

AÑO 3 – Primer Semestre – junio de 2017

# REVISTA JURÍDICA

Conceptos emanados de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

#### Dirección General

Luis Fernando Mejía Alzate

#### Subdirección Sectorial

Alejandra Corchuelo Marmolejo

#### Subdirección Territorial y de Inversión Pública

Juan Felipe Quintero Villa

#### Secretaría General

Édgar Antonio Gómez Álvarez

#### Oficina Asesora Jurídica

Jenny Fabiola Páez Vargas - Jefe

Luz Yolanda Morales Peña - Compiladora

#### Colaboradores

Funcionarios y contratistas DNP

Consultores PNUD

#### Coordinación Editorial DNP

Grupo de Comunicaciones y Relaciones

Públicas

Luis Segundo Gámez Daza

#### Diseño y diagramación

Carlos Arturo Chaparro Olaya

Carmen Elisa Villamizar Camargo

#### Fotografía

Página web y fotógrafo

Bogotá, D.C., 2015

© Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 13-19, Bogotá, Colombia

PBX: 3815000

Icono	Tema
	Conceptos sobre el Sistema General de Regalías
	Otros conceptos jurídicos
	Consultas Consejo de Estado o Documentos de Defensa Judicial

# Presentación

En una actividad altamente competente, el mayor rigor jurídico, técnico y operacional se hace fundamental para garantizar intervenciones oportunas y efectivas buscando la excelencia en representación judicial e intervención conceptual o interpretativa, por lo que consideramos de relevancia estratégica los elementos de juicio cuya disposición se privilegia en la presente Edición.

Este año la Revista Virtual Jurídica tendrá dos números (semestrales) que esperamos contribuyan en la estrategia para optimizar las comunicaciones al interior del Departamento Administrativo e interinstitucionales, y de contera solidifiquen conceptos o aspectos procesales relacionados con la planificación del país, el Sistema General de Regalías - SGR y novedades jurisprudenciales.

En este número se incluyeron tres conceptos del SGR, relacionados con Fondos del Sistema General de Regalías, Manejo saldos y rendimientos financieros de los recursos del SGR, Aplicación de porcentaje enfoque diferencial Artículo 40 Ley 1530 de 2012, así como argumentos de defensa del Proyecto de Ley 893 de 2017 *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*, y finalmente hace la alusión y remisión al concepto proferido por el Concepto de Estado sobre la notificación por aviso y la notificación electrónica.

Por lo expuesto, siguiendo las políticas de la Alta Dirección del Departamento, es que para nosotros desde el Equipo de esta Oficina, la seguridad jurídica y la oportuna intervención judicial son valores no negociables, ya que a través de ellos se optimizará la gestión.



# Respuesta consulta información institucional 1

Mes: Marzo

Destinatario: Andrés Felipe Guerrero Albornoz

Asunto: Aspectos generales de los Fondos del Sistema General de Regalías

Este Departamento Administrativo recibió la comunicación radicada con el número del asunto, mediante la cual, en relación con los fondos del Sistema General de Regalías consulta: "Quiero saber en especial cómo se aplica, accede y como funciona cada fondo? En qué se diferencia cada uno de los fondos? Qué requisitos tiene en cuenta cada Fondo?", respecto de lo cual, de manera atenta se realizan las siguientes precisiones:

## Cómo se accede a los recursos del SGR

El Acto Legislativo 5 de 2011<sup>1</sup> modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y creó el Sistema General de Regalías (SGR). Así mismo definió, entre otras cosas, que los recursos provenientes del Sistema...

*"se destinarán para el financiamiento de proyectos, dirigidos al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; para el ahorro para cubrir su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población"*<sup>2</sup>.

Adicionalmente, el parágrafo segundo del artículo segundo del citado Acto Legislativo señala que la ejecución de los recursos del SGR se debe realizar de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Bajo este enfoque, la Ley 1530 de 2012<sup>3</sup> se encaminó a fortalecer y consolidar la descentralización territorial, asegurando que los recursos que por esta vía reciban las entidades territoriales se inviertan en la ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo regional, mediante mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales. De esta manera, el SGR tiene como objetivos la promoción del desarrollo y la competitividad regional de

<sup>1</sup> Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

<sup>2</sup> Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>3</sup> Acuerdo 38 de 2016. "Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y se dictan otras disposiciones".

todos los departamentos, distritos y municipios, así como el fortalecimiento de la equidad regional.

Así las cosas, es preciso indicar que el procedimiento para acceder a los recursos del SGR a través de proyectos de inversión es el mismo para los diferentes fondos de inversión del Sistema, en ese sentido, todas las personas pueden acceder al SGR formulando proyectos de inversión para ser financiados con estos recursos y para ello dichas iniciativas deben ser concordantes con el Plan de Desarrollo Nacional y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, además deben diligenciar la Metodología General Ajustada Regalías<sup>4</sup> (MGA) y cumplir con los requisitos consignados en el Acuerdo 38 de 2016<sup>5</sup> expedido por la Comisión Rectora del SGR. Una vez formulados, los proyectos de inversión deben presentarse ante la oficina de planeación del municipio o departamento respectivo, según la asignación de recursos del SGR con la que se pretenda financiar el proyecto, para que este sea presentado ante la secretaría técnica del órgano colegiado de administración y decisión (OCAD)<sup>6</sup> correspondiente por el representante legal de la entidad territorial, o de la comunidad étnica si se trata de proyectos con enfoque diferencial.

