capítulo de comentarios y/o modificaciones al articulado

Atentamente,


ANDRÉS ORTIZ GÓMEZ
Secretario Distrital de Planeación

Va.Bo: Concepción Castañeda Asesora de Despacho
Aprobó: Camilo Gerardo Casas Subsecretario Jurídico
Aprobó: Santiago Figueroa Subsecretario de Planeación Socioeconómica (E)
Revisó: Sandra Tobarrosa Villamarín Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos (E) CUL
Revisó: Diana Marcela Daza Rodríguez Directora de Integración Regional, Nacional e Internacional (E)
Proyectó: Rafael Antonio Rodríguez Montenegro P.B. DACJ

2310460
Bogotá, D. C.

Doctor
CAMILO ANDRÉS SUÁREZ ESPINOSA
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8-17
Ciudad

Asunto: Respuesta al oficio con radicado No. 20191700539691 / Solicitud de comentarios al proyecto de ley 012 de 2019 Cámara, Radicado No. 1-2019-14073.

Respetado doctor Suárez:

Esta Secretaría recibió el oficio del asunto, en el que solicita la emisión de comentarios al proyecto de ley 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", sin que se haya designado como coordinador del proyecto a este organismo.

Al respecto, una vez revisada la iniciativa, se evidencia que la materia es similar a la contenida en el proyecto de ley 331/2019C, observándose algunas modificaciones y/o adiciones de textos, tal y como se verifica a continuación, debiéndose aclarar que sólo se transcribirán los artículos, algunos de los forma parcial, que sufrieron reformas con el nuevo PL 012/2019 C.

<p>Proyecto de ley 331/2019C</p> <p>Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aso, alumbrado público, regulaciones urbanísticas y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. (...)</p>	<p>Proyecto de ley 012/2019C</p> <p>Artículo 6. Obligación de consulta con ciudades capitales. La Nación y los Departamentos deberán consultar con las ciudades capitales aquellas regulaciones relacionadas con funciones o servicios en los que tengan competencias concurrentes. En todo caso, deberá consultarse con anterioridad a la expedición de reglamentos o normas de carácter general, o de una decisión administrativa en materia de educación, salud, tránsito y transporte urbano, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, gestión de residuos y aso, alumbrado público, regulaciones urbanísticas y programas de vivienda que se promuevan en sus territorios. (...)</p>
--	--



Artículo 10. Requisitos para la Delegación. Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Solicitud del alcalde de la ciudad capital al presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional. (...)
- Solicitud del alcalde de la ciudad capital al presidente de la República y al representante legal del organismo, entidad o programa nacional previa autorización del Concejo Municipal o Distrital. (...)

**CAPÍTULO III
MECANISMOS DE ASOCIACIÓN Y COOPERACIÓN
HORIZONTAL**

Artículo 13. Mecanismos asociativos. Las ciudades capitales podrán desarrollar mecanismos asociativos con los municipios circunvecinos, incluso los que pertenezcan a otros Departamentos, para asumir conjuntamente entre dichas entidades territoriales las funciones asignadas por la ley que por razones de eficiencia, eficacia o economía resulte recomendable cumplir en forma asociada.

Artículo 14. Autoridades unificadas. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos a través de esquemas asociativos territoriales en concordancia con el artículo 10 de la ley 1454 de 2011, podrán crear autoridades unificadas para asumir las competencias que les correspondan o las que se les delega en materia de regulación de servicios públicos, otorgamiento de permisos y habilitaciones, fijaciones de tarifas, vigilancia y control de la prestación de los mismos, así como el de las normas de urbanismo y la construcción y adecuación de inmuebles destinados a vivienda.

Artículo 15. Comisión de Estudio sobre las Finanzas. Se constituirá una Comisión de Estudio

**CAPÍTULO III
ÁREAS METROPOLITANAS Y COOPERACIÓN
HORIZONTAL**

Artículo 13. Áreas Metropolitanas en ciudades capitales. Adiciónese un Parágrafo al artículo 6 de la ley 1625 de 2013 así:

Parágrafo 6. Las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos podrán constituir áreas metropolitanas de acuerdo con las siguientes normas.

- Tendrá iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados la tenora para de los concejos de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretenden integrar a una Área Metropolitana.
- Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo la ciudad capital, los municipios que la integrarán, y las razones que justifiquen su creación.

b) El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esta Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con las mismas, procederá a ordenar a los respectivos alcaldes y presidentes de los concejos municipales la protocolización en la Alcaldía Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una vez expedida en un plazo no mayor de treinta días calendario.

