PONENCIA PARA CONCEPTO COT SOBRE PROYECTO DECLARACIÓN DE CALI COMO DISTRITO ABRIL 24 DE 2015

A continuación se presenta el consolidado de conceptos sustantivos emitidos por las entidades que integran la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT y otras entidades consultadas, con base en el Acuerdo 002 de la COT y por tener competencia frente a los temas incluidos en los proyectos de ley enviados al Departamento Nacional de Planeación – DNP, en calidad de Secretaria Técnica de la Comisión, relacionados con la creación del Distrito de Cali. . Esta respuesta complementa el oficio enviado por el DNP- DDTS, el 8 de octubre de 2014 a la Comisión de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento Territorial del Senado sobre la solicitud de categorización del Municipio Santiago de Cali como Distrito. Así mismo, incluye aportes de algunas entidades, reiterando y precisando sus conceptos.

Proyectos de Ley para la conversión de la ciudad de Cali en Distrito

1. P.L 054 de 2014, Cámara
   "*Por medio de la cual se declara al municipio de Santiago de Cali, Distrito Especial de Servicios Turístico y Deportivo de Colombia*"

2. P.L 058 de 2014, Senado
   "*Por medio del cual se categoriza a la ciudad de Santiago de Cali como Distrito Especial Deportivo, Empresarial, Turístico y Cultural*"

3. P.L 068 de 2014, Senado
   "*Por medio del cual se crea el Distrito deportivo y Cultural de Cali*"

1. ANTECEDENTES

El P.L 054 de 2014, Cámara fue recibido por la Secretaría Técnica de la COT el 20 de agosto de 2014. A su vez, ésta envió el 9 de septiembre la solicitud de concepto sustantivo a los miembros de la COT y a otros ministerios relacionados con el tema.

Posteriormente, el 23 de septiembre del mismo año, la COT de la H. Cámara de Representantes envió a la Secretaría Técnica de la COT dos proyectos de ley adicionales radicados en el H. Senado de la República, lo cuales también hacen referencia a la creación del Distrito de Cali: P.L 058 de 2014, Senado y P.L 068 de 2014, Senado. Estos Proyectos de Ley fueron igualmente remitidos a los

miembros de la COT y a otras entidades relacionadas con el tema para emisión de su concepto sustantivo.

Las entidades consultadas para la consolidación del concepto que se presenta en esta ponencia fueron las siguientes

- Ministerio del Interior (Radicado DNP No.20146630475442 y 20146630508342)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Radicado DNP No.20146630481052)
- Ministerio de Educación (Radicado DNP 20146630472222 y MEN 2014EE76578)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Radicado 1- 2014077541)
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Radicado DNP No.20146630508052)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Radicado DNP No. 20146630548612 y MinCIT 2-2015-001398)
- Ministerio de Cultura (Radicado Min Cultura MC-027104-EE-2014 y DNP 20156630140702)
- Direcciones Técnicas del DNP
- Corpourabá (correo electrónico)
- U.D.C.A. (Radicado DNP No.20146630456312)
- Universidad de Caldas (correo electrónico)
- IGAC (Radicado DNP No. 20146630506472)
- COLDEPORTES (Radicado COLDEPORTES 120 10778).

2. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1617 DE 2013

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, la ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

> *"1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
>
> *2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
>
> *3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales."*
>
> *(…)*

En este contexto, una vez analizadas las propuestas de creación del Distrito de Santiago de Cali, se observa que las mismas cumplen en principio con las condiciones señaladas en los numerales 1 y 3, es decir, número de población, ubicación, y el concepto previo y favorable del concejo municipal. No obstante, es importante señalar que de acuerdo con la norma transcrita, la certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, es necesaria para la acreditación del requisito, y la misma no se encuentra dentro de la información remitida a la Secretaría Técnica de la COT- DNP.