Para el caso del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación el artículo 40 del Decreto 2190 de 2016<sup>7</sup> establece que cuando se trate de proyectos de éste Fondo del sector agropecuario la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) podrá estructurar, inscribir y presentar proyectos directamente al OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y en caso de su aprobación, éstos podrán ser ejecutables por CORPOICA, en el caso de que el OCAD decida su ejecución a través de dicha entidad.

De otra parte, el artículo 196 de la Ley 1753 de 2015<sup>8</sup> le otorgó al Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, la facultad de presentar a los OCAD proyectos de inversión de impacto regional en los que concurren diferentes fuentes de financiación públicas o privadas y con cargo a las asignaciones de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional del Sistema General de Regalías<sup>9</sup>.

Por otro lado, es importante mencionar que la presentación de los proyectos financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Regional o del 60% del Fondo de Compensación

---

<sup>4</sup> <http://sgr.dnp.gov.co/Proyectos/MGA.aspx>.

<sup>5</sup> Acuerdo 38 de 2016. "Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y se dictan otras disposiciones".

<sup>6</sup> "Título 4 Sistema General de Regalías, Capítulo 3 organización y funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y de las secretarías técnicas, del Decreto 1082 de 2015".

<sup>7</sup> Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018

<sup>8</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

<sup>9</sup> Artículo 2.2.4.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"

Regional podrá realizarse en la ventanilla única del Departamento Nacional de Planeación en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 2190 de 2016<sup>10</sup>.

Es importante señalar que los OCAD, conocidos como “Triángulos de Buen Gobierno”, tienen la función exclusiva de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de inversión sometidos a su consideración, de conformidad con lo señalado en el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012.

Adicionalmente, el artículo 28 de la citada Ley 1530 dispone que los proyectos de inversión que se financien con cargo al SGR serán ejecutados por la entidad pública que designe el respectivo OCAD, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable. Así mismo, el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el SMSCE. La ejecución de los recursos debe ajustarse al proyecto de inversión registrado en el Banco de Programas y Proyectos del SGR, conforme el artículo 2.2.4.1.2.4.1<sup>11</sup> del Decreto 1082 de 2015.

## Fondos del SGR

El SGR mantiene el principio de descentralización, respeta en todo momento la autonomía constitucional de las entidades territoriales y se fundamenta en cuatro principios básicos: 1) ahorro para el futuro; 2) equidad regional, social e inter generacional; 3) competitividad regional; y 4) buen gobierno. Bajo estos principios, se busca estabilizar la inversión regional, promover la equidad, ser un motor generador de desarrollo regional y garantizar el uso de los recursos con eficiencia y probidad. En desarrollo de estos principios los recursos del SGR se distribuyen en diferentes fondos. En primer lugar, se encuentran dos fondos de ahorro: i) Fondo de Ahorro y Estabilización y ii) Fondo de Ahorro Pensional Territorial; en segundo lugar, tres fondos de inversión: i) Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, ii) Fondo de Desarrollo Regional, iii) Fondo de Compensación Regional y, finalmente, las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política. Entendiendo que su consulta está referida a los fondos de inversión se realizan las siguientes precisiones:

### 1. Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel)

El Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación fue creado por el Acto Legislativo 5 de 2011 y tiene como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional<sup>12</sup>. Respecto de este Fondo, el artículo 29 de La Ley 1530 de 2012 señala:

*ARTÍCULO 29. FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos*

---

<sup>10</sup> Por el cual se Decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018

<sup>11</sup> Aprobación de proyectos y designación de ejecutor.

<sup>12</sup> Inciso 8 del artículo 361 de la Constitución Política.

*que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.*

*Los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.*

*PARÁGRAFO. Para efectos de la distribución de qué trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá, tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial”.*

Así mismo, los proyectos que reciban financiación del FCTel serán definidos por el OCAD del FCTel en el que tienen asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas<sup>13</sup>.

## **2. Fondo de Desarrollo Regional**

El Fondo de Desarrollo Regional, creado por el Acto Legislativo 5 de 2011 tiene como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional<sup>14</sup>.

El artículo 33 de la Ley 1530 de 2012 respecto de este Fondo establece:

*ARTÍCULO 33. FONDO DE DESARROLLO REGIONAL. El Fondo de Desarrollo Regional (FDR) tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales, mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen.*

*Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:*

*1.1 El 60% de acuerdo a la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.*

*1.2 El 40% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas*

---

<sup>13</sup> Inciso 3 del párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Inciso 8 del artículo 361 de la Constitución Política.

*(NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.*

*Los criterios señalados en los numerales 1.1 y 1.2 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:*

- a) La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 60%, obteniéndose el factor de población.*
- b) El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 40% para tener una medida del factor de pobreza.*
- c) Se multiplicarán para cada departamento el factor de población y el factor de pobreza. El porcentaje del FDR que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población y su factor de pobreza, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.*

*PARÁGRAFO. Para efectos de la distribución de que trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.*

De acuerdo con lo anterior, el Fondo de Desarrollo Regional busca mejorar la competitividad de la economía, así como el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales mediante la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, para tal efecto, los recursos los distribuye entre departamentos así: el 60% de acuerdo con la población del departamento en la población del país y el 40% según la pobreza relativa medido con el NBI/NBI nacional.

La financiación se aprobará según los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en los OCAD regionales donde tienen asiento cuatro (4) ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y uno número representativo de alcaldes<sup>15</sup>.

### **3. Fondo de Compensación Regional**

De acuerdo con lo señalado en la Constitución Política, los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2.º del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional<sup>16</sup>.

A su vez, el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, en relación con este Fondo señala:

*ARTÍCULO 34. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL. El Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre*

---

<sup>15</sup> Inciso 4 del párrafo 2.º del artículo 361 de la Constitución Política.

