

Bogotá D.C., octubre de 2025.

Honorable Senador

Julio Elías Chagui
Presidente
Comisión Primera de Senado

Asunto: Ponencia para primer debate en senado al **proyecto de ley No 161 de 2025 senado: "Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación - PAP"**.

Honorable señor presidente:

En cumplimiento del encargo que me hace la Mesa Directiva de la Comisión primera Constitucional Permanente del Senado de la República, del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, me permito rendir informe de ponencia para dar primer debate en la Comisión de Senado, proyecto de ley No 161 de 2025 senado: "Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación - PAP".

Cordialmente el ponente:



LEÓN FREDY MUÑOZ
Senador – Partido Verde

**“INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. No 161 DE
2025 SENADO**

**“POR LA CUAL SE EXPIDEN LAS NORMAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE
PLANIFICACIÓN - PAP”.**

A fin de dar alcance al encargo que me hiciere la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a desarrollar el Informe de Ponencia en el siguiente orden:

- 1. ANTECEDENTES.**
- 2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.**
- 3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA**
- 4. LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.**
- 5. CONFLICTO DE INTERESES**
- 6. PROPOSICIÓN**

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley 161 de 2025 del Senado, fue presentado por los Honorables Senadores Maria José Pizarro, Omar de Jesús Restrepo y león Fredy Muñoz el pasado 6 de agosto de 2025 y se publicó su contenido en la gaceta 1401 de 2025.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.

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

2.1 Específicos:

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

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA

El artículo 150 de la Constitución política establece que le corresponde al Congreso de la República expedir leyes. De otra parte, el artículo 321 de la misma norma establece que las provincias se conforman con municipios o territorios indígenas circunvecinos de un mismo departamento, y que corresponde a la ley dictar el estatuto básico y fijar su régimen administrativo.

Este mandato constitucional habilita a las provincias para organizarse en el cumplimiento de funciones delegadas por entidades nacionales o departamentales, así como aquellas que les asigne la ley y los municipios que las integran. No obstante, pese a esta previsión constitucional, su desarrollo legislativo ha sido limitado, pues únicamente se han formulado disposiciones generales en la Ley 1454 de 2011, en la cual se regulan diversos esquemas de asociación territorial, entre ellos las Provincias Administrativas y de Planificación.

En esa ley se reconoce la posibilidad de que dos o más municipios contiguos de un mismo departamento se constituyan como provincia administrativa y de planificación, a través de ordenanza, para coordinar la prestación de servicios públicos, ejecutar obras de alcance regional, adelantar proyectos de desarrollo integral y gestionar el ambiente. Sin embargo, esta regulación ha sido insuficiente, ya que a diferencia de las áreas metropolitanas —que cuentan con una normativa específica en la Ley 1625 de 2013—, las

provincias carecen de un marco legal detallado que oriente su organización y funcionamiento. Este vacío normativo explica la necesidad del proyecto de ley, cuyo propósito es establecer un régimen jurídico claro y uniforme para las Provincias Administrativas y de Planificación en todo el país, garantizando seguridad jurídica y fortaleciendo la planeación territorial.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

4.1 Contexto y Necesidad de las Provincias Administrativas y de Planificación

Colombia, caracterizada por su diversidad geográfica, cultural y socioeconómica, ha enfrentado el desafío constante de lograr un desarrollo equilibrado y una gestión pública eficiente en sus vastos territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 5). La Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), sentó las bases para el fomento de procesos asociativos entre entidades territoriales, reconociendo las provincias como una de estas figuras clave (Ley 1454 de 2011, Art. 10, 16). Sin embargo, como se ha señalado en diversos estudios, la LOOT dejó sin desarrollar a detalle aspectos cruciales como las competencias, funciones, órganos de gobierno e instrumentos de gestión y financiación específicos para las Provincias Administrativas y de Planificación, lo que ha llevado a que las iniciativas provinciales existentes, como las del departamento de Antioquia, deban recurrir a la normativa de Áreas Metropolitanas por analogía (Las Provincias Administrativas y de Planificación en Antioquia, s.f., p. 5).

