



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 41

Bogotá, D. C., jueves, 17 de febrero de 2011

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 214 DE 2010 SENADO, 058 DE 2010 CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.

Bogotá, D. C., 14 de febrero de 2011

Señor Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 214 de 2010 Senado, 058 de 2010 Cámara.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión para rendir informe de ponencia al Proyecto de Ley Orgánica número 214 de 2010 Senado, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial*, me permito presentar ponencia para primer debate de conformidad con los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto

El proyecto que se somete a consideración de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, conforme al texto aprobado por la Cámara de Representantes en las Sesiones Plenarias del 30 de noviembre y el 1º de diciembre de 2010, contiene disposiciones generales sobre ordenamiento territorial, presenta el marco institucional y los esquemas asociativos de las entidades territoriales, así como se refiere a la

política legislativa en materia de ordenamiento territorial, las competencias y se ocupa de las regiones administrativas y de planificación.

Dentro de estos grandes temas se identifican los siguientes aspectos: Principios del ordenamiento territorial, la creación de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial y de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial; la autorización para crear esquemas de asociación entre las entidades territoriales y la obligación del Gobierno Nacional de promover procesos asociativos entre entidades territoriales, así como la realización de contratos plan entre el Gobierno Nacional y dichas entidades; el establecimiento de orientaciones generales sobre legislación en materia de ordenamiento territorial; el establecimiento de principios generales para ejercer las competencias por parte de la Nación y de las entidades territoriales; la fijación de competencias en ordenamiento físico del territorio, retomando aspectos ya incluidos en la Ley 388 de 1997; la asignación a la Comisión de Ordenamiento Territorial la función de tramitar los conflictos de competencia entre la Nación y las entidades territoriales; la conformación de regiones administrativas y de planificación y la creación de los Consejos Regionales de Planificación; la creación de un Fondo de Compensación Regional para administrar los recursos de regalías y compensaciones que se destinen a la financiación de proyectos regionales.

En la motivación del proyecto se hace alusión a la reivindicación del debate histórico que ha tenido este tema en el ordenamiento jurídico colombiano y en el cumplimiento de uno de los lineamientos más claros trazados por el Consti-

tuyente Primario de 1991. Sin embargo, el articulado propuesto no satisface estas expectativas.

Esta ley “de mínimos” paradójicamente ha soslayado asuntos “mínimos” que debieron ser tratados de manera exhaustiva y cuya omisión no debe defenderse bajo el entendido que “la brevedad resume la esencia de la naturaleza conceptual expuesta y abre un infinito campo de posibilidades a los posteriores desarrollos ordinarios de ley que el Gobierno Nacional presentará al Congreso como temas complementarios”¹.

Pensamos que el trámite de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es el momento oportuno para definir los elementos de gestión del territorio, no como temas complementarios, sino como temas principales que han de constituir el objeto mismo de la Ley Orgánica. Este planteamiento se expone en el siguiente apartado.

2. Observaciones al texto del articulado

Después de diferentes sesiones de estudio, hemos advertido la insuficiencia del proyecto para solucionar los problemas de organización y gestión del territorio, como lo exponemos en las siguientes observaciones con el propósito de enriquecer el debate en torno a esta iniciativa.

2.1 Expectativas en torno a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

El proyecto presentado por el gobierno no introduce ninguna medida de fortalecimiento de la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales. Corresponde a una reiteración de principios constitucionales y la formulación general de medidas que no varían la situación actual de gestión y administración del territorio, pues muchas de las previsiones allí incorporadas ya se encuentran previstas o resultan posibles conforme al marco jurídico vigente.

Al formular la finalidad del ordenamiento territorial se reitera lo dicho por el artículo 2° de la Constitución en cuanto a los fines esenciales del Estado, de modo que aun si se callara esta finalidad, ella sería ínsita a la acción de las autoridades teniendo en cuenta el carácter general de la Constitución.

Si bien es cierto que los fines del ordenamiento territorial deben propender por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, dicho ordenamiento ha de tener una finalidad específica mucho más precisa que la amplia formulación teleológica prevista por el artículo 2° de la Constitución. De modo que al establecer la definición de la finalidad del ordenamiento territorial deben responderse de manera precisa los siguientes interrogantes: ¿Por qué es necesario el ordenamiento del territorio? ¿Qué se espera de la ordenación del territorio? ¿Qué ventajas

representa un territorio ordenado? ¿Se encuentra ordenado el territorio en Colombia? ¿Es inadecuado el ordenamiento del territorio en Colombia? ¿En caso afirmativo qué hace inadecuado dicho ordenamiento?

Si valoramos el contenido del proyecto a la luz de las intenciones y finalidades previstas en los artículos 1° y 2° del mismo debemos concluir que las disposiciones en él contenidas no son útiles para ello. Si así fuera, el marco normativo del ordenamiento territorial en Colombia ya estaría dado pues el proyecto se limita a reiterar principios, conceptos, disposiciones y formas de organización ya existente y perfectamente practicable a la luz del ordenamiento jurídico actualmente vigente.

Veamos:

– ¿Cuáles son los instrumentos para el desarrollo territorial previstos en el proyecto? (artículo 1°).

– ¿Qué formas de organización político-administrativas prevé el proyecto para gobernar las entidades territoriales en reconocimiento de la evolución económica, social, política y cultural del país? (Artículo 2°, inciso 1°).

– ¿Están previstos en el proyecto los componentes de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad? (artículo 2°, inciso 2°).

– ¿Cuál es la adecuada organización político-administrativa prevista en el proyecto para facilitar el desarrollo social, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial? (artículo 2°, inciso 3°).

– ¿Qué medidas prevé el proyecto para aumentar la capacidad de gestión y de administración de los intereses de las entidades territoriales? (artículo 2°, inciso 4°).