<sup>16</sup> Inciso 9 del artículo 361 de la Constitución Política



el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

1. El 60% de los recursos del FCR se distribuirá de la siguiente manera:

1.1 Se determinará qué departamentos del país tienen un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 30%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza departamental.

1.2 Se determinará qué departamentos del país tienen municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 35%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza municipal.

1.3 Se repartirá el 50% de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza departamental, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

a) El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

b) El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

c) El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.3 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.

ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.

iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.

iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.

v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

1.4 Se repartirá el 50% restante de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza municipal, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

- a. El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- b. El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.
- c. El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.4 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

- i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.
- ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.
- iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.
- iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.
- v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

En el caso en que por virtud de la aplicación de los literales anteriores, algún departamento resulte sin participación en los recursos correspondientes al Fondo de Compensación Regional (FCR), se le garantizará de este fondo como mínimo, el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación en dicho fondo. Estos recursos serán descontados proporcionalmente del cupo de cada uno de los demás departamentos beneficiarios de este fondo. Esta participación no se tendrá en cuenta para el resto de distribuciones del SGR.

2. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, se destinará un 40% para la financiación de proyectos de impacto local. De los cuales 30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y con cargo al 10% restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata este numeral y que tengan un NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento.

*El 30% de que trata el inciso anterior se asignará mediante cupos municipales que se definirán en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios.*

*Para la definición y aprobación de estos proyectos sesionará el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que se estableció por la Constitución para las asignaciones directas de los departamentos productores. Solo para este efecto, este órgano estará conformado por el delegado del Gobierno Nacional, el Gobernador o su delegado y el Alcalde.*

*Para acceder a estos recursos, los proyectos deberán estar debidamente estructurados y viabilizados. Así mismo, deberán ser presentados al Órgano Colegiado mencionado en el inciso anterior los cuales serán aprobados con la sola verificación de su inclusión en el plan de desarrollo municipal respectivo.*

*Serán ejecutores de estos proyectos directamente los municipios beneficiados, sin perjuicio de que el Alcalde, ante el Órgano Colegiado respectivo, proponga otro ejecutor. Para la ejecución de los proyectos deberán cumplirse las normas contractuales vigentes y las demás normas previstas en el presente decreto.*

*La estructuración de estos proyectos podrá ser cofinanciada con cargo al Sistema General de Regalías. En todo caso, esta estructuración no afectará el cupo municipal mencionado en el presente artículo.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías se destinará un 30% para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, de acuerdo con lo definido en el numeral 1.2 del presente artículo, y un 10% para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata el numeral 2 del presente artículo y que tengan un indicador de NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento. Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas. Todo de conformidad con las disposiciones del presente decreto. (...)*

Así las cosas, el Fondo de Compensación Regional tiene como propósito financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, para tal efecto conforma tres bolsas así:

- i) El 60% para proyectos de impacto regional que se distribuye el 50% por pobreza departamental (tiene NBI mayor a 30%) y el restante 50% por criterio de pobreza municipal (tiene municipios con NBI mayor a 35%).
- ii) El 30% para proyectos de impacto local de los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios.
- iii) El 10% para proyectos de impacto local para municipios de categorías 4, 5 y 6, que se distribuye mediante cupos departamentales en proporción a la población de dichos municipios.

La financiación se aprobará según los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en los OCAD regionales ya referidos para el Fondo de Desarrollo Regional<sup>17</sup>.

Para mayor información sobre la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías puede remitirse fundamentalmente a la Ley 1530 de 2012, el Decreto 2190 de 2016, el Decreto 1082 de 2015 y los acuerdos proferidos por la Comisión Rectora del SGR, la cual puede consultar el siguiente link: <https://www.sgr.gov.co/>

El presente concepto se emite de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Original remitido a través del webmaster de la Oficina Asesora Jurídica DNP

---

<sup>17</sup> Inciso 4 del párrafo 2° del artículo 361 de la Constitución Política.



## Respuesta consulta información institucional 2

Mes: Mayo

Destinatario: ESE Hospital San José. San Andrés, departamento de Santander

Asunto: Manejo saldos y rendimientos financieros de los recursos del SGR

Este Departamento Administrativo recibió la comunicación del asunto, mediante la cual en el marco de lo dispuesto por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías en el Acuerdo 30 del 14 de mayo de 2015, por medio del cual se asignaron recursos de funcionamiento del SGR del bienio 2015-2016 para el fortalecimiento de algunos ministerios, se pregunta: "¿La Entidad [Ministerio de Vivienda] puede destinar los recursos asignados en el Acuerdo 30 del 14 de mayo de 2015, para atender las actividades de acompañamiento técnico brindado a las entidades territoriales y Exporegalías, demandadas por el DNP?", respecto de la cual, de manera atenta, se indica:

La Constitución Política de Colombia en el inciso tercero del párrafo tercero del artículo 361, otorga la facultad al legislador para determinar el porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) que se destinarán para su funcionamiento.