Artículo 16. Adiciónese un Parágrafo al artículo 106 de la ley 1643 de 2018 así:

<p>sobre las finanzas de las ciudades capitales, conformada por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Asociación de Ciudades Capitales, a la cual le corresponde revisar, en un plazo de seis meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.</p>	<p>Parágrafo: La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial revisará en un plazo de ocho meses, los mecanismos de financiación de las ciudades capitales, con el propósito de formular propuestas y recomendaciones sobre el fortalecimiento de sus finanzas propias, la optimización del gasto, la flexibilización de los instrumentos de endeudamiento y el estímulo a las Alianzas público-privadas para la inversión en sus territorios.</p>
<p>La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p>	<p>La Comisión deberá presentar informe final al Gobierno Nacional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 19. Facultad reglamentaria. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.</p>	<p>Artículo 19. Facultad reglamentaria. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para darle cumplimiento.</p>

Nota: Las líneas subrayadas corresponden a las que fueron objeto de modificación y/o adición.

Teniendo en cuenta que el articulado del proyecto de ley 012 de 2019 Cámara, es similar al PL 331 de 2019C, se reiteran, para el primero, los comentarios efectuados al segundo proyecto de ley, y que fueron remitidos a la Secretaría Distrital de Gobierno con el oficio de radicado No. 2-2019-4972 del 24 de abril de 2019, en los que de acuerdo con el análisis efectuado sobre el articulado propuesto, se pueda verificar que el Congreso es competente para crear categorías de municipios, señalándoles el régimen aplicable para su organización, gobierno y administración aplicable, pero sin que se desconozca el régimen especial que ostenta por disposición Constitucional, Bogotá, D.C.

De otra parte, es preciso señalar que en lo que respecta al artículo 13 del PL 012/2019C, el parágrafo 5 que se pretende adicionar al artículo 8 de la Ley 1625 de 2013, es concordante con lo reglado en dicho artículo, pero el texto propuesto para el literal c) de dicho parágrafo 5, conforme al cual: "El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a ordenar a los respectivos Alcaldes y Presidentes de los Concejos Municipales la oficialización en la Notaría Primera de la ciudad capital, la conformación del Área Metropolitana o el ingreso a una ya existente en un plazo no mayor de treinta días calendario", se encuentra que el texto subrayado desconoce los contenidos de los literales c), d), e) y f) del citado artículo 8 de la Ley 1625

Radicado en la Secretaría Distrital de Gobierno con el No. 2019-421-037603-2 del 25 de abril de 2019.

de 2013, que ordenan la celebración de una consulta popular para la aprobación o negación del proyecto de constitución del área metropolitana.

Adicionalmente, el artículo 18 del PL 012/2019C, con el que se pretende adicionar un parágrafo al artículo 106 de la Ley 1643 de 2018 "Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones", propone adicionarle una función a la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Distrital, creada "para estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal. La Comisión de Expertos podrá convocar a expertos de distintas áreas, en calidad de invitados", sin que se considere que el Congreso de la República tenga la iniciativa para presentar proyectos de ley encaminados a asignarle funciones a instancias, que si bien fueron creadas por el legislativo, tuvieron origen privado en el ejecutivo, aunado al hecho de que la función que se le pretende asignar a la citada Comisión, difiere del fin para el que fue creada.

En relación con los otros textos adicionados y/o modificados en el proyecto de ley 012/2019C, frente al 331/2019C, tal y como ocurre parcialmente con el artículo 6, el numeral 1 del artículo 10 y la adición del artículo 19, se considera que el Congreso de la República tiene la competencia para regular las temáticas en ellos contenidas.

Atentamente,

Gloria Edith Martínez Sierra
GLORIA EDITH MARTÍNEZ SIERRA
Subsecretaría Jurídica

Ana Lucy Castro Castro
ANA LUCY CASTRO CASTRO
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

c.c. N/A

Anexo: Un cd contenitivo del oficio 2-2019-4972 del 24 de abril de 2019 y sus anexos.

Proyecto: Duvan Sandoval Rodríguez
Revisó: Ana Lucy Castro Castro

2310460
Bogotá, D. C.,

Doctor
CAMILO ANDRÉS SUÁREZ ESPINOSA
Director de Relaciones Políticas
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 11 No. 8-17
Ciudad



Asunto: Respuesta al oficio con radicado No. 20191700234311 / Solicitud de comentarios al proyecto de ley 331/2019C. Radicado No. 1-2019-4564.

Respetado doctor Suárez:

Esta Secretaría recibió el oficio del asunto, en el que solicita la emisión de comentarios al proyecto de ley 331/2019 C. "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", sin que se haya designado como coordinador del proyecto a este organismo.

Por lo anterior, se efectuaron los comentarios, en los que de acuerdo con el análisis efectuado sobre el articulado propuesto, se puede verificar que el Congreso es competente para crear categorías de municipios, señalándoles el régimen aplicable para su organización, gobierno y administración aplicable; pero sin que se desconozca el régimen especial que ostenta por disposición Constitucional, Bogotá, D.C.