– ¿Qué disposiciones contempla el proyecto para fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno del orden nacional hacia el nivel territorial? (artículo 2°, inciso 4°).

– ¿Qué condiciones define el proyecto para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales en reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural? (artículo 2°, inciso 5°).

Si sobre estos elementos está confeccionado el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, eso sería lo mínimo que debería contener la iniciativa; y como se aprecia en la iniciativa, o se calla sobre el particular o simplemente se reitera o remite a lo que ya existe.

En los términos señalados en la Constitución, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se espera que determine:

¹ Ministerio del Interior y de Justicia. Exposición de Motivos Proyecto de ley número 214 de 2010 Senado, 058 de 2010 Cámara.

– Las divisiones territoriales para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, además de la división general del territorio, (artículo 285).

– La atribución del carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias (artículo 286).

– Las condiciones para que las entidades territoriales ejerzan las competencias que les correspondan, administren los recursos y establezcan los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participen en mayor medida de las rentas nacionales (artículo 287).

– La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288). En efecto, el proyecto no aborda el asunto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que tanta falta le hace al país como lo ha planteado el documento de Visión 2019 y los últimos planes nacionales de desarrollo, incluida la propuesta del actual gobierno. A pesar del mandato constitucional de contar con una norma orgánica que distribuya con claridad las competencias en todos los sectores, la Ley 715 de 2001 se concentra solamente en los sectores de educación y salud, dado que en los demás no precisa qué le corresponde a cada nivel de gobierno. Ante este vacío legal, se han venido distribuyendo competencias en leyes ordinarias de menor jerarquía y estabilidad, creando un cuadro confuso, disperso e insuficiente, que genera vacíos importantes en temas como la promoción de desarrollo económico local, la atención a la población desplazada y en extrema pobreza y el ambiente, para mencionar solamente algunos sectores donde las responsabilidades territoriales no son suficientemente precisas. Sin embargo, a pesar de estos vacíos diagnosticados por el propio gobierno, el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no trata la materia y no merece análisis alguno en la exposición de motivos.

La única excepción es el artículo 27 que establece la distribución de competencias en materia de ordenación del territorio; este artículo es una versión con modificaciones del artículo 7° de la Ley 388 de 1997, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. En la exposición de motivos el gobierno no explica la razón para incluir este artículo y las razones para no hacer lo mismo en otros sectores donde la ley orgánica no ha realizado esta distribución. Cabe mencionar que el proyecto mezcla, en nuestra opinión en forma inadecuada, dos conceptos del ordenamiento territorial en el artículo 2°: el ordenamiento territorial como organización político-administrativa y distribución de competencias y recursos, y el de ordenamiento territorial como instrumento de planificación del espacio, elemento de soporte y complemento de la planeación

del desarrollo económico, social y ambiental, tal como lo establecen las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997. El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe tener unidad de materia y concentrarse en los temas previstos en la Constitución Política.

– Las condiciones para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y la publicación del mapa oficial de la República (artículo 289).

– Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (artículo 297).

– El establecimiento de los servicios cuya prestación le corresponde a los departamentos (artículo 298).

– Las capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal según la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos conforme a su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas (artículo 302).

– Las condiciones bajo las cuales las regiones se pueden convertir en entidades territoriales, y cuáles son sus atribuciones, órganos de administración y recursos y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (artículo 307).

– La conversión de las áreas metropolitanas en distritos (artículo 319).

– La conformación de las entidades territoriales indígenas y las relaciones y coordinación con las entidades de las cuales formen parte (artículo 329).

Por técnica legislativa; por razones de seguridad jurídica; por la necesidad de regular la materia de manera coherente, metódica y ordenada y de responder a la expectativa de una decisión aplazada por veinte años con veinte intentos de trámite en el Congreso de la República, pensamos que es necesario que de una buena vez se asuma con seriedad el trámite de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que incluya todos aquellos elementos que sean necesarios para la gestión y desarrollo del territorio.

Coincidimos con lo dicho en el artículo 2° del proyecto en que el ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Siendo así, debe asumirse esta tarea de manera pronta, juiciosa y completa; no podemos aspirar a confeccionar un proyecto que se ocupe de lo mínimo sino una ley que regule lo necesario.

Como hemos tenido oportunidad de manifestarlo desde la docencia y en otros escenarios académicos², en la medida en que las instan-

² V. Londoño Ulloa, Jorge. Municipio y Federalismo: Reflexiones, Universidad de Boyacá, Tunja, 2002; Importancia de la autonomía municipal para la efectividad de la democracia participativa en Colombia, Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid, 2007.

cias decisorias de la administración pública se encuentren más cercanas al ciudadano y de este modo se reduzcan las intermediaciones entre la comunidad y las decisiones públicas podemos predicar un modelo más útil y conveniente a los efectos de dicha democracia participativa; lo que *a contrario sensu* demuestra que un sistema democrático que se reputa participativo será defectuoso si las instancias de participación en los municipios y los departamentos carecen de poder decisorio ya que las determinaciones, en algunos casos aun sobre las situaciones más cotidianas y más cercanas a los ciudadanos³, se encuentran radicadas en autoridades nacionales, o encontrándose bajo la responsabilidad de las entidades territoriales, no permiten asumir una solución autónoma porque desde los órganos nacionales se imponen restricciones en torno a la utilización de los medios para ello (v.gr. manejo del presupuesto o disposición de tributos)⁴ o con respecto a los procedimientos de decisión (v.gr. agotamiento de procedimientos consultivos o trámite de autorizaciones y aprobaciones por parte de entidades nacionales)⁵ o en el ejercicio de los controles radicados en autoridades nacionales que sin estar en las condiciones de las entidades y las autoridades territoriales asumen desde el centro una labor de inspección, control y vigilancia⁶, todo lo cual afecta la posibilidad de decisión de los ciudadanos, la democracia

participativa y el carácter “autónomo” de los municipios⁷ y departamentos.