En desarrollo de lo anterior, el Artículo 11 de la Ley 1530 de 2012 autoriza asignar hasta el 2% anual de los recursos del SGR para su funcionamiento y establece que la administración de ese porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

De otra parte, el numeral 3° del artículo 2.2.4.4.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>18</sup> señala:

*ARTÍCULO 2.2.4.4.2. DESIGNACIÓN DEL LÍDER Y FUNCIONES. El Presidente de la República, de conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.3 del presente decreto, designará un líder para el nivel del Gobierno Nacional en los órganos colegiados de administración y decisión, quien ejercerá bajo su responsabilidad las siguientes funciones: (...)*

*3. Solicitar pronunciamiento al ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector del proyecto de inversión sometido a consideración del órgano colegiado de administración y decisión, cuando se estime pertinente.*

*PARÁGRAFO. El pronunciamiento a que se refiere el numeral 3 del presente artículo, deberá emitirse dentro del término establecido en el artículo 2.2.4.1.1.4.8 del presente decreto. En ningún caso, la definición del voto del Gobierno Nacional estará condicionada a la expedición de dicho pronunciamiento.*

*(Decreto 1252 de 2013, artículo 2)*

---

<sup>18</sup> Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

De acuerdo con lo anterior, el ministerio líder para el nivel del Gobierno Nacional en los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) podrá solicitar, cuando lo estime pertinente, pronunciamiento del ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector relacionado con el proyecto de inversión sometido a consideración de los OCAD.

En ese sentido, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, mediante Acuerdo 30 de 14 de mayo de 2015<sup>19</sup> asignó recursos a entidades del orden nacional que de acuerdo con los reportes del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP-SGR), reciben por parte de los ministerios líderes, el mayor número de solicitudes de pronunciamientos sobre proyectos de inversión sometidos a consideración de los OCAD, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así mismo, el artículo 2 del Acuerdo 30 de 14 de mayo de 2015, establece la destinación de estos recursos, así:

*ARTÍCULO 2. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos asignados en el presente acuerdo deberán ser destinados al fortalecimiento institucional de las entidades del orden nacional beneficiarias, mediante la adquisición de bienes y servicios orientados a:*

*Emitir dentro de los siete (7) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, los pronunciamientos técnicos sobre proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías, que soliciten los ministerios líderes de los órganos colegiados de administración y decisión departamentales, del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, de las corporaciones autónomas regionales y de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique.*

*Brindar acompañamiento técnico necesario durante el ciclo de los proyectos de inversión sobre los cuales recae dicho pronunciamiento, incluso hasta las sesiones del respectivo órgano colegiado de administración y decisión.*

*PARÁGRAFO. En cada entidad del orden nacional beneficiaria de la asignación de recursos que se realiza mediante el presente acuerdo, se designará un coordinador encargado de gestionar al interior de cada entidad la emisión de los mencionados pronunciamientos, así como el acompañamiento técnico requerido conforme a lo dispuesto en el literal b) del presente artículo. (Subrayado fuera de texto)*

En ese sentido, y con el fin de dar respuesta a su pregunta, los recursos asignados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante Acuerdo 30 de 2015, deben ser destinados al fortalecimiento institucional mediante la adquisición de bienes y servicios orientados a:

- i) emitir, en el término establecido, los pronunciamientos técnicos sobre proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías que hayan solicitado los ministerios líderes de los OCAD departamentales; del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; de las CAR y de los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique y;

---

<sup>19</sup> Acuerdo 0030 de 2015. Por el cual se reasignan recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías del bienio 2015-2016, para el fortalecimiento de algunos ministerios y Coldeportes y se dictan disposiciones para su ejecución.

- ii) brindar acompañamiento técnico necesario durante el ciclo de los proyectos de inversión sobre los cuales recae dicho pronunciamiento, incluso hasta las sesiones del respectivo OCAD.

En consecuencia, es importante aclarar que corresponde al respectivo ordenador del gasto, bajo su autonomía, determinar la relación de causalidad entre el objeto del gasto a realizar y la destinación prevista en el Acuerdo 30 de 2015.

El presente concepto se emite de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

Original remitido a través del webmaster de la Oficina Asesora Jurídica DNP



## Respuesta consulta información institucional 3

Mes: Junio

Destinatario: Subdirector de Planificación y Ordenamiento Ambiental - Corpoamazonía.

Asunto: Autorización del Concejo Municipal para celebrar contratos para ejecutar proyectos de inversión con recursos del SGR.

Hemos recibido la comunicación del asunto, por medio de la cual se consulta si la destinación de los recursos de asignaciones directas para proyectos de inversión con enfoque diferencial, particularmente las "asignaciones porcentuales, del 3% y 1% aplicarían o no para los recursos de Asignaciones Directas canalizados a través del OCAD Corpoamazonía, entendiéndose que esta es una CAR y no un municipio ni departamento", respecto de lo cual, de manera atenta, se presentan las siguientes consideraciones:

Para empezar, es pertinente aclarar que las corporaciones autónomas regionales (CAR) son entes corporativos de carácter público, integradas por entidades territoriales, y tienen por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, en ese sentido el artículo 23 de la Ley 99 de 1993<sup>20</sup>, respecto de su naturaleza jurídica, señala:

*ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. [...]*

Ahora bien, en el marco del Sistema General de Regalías, las CAR son destinatarios de recursos de compensaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1530 de 2012<sup>21</sup>, así:

*ARTÍCULO 39. Destinatarios de asignaciones directas. Las entidades territoriales de que trata el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política recibirán asignaciones directas en virtud del derecho a participar en las regalías y compensaciones previsto en dicha norma, sin perjuicio de su derecho a participar de*

---

<sup>20</sup> Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

<sup>21</sup> Ley 1530 de 2012. "Por la que se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"



los recursos de los fondos del sistema. Las Corporaciones Autónomas Regionales recibirán las compensaciones en los términos establecidos en los artículos 40, 41, 46, 47 y 48 de La Ley 141 de 1994. (Subrayado fuera de texto)