Así mismo, se advierte en las iniciativas diferentes nombres propuestos para el nuevo distrito que se pretende crear, y en este sentido, el soporte enviado por el Concejo Municipal deberá adecuarse una vez se defina la denominación que se quiere dar al nuevo distrito. Lo anterior teniendo en cuenta lo siguiente:

- En la Resolución Nº 21.2.2.575 de septiembre 23 de 2013 emitida por el Concejo Municipal, se denomina "**Distrito Especial Deportivo y Cultural**;
- En el Proyecto de Ley No. 054 de 2014 lo consagra como "**Distrito Especial de Servicios, Turístico y Deportivo de Colombia**";
- En el Proyecto de Ley No. 058 de 2014 se denomina "**Distrito Especial Deportivo, Empresarial, Turístico y Cultural**";
- El Proyecto de Ley No. 068 es declarada como el "**Distrito Deportivo y Cultural de Cali**".

3. COMENTARIOS AL ARTICULADO DE LOS PROYECTOS DE LEY

3.1. Proyecto de Ley 054 de 2014, Cámara:

- **Artículos 1 y 2:**

Se propone modificar el artículo 1 del Proyecto de Ley No. 054 de 2014, Cámara, referente al objeto, toda vez que éste lo define en forma idéntica al objeto establecido en la Ley de Distritos, lo cual genera que en la práctica no se determine con claridad el alcance del proyecto. En este sentido, se sugiere la siguiente modificación en el proyecto de Ley: *"Objeto: reconocer como Distrito especial de servicios Turístico y Deportivo de Colombia al municipio de Santiago de Cali".*

Así mismo, se sugiere precisar el artículo 2 de este mismo proyecto de ley, en el cual se propone facilitar el acceso a recursos de cooperación internacional, toda vez que no establece cuales son los mecanismos que proponen para lograr dicho objetivo que plantea la iniciativa.

- **Artículo 4**

Frente a la propuesta de la expedición de un documento CONPES para el nuevo distrito, es necesario señalar que no es necesario incluirla en un proyecto de Ley, y desborda su objeto (artículo 158 de la

CP), dado que la competencia de elaborar y expedir los documentos CONPES es exclusiva del Gobierno Nacional

3.2. Proyecto de ley 058 de 2014

Se sugiere modificar el artículo 1 en el que se categoriza ciudad de Santiago de Cali como Distrito Especial Deportivo, Empresarial, Turístico y Cultural, en el sentido de incluir las facultades, instrumentos y recursos que le permitan a Santiago de Cali, cumplir las funciones y prestar servicios a su cargo así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presenta.

3.3 Proyecto de Ley 068 de 2014, Senado:

Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley 068/2014 exceden la competencia del concepto de la COT, en la medida que introduce propuestas que no tienen unidad de materia con lo establecido en la Ley 1617 de 2013 para la creación de Distritos.

- **Artículos 2 al 4:**

Frente al artículo 2 del proyecto en el cual se solicitan incentivos de las entidades estatales por el hecho de ser declarado Distrito Cultural y Deportivo no es viable no es viable porque vulnera el derecho fundamental de otras entidades territoriales que tienen las mismas características.

Con relación al artículo 3, se observa que el mismo tiene por objeto cambiar el domicilio de COLDEPORTES a la Ciudad de Cali, lo cual no es viable dado que se estaría afectando la estructura

de la administración pública nacional, lo cual corresponde en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política.

De la misma manera, se considera que trasladar la sede principal de # traería consecuencias para los funcionarios de COLDEPORTES que hoy en día tienen su residencia en Bogotá, e implicaría la compra o arriendo de un predio (hoy en día COLDEPORTES cuenta con su propia sede en Bogotá) lo cual podría llevar a un detrimento patrimonial al Estado.

Respecto al artículo 4, en el cual se pretende modificar el Decreto 4183 de 2011[1], reformando el número de integrantes del Consejo Nacional de Deportes, no se considera viable pues se está interfiriendo en las funciones y potestades que tiene el Sr. Presidente de la República, al ser él quien determina quien lo preside e integra. Así mismo, al incluir al Alcalde de Cali en dicho Consejo se

[1] Por el cual se transforma al Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES-, establecimiento público del orden nacional en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, COLDEPORTES y se determinan su objetivo, estructura y funciones

estaría violando el derecho a la igualdad frente a los demás alcaldes. Finalmente no es viable dentro de la estructura de la administración pública nacional, que una entidad administrativa nacional, como lo es COLDEPORTES pase a ser subordinado por una entidad de orden municipal. Por tanto, se recomienda retirar el artículo 4 de la propuesta de ley.