Esta realidad –cuya necesidad no es exclusiva de Colombia⁸, pues tanto en América Latina como en España se escuchan voces que abogan por un nuevo papel de los gobiernos locales que les permita de manera próxima atender las demandas sociales de la comunidad con el fin de lograr mejores condiciones de vida y bienestar– se soporta en el reconocimiento de que las respuestas generales dadas por los órganos centrales nacionales a los problemas específicos de la comunidad municipal son tardías, lejanas, inadecuadas o simplemente impracticables. Es así como la autonomía municipal tendría una incidencia indiscutible en la gobernanza, articulada –por supuesto, con mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en función de la gobernabilidad de los entes municipales inspirada en principios de la naturaleza humana como la solidaridad, la identidad y el consecuente reconocimiento de pertenencia a la comunidad y al municipio, así como también el reconocimiento de la diferencia y la heterogeneidad del individuo, de la comunidad y de la sociedad en su conjunto.

Es necesario asignar competencias decisorias hacia los municipios como células básicas del orden político y administrativo del Estado, recordando de este modo el planteamiento de Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*⁹, al asegurar que el municipio es la esencia de cualquier ordenamiento democrático, orientado por el propósito de encontrar el camino para lograr la felicidad de sus habitantes a través de un buen Estado partiendo de lo particular, de las

³ Por ejemplo, la organización y creación de la policía cívica local, la cual está prevista para el cumplimiento de labores de colaboración y apoyo de las funciones de policía administrativa del municipio (Ley 4ª de 1991), aun siendo desarmada y no remunerada no puede crearse sin la autorización de la Dirección General de la Policía, el cual es un órgano del sector central del orden nacional.

⁴ Los presupuestos departamentales y municipales se encuentran sometidos a la legislación nacional en lo que concierne a su procedimiento de formación, las reglas técnicas de administración y disposición (vid. Decretoley 111 de 1996). Para efectos tributarios, las entidades territoriales sólo pueden establecer gravámenes autorizados por la Constitución y la ley, y conforme a ellas deben fijar bases gravables o hechos generadores de la obligación fiscal (artículos 287, 313.4, 317 de la Constitución).

⁵ V.gr. La organización de los concursos para la selección del personal de carrera administrativa aun de las entidades territoriales se encuentra a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Hasta para el nombramiento de un profesor de la más alejada escuela rural o para fijar una reposición de clases escolares se debe obtener la bendición del omnipotente poder central.

⁶ Los órganos de control, Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y la Contraloría General de la República, son órganos nacionales y en igual sentido otros órganos de inspección y control como las Superintendencias, incluso los Ministerios en ejercicio de su control de tutela o algunos institutos descentralizados tales como el Invima (Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos), son órganos centrales con sede en la capital de la República, los cuales ejercen sus funciones decisorias desde dicha sede.

⁷ Considerando las diferentes entidades territoriales que actualmente se encuentran previstas en la Constitución (artículo 286: regiones, departamentos, provincias, municipios), el municipio es la entidad que se encuentra más cerca de los asuntos que de manera directa y personal afectan a las personas, y por ello es esta entidad la que cuenta con la mayor posibilidad de relacionarse sin intermediarios con las necesidades del individuo, debiendo por ende contar con la mayor posibilidad de satisfacer de primera mano las necesidades de su población. Cfr: Loaiza Gallón, Alirio. Gobierno y Administración Municipales, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, D. C., 2004.

⁸ Al respecto pueden verse trabajos con similar propósito v.gr. en Ecuador, Cfr: Burbano Játiva, Anacélida, *Más autonomía, más democracia*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2004; así como también en el caso español expuesto por el profesor Joan Subirats, investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, en su intervención en el Seminario Internacional “CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES” en la ciudad de Cali en junio de 2007, presentada inicialmente en la Asamblea de la Federación Catalana de Municipios, en febrero de 2006.

⁹ En las palabras de este autor “*En el municipio es donde reside la fuerza de los pueblos libres*”. DE TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

pequeñas realidades, de la reunión de familias, y en igual sentido hacia los departamentos.

En la mayoría de los casos se ha legislado desde la capital para situaciones y realidades que nada tienen que ver con la idea de las megaciudades y que por ende resultan impracticables en municipios de quinta o sexta categoría¹⁰ cuya realidad es enormemente distinta del contexto y de las circunstancias del centro.

En las oportunidades en que el Estado ha querido solucionar sus problemas fiscales, ha dispuesto de los recursos de los municipios o departamentos, con la promesa de que será para mejorar. La politiquería y el despilfarro, variables constantes en esos entes territoriales, nos permiten entender que son la expresión de un país que debe remediar sus errores a través de la reconstrucción del poder ciudadano moldeado desde la óptica de una auténtica y democrática participación. Para ello, es urgente repensar nuestro ordenamiento territorial. El excesivo centralismo ha hecho de la iniciativa de los Departamentos un tema que no va más allá de la asignación de presupuestos cada vez más exiguos o de una burocracia cada día más reducida.

Todo ello se ve comprometido al tratar el ordenamiento territorial.

Es urgente promover la creación de más municipios: Lastimosamente la ley ha hecho más exigentes los requisitos para la fundación de nuevos entes municipales; hoy se requiere por disposición de la Ley 617 de 2000, entre otros, de por lo menos 14.000 habitantes y que el municipio propuesto garantice ingresos al menos de 5000 salarios mínimos mensuales durante un periodo no inferior a cuatro años. La falta de cultura municipalista ha hecho que temamos a la disgregación de más entes, con el argumento de que se crearían municipios pobres lo cual no es cierto ya que cada municipio desagregado sería partícipe del IVA, de los impuestos de industria y comercio, y del predial.