El Proyecto de Ley que nos ocupa aborda directamente esta necesidad, proporcionando un marco jurídico especializado que permitirá a las PAP trascender de una mera división estadística a una unidad político-administrativa y de planificación formalmente constituida. Esta formalización es crucial, dado que, como lo destaca la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las provincias constituyen una unidad de análisis que captura dinámicas más agregadas

que las de los municipios, a la vez que muestra patrones más diferenciados y diversos que los de las visiones departamentales (Ramírez J. & de Aguas P., 2016, p. 11). El articulado es, por tanto, una respuesta oportuna y necesaria para dotar de instrumentos efectivos a la descentralización y al desarrollo territorial.

4.2. Principios Rectores y Fundamentos Legales Robustos

Uno de los aspectos más sobresalientes del Proyecto de Ley es su sólida base conceptual y normativa. Al adoptar y reiterar los diecisiete principios rectores del ordenamiento territorial, que se encuentran en el artículo 4 del proyecto de ley, los cuales se basan en el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, el articulado asegura una coherencia fundamental con la visión de Estado. Principios como la asociatividad, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial no son solo enunciados, sino que permean la estructura y funcionamiento de las PAP propuestas.

Este Proyecto de Ley materializa esta visión al establecer en su artículo 3 la naturaleza jurídica de las provincias como entidades de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente, facultándolas para promover la integración y el desarrollo autónomo y autosostenible (Ley 1454 de 2011, Art. 9). Además, los principios de diversidad, multietnicidad y paz y convivencia, enumerados en el artículo 4 del proyecto de ley, son pilares que permitirán a las PAP abordar las complejidades de los territorios rurales y las comunidades étnicas de manera respetuosa e inclusiva.

4.3. Claridad en el Objeto y Funciones para un Desarrollo Integral

El proyecto de ley define de manera clara en su artículo 2 el objeto de las Provincias Administrativas y de Planificación como la planificación del desarrollo territorial, social y económico, la promoción de relaciones supramunicipales y la integración urbano-rural, con un enfoque en el equilibrio territorial, la equidad social e identidad cultural. Es crucial su enfoque en la organización conjunta de la prestación de servicios públicos, el desarrollo rural, la gestión ambiental, y la ejecución de obras y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal. Esta definición robusta permite a las PAP actuar como un actor institucional clave para articular a

los municipios y avanzar en la solución de problemáticas comunes (SKL International, 2021, p. 18).

Las competencias y funciones detalladas en los artículos 12 y 13 del proyecto de ley abarcan un amplio espectro que incluye:

- **Gestión Ambiental:** Fundamental para el manejo de cuencas hidrográficas, ecosistemas estratégicos y la mitigación de riesgos, áreas donde la acción conjunta supera las capacidades individuales (Porras Vallejo, 2013, p. 34).
- **Desarrollo Rural Integral:** Se prioriza la mejora de la calidad de vida en veredas y corregimientos a través de vías terciarias, la implementación de infraestructura, la prestación y cubrimiento de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y de servicios públicos domiciliarios para un desarrollo rural integral, como se detalla en el literal r del artículo 13. Esto es vital, considerando que la mayoría de las provincias en Colombia son rurales (Ramírez J. & de Aguas P., 2016, p. 6).
- **Servicios Públicos y Obras Regionales:** Permite la eficiencia y economía de escala en la prestación de servicios y ejecución de obras de infraestructura que beneficien a múltiples municipios (Ministerio del Interior, s.f., p. 4).
- **Delegación de Competencias:** La capacidad de gestionar competencias delegadas por la Nación y los departamentos es un fortalecimiento institucional clave, como se establece en el literal o del artículo 13, lo que alinea con el principio de descentralización de la LOOT (Ley 1454 de 2011, Art. 3).

La introducción del concepto de "Hechos Provinciales", establecido en el artículo 10, es una innovación técnica que proporciona un fundamento para la constitución y operación de las PAP, permitiendo identificar fenómenos comunes que, por su impacto, justifican una gestión a escala supramunicipal. Esto se alinea con la comprensión de que las regiones funcionales superan los límites administrativos y requieren soluciones coordinadas (SKL International, 2021, p. 20).

4.4. Estructura de Gobernanza Inclusiva y Participativa

El Proyecto de Ley establece una estructura de dirección y administración para las Provincias que promueve la participación activa y la representatividad. La Junta Provincial, cuya conformación se describe en el artículo 16 del proyecto de ley, incluirá al gobernador o su delegado, los representantes legales de las entidades territoriales que la integren, concejales, un diputado de la asamblea departamental, y representantes del sector privado, organizaciones sociales y comunidades étnicas, lo que asegura una gobernanza multinivel y multisectorial. Esta amplia representación fomenta la legitimidad y la construcción de confianza entre los actores territoriales, elementos identificados como críticos para el éxito de la asociatividad municipal (SKL International, 2021, p. 25).