Cabe anotar que en la exposición de motivos de la Ley 1530 de 2012 frente a la distribución de las compensaciones en relación con las corporaciones autónomas regionales se indicó que "al igual que en el caso de la distribución de las regalías directas entre sus beneficiarios, se mantiene de manera general el esquema de las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, con una participación destinada a las Corporaciones Autónomas Regionales, tal como lo ha definido la Corte Constitucional en la Sentencia C-251/03 del 25 de marzo de 2003." (Subrayado fuera de texto)

Precisamente, en relación con la destinación de compensaciones a las corporaciones autónomas regionales, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-251 de 2003<sup>22</sup>, señaló:

*(...) En virtud de los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 las corporaciones autónomas regionales son "entes corporativos de carácter público", con personería jurídica y patrimonio propio. Tienen por objeto "la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables". Específicamente, dentro de sus funciones están la de ser la "máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción", la de "celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente (...)", la de evaluar, controlar y hacer seguimiento "ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables", la de "ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente"[63].*

*De lo anterior se aprecia que las corporaciones autónomas regionales son entes que cuentan con la función de contribuir a contrarrestar eventuales daños provocados a los recursos ambientales en las áreas bajo su jurisdicción.*

*De otra parte, estima la Corte que los efectos ambientales negativos causados por la explotación de recursos naturales no renovables se producen a lo largo de ecosistemas que no están distribuidos territorialmente de igual manera que los municipios o departamentos. Por lo tanto, la función de atender éstos daños está en cabeza de autoridades cuya jurisdicción territorial abarca toda la unidad geográfica (como sucede con las corporaciones autónomas), independientemente de los límites entre entidades territoriales.*

*Se concluye que la destinación de ingresos provenientes de compensaciones a las Corporaciones Autónomas Regionales, no es manifiestamente irrazonable por lo que dichos entes, al contribuir a mitigar las consecuencias ambientales nocivas, tienen alguna relación con los efectos negativos generados por las actividades de explotación de los recursos naturales no renovables mencionados.*

Así, la asignación de los recursos del SGR a las corporaciones autónomas regionales se justifica en la medida en que éstas contribuyen a mitigar las consecuencias ambientales nocivas y los efectos negativos generados por las actividades de explotación de los

---

<sup>22</sup> Sentencia C-251-03. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

recursos naturales no renovables y por lo mismo, se entendería que la vocación de estos recursos sería para tales fines.

*Ahora bien, en cuanto al manejo de los recursos de que son beneficiarias las CAR, el párrafo del artículo 80 de la Ley 1530 de 2015, señala:*

*"Artículo 80. Presupuesto de las Entidades receptoras directas de regalías y compensaciones. (...)*

*PARÁGRAFO. Las compensaciones que reciban las Corporaciones Autónomas Regionales se regirán por las normas previstas en la presente ley para las asignaciones directas. (Subrayado fuera de texto)*

De lo anterior se puede concluir que las corporaciones autónomas regionales son destinatarias de recursos del Sistema General de Regalías a título de compensación y que, frente al manejo de estos recursos se rigen por las normas previstas en la Ley 1530 de 2012 para las asignaciones directas.

Bajo el marco expuesto, en relación con el tema de consulta, es preciso destacar que el inciso 5° del artículo 40 de la Ley 1530 de 2012 establece:

*ARTÍCULO 40. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS ASIGNACIONES DIRECTAS. (...)*

*En todo caso, los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, donde se encuentren asentadas comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras debidamente acreditadas por la autoridad competente, destinarán al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en esa población. Así mismo, los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smlmv recibidos el año inmediatamente anterior, destinarán al menos el 1% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, debidamente acreditadas por la autoridad competente, que se encuentren asentadas en aquellos municipios no beneficiarios de asignaciones directas o con ingresos menores a los que se refiere este inciso. (Subrayado fuera de texto)*

De acuerdo con la norma transcrita, los municipios y departamentos que cumplan con las características señaladas para cada caso están obligados a destinar recursos de asignaciones directas en los porcentajes previstos (3% en el caso de los municipios y 1% en el caso de los departamentos) para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades Indígenas y comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, debidamente acreditadas por autoridad competente.

En este contexto, adicionalmente es de resaltar que los destinatarios de la disposición prevista en el inciso quinto del artículo 40 de la Ley 1530 de 2012, de acuerdo con su contenido textual, son municipios y departamentos, no así las corporaciones autónomas regionales, sin perjuicio de que, en virtud de su autonomía, éstas puedan destinar recursos en proyectos de inversión con enfoque diferencial o que los beneficien.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

Original firmado por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica DNP.



## Respuesta consulta información institucional 4

Mes: Junio

Destinatario: Presidencia de la República.

Asunto: Defensa del Decreto Ley 893 de 2017 Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La habilitación que el acto legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República, en los términos de la Sentencia C 699 de 2016 tiene características especiales:

- i) no excluye otras leyes habilitantes en virtud de las cuales se confiere facultades extraordinarias al presidente;
- ii) supone la refrendación del acuerdo final;
- iii) se extiende por 180 días; y
- iv) no pueden utilizarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, orgánicas, códigos, leyes que necesiten mayorías calificadas o absolutas para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Así las cosas, un contra argumento que pudiera presentarse frente al Decreto Ley 893 de 2017 tiene que ver con la naturaleza jurídica de los programas de desarrollo con enfoque territorial y su relación con la ley orgánica de planeación, en tanto el artículo 1 del decreto establece la definición conceptual de los PDET como un instrumento de planificación y gestión que deberá articularse con los planes territoriales. Este aspecto, pasa a analizarse a continuación:

En el constitucionalismo occidental, la ley orgánica ha cumplido diversas funciones: (i) complemento de determinados contenidos del texto fundamental; (ii) criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo; y (iii) norma instrumental del procedimiento legislativo. Las leyes orgánicas han sido entendidas como textos normativos que están llamados a desarrollar la Constitución misma sobre determinados temas, es decir, como un instrumento encaminado a evitar que el texto constitucional sea constantemente reformado; precisamente, en el entendido de que la Carta Política debe limitarse a plasmar unos principios fundamentales, unos acuerdos políticos esenciales con vocación de permanencia, sobre los cuales se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dejando al legislador orgánico la tarea de desarrollarlos, en función de situaciones meramente contingentes<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver Sentencia C 1042 de 2007, Corte Constitucional.

La jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> ha definido a las leyes orgánicas como textos normativos dirigidos a regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias prestablecidas en forma taxativa en la Constitución; como leyes especiales mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes; o incluso como leyes auto-limitantes de la función legislativa ordinaria.

La Constitución Política de 1991 estableció reglas y criterios estructurales del concepto de ley orgánica. Su fundamento *esencial* se encuentra previsto en el artículo 151 de la Constitución Política, disposición en virtud de la cual se establecen las materias propias de reserva ley orgánica, específicamente en cuanto a cuatro aspectos puntuales:

- i) Reglamento del Congreso de la República (Ley 5 de 1992);
- ii) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del PND (Ley 152 de 1994);
- iii) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del PGN (Decreto 111/96);
- iv) Lo relativo a la asignación de competencias normativas (cfr. art. 151 C.P) y no normativas (Cfr. art. 288 C.P) a las Entidades Territoriales (Ley 1454 de 2011).

Ha sido la Corte Constitucional la que ha identificado pautas hermenéuticas que permiten solucionar problemas interpretativos en torno a la reserva de ley en materia orgánica. A manera de ejemplo ha dicho que los alcances materiales en lo relativo a reserva de ley orgánica son restrictivos; que el reparto intergubernamental de competencias se reserva al legislador orgánico (C 151 de 1995); que una ley ordinaria puede irrumpir en el campo de la asignación de competencias intergubernamentales en aquellos casos en los cuales el legislador orgánico haya limitado su intervención a la definición de criterios y parámetros generales que guíen la labor del legislador ordinario. (C 600 de 1995); que los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. (C 795 de 2000); que no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva (C 540 de 2001); que las materias relacionadas con organización territorial que no se encuentren en los casos enumerados en la constitución no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial; (C 579 de 2001); y en general que la ley orgánica regula principalmente la actividad legislativa que debe desplegar el Congreso de la República, mas no se regula directamente tema alguno. (C 517/07).

Adicionalmente, es factible mencionar criterios como la **permanencia** y **ordenación de la actividad legislativa**, pues al tiempo que establecen reglas sobre iter legislativo en torno a las materias específicas y expresamente señaladas por el Constituyente, una de las finalidades de someter la materia a reserva de ley orgánica es la de lograr una mayor estabilidad de tal reglamentación, lo que de entrada permitiría excluir aquellas

---

<sup>24</sup> Al respecto puede consultarse las Sentencias C 600 de 1995; C 151 de 1995; C 894 de 1999; C 727 de 2000; 795 de 2000; C 540 de 2001; C 1042 de 2007; C 421 de 2012; C 862 de 2012; C 494 de 2015 y 273 de 2016. Corte Constitucional.

disposiciones netamente variables, v.gr., las que se materializan bajo los principios presupuestales en razón de su anualidad.

También ha manifestado que el concepto de ley orgánica encuentra *esencialmente* dos criterios fundamentales para identificarse: un criterio material, según el cual las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados a lo largo del texto superior y, otro de carácter formal, en virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los congresistas para impartir su aprobación<sup>25</sup>.

El primer criterio que permite establecer qué disposiciones deben regularse a través de leyes orgánicas atiende al denominado *criterio material*, según el cual, solo forma parte de ley orgánica aquellas materias específicas y expresamente señaladas por el Constituyente. Algunas de las materias que expresamente deben ser reguladas mediante ley orgánica, según la Constitución son las siguientes: " la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)<sup>26</sup>.

Así mismo, se ha determinado como indispensable la interpretación sistemática y finalista de la carta, pues por un lado será necesario evidenciar cuáles son aquellas materias expresamente deferidas por la Constitución como materia de reserva de ley orgánica; y por otra parte, considerar la existencia de disposiciones constitucionales que aunque no remiten expresamente a la ley orgánica, hacen parte de la legislación orgánica territorial<sup>27</sup>.

Dicho lo anterior, en lo que tiene que ver con aspectos *relacionados* con materias de reserva de ley orgánica, el decreto ha sido especialmente cuidadoso en evitar transgredir la competencia del ejecutivo. En efecto el artículo 1 del decreto, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), establece que son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (...) en articulación con los planes territoriales. Por otra parte, el párrafo 1 del artículo 3, relacionado con la cobertura geográfica de los PDET, señala que el nivel de ruralidad se determinará atendiendo a la

---

<sup>25</sup> Sentencia C 494 de 2015. Corte Constitucional.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Al respecto puede consultarse la Sentencia C 600 de 1995.

normatividad e instrumentos legales vigentes como los Planes de Ordenamiento Territorial y respecto de los Planes y Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial, lo cual no es más que una sujeción del decreto al contenido del artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

Por su parte, el artículo 6 del decreto es aún más explícito. Aquí se establece que los PDET y los Planes de Acción para la Transformación del Regional (PATR) deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y con los demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, “de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación”.

El contenido del artículo 342 Superior, lo que se advierte es que el constituyente defirió a la ley orgánica, a que este se refiere, la regulación del procedimiento para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales, los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los mismos, así como la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales.

