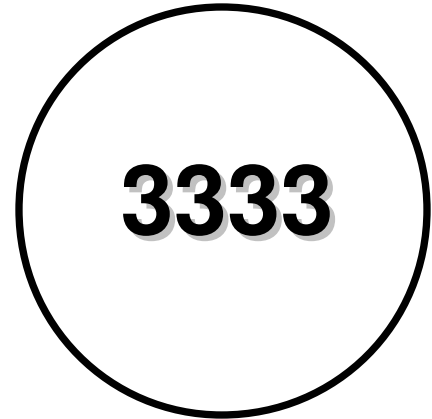


# Documento Conpes

---



Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EN MATERIA TURÍSTICA – PROYECTO PLAYA BLANCA BARÚ

DNP: PRAP-PROGA

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 17 de enero de 2005

## **1. INTRODUCCIÓN**

Este documento se presenta a consideración del Consejo de Política Económica y Social, los Lineamientos de Política en Materia Turística – Proyecto Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, con fundamento en lo siguiente:

El Plan Sectorial de Turismo 2003-2006 denominado “Turismo para un nuevo país”, el cual hace parte del Plan Nacional de Desarrollo, reconoce al turismo como una poderosa herramienta de transformación social, puesto que este sector de la economía es indudablemente un importante factor de construcción de una nueva sociedad. La política en materia turística actual está orientada al fortalecimiento de la competitividad de los diversos productos y destinos turísticos colombianos, aspectos en los que se han concentrado los esfuerzos del sector en los últimos años. De esta manera, existen muchos procesos que se han iniciado, en la ruta hacia la competitividad de los destinos turísticos que comprende variados y múltiples aspectos, entre ellos, la mejora de la infraestructura turística, los procesos de capacitación para obtener una buena calidad de los servicios, los procesos de planificación, de diseño del producto turístico y las labores promocionales.

El concepto con número de radicación 1599 del 7 de octubre de 2004 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre el “PROYECTO TURISTICO PLAYA BLANCA BARU. Situación jurídica del Ministerio, Industria y Comercio, como partícipe inactivo, en el contrato de cuentas en participación celebrado para el desarrollo de dicho proyecto. Análisis de la propuesta de nueva estructuración del contrato.”

El documento CONPES 3251 de octubre de 2003- Proyecto para la Gestión Eficiente de Activos Públicos (Fase I: Activos Fijos - Inmobiliarios), en el cual se establece como objetivo de política, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP-, desarrollar un sistema de gestión eficiente de activos que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, se ha considerado viable evaluar el quehacer del Estado en relación con las propiedades que posee en la Isla Barú.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1. Situación Actual**

La Isla de Barú está localizada en la Costa Caribe Colombiana, cerca de la ciudad de Cartagena de Indias, formando parte del archipiélago de las Islas del Rosario y habitada por familias de raza negra descendientes de esclavos africanos, llegados a Colombia durante la época de la colonización española. Tradicionalmente han vivido en condiciones de extrema pobreza y con un bajo nivel educativo. En la isla existen tres poblaciones denominadas Santa Ana, Ararca y Barú, las cuales albergan diez mil habitantes y es considerada por su ubicación estratégica el polo de desarrollo turístico futuro de Cartagena y del Caribe colombiano. La comunidad de la isla es una de las más necesitadas de la región dadas las grandes limitaciones que tiene en materia de desarrollo económico, generación de ingresos, fomento del empleo, protección del medio ambiente y gestión de grandes proyectos que propicien la generación de una verdadera integración social que incorpore a los habitantes de Barú en el proceso de modernización de la estructura productiva y les brinde nuevas oportunidades que les permitan enfrentar la pobreza y mejorar su calidad de vida. Estas condiciones plantean la necesidad de emprender desde el Gobierno Nacional, proyectos encaminados al desarrollo turístico que hagan de la isla de Barú un importante destino turístico colombiano con los consecuentes beneficios para la comunidad.

Después de muchos años de inseguridad en el país y en la región, la presencia del Estado puede ayudar a apalancar la inversión privada en un sector con un gran potencial que, hasta el momento, no ha tenido desarrollo.

Así, se justifica una presencia inicial del Estado en un sector con un gran potencial cercano a un desarrollo turístico ya consolidado, con lo cual se pueden consolidar economías de aglomeración en toda la región que puedan inducir inversiones mayores por parte del sector privado.

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias en lo referente a la política de mediano y largo plazo sobre ocupación del suelo rural, contempla que se debe valorar la identidad de las comunidades nativas de las islas de Tierra Bomba, Barú, del Rosario y San Bernardo e integrarlas primeramente al sistema del Distrito y a las Actuaciones Urbanas Integrales y Macroproyectos del Plan de Ordenamiento Territorial – POT.

El POT en lo relacionado con la isla de Barú y acogiendo los criterios del Acuerdo 14 de 1994, contempla que los suelos de la isla de Barú se incorporarán como suburbanos para desarrollos turísticos y recreacionales de tipo ecológico, predominando la conservación de las características naturales, ambientales y paisajísticas, acogiéndose en lo pertinente a la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Igualmente, en su fase inicial, los proyectos deberán ser autosuficientes en la provisión de servicios públicos, hasta cuando el sistema del Distrito dé cobertura a las zonas y se puedan integrar.

## **2.2. Desarrollo del Proyecto - Playa Blanca Barú**

El Proyecto Playa Blanca – Barú, tiene como principal objetivo obtener un desarrollo turístico, autónomo, ágil y eficiente que fomente el turismo y el empleo, el crecimiento económico y social de la región de Barú y de las minorías étnicas allí presentes.

Bajo los anteriores parámetros, para el Estado resulta de suma importancia este proyecto destinado a atender un mercado turístico nacional e internacional, el cual sería desarrollado con el aporte, entre otros, de los terrenos mayoritariamente de propiedad de la Nación, los cuales actualmente se encuentran afectos a un contrato de cuentas en participación. En efecto, en estos terrenos están localizadas unas excelentes playas para su desarrollo, además de generar importantes fuentes de empleo y desarrollo para la isla Barú y Cartagena. Dichos predios por su ubicación geográfica, frente de playa y continuo a la Ciénaga Naito, son estratégicos para el desarrollo de cualquier proyecto turístico en la zona.

El turismo es un sector en donde el país, y Cartagena en particular, cuenta con claras ventajas comparativas por lo cual es de esperar que, una vez consolidado este proyecto, el Estado puede enajenar estos activos y establecido un desarrollo turístico en la región.

Cartagena es el destino turístico de Colombia más vendido por las agencias de viajes. Entre enero y noviembre del año 2004 llegaron por vía aérea 378.118 pasajeros (Fuente: Aerocivil), y según la Policía de Carreteras, entre el 1° y el 31 de diciembre de 2004, se movilizaron hacia el departamento del Bolívar 133.637 vehículos.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el departamento de Bolívar y en particular la ciudad de Cartagena, es el tercer destino nacional que cuenta con mayor movimiento de turismo receptivo, esto es, de turistas extranjeros (después de Cundinamarca y

Valle del Cauca). Cartagena es visitada especialmente por turistas procedentes de España, Estados Unidos, Chile, Italia y Alemania y de otros países en menor proporción.

El motivo del viaje de los turistas que acuden a Cartagena más frecuente consiste en desarrollar actividades de "ocio, recreo y vacaciones" (36%), seguido de "viajes y negocios" (34%), "congresos y convenciones" (25%), y otros motivos (2%), por lo cual la oferta de servicios de la ciudad es muy variada.

### **2.3. Evolución del contrato de cuentas en participación**

a) El día 24 de septiembre de 1994, se suscribe un contrato de cuentas en participación cuyo objeto es el estudio sobre la viabilidad, gestación, programación, coordinación, diseño, construcción, promoción y enajenación de un complejo recreacional turístico conformado, entre otros, por hoteles, villas, clubes, marinas y demás infraestructura que se considere apropiada para atender un mercado turístico nacional e internacional de alta categoría, mediante la realización de negocios de finca raíz, independientes, alrededor de los diferentes componentes del complejo turístico.

b) Mediante el Decreto Ley No. 1671 del 27 de junio de 1997, se ordena la supresión y liquidación de la Corporación Nacional de Turismo -CNT, disponiendo sobre este particular en el parágrafo del artículo cuarto de dicho decreto, la asunción del Proyecto Barú por parte del Ministerio de Desarrollo.

c) El artículo 4º de la Ley 790 de 2002, fusionó los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, conformando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

d) El Decreto 210 del 3 de febrero de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones, estableció en su artículo 39 que los contratos y convenios actualmente vigentes, celebrados por los ministerios fusionados, relacionados con las funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se entienden cedidos a este organismo, el cual continuará con su administración en los términos de los mismos, sin que para ello sea necesario suscribir una modificación contractual. Así mismo, se dispuso en el artículo 43 que a partir de la entrada en vigencia de dicho Decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones

legales vigentes al Ministerio de Comercio Exterior y al Ministerio de Desarrollo Económico, en los temas de industria, comercio y turismo, se entenderán referidas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

#### **2.4. Situación actual de los bienes inmuebles propiedad de la Nación**

Con ocasión de la liquidación de la Corporación Nacional de Turismo, y la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha asumido los procesos judiciales y actuaciones administrativas en curso e instaurado nuevas acciones contra los invasores de los terrenos afectos del proyecto denominado Playa Blanca Barú.

La mayoría de los terrenos de propiedad de la Nación en dicho proyecto, se encuentran jurídicamente saneados. No obstante, algunos pocos tienen dificultades, las cuales tienen su origen básicamente en dos situaciones: i) la ocurrencia de invasiones que no fueron advertidas ni repelidas de forma oportuna por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia y ii) la no actualización periódica de los levantamientos topográficos por parte de la Corporación a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta.

Como consecuencia de lo anterior, se ha implementado una estrategia que combinaba las acciones civiles, policivas, administrativas y penales, con las cuales se pretende: i) recuperar los terrenos invadidos y, ii) evitar nuevas invasiones, falsificaciones de títulos y recuperar los terrenos.

#### **2.5. Etapas del Proyecto**

A la fecha se han desarrollado las siguientes etapas:

##### **Etapas ejecutadas:**

- **Etapas Preliminares:** La contratación y/o realización de: i) estudio de titulación de los bienes inmuebles, que incluye un examen jurídico de linderos y la situación de hecho de los inmuebles, ii) estudio de suelos, impacto ambiental (120 has), iii) estudio preliminar parcial de factibilidad económica, y iv) estudios preliminares de urbanismo, servicios públicos, arquitectura e ingeniería (120 has).

- **Etapas de Elaboración General de Proyecto:** La contratación y elaboración de proyectos arquitectónicos, de ingeniería, urbanísticos (120 has) y declaratoria de zona franca turística.

**Etapas por ejecutar:**

- **Estudios:** i) diseño de Plan Maestro de zonas francas turísticas enunciado dentro del concepto de zona franca turística y declaratoria de zona franca turística, y ii) terminar el estudio preliminar de factibilidad económica.

- **Etapas de promoción y construcción de proyectos, módulos y/o unidades:** Comprende la contratación para la promoción y la construcción de un complejo recreacional turístico dividiendo su desarrollo en módulos y/o unidades. Para estos efectos, se entiende por módulo la subdivisión de cualquiera de las etapas y por unidad, el producto final de promociones, tales como, hoteles, villas, lotes, apartamentos, etc.

### **3. ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO**

La principal estrategia para continuar el desarrollo del Proyecto Playa Blanca Barú es liquidar las actuales cuentas en participación y crear o participar en una sociedad por acciones, cuyo aporte serían los bienes inmuebles afectos al contrato de cuentas en participación, una vez éste sea liquidado.

#### **3.1. Liquidación del contrato de cuentas en participación**

Comprende la realización de todos los actos destinados a la liquidación del contrato de cuentas en participación.

#### **3.2. Transferencia de bienes inmuebles**

Con ocasión de la liquidación y supresión de la Corporación Nacional de Turismo y la fusión del Ministerio de Desarrollo y de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Decreto – Ley 1671 del 27 de junio de 1997) es el titular del derecho de dominio de los inmuebles afectos al Proyecto Playa Blanca Barú y, por ende, es parte en el contrato de cuentas en participación. Tomando en consideración lo anterior, previa liquidación del contrato de cuentas en participación, el Ministerio transferirá estos inmuebles a una Empresa Industrial y Comercial del Estado puesto que su

régimen administrativo y jurídico es favorable para la ejecución o participación en proyectos de esta índole.

### **3.3. Participación del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- en la ejecución del Proyecto Playa Blanca – Barú**

Tomando en cuenta lo expuesto en el numeral anterior, se considera que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE – es la Empresa Industrial y Comercial del Estado más idónea para continuar con la ejecución del Proyecto Playa Blanca Barú. Lo anterior, puesto que dicha entidad tiene por objeto principal “Ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas”, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 288 del 2004. Igualmente, FONADE es una entidad de carácter financiero, sujeta a las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual en su artículo 48, faculta al Gobierno Nacional para autorizar las operaciones que puedan realizar éste tipo de entidades en desarrollo de su objeto social.

### **3.4. Constitución de una Sociedad por acciones**

Comprende todos los actos destinados a la creación de la nueva sociedad por acciones con el aporte de los bienes inmuebles en cabeza de la Nación, entre otros.

## **4. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedir un Decreto mediante el cual se autorice a FONADE a constituir y/o participar en cualquier tipo de sociedad para fomentar, promover y ejecutar proyectos de desarrollo turístico.
2. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adelantar las gestiones tendientes a la terminación y liquidación del contrato de cuentas en participación.



3. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a FONADE, celebrar un convenio Interadministrativo mediante el cual se establezcan los mecanismos y condiciones para la entrega de los bienes inmuebles del Ministerio a FONADE, previa liquidación del contrato de cuentas en participación.
4. Solicitar a FONADE la constitución y/o participación, una vez cuente con la autorización del Gobierno Nacional, de una sociedad en la cual el aporte de la Nación sean, entre otros, los bienes inmuebles recibidos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo afectos al proyecto Playa Blanca Barú.
5. Solicitar a FONADE incluir como miembro de Junta Directiva o del órgano que haga sus veces de la sociedad a constituirse, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por ser éste el rector de la política en materia turística.
6. Solicitar a FONADE que a medida que se desarrolle el proyecto, enajene su participación en la sociedad en la cual se aporten los bienes inmuebles recibidos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo afectos al Proyecto Playa Blanca – Barú.
7. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destinar los recursos incorporados en su presupuesto para el Proyecto Playa Blanca – Barú, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, en forma oportuna y de conformidad con la estrategia planteada en el presente documento.
8. Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro realizar todas las gestiones y los trámites administrativos tendientes a resolver los eventuales problemas de titulación que presenten los inmuebles de propiedad de la Nación, afectos al proyecto.
9. Solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizar el avalúo y levantamiento topográfico de los bienes inmuebles afectos al proyecto.
10. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional, desde el ámbito de sus competencias, apoyar las acciones tendientes al saneamiento y a garantizar el pleno goce del derecho de dominio de los bienes inmuebles afectos al proyecto.

11. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a FONADE, elaborar un cronograma en el cual se defina la ejecución de las actividades tendientes a materializar los lineamientos de política en materia turística definidos en el presente documento, y el término estimado para su realización.