En países con tradición municipalista como Francia existen legalmente 36.000 municipios; en Estados Unidos 116.694 localidades; en Bélgica 2.000 comunas; en España 9.245; en cambio Colombia, territorial y naturalmente más rica, sólo cuenta con 1.102 municipios reconocidos por la ley.

¹⁰ Por disposición constitucional (art. 320) los municipios se encuentran diferenciados por categorías de acuerdo con lo establecido por la ley (136 de 1994 y 617 de 2000), para lo cual se considera el número de habitantes y el monto de los ingresos de libre destinación. Vale aclarar que para el efecto prevalecen los ingresos. De esta categoría dependen, entre otros, el límite de sus gastos de funcionamiento. Debería aprovecharse esta diferenciación para que las normas centrales se aplicaran según sus diversas condiciones en los diferentes temas pero desafortunadamente no ha sido así.

De otro lado, es mucho más fácil la prestación de servicios en pequeñas comunidades, basta dar vía libre para que ellas se vayan abriendo paso y creando sus propias identidades y recursos a base de imaginación y buena malicia indígena no extraña a nuestros ciudadanos; o como diría Iring Fetscher en su exquisito libro sobre la tolerancia: “Cuanto más homogéneas se hacen las circunstancias exteriores de la vida, a consecuencia de la civilización técnica universal, tanto mayor es la necesidad de afirmarse en las peculiaridades”¹¹.

Podríamos pensar en muchas otras insinuaciones pero esencialmente es esta una propuesta mínima a partir de la cual pueden surgir otras.

2.2 Reiteración de disposiciones vigentes

Como sosteníamos anteriormente, el proyecto es insistentemente reiterativo en disposiciones que ya se encuentran establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual nos lleva a afirmar que nada va a cambiar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como la concebida en el proyecto que nos ocupa.

Nótese cómo los principios que se han incluido en el texto no dicen más de lo que se desprende directamente de la Constitución Política a la luz de las siguientes disposiciones: Artículos 1º, 2º, 7º, 70, 79, 80, 82, 209, 270, 287, 288, 289 y 339.

Con respecto a los esquemas asociativos de entidades territoriales, es claro e incuestionable que cualquiera de ellos puede constituirse según las siguientes disposiciones:

– El artículo 96 de la Ley 489 de 1998¹² prevé que las entidades públicas –entre ellas las territoriales– pueden asociarse libremente para cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o para prestar conjuntamente servicios públicos.

– La Ley 80 de 1993 sobre Contratación Estatal, que regula de manera general los contratos y convenios¹³ de las entidades públicas, esta-

¹¹ Fetscher, Iring. La tolerancia, Barcelona, Gedisa Editorial, 1994, p. 157.

¹² El artículo en cita dice así: “**ARTÍCULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS.** Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

¹³ La Ley 1150 de 2007 unificó bajo la denominación de contrato estatal cualquier tipo de acuerdo de voluntades generador de obligaciones celebrado por las entidades públicas.

blece en su artículo 40 que las entidades pueden celebrar todos aquellos acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y que se requieran para el cumplimiento de los fines estatales, lo cual permite la posibilidad de celebrar contratos o convenios plan.

– El artículo 6° de la Ley 489 de 1998 ordena que las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los cometidos estatales y prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

– La Ley 136 de 1994 regula en sus artículos del 148 al 153 las Asociaciones de Municipios.

– El Decreto-ley 1333 de 1986 regula en sus artículos del 327 al 329 las Asociaciones de Departamentos para el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y para la ejecución de obras o proyectos de desarrollo regional.

– La delegación de la Nación y los órganos del nivel central hacia las entidades territoriales o esquemas asociativos actualmente resulta posible según el artículo 14 de la Ley 489 de 1998¹⁴.

Con respecto a la posibilidad de asociación entre el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos, conviene mencionar que esta figura fue prevista por el artículo 17 del Acto Legislativo número 01 de 2003 y posteriormente declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313 de 2004 por vicios de procedimiento. Siendo hoy el escenario de discusión diferente al de una reforma constitucional, ello nos permite avizorar un vicio de constitucionalidad en esta proyectada región especial entre el Distrito Capital y los departamentos contiguos teniendo en cuenta que la Constitución Política¹⁵ ha restringido la conformación de regiones a dos o más **departamentos**, calidad que no es propia del Distrito Capital de Bogotá. Una posible Región en tal sentido necesariamente implicaría una reforma constitucional.

De otra parte, a pesar de la importancia dada al tema de la asociación entre entidades terri-

¹⁴ **ARTÍCULO 14. DELEGACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS.** *La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativas del orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas. Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos.*

¹⁵ “Artículo 306: Dos o más **departamentos** podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

toriales y a la realización de convenios entre la Nación y las entidades territoriales, el gobierno no presenta un diagnóstico sobre la situación de las asociaciones, sus características y un balance de los resultados, que permita saber si la figura ha sido relevante y los problemas que han presentado, lo cual serviría para precisar las acciones e incentivos requeridos para promoverlas; tampoco examina si estas figuras se requieren principalmente en algunos sectores, como acueductos y alcantarillados, ambiente o vías, o en temas sensibles como la atención de desplazados o la superación de la pobreza extrema. Así mismo, no hay un balance de las distintas formas de articulación entre Nación y territorios, ni de los instrumentos utilizados hasta el momento por distintos ministerios y entidades.

Con respecto a la política legislativa en materia de ordenamiento territorial debe decirse en primer término, que si uno de los principios basales de la ordenación del territorio es la descentralización (artículos 1° y 287 de la Constitución), se espera que, en vez de que la ley promueva una mayor *delegación* del nivel nacional hacia el territorial, se propenda por una mayor *descentralización* de funciones, pues ahí estriba el sentido de la autonomía territorial. Los demás aspectos previstos en los artículos 20 y 21 del proyecto, amén de las normas anteriormente citadas relativas a la posibilidad de asociación entre entidades territoriales, se encuentran comprendidos en las políticas de desarrollo administrativo previstas en el artículo 15 de la Ley 489 de 1998.

Valga decir de paso con respecto al artículo 21 del proyecto, que en su último inciso determina que para la creación de departamentos la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos en la Constitución y “esta ley”; pero olvidó el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecer cuáles son los requisitos para la creación de un departamento, siendo inane la remisión a la Constitución, pues ella tampoco señala cuáles son los requisitos para la creación de dichas entidades, pues tal misión se encuentra deferida precisamente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial¹⁶.

– La categorización de los municipios a la que se refiere el artículo 23 del proyecto se encuentra establecida desde la Ley 136 de 1994, artículo 6°, modificado por la Ley 617 de 2000.

En lo concerniente a los conflictos de competencia de las entidades territoriales se nota una desarticulación frente a recientes reformas adop-

¹⁶ “**ARTÍCULO 297.** *El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”.*

tadas por el Congreso de la República, pues en el reciente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, apenas sancionado el 18 de enero de 2011 como Ley 1437, este mismo Congreso estableció en el procedimiento de solución de conflicto de competencias confiado a la Sala de Consulta y Servicio Civil y a los Tribunales Administrativos. Siendo así, carece de sentido establecer un procedimiento diferente y una competencia diferente cuando el asunto ya está definido y resulta perfectamente aplicable a los conflictos de competencias administrativas que puedan surgir entre entidades territoriales.

2.3 Aplazamiento de decisiones que deben ser adoptadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial también presenta como característica la postergación de decisiones y regulaciones que deben integrar el proyecto, a saber:

– El penúltimo inciso del artículo 3° dice que *“La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley”*.

– Los incentivos por la vinculación a esquemas asociativos *“serán fijados por el Gobierno nacional”* (artículo 9°).

– El artículo 23 establece que *“la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración”*.

– El artículo 29 señala que los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial o entre estas entre sí, serán de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *“mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley”*.

– El artículo 34 dispone que el Fondo de Desarrollo Regional tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo *“en los términos que defina la ley”*.

– El artículo 35 prevé que la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial *“de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República. Parágrafo: El Congreso de la República tramitará la iniciativa legislativa correspondiente que permita dar cumplimiento a las previsiones señaladas en el presente artículo”*.

– El artículo 36 indica que *“El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma a la legislación en materia de áreas metropolitanas”*.

– El párrafo 2° del mismo artículo 36 dice que el Gobierno Nacional presentará al Congreso, en un término de 10 meses siguientes a la vigencia de la ley, el proyecto de ley especial que reglamente la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Consideramos que no tiene razón de ser la expedición de una ley que ordene que otra ley debe regular la materia que se supone que se está regulando, con lo cual reforzamos que el proyecto no está lo suficientemente madurado como para pretender convertirse en ley de la República en tales condiciones y ante tales vacíos.

Adicionalmente no presenta un balance de la situación del ordenamiento territorial, no se discute el modelo de organización territorial y no se exponen problemas en materia de la asociación entre entidades territoriales, tales como las disputas locales que se han generado entre alcaldes y las autoridades de las áreas metropolitanas en razón del ejercicio de competencias, la ejecución de recursos y la prestación de servicios, realidad insoslayable en tratándose de órganos que superponen su actividad.

2.4 Observaciones finales

De otra parte, la exposición de motivos destaca como de especial importancia la creación del Fondo de Desarrollo Regional que se nutrirá de recursos de regalías y por tanto debe articularse con la reforma constitucional que se viene tramitando en la materia. Las regiones administrativas y de planificación se financiarán con los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, con las características que se definan en la ley sobre regalías y en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. De acuerdo con la Constitución en su artículo 307 la definición de la participación de las regiones en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, se encuentra en el artículo relativo a las regiones como entidades territoriales; de acuerdo con esto, la definición de la participación de las regiones administrativas y de planificación en los recursos de regalías podría hacerse perfectamente en la ley correspondiente; igualmente, en esta ley podrían definirse incentivos fiscales para las entidades territoriales que conformen asociaciones.

Sobre la Comisión de Ordenamiento Territorial, debería ampliarse en su alcance para que no fuera solamente un comité técnico y asesor del

ejecutivo, sino un espacio con mayor capacidad de incidencia y participación de diversas organizaciones sociales y en relación con la facultad de servir de segunda instancia en los conflictos relacionados con planes de ordenamiento territorial no se encuentra pertinencia ni justificación en su inclusión en el debate en la Cámara de Representantes, aquella desdibuja la naturaleza asesora.

Surgen serias dudas acerca de la constitucionalidad del artículo 22 del texto aprobado en Cámara de Representantes, dado que incluir la “autorización de la Comisión de Ordenamiento Territorial” puede lesionar la competencia otorgada al Congreso de la República en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política.

Así mismo aparece como inconstitucional el artículo nuevo introducido después del artículo 36 del proyecto, según el cual las disposiciones sobre el Régimen Especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina “no podrán ser modificadas por disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que afecten su contenido”; lo cual sustentamos en lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-320 de 2006¹⁷, pues no es admisible que el Congreso restrinja por sí mismo las competencias conferidas por la Constitución en su papel de órgano legislativo.