Atentamente,

Gloria Edith Martínez Sierra
GLORIA EDITH MARTÍNEZ SIERRA
Subsecretaría Jurídica

Ana Lucy Castro Castro
ANA LUCY CASTRO CASTRO
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

c.c. N/A

Anexos: Comentarios en tres folios.

Proyecto: Duvan Sandoval Rodríguez
Revisó: Ana Lucy Castro Castro

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 331 C. AÑO; 2019

ESTADO DEL PROYECTO: No se informa en la solicitud de comentarios

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones."

AUTOR (ES)

Representante a la Cámara José Daniel López y senador José Luis Pérez.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley tiene por objeto "crear la categoría de municipios "ciudades capitales", adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, pudiendo tener su origen en cualquiera de las Cámaras, por iniciativa de cualquiera de sus miembros, con las excepciones dispuestas por el inciso segundo del artículo 154 ídem.

ANÁLISIS JURÍDICO

El artículo 320 de la Constitución Política establece que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

La Corte Constitucional se ha referido a la facultad del legislador para establecer distintas categorías de municipios, tal y como se reseña a continuación.

Sentencia C-223 de 1995:

"En cuanto a la posibilidad de que puedan establecerse por la ley no sólo diferentes categorías de municipios sino igualmente diferentes categorías de personerías y personeros la Corte observa lo siguiente:

El art. 320 de la Constitución Política dice:

"La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración". (...)

Conforme a lo anterior, si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios (...)

No obstante, estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios, establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva."

Sentencia C-271 de 1996:

"La Constitución en su artículo 320 autoriza al legislador para establecer diferentes categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y consecuentemente, lo faculta para señalar distintos regímenes en lo relativo a su organización, gobierno y administración.

La diversidad, la complejidad y el volumen de las tareas que deben cumplir los diferentes municipios, determinada por sus diferencias en cuanto a ubicación geográfica, población, recursos fiscales, y por necesidades de índole socioeconómica y ambiental, que se traducen en la realización de diferentes cometidos en materia de servicios públicos, de ejecución de las obras que exige el

progreso local, así como los alinantes al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, constituyen razón suficiente para la formulación de reglas especiales que conciernen a su organización, gobierno, administración y funcionamiento, como son las alinantes al establecimiento de un régimen variable para los períodos de sesiones de los concejos, según la categoría del respectivo municipio.

La igualdad, como factor de igualdad y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como "la relación de proporcionalidad".

Sentencia C-373 de 1997:

"A su vez, el establecimiento de distintas categorías de municipios tiene soporte constitucional, pues el artículo 320 de la Constitución Política faculta al legislador para efectuar dicha clasificación atendiendo a factores tales como la densidad poblacional, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica."

Sentencia C-100 de 2013:

"(...) Esta determinación constituye expresión de lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución conforme al cual la ley puede establecer categorías de municipios y, con fundamento en ellas, señalar un distinto régimen para su organización, gobierno y administración. (...)

6.3.7. Es importante señalar, adicionalmente, que la Corte Constitucional ha destacado que el Congreso, al amparo del referido artículo 320, puede establecer regímenes diferenciados para los personeros en función del tipo de municipio al que se encuentren vinculados. Así por ejemplo, en la sentencia C-223 de 1995 sostuvo este Tribunal: (...)

En una dirección semejante, en la sentencia C-1067 de 2001, al ocuparse del examen de constitucionalidad del artículo 173 de la ley 136 de 1994 en el que se establecían diferentes exigencias para ser personero en función de la categorización municipal, la Corte reiteró el precedente acabado de señalar: (...)"

Mediante el proyecto de ley 331/2019 C, el legislador pretende crear una categoría de municipios, disponiendo el artículo 2 del mismo, que "el Distrito Capital de Bogotá y las capitales departamentales constituirán una categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales" las que tendrán un régimen especial para su organización, gobierno y administración y un tratamiento diferenciado por parte de las

autoridades administrativas, con el fin de promover su desarrollo integral y regional, a partir de su población e importancia económica.

En relación con el texto subrayado, es de señalar que el Capítulo 4 del Título XI de la Constitución Política, estableció un régimen especial para Bogotá, D.C., el cual por disposición del artículo 41 transitorio ídem, fue adoptado mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, estableciendo de forma expresa su artículo 2, que "El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios."

Lo anterior comporta que deba tenerse en cuenta que Bogotá, D.C., tiene por disposición Constitucional y legal, un régimen administrativo y fiscal propio contenido en el Decreto Ley 1421 de 1993, y por ello, sólo le resultan aplicables las normas especiales que para la regulación de su organización y funcionamiento, se dicten, como lo autoriza el artículo 2 ídem.

