



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

El presente documento compila los pronunciamientos detallados de las entidades respecto al Proyecto de Ley Nro. 10 de 2019 - Senado, “Por medio del cual se declara al municipio de Popayán, como Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones” y se ha estructurado de la siguiente manera:

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>ENTIDADES CONSULTADAS MIEMBROS DE LA COT</b> .....	2
<b>ENTIDADES INVITADAS</b> .....	2
<b>PRINCIPALES TEMAS ANALIZADOS</b> .....	2
<b>1. JURISPRUDENCIA Y NORMATIVA</b> .....	2
<b>COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO</b> .....	4
<b>2. ASUNTOS AMBIENTALES</b> .....	5
<b>3. ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL</b> .....	7
<b>MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL</b> .....	10
<b>LIMITES TERRITORIALES Y DILIGENCIA DE DESLINDE</b> .....	12
<b>4. DESARROLLO EMPRESARIAL Y EL SECTOR TURÍSTICO</b> .....	13
<b>5. FOMENTO Y PATRIMONIO CULTURAL</b> .....	14
<b>6. ANÁLISIS FISCAL Y FINANCIERO:</b> .....	19
Análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:.....	19
Análisis DNP – Subdirección de Descentralización y fortalecimiento Fiscal.....	26



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

**ENTIDADES CONSULTADAS MIEMBROS DE LA COT**

1. Ministerio del Interior
2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo
3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
4. Departamento Nacional de Planeación – Direcciones técnicas competentes con el objetivo del proyecto
5. Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR
6. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
7. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
8. Universidad del Bosque

**ENTIDADES INVITADAS**

9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
11. Ministerio de Cultura

**PRINCIPALES TEMAS ANALIZADOS**

**1. JURISPRUDENCIA Y NORMATIVA**

El artículo 286 de la Constitución Política establece:

*“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*  
(Subrayado fuera del texto constitucional).

La Corte Constitucional al referirse a la creación y competencias de los distritos expresa con total claridad que estos son “entidades territoriales específicas (CP, art 286), cuyo régimen jurídico se integra, además de lo dispuesto en la Constitución, con las leyes especiales que se expidan para ellos. Solamente a falta de norma especial, les son aplicables las disposiciones que rigen los municipios, ya que, justamente, la finalidad jurídica de la creación de los distritos consiste en sustraer a estos entes territoriales del régimen municipal ordinario en materias específicas (...)”<sup>1</sup>

Sobre el mismo particular la Corte Constitucional ha reiterado que:

*“el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello,... En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...)*

<sup>1</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. Ver en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37184>



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
**Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial**  
**Versión 2019**

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
**Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”**

*el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas (...).”<sup>2</sup>*

En efecto, la naturaleza de instituir un municipio en Distrito, obedece a un principio constitucional de propender por la descentralización y defensa de autonomía de las entidades territoriales. Así mismo, esta denominación implica nuevas formas de gobernanza y gobernabilidad, encaminadas a generar autonomía, proyectar a la ciudad, fortalecer la institucionalidad para tener una mayor capacidad de gestión e interacción con el Gobierno Nacional con el fin de alcanzar mejores niveles de acompañamiento y posibles recursos para el futuro distrito.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido reiterativa en afirmar que la autonomía territorial “*tiene como propósito lograr una eficiente asignación de los recursos del Estado, para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local.*”<sup>3</sup>

Igualmente, esta misma Corte precisa con total claridad el alcance que genera la autonomía territorial, en los siguientes términos:

*“(…) Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales”<sup>4</sup>*

De lo anterior se colige que la categorización en distrito se reserva para municipios con considerable influencia regional o subregional y que por sus características y particularidades geográficas, potencial económico, cultural, infraestructura local, estructura institucional y realidades ambientales especiales requieren de condiciones diferentes y especiales para generar una mayor integración territorial a efecto de poder impulsar un mayor desarrollo regional.

Ahora bien, para que los distritos puedan crearse y ponerse en funcionamiento deben cumplirse los requisitos establecidos por la Ley 1617 de 2013, modificada para estos fines por la Ley del 1955 de 2019 – “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”; requisitos de los cuales podemos sustraernos en el presente caso, ya que la creación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico del municipio de Puerto Colombia, pretende realizarse a través de **acto legislativo** modificadorio del art. 328 y 356 de la CP. Superior<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-494 de 2015, MP. Alberto Rojas Ríos

<sup>3</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>4</sup> Corte Constitucional en Sentencia C – 937 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>5</sup> Ministerio del Interior



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

**COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO**

Artículo 2<sup>6</sup>. Se propone la inclusión de un párrafo.