La lectura armónica del inciso 4° del artículo 9° relativo al objeto de los esquemas territoriales y del numeral 3 del artículo 26 del proyecto aprobado en Cámara de Representantes, no son claros en establecer, como debieran, cuál es el

alcance del apoyo obligatorio “en forma transitoria y parcial, a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias” y cuáles son los incentivos que recibirán por su apoyo ni cómo se aplicará en este punto la equidad para no perpetuar la diferencia entre la entidad avanzada y la rezagada; dejar esto a la reglamentación posterior, es como ya se ha dicho, invalidar el esfuerzo de expedir esta ley.

Siguiendo al profesor Manuel Atienza, y para cerrar este análisis, debemos preguntarnos, cuáles son las condiciones que debe cumplir el derecho para que los cambios que pretenda introducir sean eficaces, “en el doble sentido de establecer nuevos modelos de conducta, y de lograr que sean aceptados, interiorizados por los destinatarios de las normas (función educativa del derecho)¹⁸; al efecto citando a W.M. Evan, el profesor Atienza precisa, las siguientes: 1. Que la fuente del Derecho utilizada tenga autoridad y prestigio. 2. **Que la ratio de la nueva ley aclare su continuidad y compatibilidad con los valores institucionalizados existentes.** 3. Que se indiquen los modelos que puedan servir de referencia y que resulten aceptados. 4. Que se use en la medida adecuada el elemento temporal para superar una potencial resistencia (la reducción del tiempo reduce al mínimo la posibilidad que aumente la resistencia al cambio). 5. Que los agentes que imponen la aplicación del derecho acepten el comportamiento exigido por el derecho, sino interiorizando los nuevos valores, al menos reconociendo su legitimidad. 6. **Que se empleen sanciones tanto positivas como negativas para apoyar el derecho.** 7. Que se dote de protección eficaz a los derechos de las personas que resultarían perjudicadas como consecuencia de la evasión o violación de la nueva norma¹⁹.

Como se ha expuesto, el Proyecto de ley número 214 de 2010 Senado, 058 de 2010 Cámara, elude el contenido fundamental de esta anhelada ley orgánica, y en esa medida **NO aclara sino que APLAZA la continuidad y compatibilidad con los valores institucionalizados constitucionalmente existentes**, así como tampoco **emplea sanciones positivas para apoyar el derecho**, en situaciones de alta relevancia como los incentivos para el apoyo entre entidades territoriales.

Insistimos en mencionar que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe ocuparse de los temas mencionados bajo el acápite 2.1 de este informe de ponencia; que la regulación del ordenamiento territorial debe propender por el fortalecimiento de las entidades actualmente

¹⁷ En esta sentencia se reconoció que la vigencia del principio democrático hace imposible la autolimitación del Congreso de la República. En sus precisos términos se sostuvo: “*Ahora bien, como desarrollo de los principios democrático y de soberanía popular, el artículo 150.1 Superior, establece que el Congreso de la República tiene competencia, en cualquier tiempo, para interpretar, reformar y modificar las leyes, margen de discrecionalidad que se restringe en la medida en que exista una mayor regulación constitucional del asunto de que se trate. De igual manera, desde el punto de vista material, la ley ordinaria, como categoría normativa que es, puede regular cualquier aspecto del ordenamiento jurídico, siempre y cuando respete la Constitución, y en concreto, no regule aquellos temas expresamente reservados por la Constitución a una variedad especial de ley con fuerza pasiva reforzada, como es el caso de las leyes orgánicas y estatutarias. Quiere ello decir que, mediante la expedición de una ley ordinaria, no se puede garantizar que en el futuro el Congreso de la República se abstenga de ejercer sus competencias constitucionales para interpretar, reformar o modificar textos normativos de idéntica jerarquía, y mucho menos, cualesquiera superior a ella. De tal suerte que cualquier interpretación que permita el desconocimiento de la fuerza activa de las leyes sería una negación del concepto mismo de ley, y por tanto, inconstitucional en los términos del artículo 1° Superior. En efecto, el principio democrático es el fundamento del principio de temporalidad de la ley. En tal sentido, la regla de solución de antinomias según la cual “lex posteriori derogat priori”, constituye una manifestación del principio democrático, en el sentido de que la voluntad posterior del pueblo prevalece sobre la anterior.” M. P. Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.*

¹⁸ Atienza Manuel, Introducción al Derecho. Editorial Barcanova. Barcelona. 1985, Capítulo 2, pp. 53-87.

¹⁹ *Ibidem*.

existentes y principalmente el municipio; que es fundamental establecer instancias decisorias encargadas de la gestión del territorio y la descentralización, a un alto nivel del Estado, siquiera desde un Viceministerio, apoyado con la fuerza de un Consejo Superior de la Administración.

Dadas las anteriores consideraciones consideramos que no tiene sentido avanzar en un proyecto de esta naturaleza, razón por la cual formulamos la siguiente

3. Proposición

Por las anteriores consideraciones y en los términos en que se presenta la iniciativa propongo a los integrantes de la Comisión Primera del Senado se **archive** el Proyecto de ley número 214 de 2010 Senado, 058 Cámara, *por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial.*

Atentamente,

Jorge Eduardo Londoño Ulloa,
Senador.

CONCEPTOS

CONCEPTO DE LA DOCTORA MARTA LUCÍA VILLEGAS BOTERO, PRESIDENTA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2010 SENADO, 175 DE 2009 CÁMARA

por medio de la cual se rinde honores a la memoria de la actriz Fanny Mikey.