Además, la creación de un Consejo Provincial de Planeación (CPP), detallada en el artículo 23, con representantes de diversos sectores ciudadanos garantiza que la planificación y el seguimiento se realicen con una base participativa sólida, fortaleciendo el control social y la alineación con las necesidades de las comunidades. Esto es fundamental para construir consensos sobre las prioridades de inversión y desarrollo, un aprendizaje clave de experiencias asociativas exitosas (SKL International, 2021, p. 35).

4.5. Instrumentos de Planificación Estratégica con Visión de Largo Plazo

El Plan Estratégico Provincial (PEP), descrito en el artículo 14, con un horizonte de 12 años y una visión regional integrada, es un instrumento de planificación de gran valor. Este plan permitirá una coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo provincial-regional, estableciendo criterios y objetivos comunes que articulen los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales. La inclusión de un capítulo dedicado al desarrollo rural integral, con énfasis en el fomento de economías campesinas, la protección de cuencas hidrográficas y reservas naturales, y el diagnóstico de cobertura en educación, salud, vías y tecnologías de la información y las comunicaciones, según el parágrafo 2 del artículo 14, demuestra una comprensión profunda de las necesidades territoriales.

Esta visión de largo plazo y la capacidad de integrar diferentes instrumentos de planificación son esenciales para superar las deficiencias y limitaciones identificadas en los procesos asociativos actuales, que a menudo carecen de agendas de mediano y largo plazo (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 39). El PEP, al requerir la participación ciudadana y la revisión del CPP, asegura que la planificación sea pertinente, consensuada y adaptable a las realidades locales.

4.6. Mecanismos de Financiación Innovadores y Sostenibles

El proyecto de ley propone una diversidad de fuentes de financiación para las Provincias Administrativas y de Planificación en su artículo 25, lo cual es crucial para su sostenibilidad, un desafío recurrente para los esquemas asociativos existentes (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 39). Estas fuentes incluyen:

- Sobretasa hasta del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles.
- Contratos Plan, que priorizarán a las PAP para la delegación de competencias y recursos.
- Acceso a los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.
- Inversión no menor al 1% del valor total de proyectos hidroeléctricos (con destinación específica para saneamiento ambiental).
- Creación de una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental.
- Aportes de departamentos y municipios (porcentaje de sus ingresos corrientes).
- El 5% del recaudo de multas ambientales emitidas por las CAR, cuando se generen en municipios provinciales.
- El 1 por mil de la sobretasa a la gasolina.
- Recursos de la promoción de alianzas para la prosperidad para la mitigación de impactos minero-energéticos.
- Cofinanciación y cooperación nacional e internacional.

La Ley Orgánica 1454 de 2011 ya contempla incentivos para la conformación de esquemas asociativos a través de los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías (Ley 1454 de 2011, Art. 9, 33, 35). El Proyecto de Ley va más allá, al proponer en

su artículo 26 incentivos directos para la financiación del primer año de funcionamiento de las Provincias que asocien municipios de diferente categoría, fomentando la solidaridad y equidad territorial. Esta estrategia es un paso decisivo para apalancar la consolidación de estas figuras y superar las brechas de desarrollo.

4.7. Impacto Positivo y Articulación Territorial

El Proyecto de Ley, al formalizar y dotar de herramientas a las Provincias Administrativas y de Planificación, tendrá un impacto profundamente positivo en el país:

- **Fortalecimiento de la Gobernanza Local y Regional:** Al proporcionar una estructura clara y fuentes de financiación, las PAP empoderarán a los municipios para una gestión más eficiente y articulada de sus intereses (SKL International, 2021, p. 9).
- **Reducción de Desequilibrios Territoriales:** Al promover la asociatividad entre municipios de diferentes categorías y enfocar recursos en el desarrollo integral rural, contribuirá a cerrar las brechas sociales y económicas entre regiones.
- **Eficiencia en la Gestión Pública:** Al facilitar la cooperación y la economía de escala en la prestación de servicios y ejecución de proyectos, se optimizará el uso de recursos públicos (Ministerio del Interior, s.f., p. 5).
- **Promoción de la Paz Territorial:** Al abordar las desigualdades sociales y promover la participación comunitaria en la planificación del desarrollo, las PAP pueden contribuir a la construcción de entornos de paz y convivencia, como lo demuestran experiencias exitosas de asociatividad (SKL International, 2021, p. 69-70).