Ahora bien, se parte de las siguientes premisas:

- i) El punto 1.2.3 del Acuerdo Final señaló que el Plan Nacional de Desarrollo acogería las prioridades y metas de los PDET.
- ii) Los planes de desarrollo- de cualquier orden- contienen presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública. Esto deviene de la propia constitución nacional -artículo 339 - y de los artículos 31, 38, 39 y 47 de la Ley 152 de 1994. (ii)
- iii) Según el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia.
- iv) Los PDET son un mecanismo para garantizar de forma prioritaria inversiones en los territorios más afectados por el conflicto.

Siguiendo la línea argumentativa presentada, la regulación de los PDET, en los términos propuestos, lo que ha hecho es elevar a rango legal un programa susceptible de ser incluido en los planes de inversión de los planes de desarrollo. De allí, deviene el deber de articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y con los demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio. Nada del contenido del decreto permite inferir que se regulan los procedimientos para garantizar la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, ni mucho menos sujeta o condiciona la discusión, elaboración, aprobación o ejecución de los mismos a la concertación, elaboración o ejecución de los PDET. Por el contrario, son estos los que se sujetan a instrumentos de planeación vigentes.

Adicionalmente, los PDET, con sus particularidades, reconocen y respetan lo que tradicionalmente la doctrina hacendística ha reconocido como programas de inversión<sup>28</sup>. Son pues, herramientas de planeación estratégica que se concentra en un problema o potencialidad – previamente definido como resultado de los procesos participativos- y que materializan objetivos planteados en las políticas públicas -en este caso, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera, a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común: un conjunto de proyectos de inversión y actividades de coordinación que pretenden generar un impacto específico en un determinado sector.

Por citar ejemplos, el artículo 2 de Ley 1190 de 2008, estableció los planes integrales únicos (PIU) de las personas desplazadas por la violencia. Esta disposición establece la necesidad de articular estos planes con los planes de desarrollo. La Corte Constitucional en auto A383/10 de la sala de especial de seguimiento a la sentencia T 025/04, reconoció el carácter de herramienta de planeación estratégica de los PIU, y ordenó al DNP, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director de Acción Social, el diseño de instrumentos que permitiera una articulación adecuada de los PIU con los ciclos de planeación de la Nación y de las entidades territoriales, de forma tal que se asegurara que los recursos previstos fueran efectivamente asignados y ejecutados, e incluidos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Aún más dicente, en aquella oportunidad la Corte ordenó a cada una de las entidades territoriales priorizadas y no priorizadas, elaborar o actualizar el PIU y asegurar su inclusión y armonización en los planes de desarrollo territoriales, garantizando la participación de la población desplazada en el proceso, así como las asignaciones presupuestales necesarias para su ejecución. Para estos fines, ordenó al Ministro de Hacienda, al Director del Departamento Nacional de Planeación y al Ministro del Interior y de Justicia conformar un equipo interinstitucional que realizara acompañamiento técnico a las entidades territoriales, y desarrollar una metodología para apoyarlas en el diseño y formulación del Plan Integral Único (PIU), para su incorporación efectiva en los planes territoriales de desarrollo y para la apropiación y ejecución de las partidas presupuestales necesarias para atender a la población desplazada.

Otro ejemplo de este tipo de medidas, fue estudiado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 2127 de agosto 15 de 2003. En esta oportunidad el Ministro del Interior solicitó concepto en relación con el alcance del artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y Adolescencia, disposición que impone a los alcaldes y gobernadores el deber de adoptar una política pública de infancia y adolescencia que debe ser incorporada al plan territorial de desarrollo, lo que implicaba que las respectivas asambleas y concejos verificaran que las previsiones del plan en los asuntos de niñez y adolescencia respondieran al diagnóstico en mención.

---

<sup>28</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA\\_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf)

La Sala de Consulta y Servicio Civil consideró que la incorporación de la política pública de infancia y adolescencia no condicionaba ni supeditaba el trámite de aprobación del plan de desarrollo al hecho que no contenga la citada política<sup>29</sup>.

De igual manera, el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, que establece el plan nacional de salud pública, definido por el Gobierno nacional en cada cuatrienio, señala la necesidad de que este quede expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, como mecanismo para garantizar la efectiva atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud.

Sin ser taxativos, en materia de planificación ambiental la Ley 99 de 1993, modificada por la Ley 1263 de 2008, y los artículos 2.2.8.6.1.1.1 y siguientes del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, DUR 1076 de 2015, establecen, como principio rector del proceso de planificación ambiental regional, la articulación de los planes de acción cuatrienal de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible con los respectivos Instrumentos de Planificación del Estado.

En suma, las siguientes premisas permitirán identificar el alcance del artículo 6 del decreto:

1. El Estado colombiano es uno solo, y por eso es necesario que el Gobierno, en sus diferentes niveles –nacional, departamental y municipal–, planifique de manera articulada y acorde con las respectivas competencias, para alcanzar los objetivos de desarrollo comunes, de tal manera que se generen sinergias para no duplicar esfuerzos y buscar la orientación de las acciones y metas en la misma dirección y para lograr un desarrollo armónico de las regiones.
2. La planeación se constituye en el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices para estrategias para guiar la gestión del desarrollo nacional y territorial. El principal instrumento son los planes de desarrollo los cuales se concentran en políticas, programas y proyectos.
3. Los próximos planes de desarrollo deberán considerar los ejercicios adelantados por la entidad territorial y los otros niveles de gobierno en materia de (1) visión prospectiva, (2) planes de desarrollo, (3) planes de ordenamiento territorial, (4) políticas, programas y estrategias sectoriales y (5) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET), entre otros; con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo regional. En este sentido, la planeación debe superar el ámbito de la jurisdicción, para ello debe propiciar alianzas entre entidades territoriales para superar limitaciones –físicas, técnicas, de recurso humano y financieras– y aprovechar tanto las potencialidades como las economías de escala para concretar sus objetivos de desarrollo.
4. Los PDET como instrumento de planificación y gestión deberán articularse con los actuales planes de desarrollo. Los Planes de Desarrollo y los PDET contienen