Bogotá, D. C., febrero 5 de 2010

Doctores

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General del Senado

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senador de la República

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de ley número 98 de 2010 Senado, 175 de 2009 Cámara, *por medio de la cual se rinde honores a la memoria de la actriz Fanny Mikey.*

Apreciados señores Senadores:

De manera atenta, me permito hacer los siguientes comentarios acerca del proyecto de ley de la referencia que se encuentra en ponencia para segundo debate:

Artículo 7°. *Programa de Becas.* Autorícese al Icetex para crear un programa de becas que se denominará Becas Fanny Mikey para promover estudios superiores en el país y en el exterior, de formación de dramaturgos, directores, actores, escenógrafos, vestuaristas, sonidistas y lumino-técnicos.

El Icetex reglamentará este programa de becas.

En relación a este artículo, la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

Artículo 355. *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

Así mismo, el Código Civil Colombiano establece:

Donación: Artículo 1443 del Código Civil: “La donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra persona que la acepta”.

De igual manera la reglamentación aplicable al Icetex, manifiesta:

Decreto-ley 3155 de 1968 por el cual se reorganizó el Icetex dispuso, entre otras, las siguientes normas:

“El Icetex tendrá como finalidad fomentar y promover el desarrollo educativo y cultural de la Nación, a través de préstamos personales y otras ayudas financieras a los estudiantes y a sus familiares y la óptima utilización del personal de alto nivel.

“Para el cumplimiento del objetivo anterior el Icetex ejercerá las siguientes funciones:

... e) Administrar los fondos públicos destinados a cubrir los gastos de estudios en el exterior de los funcionarios del Estado, con las excepciones que el Decreto Reglamentario determine.

f) Administrar los fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes colombianos del país como en el exterior.

i) Administrar los fondos destinados a financiar los programas de becas para estudiantes extranjeros que deseen adelantar estudios en Colombia y colaborar con estos en la realización de sus programas.

j) Administrar por contrato o delegación los fondos destinados al sostenimiento de becas y

préstamos para la educación media y superior no universitaria.

Parágrafo. Para el cumplimiento de sus objetivos tendrá como único criterio de selección de los aspirantes a sus servicios, el reconocimiento de la capacidad intelectual y del mérito personal”.

Acuerdo 032 de 1995: Estatuto General de Servicios del Icetex:

Artículo 16. Programa de Beca Crédito. Mecanismo de cofinanciación que combina los beneficios de la beca y del crédito reembolsable.

Artículo 17. Programa de Becas de Intercambio Educativo

Beca: Aporte en dinero o especie otorgado a una persona con el objeto de facilitarle educación, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones y requisitos estipulados por el oferente.

Artículo 18. Becas de Cooperación Internacional. Objetivo. Apoyar la transferencia de conocimiento a sectores académicos, investigativos y de alta gerencia de los sectores público y privado en áreas y programas claves para el desarrollo nacional y regional.

Para estas normas el Icetex tiene como fuente la acepción jurídica “Beca” de conformidad con la definición que de este término hace Guillermo Cabanellas, en el Diccionario de Derecho Usual, así:

“Beca. Pensión concedida para que una persona curse o amplíe determinados estudios. Este último supuesto suele significar viaje al extranjero, con inclusión de los gastos de traslado y residencia. Las becas constituyen unas veces espontánea liberalidad; mientras otras se obtienen en concursos especiales o reuniendo ciertas cualidades o méritos. El derecho a la beca se pierde por falta de aprovechamiento y por mala conducta”.

Por otra parte, la Jurisprudencia menciona lo siguiente:

Concepto del Consejo de Estado:

Radicación número 962, abril 3 de 1997: Los Fondos en Administración. El artículo 355 de la Constitución Política.

Por consulta formulada por el Ministerio de Educación Nacional, en uno de sus apartes la Sala destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de la disposición contenida en el artículo 355 de la Constitución Política:

“La prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas”. Sobre este postulado, analiza el caso de los subsidios: “Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios

de una inversión pública, necesariamente poseen un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial a cargo de este. A la luz del artículo 355 de la Constitución Política, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado”. (Sentencia C-205 de 1995).

Esta Sala también se ha pronunciado sobre el particular, en diversos conceptos, en los cuales precisa el significado y alcance del vocablo “auxilio” y de la “donación” instrumentos con los cuales, debido a su carácter gratuito y unilateral, no es posible favorecer a personas naturales o a personas jurídicas de derecho privado, mediante la destinación de dineros o bienes del Estado (N° 504 de 1993); al mismo tiempo considera que el artículo 355 no es texto aislado en la Constitución sino que está inserto en su orientación ideológica y es concomitante con normas afines en las cuales se prescriben finalidades esenciales del Estado (N° 800 de 1996).

Sin incurrir en la prohibición del inciso 1° del artículo 355 es posible: ... Que el Estado facilite los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior (artículo 69, inciso final).

“... Cuando el Icetex, sobre bases constitucionales y legales, administra dineros de entidades públicas y privadas para el cumplimiento de finalidades específicas relacionadas con su objeto, consistente en ‘fomentar y promover el desarrollo educativo y cultural de la Nación, mediante préstamos, así como a través de la canalización de otras oportunidades educativas y de cooperación técnica internacional y nacional, a estudiantes, profesionales del nivel superior’ no hace sino desarrollar las actividades que han justificado su existencia durante cuarenta y siete años.

“Por lo demás, instrumentos tales como la condonación de deudas por mérito académico y la concesión de becas, se utilizan con fundamento en ley reglamento y de acuerdo con los contratos que se suscriben con el beneficiario, de manera que así concebidos, carecen de las condiciones de unilateralidad y gratuidad –y destinación con fines político electorales– que justamente merecieron la reacción del Constituyente de 1991.

“Más aún cuando la política nacional relativa a becas y créditos educativos universitarios, se concentra en el Icetex, como administrador de los recursos fiscales que le proporciona la Nación; y cuando los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado para

ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, deben ser trasladados también al Icetex, para que este los adjudique de conformidad con los criterios señalados por el legislador (Ley 30 de 1992, artículo 114).

“... Las becas, subsidios, ayudas y la condonación de deudas por mérito académico, de manera general no son contrarios al artículo 355 de la Constitución Política, por las razones expuestas en la parte motiva. Por consiguiente, el Icetex en desarrollo de las funciones que le asigna la ley con fundamento en la norma superior, puede administrar fondos en los que se incluyan esos beneficios educativos.

– Doctrina

Clases de donaciones.

1. Donaciones enteramente gratuitas: Son donaciones completamente gratuitas las que no implican ni han implicado para el donatario alguna prestación y que pueden recaer sobre objetos singulares (muebles o inmuebles).

2. Donaciones con causa onerosa o útil. Las donaciones con cierta onerosidad o utilidad son las que conllevan una prestación del donatario o ciertas modalidades, tales como las que tienen causa onerosa (artículo 1461), las que imponen un gravamen pecuniario o apreciable en dinero (artículo 1462) y las que tienen por objeto la remuneración de servicios especiales o específicos (artículo 1490).

3. Para el desarrollo de estos objetivos el Icetex recibe dineros de otras personas para administrarlos con destino a la concesión de créditos o ayudas educativas.

De conformidad con todo lo anterior, el Icetex no está legalmente autorizado, ni puede hacer uso de sus recursos para conceder becas enteramente gratuitas que no impliquen una contraprestación por parte del estudiante, ya sea de carácter académico o como un reembolso parcial del valor adjudicado.

Artículo 9°. *Autorización para apropiación de partidas presupuestales.* Autorícese al Gobierno Nacional para apropiar las partidas necesarias a fin de realizar las obras y proyectos contemplados en la presente ley.

Al respecto, en primer lugar es de anotar que el inciso 1° del artículo 39 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, establece que:

“Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones,...”.

De igual forma, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional en Sentencia número C-490 de 1994, Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, manifestó:

“(…) No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

Sin embargo, con el fin de que el proyecto pueda ser financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación se deberá cumplir con los procedimientos definidos en el Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos (BPIN), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), los cuales se describen a continuación:

1. Formular el proyecto de inversión en la Metodología General Ajustada del BPIN. Dicha metodología podrá ser consultada en la página web del DNP: www.dnp.gov.co.

2. Presentar el proyecto de inversión una vez formulado, ante el Ministerio que rige el sector entidad encargada de evaluar el proyecto y emitir el concepto de viabilidad. De acuerdo con lo establecido en la Resolución 5345 de 1993 y en la Resolución 0421 de 2001, los Ministerios y Departamentos Administrativos y entidades de control, son los responsables de estudiar y emitir el concepto de viabilidad a los proyectos que compiten por recursos del Presupuesto General de la Nación.

3. Si no es viable el proyecto se devuelve a quien lo presentó para que sea reformulado. La evaluación que realizan los Ministerios está basada en una calificación técnica y en la consistencia de los proyectos con las políticas sectoriales.

4. Una vez emitido el concepto de viabilidad el Ministerio remite el proyecto de inversión al Departamento Nacional de Planeación para su control posterior de viabilidad e inscripción en el BPIN. En el caso que el proyecto presente alguna objeción técnica identificada por el DNP este se carga con la leyenda “previo concepto DNP”.

5. En relación con el registro de los proyectos debe tenerse en cuenta que solo los proyectos registrados al 1° de abril del año anterior al que se está programando harán parte del Plan Operativo de Inversiones (POAI).

En cuanto a la oportunidad del registro, el Decreto número 4109 de 2004, establece en el artículo 1° que:

“Durante todo el transcurso del año se podrán registrar proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. Para la discusión en los comités funcionales de presupuesto de los proyectos de inversión que vayan a inte-

grar el plan operativo anual de inversiones, solo se tendrán en cuenta aquellos que hayan sido registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional del Departamento Nacional de Planeación a más tardar el primero (1°) de abril del año anterior al que se está programando”.

6. El paso posterior es la asignación de recursos que depende de la disponibilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación.

Para tal efecto debe considerarse que el programa de inversiones es definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito público en coordinación con el DNP, donde se establece la Meta de Inversión para el Sector Público. En este contexto y teniendo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, el DNP es el responsable de fijar las cuotas preliminares de Inversión a los Ministerios, que son divulgadas a cada entidad mediante el Ministerio o Departamento Administrativo respectivo. Posteriormente, estos priorizan la inversión al interior de la entidad.

En consideración de lo anterior la asignación de recursos para poder apoyar las iniciativas del proyecto de ley deberán cursar el procedimiento definido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación, como todos los proyectos de inversión para determinar la viabilidad y su ajuste al Plan Plurianual de Inversiones, para ser tenido en cuenta, debido a que esto se verificaría en el mejor de los casos para el Presupuesto de la vigencia 2012, cuyo proceso ya inició.

De igual manera, solicito muy amablemente hacernos partícipes de las discusiones que en adelante se den a esta iniciativa para poder brindar nuestras opiniones y consideraciones al respecto.

Quedo atenta a cualquier inquietud respecto de esta comunicación y de sus comentarios.

Cordialmente,

Marta Lucía Villegas Botero,
Presidenta.

c.c. *Javier Botero Álvarez*-Viceministro de Educación Superior

Fernando Jiménez-Director de Presupuesto Nacional.

CONTENIDO

Gaceta número 41 - Jueves, 17 de febrero de 2011
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley orgánica número 214 de 2010 Senado, 058 de 2010 Cámara, por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial	1
CONCEPTOS	
Concepto de la doctora Marta Lucía Villegas Botero, presidenta del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, al Proyecto de ley número 98 de 2010 Senado, 175 de 2009 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria de la actriz Fanny Mikey	9