*Parágrafo: Con relación al ejercicio de funciones como autoridad ambiental, ésta se ejercerá previo cumplimiento de los requisitos contemplados en la ley 99 de 1993, en especial los definidos en el artículo 66.*

Justificación o comentario. Se ve con preocupación que, al elevar a la categoría de Distrito a Puerto Colombia, del departamento del Atlántico, se pierda el manejo integral del territorio que hoy está a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA y que al producirse una fragmentación de funciones en cuanto a lo ambiental pueda perderse el enfoque y la eficiencia de la administración de ellos recursos naturales renovables.

Con respecto a las funciones de autoridad ambiental, según lo establecido en la Ley 1617 de 2013 (Artículo 124, Párrafo 4), dichas funciones son las establecidas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; la cual es ley especial, por tanto, se deberá dar cumplimiento a cabalidad de los requisitos allí establecidos; es decir, la figura que se pretende crear, debe contar con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes; requisito que no cumple el municipio de Puerto Colombia. En efecto este municipio cuenta actualmente con una población proyectada por el último censo del DANE para el 2005 de “27.825 habitantes”, de acuerdo con la información que se suministra en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Con base en lo anteriormente expuesto, se considera que la creación del Distrito de Puerto Colombia es procedente al cumplir con lo establecido en la Ley de Distritos, sin embargo, las funciones de autoridad ambiental no podrían asignarse dado que no cumplen con el requisito poblacional establecido en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993

Propuesta de redacción. Con relación al ejercicio de funciones como autoridad ambiental, esta se ejercerá previo cumplimiento de los requisitos contemplados en la ley 99 de 1993, en especial los definidos en el artículo 66.

Del texto precedente, se puede colegir y concluir de manera inequívoca, que a la fecha Puerto Colombia en caso de ser declarado Distrito Especial Turístico, cultural e histórico, no puede ejercer funciones de autoridad ambiental, dado que su población urbana no es igual ni superior a un millón de habitantes, como se exige en el artículo 66 de la ley 99 de 1993.

Artículo 1<sup>7</sup>. Adiciónese el siguiente inciso al Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedara de la siguiente manera:

*“El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito turístico, Cultural e Histórico. Su Régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios”*

<sup>6</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>7</sup> CORPOCESAR



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará de la siguiente manera:

*“(…) El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e histórico. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo”.*

Justificación o comentario. Si bien, los artículos 328 y 356 constitucionales han sido adicionados en diferentes oportunidades con la creación de nuevos distritos, señalando de manera exacta lo propuesto, se reitera la inquietud que surge sobre la coexistencia de distritos de diferentes categorías, uno creados directamente por la Constitución Política para los cuales se deberá expedir un nuevo régimen, y aquellos creados por ley, respecto de los cuales si aplica la Ley 1617 de 2013.

En consecuencia, ¿Cuál sería el régimen aplicable a estos distritos? Antes de continuar con la aprobación de estos distritos de carácter constitucional, se debería regular su régimen especial, de tal manera que se cuente con certeza jurídica, en cuanto a su conformación, funcionamiento y demás aspectos pertinentes.

## **2. ASUNTOS AMBIENTALES**

El artículo 287 de la Constitución Política otorgó a las entidades territoriales el derecho a “*ejercer las competencias que les correspondan*” y “*administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”.

En materia ambiental dispuso en el artículo 319 numeral 9 que los municipios, siendo extensivo para los distritos, a través de los concejos municipales ejercerán la función de “*Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio*”.

A través de la Ley 99 de 1993, se establecieron los fundamentos de la política ambiental colombiana dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (art. 1°). (Sentencia C-431 de 2000).

En esta norma, el artículo 65 estableció para los municipios y distritos una serie de atribuciones especiales en materia ambiental. Funciones cuyo cumplimiento debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario consagrados en el artículo 63 de la misma ley, en este sentido, deben ser ejercidas en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales.

Sobre estas autoridades ambientales regionales, en desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 150 numeral 7, la Ley 99 de 1993, son reconocidas como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

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.

Con la Ley 1617 de 2013 se prevé una serie de atribuciones especiales en materia ambiental para los distritos, establecidas en los artículos 78, 129 y 22, *además de las disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley del Sistema Nacional Ambiental*, remitiendo de esta manera a la Ley 99 de 1993, las competencias y el ejercicio de las funciones de estas entidades territoriales a la denominada ley ambiental.