En ese orden, no es viable que se dicte un régimen especial para la organización, gobierno y administración, que incluya a Bogotá, D.C., tal y como se anuncia en el artículo 2 del citado proyecto de ley, salvo que se definan cuáles de las normas descritas en el proyecto de ley, le resultan aplicables al Distrito Capital, sin perjuicio de que tal y como lo consagra el mismo artículo 2 del Estatuto Orgánico de Bogotá, D.C., en ausencia de un "régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten", se apliquen las disposiciones que el legislador expida y que sean de aplicación para los municipios.

ES COMPETENTE

SI NO El Congreso de la República es competente para crear categorías de municipios, señalándoles el régimen aplicable para su organización, gobierno y administración aplicable; y sin que en manera alguna desconozca el régimen especial que ostenta por disposición Constitucional, Bogotá, D.C.

ANÁLISIS FINANCIERO

Debe tenerse en cuenta que respecto de los proyectos de ley, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el evento de que estos ordenen gasto, deberán incluir en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, siendo de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, en cualquier tiempo, durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, rendir el concepto en relación con lo dispuesto por la norma legal en cita.

ANÁLISIS TÉCNICO

No se hará análisis técnico, por cuanto los aspectos encaminados a su aplicación, en el evento de ser aprobado el proyecto de ley, procederá determinarlos en la reglamentación que expida para ello el Presidente de la República, según el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

No se efectuarán comentarios diferentes a los expuestos en el análisis jurídico del proyecto de ley.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI NO con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual

SI NO

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI TOTAL PARCIAL

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS SI NO

No corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley que no son de iniciativa de la administración o del gobierno distrital, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el

litoral f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificatorio del artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser éstas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales.

Atentamente,

Gloria Edith Martínez Sierra
GLORIA EDITH MARTÍNEZ SIERRA
 Subsecretaría Jurídica

Ana Lucy Castro Castro
ANA LUCY CASTRO CASTRO
 Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Proyecto: Duван Sandoval Rodríguez
 Revisó: Ana Lucy Castro Castro
 Aprobó: Gloria Edith Martínez Sierra

C.P.C.P.31-0287-2019
 Bogotá D.C., 13 de Agosto de 2019

Doctores
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ - C. *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA - C. *Katherine Olaya de la Cruz sept 13-2019, 4:44*
 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERÓ *Josele de consuelo de la Cruz sept 13-2019*
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO *Mania Alejandra Mendez sept-16-2019*

Honorables Representantes a la Cámara
 Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Ciudad

Respetados doctores:

En su calidad de Ponentes del Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", me permito remitir a ustedes copia de la ponencia radicada por la doctora LUZ MARÍA ZAPATA, Directora ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES, interviniente a la Audiencia Pública realizada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 12 de septiembre del presente año, en la cual se debatió el mencionado Proyecto.

Cordial saludo,

Amparo Vaneth Salobron Perdomo
AMPARO VANETH SALOBRON PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo lo enunciado
 Estmer A.

PROYECTO DE LEY NO. 012/2019 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

SEPTIEMBRE 12 DE 2019

9:00 A.M.

Nº	PONENTE	FOLIOS	RECIBIDO
1	<i>Dra Luz María Zapata</i> Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	2	<i>Sonia</i>
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			

Sept 13/19 - de Borrado

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2019

Honorable
MESA DIRECTIVA
 Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Ciudad

RECIBO
 COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 FECHA: *Sept 12/19*
 HORA: *10:45 AM*
Sonia
 FIRMAS

PONENCIA PARA LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE PROYECTO DE LEY 012/2019 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, Asocapitales, se siente honrada de poder participar en espacios como la audiencia pública que hoy nos convoca. Para nosotros es particularmente importante intervenir en temas enfocados en el fortalecimiento de la descentralización y de las entidades territoriales. Así mismo, celebramos que se planteen Proyectos de Ley como el 012 de 2019 Cámara, orientados a mejorar la articulación de los niveles nacional y territorial en el diseño e implementación de políticas públicas.

Desarrollar el principio de descentralización consagrado en la Constitución de 1991 es, para Asocapitales, uno de los proyectos más importantes en la agenda nacional. Aunque desde la expedición de la Constitución se han logrado avances significativos en materia de descentralización, todavía subsiste una desarticulación importante entre los niveles de gobierno central y local para la construcción e implementación de las políticas públicas.