---

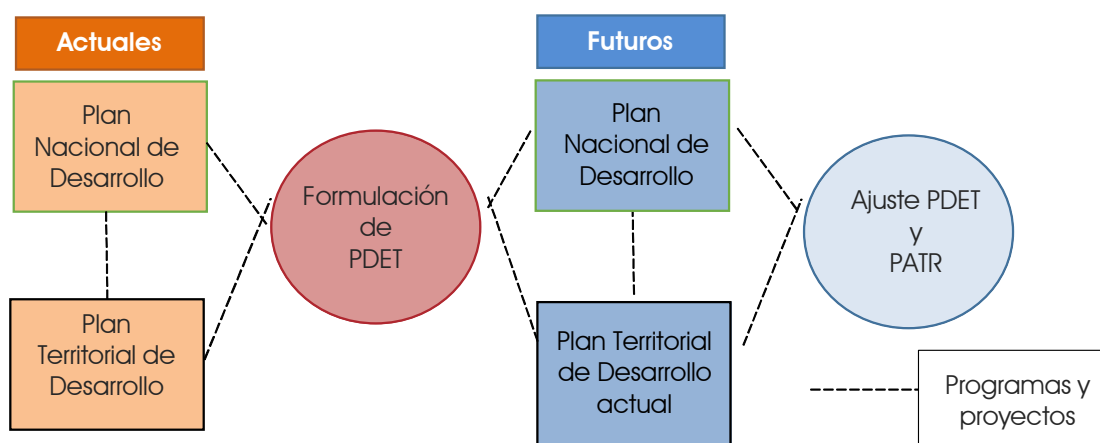
<sup>29</sup> Este concepto puede consultarse en: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/ce\\_2127\\_13.pdf](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/doct/ce_2127_13.pdf)



programas y proyectos, los cuales deberán ser el vínculo en el momento de la formulación de los próximos documentos.

5. Los programas son unidades lógicas de acción que materializan las estrategias y las políticas. Se formulan y ejecutan para un período de tiempo determinado y están orientados a solucionar problemas, satisfacer necesidades sociales y lograr los objetivos y metas de los planes.
6. Los programas se convierten en mecanismos para articular la planeación y presupuestación local con otros instrumentos que tengan propósitos comunes para el bienestar y buen vivir como el PDET-PATR (ver gráfico).

**Gráfico 1. Articulación Planes de Desarrollo y PDET**



Los programas y proyectos deberán ser revisados y analizados en cada plan con el propósito que no se dupliquen esfuerzos y se garantice consistencia en temas como la transformación estructural del campo conforme al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera.

Finalmente, y sin perjuicio de los ejemplos señalados anteriormente, es importante resaltar que este modelo de articulación aplica a otros planes o programas sectoriales que ya se han venido desarrollando en los territorios. Por ejemplo:

- i) Planes de Atención Territorial PAT (Victimas)<sup>30</sup>; deben contener como mínimo programas y proyectos por componente y asignación presupuestal
- ii) Planes Territoriales de Salud<sup>31</sup> deben incluir el análisis de situación de la salud ASIS, caracterización de la población, priorización en salud pública y componente estratégico y de inversión plurianual del Plan (Programas y proyectos).

<sup>30</sup> El PAT es el instrumento que contempla las medidas de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, el cual debe ser elaborado por los municipios, distritos y gobernaciones con la participación de las víctimas del conflicto armado. (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.8.2.3.1 )

<sup>31</sup> El Plan Territorial de Salud: Es el instrumento estratégico e indicativo de política pública en salud, que permite a las entidades territoriales contribuir con el logro de las metas estratégicas del Plan Decenal de Salud Pública (Resolución 1536 de 2015).

En síntesis, la articulación y sujeción de planes y/o programas sectoriales a los planes de desarrollo es una práctica común que reconoce, por un lado, la existencia de distintas estrategias de intervención gubernamental en el territorio nacional; y la necesidad de que estas sean consecuentes con los propósitos, objetivos, metas y prioridades de la acción estatal, en los distintos niveles a través de los planes de desarrollo, respetando en todo caso, la reserva de ley orgánica y la disciplina fiscal que en materia de planeación y presupuestación se derivan de la priorización de las inversiones en los términos de la Ley 152 de 1994.

Documento enviado por correo electrónico a Presidencia de la República



# Documentos de Defensa Judicial

## Documentos de defensa judicial y consultas resueltas por la Sala del Servicio Civil del Consejo de Estado

Con ocasión de la consulta que el Departamento Nacional de Planeación realizara de las inquietudes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se sugiere la revisión del Concepto 2316 de abril 04 de 2017 emanado de esa Sala, relacionado con el alcance de los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regulan la notificación por aviso y la notificación electrónica, documento que puede consultarse en la página web del Consejo de Estado en el siguiente link: <http://www.consejodeestado.gov.co/relatoriacde.php>

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

OFICINA ASESORA JURÍDICA

Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 No. 13-19 Edificio Fonade

Conmutador: 381 5000

Ext. 2201 - 2221



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN