

Santiago de Cali, abril 28 de 2014

Doctor
Fabio Fernando Arroyave
Presidente
Honorable Concejo Municipal de Cali
Ciudad

Cumpliendo las disposiciones establecidas en los Artículos 142, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 y 161 del Reglamento Interno de la Corporación, me permito remitirle informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE del proyecto de acuerdo No. 069 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN ”.***

Atentamente,

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Concejal Ponente

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE ACUERDO No. 069 de 2014

***“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA
PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y
GESTIÓN”***

OSWALDO ARCOS BENAVIDES

Concejal Ponente

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE ACUERDO No. 069 de 2014

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”

1. ANTECEDENTES

Por iniciativa del Alcalde de Cali se presentó a esta Honorable Corporación, un proyecto de Acuerdo con el fin de ***autorizar al señor alcalde para participar en la constitución de una región de planeación y gestión***”

- Que el Señor Presidente de esta Corporación, a través de su secretario general, me designo ponente del presente proyecto, mediante la resolución No 21.2.22-202 de abril 02 de 2014.
- El día 04 de abril de 2014, en el seno de la Comisión de Entidades Descentralizadas y de Capital Mixto y Empresas Sociales del Estado se dio apertura al estudio del proyecto de acuerdo No. 069 ***“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”***
- Es importante manifestar la participación ciudadana dada el martes 22 y miércoles 23 de abril de 2014, durante la cual los ciudadanos que participaron y algunos concejales manifestaron la importancia del presente proyecto.

Al respecto es importante manifestar que este acuerdo busca ***AUTORIZAR AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA***

REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN para el desarrollo armónico de la subregión. En consecuencia, el G11 *no es una ciudad región, es una región de ciudades*. Es este el planteamiento que soporta su fortaleza.

- Que considerando la importancia para nuestro Municipio, el día 25 de abril de 2014 se aprobó el cierre del proyecto de acuerdo y se me fijo como fecha para votar la ponencia en primer debate, el 28 de abril de 2014.

Es por esa razón que considero que esta oportunidad no puede desaprovecharse y los invito a que me acompañen en el SEGUNDO DEBATE con la aprobación.

INTRODUCCIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acuerdo busca autorizar al señor alcalde para participar en la constitución de una región de planeación y gestión

Honorables Concejales es importante recordar que la presente iniciativa tiene por objeto Integrar y articular las administraciones municipales del suroccidente del Valle del Cauca con el propósito de promover y desarrollar proyectos de interés común en el territorio a través de la constitución de una Región de Planeación y Gestión. Con este esquema de integración territorial se busca poner en marcha una instancia de concertación y planificación para la identificación, priorización y cogestión de proyectos de desarrollo que permitan integrar y desarrollar los Municipios Región G11, fortaleciendo el sistema de ciudades que la integran.

Es así Honorables Concejales, que con estas consideraciones les pido que me acompañen a dar este primer paso en la aprobación en SEGUNDO DEBATE del presente Acuerdo.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

A fin de rendir ponencia del proyecto de acuerdo No. 069 **“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”** cuya aprobación solicito para **SEGUNDO DEBATE**, tiene plena fundamentación jurídica al analizar y concordar lo que se regla en las diferentes normas:

2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

La Constitución Política de 1991 dio un paso adelante en relación con la organización político administrativa del territorio colombiano. Ciertamente, la Carta Política supuso una superación al férreo centralismo que significó la Constitución de 1886, trascendiendo, de esta manera, el sistema de centralización política y descentralización administrativa que rigió a nuestro país a lo largo del siglo XX.

La Constitución del 91 configuró para el ordenamiento territorial colombiano tres ejes de la repartición funcional y territorial del poder público que se sintetiza en el artículo 1° Superior. Así, nuestra estructura jurídico política está organizado en forma de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. Este sistema territorial se proyecta normativamente como principios. Ello significa que los mismos fungen como pautas de interpretación y aplicación constitucional e infra-constitucional¹.

¹ Robledo Silva, Paula. *“Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución Colombiana”*. Revista Derecho del Estado n.º 18, junio 2006, Universidad Externado de Colombia.

Sin duda, uno de los principios basilares que introdujo el Constituyente fue el concerniente a la autonomía de las entidades territoriales. La autonomía, pues, constituye un atributo inmanente de los gobiernos seccionales y locales². Este atributo supone la “facultad de regular y gestionar sus propios intereses”³. El fundamento de tal reconocimiento está basado en criterios de eficiencia administrativa y participación democrática. Así, en cuanto a lo primero, sostiene la doctrina que de esta manera “se gestionan mejor los recursos y las competencias cuando los problemas son atendidos en el escenario mismo de los acontecimientos por los personeros de las comunidades locales”⁴; en cuanto al segundo, la descentralización territorial “convoca a la ciudadanía a participar activamente sobre cuáles son las necesidades a satisfacer y la manera de hacerlo”⁵.

De este modo, el sistema territorial colombiano organizado en forma de Estado unitario con autonomía de las entidades territoriales supone un nuevo filtro a través del cual se dinamiza las relaciones entre el poder central y las periferias, incidiendo, de esta suerte, en el reparto de competencias y recursos entre la Nación y las entidades seccionales y locales.

² *Ibidem*.

³ “La Carta reconoce a las entidades territoriales poder suficiente para ocuparse autónomamente de la gestión de sus intereses, es decir, parece reconocerles una órbita de intereses privativos, emancipados o autónomos de los intereses generales que son el ámbito de competencias propio del nivel nacional”. (Hernández Becerra, Augusto. “Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia”. Temas de Derecho Público No. 64, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2001. Pág. 95.). También, la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía está constituido por “*la capacidad de gestionar los intereses propios, esto es, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.*” (sentencia C-149 de 2010).

⁴ *Ibidem*, pág. 87.

⁵ “Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional”. /Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, José Antonio Amarís, Liliana Estupiñán Achury, editores académicos. – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011. (Colección textos de jurisprudencia). Pág. 218.

Este nuevo matiz adquiere mayor referibilidad en tratándose de los municipios. El nuevo orden territorial es, en definitiva, municipalista⁶. Como es de conocimiento, en nuestro sistema jurídico, los entes locales constituyen la célula fundamental de la división político administrativa de la organización del Estado colombiano. La heterogeneidad cultural, económica y social de los municipios demanda inexorablemente el reconocimiento de su autonomía, el cual se traduce en el poder que tiene la comunidad de elegir una opción distinta a la del poder central, “ya que la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, sin que con ello se atente contra el principio de unidad, pues cada entidad hace parte de un todo que reconoce la diversidad”⁷.

La descentralización territorial, en este contexto, es un presupuesto para la cristalización de la autonomía de las entidades territoriales⁸. Ello, comoquiera que es a través de la técnica de la descentralización en que se transfieren *poderes de decisión* con la correlativa *asignación de recursos* a los entes territoriales para ser ejercidos por sus propias autoridades y bajo su propia responsabilidad.

⁶ “El nuevo orden territorial es municipalista. El municipio es la célula básica y fundamental de la organización política del Estado colombiano. (...) La Constitución, al asignarle significativas competencias, responsabilidades y recursos, coloca al municipio en la vanguardia de la lucha nacional contra la pobreza, le pide que se convierta en auténtica escuela de la democracia y le exige transformarse en un promotor del desarrollo económico”. (Hernández Becerra, Augusto. Ob. Cit., pág. 96.)

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-636 de 1996.

⁸ Robledo Silva, Paula. “El panorama territorial colombiano”. Revista Derecho del Estado n.º 21 de 2008, Universidad Externado de Colombia. En ese mismo sentido, el Dr. Jorge Ignacio Pretelt que “de acuerdo con la Constitución de 1991, las entidades territoriales <<gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley>>, con lo que queda claro el contenido de la autonomía. Lo que el artículo 287 plantea después de una relación estrecha entre el principio de autonomía y descentralización. En este contexto, para el ejercicio de la autonomía las entidades territoriales deben gobernarse por autoridades propias y atributos ya vistos. Así, estos elementos, sin los cuales no sería posible la autonomía, son la manifestación de la descentralización en Colombia”. (“Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional” Ob. Cit., 219.