Son muchos los ejemplos que ilustran tal desarticulación. Mencionamos dos casos que ponen en entredicho los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia que deben regir las relaciones descentralizadas entre la nación y las

entidades territoriales. En primer lugar, la periodicidad con la que se expiden los planes de desarrollo nacional y locales no coincide, lo cual representa un obstáculo para la continuidad de las políticas públicas locales. Por otra parte, muchas veces la nación diseña e implementa políticas públicas con repercusiones significativas en las entidades territoriales, sin tener en cuenta el contexto local o la perspectiva de quienes conocen mejor las necesidades del territorio y de sus habitantes.

Para Asocapitales es de suma importancia que, desde la rama legislativa, se propongan alternativas de política pública para corregir la desconexión entre el nivel nacional y territorial que actualmente aqueja al proceso descentralizador en el país. Consideramos que el Proyecto de Ley 012 de 2019 Cámara es un paso muy significativo en esa dirección. Más precisamente, el Proyecto de Ley que nos convoca es una herramienta fundamental para avanzar hacia una verdadera descentralización que resuelva los problemas de desarticulación en la planeación, formulación y ejecución de políticas públicas del orden nacional que impactan a las ciudades capitales.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley 012 de 2019 Cámara le reconoce a las ciudades capitales la importancia que deben tener en el ordenamiento jurídico colombiano. Dentro de todos los municipios del país, aquellos pertenecientes a las ciudades capitales son especialmente relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de Colombia. Así, las ciudades capitales representan casi el 54% del valor agregado¹ y albergan el 46% de la población total del país². De igual forma, concentran el 85% de las matrículas en educación superior³ y aproximadamente el 54% de la población económicamente activa⁴.

Pero pese a las anteriores cifras, actualmente la legislación colombiana no les otorga a las ciudades capitales la relevancia que merecen en tanto motores del desarrollo nacional y en ejes fundamentales del proyecto descentralizador de la Constitución

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Indicador de Importancia Municipal: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales/indicador-de-importancia-economica-municipal>

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Proyecciones de Población: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

³ Ministerio de Educación Nacional - Estadísticas Sectoriales de Educación Superior: https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/v9pa-zwz/data

⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Mercado Laboral: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

cuando la prestación del servicio no sea eficiente, se deberán devolver a la Nación las funciones delegadas.

En conclusión, en mi calidad de directora ejecutiva de Asocapitales, manifiesto nuestro apoyo a este proyecto de Ley, debido a su importancia para la consolidación del proyecto de descentralización instituido por la Constitución de 1991. Estamos convencidos que este proyecto no sólo reconocerá la singularidad de las ciudades capitales dentro de las entidades territoriales del país, sino que las consolidará como motores del desarrollo económico, social y cultural del país.

Cordialmente,


LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA
 Directora Ejecutiva

de 1991. Es precisamente esta situación la que busca revertir el Proyecto de Ley bajo comentario al establecer que, debido a su importancia económica, social, institucional y cultural, las ciudades capitales requieren una categorización diferenciada respecto a los otros municipios del país. Así mismo, el proyecto de Ley establece mecanismos de coordinación entre la nación y las ciudades capitales, y fortalece los procedimientos para delegar funciones del nivel central a las ciudades capitales.

En cuanto a la coordinación, el Proyecto de Ley parte del supuesto de que es indispensable crear mecanismos y procedimientos para que la ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos del orden nacional y departamental se coordinen con las administraciones de las ciudades capitales. Otro punto de partida del Proyecto es que es preciso abrir escenarios de diálogo para la construcción concertada de política pública entre la Nación, los Departamentos y las ciudades capitales.

Atendiendo a dichas necesidades, el Proyecto de Ley 012 de 2019 contempla la creación de una Comisión para evaluar, de manera previa, las políticas públicas del orden nacional y departamental que tengan efectos importantes en las ciudades capitales. Debemos destacar que esta comisión es una garantía de que las políticas públicas del orden nacional incorporen, desde el momento de su diseño y formulación, la perspectiva de lo local.

El Proyecto de Ley también incorpora disposiciones muy relevantes en materia de delegación. Para Asocapitales, la delegación es una oportunidad para acercar el Estado a la ciudadanía, respondiendo a sus necesidades básicas y, en consecuencia, generando bienestar. Igualmente, debido a que las administraciones locales conocen de primera mano las necesidades de los habitantes del territorio, la delegación se destaca como una herramienta para incentivar mayor eficiencia en la prestación de los servicios al ciudadano.

Así, celebramos que, a través del Proyecto de Ley 012 de 2019, se reconozca que muchas ciudades capitales cuentan con capacidad institucional y financiera para cumplir funciones públicas que actualmente están en cabeza de la nación. En efecto, la iniciativa legislativa que hoy nos convoca permitiría, de convertirse en Ley de la República, la delegación de funciones del orden nacional y garantizaría la transferencia de los recursos necesarios para dicho propósito, siempre y cuando la ciudad capital cumpla con los requisitos y procedimientos previstos. En todo caso,

C.P.C.P. 3.1- 0334 -2019
 Bogotá D.C., 23 de Agosto de 2019
 Sept.

Doctores
 JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ - C. *Asesora Consejo Asesor 24-09-19*
 HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA - C. *Katherine Cordero 29-09-19*
 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA *Andrés Peralta 24/09/19*
 JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA *Andrés Peralta 24/09/19*
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS *MARCELO 24/09/19*
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES *María Angélica Jiménez 24/09/19*
 CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO *Andrés Peralta 24/09/19*
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO *Manu Alejandro Méndez 24-09-2019*
 Honorables Representantes a la Cámara
 Comisión Primera Constitucional
 Cámara de Representantes
 Ciudad

Respetados doctores:

En su calidad de Ponentes del Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", me permito remitir a ustedes copia del concepto presentado por la Ministra de Educación, doctora MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ, sobre el proyecto en mención.

Cordial saludo,

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
 Secretaria Comisión Primera Constitucional

Anexo lo enunciado
 Esther A

Bogotá, D. C.

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaría Comisión Primera
Cámara de Representantes
Edificio nuevo del Congreso
Ciudad



Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 012 de 2019 – Cámara

Respetada doctora Amparo, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 012 de 2019 Cámara, «por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones».

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARIA VICTORIA ANGULO KONZALEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Erwin Años Belancur, H.R. Alvaro Alonso Giraldo Arboleda, H.R. Jorge Méndez Hernández, H.R. Oswaldo Amos Benavides, H.R. Aguilón Medina Artaaga, H.R. Karina Estefanía Rojas Paricio, H.R. José Luis Fariño Campo, H.R. César Augusto Lombay Maldonado, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. David Ernesto Pulido Nevoa, H.R. Héctor Javier Vergara Elías, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. César Camilo Arango Cárdenas

Ponencias: H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Henry Giovanni González García, H.R. José Jaime Lucaléqui Pastora, H.R. John Jairo Hoyos García, H.R. Adriana Magali Naluz Vargas, H.R. Iní Raúl Apariza Reyes, H.R. Carlos German Navas Talero, H.R. Luis Alberto Albán Urbano

Aprobó: Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Adán Maximiliano Gómez Torres - Asesor de la Oficina de Asesoría Jurídica
Bianca Liseth Tajiés Ramírez - Asesora Despacho Ministra

Concepto del proyecto de ley No. 012 de 2019 – Cámara «Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones».

I. Objeto.

El proyecto de ley tiene por objeto crear la categoría municipal de ciudades capitales y la adopción de mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

II. Motivación

La exposición de motivos expresa que las ciudades capitales son un componente importante para el desarrollo del país, y se constituyen un instrumento efectivo para la materialización de los principios de descentralización administrativa y colaboración armónica.

Además, la exposición de motivos del proyecto no expresa un estudio de impacto fiscal respecto al funcionamiento, organización y estructura de la categoría municipal de ciudades capitales y los demás aspectos de la iniciativa legislativa.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Con respecto a las disposiciones contenidas en el articulado del proyecto, el Ministerio de Educación Nacional emite las siguientes consideraciones jurídicas, teniendo en cuenta el marco normativo que corresponde al sector educativo:

1) Sobre el artículo 2.

El artículo 2 de la iniciativa propone que las ciudades capitales conformen la categoría de municipios denominada «ciudades capitales», como régimen especial para su organización, gobierno y administración por parte de las autoridades administrativas.

Al respecto se considera importante mencionar que, con la instauración de la nueva organización territorial de «ciudades capitales», se estaría creando una nueva entidad que para su inclusión y funcionamiento se requeriría de una modificación constitucional a los artículos 286 y 320 de la Constitución Política.

Así las cosas, la disposición en comento puede resultar contraria a la constitución, toda vez que la iniciativa de ley orgánica no es el instrumento idóneo para modificarla.

2) Sobre el artículo 15.

El artículo 15 del proyecto de ley, tiene como propósito incluir como máximo órgano de dirección de las instituciones universitarias al alcalde de la ciudad capital donde tengan su sede.

Al respecto cabe destacar que los Consejos Superiores o Directivos de las instituciones de educación superior públicas se conforman por 9 miembros, cuyo espíritu consiste en guardar una proporción entre el sector de gobierno, el externo y los estamentos internos de la comunidad universitaria. Por consiguiente, la inclusión de un nuevo miembro puede generar una desproporción, y consecuentemente, la dificultad de adopción de decisiones por mayorías.

De lo anterior es oportuno mencionar que mediante la Ley 30 de 1992, en su artículo 64 parágrafo 1°, se estableció que «en las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador».