- **Artículos 3, 5, 6 y 7**

Se recomienda revisar la conveniencia de los artículos 5 y 7 del Proyecto de Ley, dado que resultan incompatibles con los objetivos que guían la labor adelantada por el Ministerio de Cultura a través de su Dirección de Cinematografía. En particular se exponen los siguientes argumentos:

En primer lugar, el artículo 3 relacionado con cambiar el domicilio de COLDEPORTES para la ciudad de Cali se considera inconstitucional toda vez que invade la personería y autonomía jurídica de entidades de otro nivel de gobierno, creadas por una decisión legal explícita. Al respecto, es necesario precisar que es el acto de creación de la respectiva entidad, el que determina su domicilio.

Con respecto a la propuesta de apoyo al cine colombiano, al establecerse a priori un 5% de la inversión para una ciudad, atenta contra los derechos de igualdad de otras ciudades. De otra parte, por su carácter nacional, ninguna ciudad del país, a través de su alcalde o delegado forma parte del Comité de Promoción Fílmica de Colombia - CPFC, y por tanto favorecer una ciudad viola el principio de igualdad.

En el artículo 5° se propone que al menos el 5% del presupuesto asignado para la promoción y financiación de industrias culturales y creativas se asignará a proyectos que se desarrollen en la ciudad de Cali. De igual forma, el artículo 6° menciona que el Ministerio de Cultura, en el marco del programa nacional de estímulos o el que haga sus veces, deberá destinar al menos el 5% de su presupuesto a proyectos presentados por la Alcaldía de Cali.

Respecto de lo anterior, se debe mencionar que los recursos a que hacen referencia los citados artículos se ejecutan mediante convocatorias públicas en las que entidades territoriales, organizaciones culturales, artistas, creadores e investigadores, en igualdad de condiciones,

Presentan sus proyectos ante el Ministerio de Cultura, entidad que evalúa mediante criterios técnicos la viabilidad y posible financiación. Otorgar recursos de la forma propuesta restaría igualdad, transparencia y objetividad a los mencionados procesos que cuentan con reconocimiento a nivel nacional.

El artículo 6° del proyecto de ley en mención propone que se declare como patrimonio cultural de la Nación a la Feria de Cali. Al respecto, se debe precisar que este tipo de manifestaciones encuentran su reconocimiento en el ámbito del Patrimonio Cultural Inmaterial, mediante la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. De esta forma, este tipo de manifestaciones no requiere de la declaratoria como patrimonio cultural, declaratorias que se aplican a los bienes del Patrimonio Cultural Material.

El trámite para la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 12 del Decreto 2941 de 2009, deberá cumplir el procedimiento de postulación y evaluación institucional por las instancias competentes y los respectivos consejos de patrimonio cultural, participación comunitaria y concertación que reglamente el Ministerio de Cultura.

En cuanto a la solicitud de destinación del 5% del presupuesto del Ministerio de Cultura, esta propuesta implicaría una renta de destinación específica, las cuales están prohibidas por el artículo 359 de la CP. Por todas estas razones, se solicita retirar ese artículo.

- **Artículo 7**

El artículo 7° del proyecto de ley en mención propone en cabeza del Comité Promoción Fílmica Colombia (CPFC), reglas diferenciadas para promover proyectos propuestos por industrias culturales con domicilio y Comité cuya sede principal sea la ciudad de Cali.

Al respecto, se debe precisar que lo aquí expuesto es contrario al espíritu de la Ley 397 de 1997 - Ley General de Cultura, en donde se reconoce que las actividades de apoyo al cine colombiano son de carácter nacional sin llegar a priorizar una región sobre otra, lo cual sería contrario a los criterios de equidad regional.