Es, dentro de este escenario, en que la técnica de la descentralización se puede dinamizar en varios frentes para así lograr fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales para la cristalización efectiva y eficiente de sus propios intereses. Uno de estos frentes es, sin duda, las asociaciones territoriales. Ciertamente, este tipo de asociaciones configuran un nuevo sentido al proceso de descentralización introducido por el Constituyente dado que a través de ellas se transforman y cohesionan entidades, “creando una visión compartida del territorio (...) haciéndolos sujetos de su propio desarrollo aprovechando sus articulaciones económicas, espaciales, ecológicas, sociales y culturales. En síntesis, es un nuevo actor institucional que se vincula a la descentralización por su potencial, naturaleza pública, y territorial de base”⁹.

Las asociaciones territoriales tienen fundamento jurídico en distintas disposiciones normativas de la Carta Política. Así, éstas pueden ser el resultado de contenidos generales o específicos. Desde el primero está el artículo 209, que plantea que las “autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”; el artículo 150.7, que prevé la creación de entidades descentralizadas por servicios; y el artículo 285, que dispone que fuera de la división general del territorio podrá haber otras formas de organización territorial. Desde el segundo, está el artículo 319, que posibilita la conformación de áreas metropolitanas; los artículos 306 y 307, que faculta la constitución de regiones administrativas y de planificación, para posteriormente configurar las regiones como entidades territoriales; y finalmente, el artículo 321, que proyecta la creación de provincias que se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

Con base en lo anterior, el legislador, en virtud de su libertad configurativa, puede disponer de toda una amalgama de posibilidades asociativas entre entidades

⁹ Departamento Nacional de Planeación. “*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*”. Comité especial interinstitucional. Febrero de 2013. Págs. 61, 63 y 73. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Dd8OrKh-Kxs%3D&tabid=1671>.

territoriales con proyecciones y alcances distintos a fin de cristalizar, en últimas, la parte dogmática de la Constitución.

2.2. FUNDAMENTOS LEGALES.

Como es de conocimiento, el modelo territorial del Estado Colombiano que pregonó la Constitución de 1991 es incompleto y difuso, defiriendo al legislador orgánico la concreción material del marco de posibilidades que adoptó el texto fundamental. Así pues, la arquitectura territorial del Estado estaba en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La tan anhelada ley, luego de varios proyectos y de esfuerzo baldío, finalmente se adoptó en nuestro ordenamiento jurídico en el año 2011, a través de la Ley 1454.

Con todo, la aludida Ley, como bien lo han señalado los expertos en la materia, más que ocuparse de los aspectos cardinales de la organización político administrativa del territorio, como el relativo a la nueva estructura departamental, la distribución de competencias normativas y no normativas entre las entidades territoriales y la nación, así como la conversión de las regiones en entidades territoriales, constituyó una norma marco de principios rectores, de carácter general y flexible, que ordena que otras leyes legislen sobre la materia¹⁰.

Al margen de lo anterior, lo cierto es que una de las preocupaciones de la expedición de la LOOT fue el de permitir y facilitar el crecimiento socioeconómico equitativo de las regiones encaminado a alcanzar el concepto de “Buen Gobierno” que proyectó la Presidencia de la República. De esta manera, la Ley 1454 de 2011 dispuso, entre otras cosas, la creación de esquemas de integración

¹⁰ “Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional”. Ob. Cit.; También, Jaimes Infante, Oscar, “La frágil Ley de Ordenamiento Territorial”, en El Frente, Colombia, en <http://elfrente.com.co/index.php/opiniones/columnistas/item/3501-la-fr%C3%A1gil-ley-de-ordenamiento-territorial>.

territorial o asociaciones territoriales entre los departamentos, distritos y municipios para el logro de dicho propósito.