Así las cosas, cabe destacar que, el contenido del artículo 15 de la iniciativa podría generar el efecto jurídico de la derogatoria tácita, en tanto la iniciativa bajo análisis y la Ley 30 de 1992, regulan de manera similar la representación en las instituciones de educación superior de los alcaldes distritales y municipales.

Para efectos de brindar seguridad jurídica, es importante que el proyecto en comento haga explícita la justificación y la derogatoria expresa del mencionado artículo de la Ley 30 de 1992, con el fin de que se evidencie el argumento de la necesidad y conveniencia de la reforma. De otra manera, el MEN considera que resultaría inconveniente para el sector, debido a que la incorporación y exclusión que se plantea tendría alcance sobre la regulación existente sobre la materia.

IV. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

El proyecto de ley pretende crear la categoría de municipios «ciudades capitales» y adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa, teniendo, como efecto, la representación de los alcaldes de ciudades capitales o sus delegados en los órganos de dirección de las Instituciones de Educación Superior. De igual manera, la iniciativa legislativa busca manifestar la presencia de los alcaldes de las «ciudades capitales» o sus delegados en los máximos órganos de administración de las IES en la ciudad capital donde tengan su sede.

Lo anterior, implica la necesidad de adecuar y ajustar el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 que dispone, la integración de los máximos órganos de gobierno y dirección de las Instituciones de Educación Superior colombianas, del orden Nacional y Departamental, sean o no entes autónomos.

Vale la pena resaltar que en el parágrafo 1° del artículo 64 de la mencionada Ley, ya prevé la participación de los alcaldes en las universidades públicas de carácter distrital, tal y como puede verse a continuación:

«Parágrafo 1°. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador.»

En ese sentido, se debe analizar el proyecto de ley, desde el ámbito jurídico teniendo en cuenta los siguientes puntos:

1. PREEXISTENCIA DE DISPOSICIÓN NORMATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO.

El artículo 64 de la Ley 30 de 1992 define la conformación del Consejo Superior, como puede verse a continuación:

ARTÍCULO 64. El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por:
a) El Ministro de Educación Nacional o su delegado, quien lo presidirá en el caso de las instituciones de orden nacional.
b) El Gobernador, quien preside en las universidades departamentales.

- c) Un miembro designado por el Presidente de la República, que haya tenido vínculos con el sector universitario.
d) Un representante de las directivas académicas, uno de los docentes, uno de los egresados, uno de los estudiantes, uno del sector productivo y un ex-rector universitario.
e) El Rector de la Institución con voz y sin voto.

PARÁGRAFO 1o. En las universidades distritales y municipales tendrán asiento en el Consejo Superior los respectivos alcaldes quienes ejercerán la presidencia y no el Gobernador. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

PARÁGRAFO 2o. Los estatutos orgánicos reglamentarán las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de los miembros contemplados en el literal d) del presente artículo.

De dicho artículo, se pueden establecer varios puntos:

Gobernador.

- a) Todas las universidades del orden nacional deben tener un Consejo Superior Universitario (CSU) que sea presidido por la Ministra de Educación Nacional o su delegado(a).
b) El Gobernador debe hacer parte integral, como miembro, de todos los Consejos Superiores Universitarios, tanto del orden nacional como departamental.
c) El Gobernador solo presidirá, de pleno derecho, en las universidades de orden departamental.
d) El alcalde hará parte de los CSU de las universidades que tengan orden municipal o distrital teniendo el mismo pleno derecho de los gobernadores, de presidir las sesiones.

Representaciones.

- a) Los representantes de las directivas académicas, de los docentes, de los egresados, de los estudiantes, del sector productivo y el ex-rector universitario, son miembros de todos los CSU de las universidades públicas del orden nacional, departamental o distrital.
b) Los estatutos orgánicos de cada una de las IES deberán reglamentar las calidades, elección y período de permanencia en el Consejo Superior, de dichos miembros.

Como puede observarse, la norma contempla la participación del alcalde en los máximos órganos de dirección y gobierno de las instituciones de educación superior, sólo que lo hace para el caso de las instituciones de educación superior distritales y municipales, quien, además, ejerce la presidencia.

En las instituciones del orden nacional y departamental, participa, respectivamente, el Ministro de Educación, quien preside en las instituciones de educación superior del orden nacional, y el Gobernador, en las del orden departamental.

En ese sentido, el proyecto implicaría un cambio en la conformación de los consejos superiores/directivos, produciendo la inclusión de un integrante adicional en aquellos cuerpos colegidos del orden nacional y departamental.

Sin embargo, a continuación, se explicará la razón por la cual, se considera que no es pertinente la inclusión del alcalde en los órganos de dirección y gobierno de las instituciones de educación superior de la ciudad capital donde tengan su sede.