El mismo artículo del proyecto de ley 068 plantea que el CPFC sesionará en Cali y que su Alcalde o su delegado, formará parte del mismo. Lo anterior se debe revisar frente a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 1556 de 2012 en la cual se define la integración del mencionado Comité, haciendo referencia únicamente a representantes de entidades del orden nacional, tales como el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá; el Ministro de Cultura; el Presidente de Proexport; dos representantes con amplia trayectoria en el sector cinematográfico, designados por el Presidente de la República; el representante de los productores en el Consejo Nacional de las Artes y la Cultura Cinematográfica (CNACC); y el Director de Cinematografía del Ministerio de Cultura.

De otra parte, este artículo no conserva unidad de materia con el PL por cuanto no son materias propias a la creación del distrito.

- **Artículo 8**

Este artículo se considera innecesario por dos razones: a) interviene en asuntos propios de la agenda de gobierno local,(al establecer la necesidad de que se incluya en la agenda anual de la Alcaldia los eventos culturales y deportivos de las entidades públicas y privadas con relevancia nacional o internacional)lo cual vulnera la autonomía territorial a que se refiere el numeral 1 del artículo 287 de la CP (autonomía para la gestión de sus asuntos propios de gobierno); y, b) la creación de un beneficio tributario individual para quien haga aportes a la alcaldia distrital para la financiación o patrocinio de eventos culturales, es un beneficio que está contemplado en el artículo 125 del Estatuto Tributario, en el cual se establece que los contribuyentes del impuesto de renta que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios dentro del país, tienen derecho a deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas durante el año gravable a las entidades contempladas en el artículo 22

de dicho Estatuto; es decir, que bastaría que las donaciones a que hace referencia el proyecto se ajusten a los parámetros contenidos en la normativa tributaria vigente, para efectos de su procedencia como deducción en el impuesto de renta.

- **Artículos 9 a 12**

Estos artículos ya están contemplados en la Ley 1617 de 2013 por lo cual se hace innecesaria su reproducción. Hacen referencia a la estructura administrativa del distrito; funciones del consejo distrital y estructura de las localidades.

- **Artículo 14**

El artículo 14 del Proyecto de Ley 068 propone que el Instituto Colombiano de Ballet Clásico, Incolballet, el Instituto de Bellas Artes del Valle del Cauca recibirán aportes del presupuesto nacional para su funcionamiento e inversión y adicionalmente señalan que las entidades mencionadas serán consideradas como universidades públicas, en los términos de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

La recepción de aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión de estos institutos, implica un trato desigual en materia presupuestal frente a otros establecimientos de similares características.

Además, se estaría modificando el artículo 3 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al incluir como integrantes del referido Presupuesto a dos establecimientos públicos del orden departamental. Esto resulta ser contrario al artículo 151 de la Constitución Política; una ley ordinaria, no puede modificar una orgánica.

Por otra parte, la medida prevista busca fortalecer la capacidad financiera de dos establecimientos públicos que no hacen parte de la estructura administrativa del Distrito sino del Departamento. Por lo cual se puede presentar vicio de inconstitucionalidad por vulneración del principio de Unidad de Materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

En todo caso, las entidades mencionadas no pueden ser consideradas como universidades públicas. De acuerdo a los artículos 58 a 60 de la Ley 30 de 1992, la creación de una universidad oficial debe seguir una serie de procedimientos claramente definidos. Por tanto si el Instituto Colombiano de Ballet Clásico- Incolballet, y el Instituto de Bellas Artes del Valle del Cauca desean constituirse en universidad oficial deben seguir el proceso estipulado en la Ley 30 de 1992.

4. Recomendaciones y aclaraciones generales

Impacto fiscal

Desde el punto de vista fiscal, para cualquiera de las iniciativas de Distrito se debe tener en cuenta los artículos 37, 40, 43, 48 y el parágrafo del artículo 6 de la ley 1617 de 2013, referidos a las siguientes materias:

- Creación de localidades
- Número de localidades
- Asignaciones de los alcaldes locales
- Número de ediles por localidad
- Número de sesiones de ediles
- Remuneración de ediles
- Asignación del 10% de los ingresos del distrito a las juntas locales

De acuerdo con estos artículos, se llama la atención sobre el cargo fiscal que la conversión en Distrito implica para el municipio. En particular, se deben tener en cuenta los gastos adicionales generados por los Alcaldes Locales, el Fondo de Desarrollo Local y los Ediles de las Localidades y Corregimientos.

En conclusión se deduce que las normas referidas generarían una presión de gasto y particularmente del gasto de funcionamiento, probablemente en detrimento del gasto de inversión, lo cual amerita un análisis minucioso al respecto.

Enfoque diferencial y social de las políticas públicas

En el evento de conversión del municipio en Distrito, al igual que cualquier entidad territorial deberá tener en cuenta que en la ejecución o implementación de la política pública en materia de las minorías étnicas, los derechos humanos, la seguridad y convivencia ciudadana y la participación ciudadana se cumpla con un enfoque integral diferencial y social.

Potencial turístico

Cali cuenta con productos turísticos de talla internacional, así como recintos de eventos y centros de negocios. Con base en estas características se considera a Cali como un centro importante de turismo que bien puede ostentar la categoría de Distrito Especial.

Competencias en materia de ordenamiento territorial

La conformación de distrito implica dar cumplimiento a las nuevas competencias en materia de ordenamiento territorial, entre ellas, las definidas en el numeral 3 del artículo 29 de la Ley 1454/2011, relacionadas con “Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas” lo cual requiere para tal fin, realizar un análisis del impacto fiscal que generaría una nueva estructura administrativa.

Se recomienda tener en cuenta lo señalado en los artículos 23 y 24 de la Ley 1617/2013, los cuales establecen respectivamente que tanto el POT del Distrito, como el régimen de actuaciones, sanciones y licencias urbanísticas seguirán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios y demás disposiciones vigentes.

Creación de la Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial

En el evento de la conversión del municipio en Distrito es importante tener en cuenta que si bien cambiaría su denominación por Comisión Distrital, las funciones de las comisiones municipales y

distritales son las mismas y están establecidas en el artículo 8 de la Ley 1454 de 2011 y en el artículo 13 del Decreto 3680 de 2011, por el cual se reglamenta dicha ley.

Conformación de un esquema asociativo

En la exposición de motivos del proyecto de ley 054 se resalta la importancia de las relaciones de Cali con los municipios vecinos, por lo tanto se recomienda considerar otras posibilidades establecidas en la LOOT - Ley 1454 de 2011 como es el caso de la conformación de un área metropolitana u otro de los esquemas asociativos previstos que permiten fortalecer los vínculos con otros municipios vecinos y realizar una gestión integral del desarrollo.

Gestión administrativa del municipio o distrito

El desarrollo social y económico de Cali, bien sea como municipio o como distrito, requiere de una adecuada gestión para lo cual es deseable una planeación integral con perspectiva largo plazo, promover la articulación con entidades territoriales vecinas, y el fortalecimiento de la gestión administrativa e institucional, entre otros.

Límites municipales

Se considera que los límites del municipio de Cali están bien definidos con sus vecinos.

Normatividad ambiental vigente

A los distritos le son aplicables las normas del Sistema Nacional Ambiental y en consecuencia, el nuevo Distrito deberá cumplir con la normatividad ambiental vigente. Así mismo debe tenerse en cuenta que en el municipio de Cali tienen competencia dos autoridades ambientales: Departamento Administrativo para la Gestión del Medio Ambiente – DAGMA (zona urbana); y La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC (zona rural), las cuales deben actuar de manera coordinada.

Función regional de Cali

Vale la pena resaltar que Cali cumple un rol importante como centro urbano y metrópoli regional que organiza un vasto espacio del suroccidente del país, además de su importancia estratégica para el desarrollo de la región y principal núcleo poblacional del occidente colombiano para la apertura hacia el exterior dentro de los objetivos de la Alianza del Pacífico.