Finalmente, la disposición contenida en el artículo 33, que establece la incompatibilidad entre los esquemas asociativos de Área Metropolitana y Provincia, es una medida prudente que busca evitar duplicidades y asegurar la especialidad y el enfoque de cada tipo de esquema asociativo, permitiendo una clara delimitación de roles y responsabilidades en el complejo mapa del ordenamiento territorial colombiano.

Conclusión

Carrera 7 No. 8 – 68, Of. Mezanine Norte Piso 2, Edificio Nuevo del Congreso Teléfonos 3823000
Ext.3151
leon.munoz@senado.gov.co
Bogotá D.C.

El Proyecto de Ley sobre Provincias Administrativas y de Planificación es una iniciativa legislativa visionaria y profundamente necesaria. Responde a un llamado histórico de desarrollo territorial, fortalece el principio de asociatividad en Colombia y dota a las entidades locales de herramientas robustas para la planificación, gestión y financiación de sus propios intereses. Su aprobación representaría un avance significativo hacia un Estado más descentralizado, equitativo y capaz de responder a las particularidades y potencialidades de cada uno de sus territorios. Por estas razones, se exhorta a los honorables Congresistas a brindar su apoyo favorable a este crucial articulado.

Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia: Información sistematizada sobre su creación, objetivos, miembros, localización y propósitos*. DNP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011, junio 28). *Ley 1454 de 2011: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Congreso de Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013, abril 29). *Ley 1625 de 2013: Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. Congreso de Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, septiembre 1). *Decreto 1033 de 2021: Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT*. Presidencia de la República de Colombia.
- Ministerio del Interior. (s.f.). *Cartilla ABC de los Esquemas Asociativos*.
- Porras Vallejo, O. A. (2013, febrero). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y Secretaría Técnica de la DDTS del DNP.
- Ramírez J., J. C., & de Aguas P., J. M. (2016, diciembre). *Configuración territorial de las provincias de Colombia: Ruralidad y redes*. CEPAL.
- SKL International. (2021, junio). *Recomendaciones estratégicas para la asociatividad municipal: Versión IV*.
- *Las provincias administrativas y de planificación en Antioquia* (s.f.).

5. CONFLICTO DE INTERESES

La Constitución Política establece deberes claros frente a los conflictos de intereses. El artículo 182 ordena a los congresistas informar a su respectiva Cámara cualquier situación moral o económica que pueda impedir su participación en el trámite de un asunto, mientras que el artículo 183 sanciona con la pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de intereses. En desarrollo de este mandato, la Ley 5 de 1992 reguló el procedimiento para declarar impedimentos y recusaciones, estableciendo que estos deben ser comunicados por escrito, decididos por mayoría simple y, de ser aceptados, implican la excusa de votar y la designación de un nuevo ponente cuando corresponda.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que los congresistas tienen el deber de informar los hechos que puedan dar lugar a un conflicto de intereses, incluso antes de que la corporación competente se pronuncie sobre su existencia. El incumplimiento de esta obligación puede generar sanciones disciplinarias, y si el congresista llega a votar estando incurso en un conflicto real de intereses, se configura la causal de pérdida de investidura. La Corte ha precisado que no basta con omitir la declaración de impedimento, sino que debe demostrarse que el congresista votó privilegiando intereses personales sobre los colectivos.

En este marco, el Estatuto del Congresista y la jurisprudencia han definido elementos básicos para configurar un conflicto de intereses: la existencia de un interés directo y particular, la omisión en declarar el impedimento, la participación en el debate o votación y la verificación de que el asunto era de competencia funcional del Congreso. Estos parámetros buscan garantizar la transparencia en la actividad legislativa y preservar la legitimidad de las decisiones adoptadas, reforzando el principio de ética pública que rige el ejercicio del cargo de congresista.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitar a la comisión primera del Senado dar trámite al **PRIMER DEBATE** al **proyecto de ley No 161 de 2025 senado: “Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación - PAP”** de conformidad con el texto original radicado y publicado en la gaceta 1401 de 2025.

Atentamente:



León Fredy Muñoz
Senador – Partido Verde