2. EQUILIBRIO EN LA CONFORMACIÓN DEL MÁXIMO ÓRGANO DE DIRECCIÓN Y GOBIERNO.

Sobre el alcance del artículo 64 de la Ley 30 de 1992, la Corte Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse a través de la sentencia C-589 de 1997 y en ella analizó la conformación del Consejo Superior Universitario, o dado el caso, del Consejo Directivo, frente a la participación de los representantes del Estado, así:

"En consecuencia, si bien es cierto que la participación de los representantes del Estado en el Consejo Superior Universitario no vulnera, en principio, la autonomía universitaria, también lo es que dicha participación no puede constituirse en un mecanismo a través del cual el Estado ejerza el control absoluto sobre los entes universitarios, de ahí que la representación no pueda ser mayoritaria.

Según la norma acusada, el Consejo Superior Universitario está integrado por: el Ministro de Educación, o su delegado, quien lo presidirá, en las universidades del orden nacional; o el gobernador, quien lo presidirá en las universidades departamentales; o el alcalde, quien lo presidirá en las municipales.

La participación de tales funcionarios no tiene por objeto imponer la política de sus gobiernos en el desarrollo de la educación, sino coadyuvar las políticas nacionales o territoriales con las que fije el órgano de dirección universitario, a fin de que ésta se integre al sistema general; no hay que olvidar que tanto la Nación como las entidades territoriales, en los términos del artículo 67 de la Constitución, tienen el deber de participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley (...).

Así las cosas, las decisiones podrán ser adoptadas de manera libre y razonada y no como fruto de la imposición de políticas ajenas a sus propios intereses y los de la sociedad en general.

En razón de lo expuesto se declarará exequible el artículo 64 de la ley 30 de 1992."

Según el pronunciamiento de la Corte, no hay vulneración del principio de autonomía universitaria con la participación de los representantes del Estado, **siempre y cuando no constituyan mayoría.**

En ese sentido, es fundamental que en la composición del máximo órgano de dirección y gobierno de las instituciones de educación superior públicas se conserve un equilibrio que garantice que las decisiones se tomen libremente y asegurando el respeto por la filosofía particular de cada ente educativo.

En ese orden de ideas, para el caso de las instituciones de educación superior que se ubiquen en ciudades capitales existiría un integrante adicional de representación de gobierno, esto es, el alcalde, quedando con cuatro (4) miembros con voz y voto.

Por lo anterior, podría verse afectada la garantía constitucional de la autonomía universitaria, la cual tiene con fin, evitar injerencias indebidas que limiten su dirección ideológica, indispensable para que determinen su particularidad y especial condición filosófica en la sociedad pluralista y participativa.

de los alcaldes en las instituciones de educación superior, no es necesario que el proyecto contemple su inclusión. Y aunque se entiende que la finalidad apunta al fortalecimiento de la representatividad de las ciudades capitales en los órganos de dirección y gobierno, para el caso de estas instituciones, tal decisión afectaría el equilibrio dispuesto por la ley para asegurar la autonomía universitaria y el principio igualdad dispuestos en la Carta Política.

• Especificar el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales que sufragaría el nuevo gasto propuesto en la iniciativa, para lo cual, se hace indispensable contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

• Respecto a la composición de los Consejos Superiores y Directivos de las instituciones de educación superior públicas, según lo establecido en la Ley 30 de 1992, el presente proyecto de ley podría generar una derogatoria tácita o duplicidad normativa.

V. CONSIDERACIONES FISCALES

Se hace necesario que el proyecto de ley cuente con el Concepto Fiscal de la Ley 819 de 2003, debido a que adicionar un porcentaje de la asignación de los recursos de la Nación y del Sistema General de Participaciones a las ciudades capitales creadas a partir del artículo 308 de la Carta (Parágrafo artículo 3 proyecto de ley), implicaría ordenación del gasto y derivarían en un costo determinable.

Por consiguiente, para la continuación del trámite legislativo, se debería acoger lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone que al impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas, estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiado. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

VI. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional estima pertinente que se tengan en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas del presente concepto en relación con el proyecto *sub examine*, y de manera respetuosa se permite concluir lo siguiente:

- Considerar que la asignación a la categoría de municipios que se denominará "ciudades capitales", creará una nueva entidad territorial, y conforme a lo establecido en los artículos 286 y 320 de la carta, se hace necesaria una reforma constitucional, siendo que, la iniciativa de ley orgánica no es el instrumento idóneo para modificar la Carta Política.
- Teniendo en cuenta que en el artículo 64 de la Ley 30 de 1992 se prevé la participación

**JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
PRESIDENTE**


**AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
SECRETARIA**