El estímulo para la conformación de dichas instancias de asociación territorial se halla irrigada en distintas disposiciones normativas de la LOOT. Así, por ejemplo, la Ley 1454 prevé que se priorizarán en el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos¹¹; que dichas asociaciones podrán celebrar con la Nación contratos-plan ya sea para la “ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial” o para “la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo”¹²; y también que estos entes asociativos podrán ser objeto de delegación por medio de contratos o convenios plan, en el que se les atribuirán funciones propias de los organismos y entidades públicas de la nación, así como de las entidades o institutos descentralizados del orden nacional, asignándoles, para tal efecto, de los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública¹³.

De este modo, la composición de esquemas asociativos promueve el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de los entes territoriales que integran dichas instancias. Pues lo cierto es que a través de los contratos o convenios-plan se fomenta el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales de gobierno del orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

La exposición de motivos que presidió la promulgación de la Ley 1454 de 2011 fue clara sobre el particular, toda vez que fue explícita la preocupación del Gobierno Nacional por impulsar el desarrollo de esquemas asociativos para materializar el desarrollo económico de las regiones. Así, en el proyecto de ley 058 de 2010 Cámara, se adujo sobre el tópico en cuestión:

¹¹ Inciso 3, Artículo 18.

¹² Incisos 1 y 2, Artículo 18.

¹³ Artículo 20.

“El Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que hoy se presenta a consideración del honorable Congreso de la República define una política de Buen Gobierno que facilita el cumplimiento de los fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la eficiencia de los principios, derechos y deberes consagrados en nuestra constitución.

”El ordenamiento territorial debe propiciar la participación ciudadana, defiende la independencia nacional, mantiene la integralidad territorial, y asegura la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Permite el crecimiento socioeconómico equitativo. Todo ello encaminado a alcanzar el concepto de Buen Gobierno, que es la esencia fundamental de la forma de gobernar que quiere imponer el señor Presidente de la República.

*”Este Proyecto de ley es una respuesta a la necesidad de reducir la línea de pobreza del país, a una redistribución equitativa de los recursos de inversión focalizada al desarrollo, a cerrar esa brecha entre regiones, a dotarnos de instrumentos legales para luchar de verdad contra la desigualdad y la inequidad entre regiones. Se plantea aquí que **el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, desempeñar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.***

”Se describe entonces el marco normativo para acceder a la posibilidad de asociaciones de departamentos, de municipios, de distritos especiales, todos ellos bajo esquemas asociativos territoriales, por decisión de las correspondientes autoridades del

orden departamental como son, los gobernadores y sus asambleas y del orden municipal sus alcaldes y concejos municipales.

”Esta plantea entonces escenarios flexibles que promueven el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro, a sus presupuestos y recalando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen gobierno.

”Esta propuesta promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales que generen economías de escala, proyectos productivos y que faciliten el mejor manejo de los viabilidad y gobernabilidad efectiva de las entidades territoriales, sobre la base del principio constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la C.P., que permiten la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales”. (Negrillas y subrayado fuera del texto)

Bajo este contexto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial brinda a las entidades territoriales una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados, los cuales se subsumen dentro de la principalística de la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1551 de 2012.

De esta suerte, el artículo 3 de la Ley 1454 prevé, como principios rectores del ordenamiento territorial, entre otros, los siguientes:

“(…)

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

”(...)

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

Por su parte, la Ley 1551 de 2012, que dictó normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispuso en sus artículos 3 y 4, que los municipios ejercerán sus competencias, entre otros, de acuerdo con los siguientes principios rectores:

“(…)

"b) Concurrencia. *Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.*

"Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

*"Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar **cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa**. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*

"(...)

"d) Complementariedad. *Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, **los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación**, cofinanciación y/o convenios;*

"(...)

*”h) Asociatividad. Las Autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, **propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas**. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural. (Negrillas y subrayado fuera del texto)*

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación Nacional¹⁴, las asociaciones territoriales de que trata la Ley 1454 de 2011 se enmarcan dentro de un modelo de gestión pública orientado hacia la “**gobernanza multi-actor**” y “**enfoque territorial**”. Desde el primero, se entiende que las asociaciones obedecen a un “proceso dinámico de relaciones horizontales y verticales, que favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la búsqueda del bien común”; desde el segundo, las asociaciones incorporan la lógica territorial, la cual implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, para de allí formular las acciones estratégicas a adelantar en ese territorio con una visión de futuro.

Pues bien, a partir de lo anterior se tiene que la LOOT prevé un haz o elenco de figuras asociativas con alcances y características diferentes. El proceso asociativo a elegir por parte de las entidades territoriales depende de múltiples factores, que en últimas, está sujeta a criterios extrajurídicos de conveniencia y oportunidad. Entre dichos criterios están, entre otros, (i) de si el esquema asociativo a elegir responde a lógicas territoriales, en sus diferentes aspectos geográficos, económicos, poblacionales, sociales, y culturales; (ii) de si la asociación será un nivel político administrativo superpuesto a las entidades que participan en su conformación; (iii) del grado de flexibilidad de la asociación a constituir; o (iv) de si la instancia de integración territorial a instituir representará o no una categoría de persona jurídica de derecho público, etc.

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación. “Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia”. Comité especial interinstitucional. Febrero de 2013

Para tales efectos, la ley 1454 de 2011 establece que es posible conformar las siguientes instancias de integración territorial:

- Asociaciones de departamentos, de distritos y municipios. (Arts. 12, 13, 14)
- Asociaciones de áreas metropolitanas. (Art. 15)
- Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-. (Art. 16)
- Regiones de Planeación y Gestión –RPG-. (Art. 19)
- Asociaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. (Inciso 2, Art. 9)
- Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos. (Inciso 3, Art. 9)
- Alianzas Estratégicas de Orden Económico. (Inciso 2, Art. 16)

Estos esquemas asociativos entre entidades territoriales se conciben como un proceso voluntario de conformación de alianzas estratégicas; es decir, la asociatividad es un fenómeno de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales. Para ello, los objetivos para la conformación de un esquema asociativo comprenden, entre otros, la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas, así como el desarrollo de tareas administrativas o de planificación.

Por último, de la discriminación precedente es importante advertir que no todo esquema asociativo previsto en la LOOT da lugar a la estructuración de una persona jurídica pública o entidad estatal. Ello acontece, por ejemplo, con la asociación de áreas metropolitanas, las Regiones de Planeación y Gestión, las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos, y las Alianzas Estratégicas de Orden Económico. Por el contrario, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1454, las asociaciones de departamentos, las provincias y

las asociaciones de distritos y municipios configuran entidades administrativas de derecho público, dotadas de personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

2.3. FUNDAMENTO NORMATIVO MUNICIPAL.

La iniciativa propuesta del esquema asociativo del G-11 es el desarrollo del Acuerdo 0326 de 2012, Plan de Desarrollo de Santiago de Cali “CaliDA UNA CIUDAD PARA TODOS”, que estipula en el capítulo 5, Línea 5 – CaliDA: Proyección Global para Todos, artículo 8, numeral 5.1 Componente Ciudad Región integrada y competitiva, numeral 5.1.1 Programa: Ciudad-Región Integrada y Competitiva, que “Este programa considera iniciativas concretas de cooperación e integración a nivel de ciudad – región, en ámbitos como la expansión del Sistema de Transporte Masivo, la modernización aeroportuaria, la vialidad regional (...) aprovechando mecanismos como los nuevos fondos de regalías, contratos-plan y alianzas de cooperación internacional para beneficio de la competitividad, desarrollo humano integral y prosperidad de los habitantes de Cali y los 7 municipios que la rodean”.

2.4. ESQUEMA ASOCIATIVO PROPUESTO PARA EL G11.

El esquema asociativo que mejor se ajusta a los propósitos del modelo de región deseado y las características de los municipios que conforman el G11, es la Región de Planeación y Gestión (RPG) prevista en el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011. Lo anterior, dado que dicho esquema constituye una instancia asociativa de integración flexible, que no genera ni implica la conformación de estructuras administrativas independientes o autónomas, y que se puede conformar libremente como un modelo de gestión estratégica de carácter regional que no requiere de infraestructura y patrimonio.

En efecto, sobre este esquema asociativo, la LOOT dispone, de manera particular, lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

”Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

”Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional”.

2.4.1. CARACTERÍSTICAS DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN.

De una lectura armónica y sistemática de la Carta Política, junto a la Ley 1454 de 2011 y los antecedentes legislativos que la presidió, se tiene que dicha instancia de integración territorial ostenta las siguientes características:

1. La RPG está llamada a sentar las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiaridad.
2. Está sustentada en el artículo 285 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que fuera de la división general del territorio podrá haber otras formas de organización territorial.

Sobre este tópico, huelga advertir que, según la Corte Constitucional, la previsión del artículo 285 Superior “...no incluyen (...) la posibilidad de crear categorías territoriales -asignándoles la condición de entidades territoriales- diferentes a las mencionadas en el artículo 286. En otra dirección, es a partir del tipo de entidades territoriales allí mencionadas que el Legislador puede diseñar formas de división territorial para el desarrollo de algunas actividades a cargo del Estado”¹⁵. De esta manera, se tiene que el establecimiento de una Región de Planificación y Gestión no implica una autorización para la creación de una nueva entidad territorial, sino para establecer, a partir de ellas, divisiones territoriales orientadas al cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado.

3. Las RPG no ostentan personería jurídica, vale decir, no son un centro de imputación jurídica independiente a las entidades territoriales que participan en su conformación.

¹⁵ Cfr. Sentencias C-313 de 2009 y C-100 de 2013.

4. En virtud de lo anterior, es que este esquema asociativo constituye una instancia flexible, que no demanda estructuras burocráticas para su conformación y funcionamiento, ni la destinación de rentas específicas. Por tal razón, la decisión “acerca de la estructura u órgano de gobierno para la RPG está a cargo, exclusivamente, de las entidades territoriales que lo constituyan, quienes en ejercicio de su autonomía, deben definir los órganos de administración que consideren pertinentes”¹⁶.
5. Amén de lo descrito en el punto precedente, es que los municipios que integran la instancia de integración territorial pueden concertar estructuras ligeras, flexibles, fuertes desde lo técnico, dentro del amplio marco que permite la ley.
6. Es una instancia para la concertación y gestión de proyectos regionales transversales a los municipios que integran la asociación, sin hacer paralelismo o superposición de funciones.
7. No afecta la autonomía de los municipios que la integran; por el contrario, fortalece sus capacidades institucionales al ser ésta un espacio para interrelacionarse con diferentes sectores, a través de la planificación de largo plazo con perspectiva de región.
8. Focaliza la gestión y la inversión en las iniciativas del Banco de Proyectos de Inversión Estratégicos de Impacto Regional.
9. Permite aplicar economías de escala a la solución de problemas comunes cuya naturaleza y complejidad no hacen viable una solución desde lo local.
10. Son el mecanismo para planificar y ejecutar los recursos del Fondo de Desarrollo Territorial, lo que constituye una nueva alternativa para la obtención de recursos.

¹⁶ Departamento Administrativo de Planeación Nacional, Concepto del 17 de octubre 2013, Oficio Nro. 20134200761701.

11. Las RPG solo aplica para Entidades Territoriales afines. Ello quiere decir que sólo pueden asociarse aquellas entidades que comparten características y dinámicas similares o complementarias. En suma, que los entes a integrarse respondan a una misma lógica territorial, ya sea porque forman parte de una misma subregión, ora por ser cercanas o contiguas entre sí.

2.5. COMPETENCIA DEL CONCEJO MUNICIPAL.

Las Regiones de Planeación y Gestión al ser instancias asociativas territoriales de carácter horizontal, utilizado por los gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de sus competencias, se entiende, de suyo, que estos esquemas hacen parte de los cuadros de la Administración Pública municipal. De este modo, la autorización que el Concejo Municipal otorga al señor alcalde se subsume dentro del numeral 7, artículo 313 de la Carta Política, según el cual, corresponde a las Corporaciones Administrativas “[d]eterminar la estructura de la administración municipal”.

Así mismo, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a los Alcaldes, con relación con la prosperidad integral de su región, “[i]mpulsar mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad”.

De lo anterior se puede concluir que la creación de una RPG supone un acto jurídico complejo. De un lado, se necesita de la *autorización* de los Concejos Municipales como corolario de sus competencias para determinar la estructura de la Administración Pública; y por otro lado, al ser dicha instancia un esquema que proviene de la voluntad de los alcaldes, se tiene que el mismo requiere de un *acto complementario* que materialice la autorización antedicha a través del acuerdo de voluntades.

Este razonamiento tiene apoyo, por demás, en los conceptos jurídicos que sobre el particular han manifestado tanto el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Así, este último, en Concepto del 17 de octubre 2013, Oficio Nro. 20134200761701 expresó lo siguiente:

“...para constituir una RPG, se requiere:

”a. Voluntad de las entidades territoriales para su creación.

b. Autorización de la Corporación Administrativa (Concejo Municipal o Asamblea Departamental) al Alcalde o Gobernador, para asociarse.

c. Definición de los objetivos que se acometerían con la creación de la Región de Planificación”

Por su parte, el Ministerio del Interior en el oficio No. OFI13-000026014-DGT-3100 del 28 de agosto de 2013, indicó que para la creación de una RPG se necesita:

“(...

”2.- Autorización de la corporación administrativa hacia el alcalde o gobernador, para asociarse.

"(...)

"El procedimiento para la creación de la misma no requiere más que de un documento en el que conste o se manifiesta la voluntad de los alcaldes o representantes legales de las entidades territoriales e instancias de asociación que pretendan asociarse".

3. INFORME DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El día martes 22 de abril participaron:

- Wilson Arias Castillo, Representante a la cámara.
- Cesar Mauricio Salcedo, DNP
- Eduardo Sánchez, Representante de las Negritudes
- David Navarrete.

El día miércoles 23 de abril participaron:

- Fernando Murillo, Representante de las Negritudes
- Jorge Iván Vélez, Presidente Sintraemcali.

4. INFORME DE MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL PROYECTO ORIGINAL.

No se hicieron modificaciones al proyecto 069

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

PROYECTO 069 “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”

La constitución y puesta en marcha del esquema asociativo del G11 permitirá proveer a la región de una instancia que entra a fortalecer la institucionalidad existente a partir de principios como el respeto a la autonomía de los entes territoriales que lo integran, la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. El G11 permitirá mejorar sus capacidades al construirse en un espacio para la participación, el diálogo y la concertación con diversos actores, para la planificación y priorización de iniciativas de desarrollo regional.

También mejora los niveles de gestión de sus asociados por el carácter interinstitucional, por el impacto regional y por la posibilidad de conformar bolsas de recursos regionales para la cofinancian de los proyectos; circunstancias éstas que son requisito para acceder a las fuentes del orden nacional e internacional.

Esta alianza estratégica para el desarrollo del territorio, permitirá armonizar políticas, darle manejo racional a los recursos disponibles a partir de las economías de escala que de ella derivan, y abordar soluciones integrales a los problemas que se evidencian cuando se trata de ordenar el territorio y proyectar su desarrollo con visión de largo plazo.

Una vez se conforme el esquema asociativo del G-11, será un instrumento que podrá darle continuidad a iniciativas que busquen mejorar los estándares de calidad y cobertura en servicios públicos vitales para el desarrollo y la competitividad de la subregión; facilitará la delegación de funciones administrativas propias o asignadas por el nivel nacional; podrá emprender programas tendientes a mejorar las condiciones de productividad, de generación de ingresos en la región, así como abordar soluciones integrales a problemas ambientales, migratorios y urbanos entre otros.

También y no menos importante, con la institucionalidad asociativa del G-11 se potencializará la capacidad de los municipios que la integran para construir capital social y confianza, el aporte en la construcción de capacidades

endógenas de desarrollo, y lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la inversión pública.

Por los motivos anteriormente mencionados, el acuerdo 069 es conveniente y por ende solicito su aprobación en SEGUNDO DEBATE.

IMPACTO FISCAL

La aplicación del proyecto de acuerdo que se presenta a consideración del honorable Concejo Municipal de Santiago de Cali no genera costos adicionales que impliquen una asignación presupuestal permanente que afecte sensiblemente las finanzas municipales. Como se acotó, este esquema asociativo territorial no apareja estructuras burocráticas para su conformación y funcionamiento, ni la destinación de rentas específicas

Esta especificación guarda armonía con lo conceptuado por parte del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, quien, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, señaló que *“revisado el articulado del Proyecto de Acuerdo (...) se evidencia que la ejecución y desarrollo de actividades propias de la conformación asociativa entre entidades territoriales, tal como se expone en el mencionado proyecto, no genera costos fiscales que afecten el Plan Financiero que hace parte integral del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio Santiago de Cali”*.

Atentamente,

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Concejal Ponente

6. PROPOSICIÓN

Rindo el informe de ponencia favorable para **SEGUNDO DEBATE**, del proyecto de acuerdo No.069 “***POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN***” y de conformidad con lo establecido en el reglamento interno de la Corporación PROPONGO, a esta honorable Comisión, dar **SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de Acuerdo mencionado, con el texto que se adjunta, el cual hace parte integral de esta ponencia.

Atentamente,

OSWALDO ARCOS BENAVIDES.

Concejal Ponente

7. ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO N° 069 DE 2014

(069)

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE PARA PARTICIPAR EN LA CONSTITUCIÓN DE UNA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”

EL CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI, en uso de sus atribuciones Constitucionales y legales y, en especial, las conferidas por el artículo 287 y 313 Superior, artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y artículo 19 de la Ley 1454 de 2011,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Autorizar al Alcalde del Municipio de Santiago de Cali para participar en la constitución de una Región de Planeación y Gestión denominada “G11”, que comprenda la jurisdicción de los Municipios de Buenaventura, Candelaria, Dagua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo y Santiago de Cali, con el objetivo de constituir un instrumento de promoción de la unión de esfuerzos municipales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley.

ARTÍCULO 2. La Región de Planificación y Gestión del G11- Municipios Región cumplirán con las siguientes funciones:

1. Identificar, priorizar y cogestionar proyectos de desarrollo que permitan integrar y desarrollar la sub-región, fortaleciendo el sistema de ciudades que la integran.
2. Facilitar la prestación conjunta de servicios públicos y de funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.
3. Concertar y gestionar la financiación de obras de interés común a los Municipios.
4. Planificar de manera concertada el territorio, procurando la armonización y concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo de las diferentes entidades territoriales que integran la Región de Planeación y Gestión del G11.
5. Conformar el “Banco de Proyectos de Inversión Estratégicos de Impacto Regionales”, durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.
6. Las demás que el reglamento determine, que en todo caso deberá guardar estricta armonía con la naturaleza de la Región de Planeación y Gestión a constituir.

ARTÍCULO 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011, podrán asociarse a la Región de Planeación y Gestión G11, otros municipios circunvecinos afines, siguiendo, para tal efecto, los procedimientos legales de rigor.

ARTÍCULO 4. Facúltese al Alcalde de Santiago de Cali para determinar los órganos de dirección y administración de la Región de Planeación y

Gestión, la cual en ningún caso podrá generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo al presupuesto del Municipio, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que la conformen.

ARTÍCULO 5. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Municipio de Santiago de Cali.

Dado en Santiago de Cali, a los del mes de de dos mil
catorce (2014)

Publíquese y Cúmplase.

Proyecto de Acuerdo presentado por

RODRIGO GUERRERO VELASCO
Alcalde de Santiago de Cali