La creación de un distrito especial no altera *per se* el ejercicio de las competencias en materia ambiental a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, que las seguirán conservando para ser ejercidas en toda la jurisdicción, así como, los rentas indicadas en la Ley 99 de 1993 para la financiación de la gestión ambiental, siendo la principal renta, la sobretasa o el porcentaje ambiental, que tiene una directa relación con los distritos y municipios, por ser estos últimos los recaudadores, que tienen el deber de trasladarlos a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Sólo cuando el distrito cumpla con el condicionante previsto por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, como es la población urbana igual o superior a un millón de habitantes, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 21 de junio de 2018 con ponencia de la magistrada María Elizabeth García, estará facultado para ejercer dentro del perímetro urbano del respectivo distrito, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En estos casos, las Corporaciones mantienen su competencia en la zona rural del distrito.

Lo expresado anteriormente cobra importancia dentro del contexto de creación de los distritos especiales, toda vez que desde el punto de vista ambiental, se reitera un llamado de atención sobre el riesgo que representa para la gestión ambiental regional, la creación de distritos especiales sin la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para cumplir a cabalidad con las funciones ambientales atribuidas por la Ley 1617 de 2013, *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*, así como, las previamente asignadas por el artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

Es inconveniente la creación de distritos especiales que desde el punto de vista ambiental no cuentan con la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para su adecuada ejecución; que en un mediano plazo, al



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

cumplir con los condicionantes del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, generaría una proliferación de autoridades ambientales urbanas, que sumadas a las siete existentes, más las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, alterarían gravemente la gestión ambiental a nivel regional y local, diseminando la administración del ambiente y los recursos naturales renovables, que el legislador en consonancia con lo dispuesto por la Carta Política, concibió como una gestión ecosistémica e integral en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

La expedición de un concepto favorable o no para la creación de un distrito especial, debe observar una serie de condiciones institucionales que son necesarias para el cumplimiento de las funciones ambientales, de tal manera que puedan garantizar además del cumplimiento de las previstas en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, aquellas contenidas en el artículo 78, en cuanto al aprovechamiento racional de la biodiversidad, en el artículo 124 en relación con la competencia ambiental, y en el artículo 129 respecto de la reglamentación, dirección, y establecimiento de usos y actividades en caños y lagunas interiores indicadas en la Ley 1617 de 2013.<sup>8</sup>

### **3. ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL**

Como se menciona en la parte introductoria, el Régimen de Distritos dota de atribuciones especiales a las entidades territoriales con base en sus características, condiciones y ventajas. Estas ventajas, para el caso del Proyecto de Acto Legislativo Puerto Colombia/ Distrito, se están enfocando hacia los asuntos de **turismo, cultura e historia**. Por otra parte, los asuntos de ordenamiento territorial desde la perspectiva físico espacial y de descentralización administrativa, son incluidos en el régimen de Distritos a través de las competencias en la formulación, adopción e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital y en la conformación de localidades.

Por tanto, a continuación, se presentan algunas consideraciones de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del DNP respecto a estas dos materias, sin menoscabo de los conceptos que puedan emitir las demás entidades con competencia en el tema como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio:

En cumplimiento a lo previsto por la Constitución, la Ley 388 de 1997 estipula los parámetros con los cuales los municipios y distritos deben cumplir la competencia de ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones<sup>9</sup>. El ordenamiento territorial se define en dicha ley como: *“El conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las*

<sup>8</sup> CORPOCESAR

<sup>9</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

*estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.*

Una vez revisada la documentación allegada por la Secretaría Técnica de la COT, se encuentra que la justificación del proyecto del Proyecto de Ley no realiza consideraciones en materia de ordenamiento territorial, que motiven la necesidad de conversión del municipio en Distrito.

Al respecto, valga mencionar, que no se cumple el requisito de contar con al menos 500.00 habitantes según censo DANE. A pesar de que este requisito es optativo, frente a los demás requisitos, este es un buen indicador de las posibles complejidades territoriales que ameriten un proceso de descentralización administrativa como le es propia a los Distritos.

De esto se deduce que no existen desafíos derivados de la complejidad físico espacial del territorio, del crecimiento poblacional de sus veredas y/o comunas y/o barrios que ameriten su conversión en distrito. Por otra parte, dese el punto de vista físico espacial, la justificación de las motivaciones del proyecto de acto legislativo no contiene algún análisis sobre los aspectos turístico, cultural o histórico, en relación con el estado del ordenamiento territorial. Valga aclarar en todo caso que la ausencia de este tema en la justificación no es explícitamente exigible en la ley 1955 de 2019 (Art. 124) ya que en esta no se estipula algún requerimiento al respecto. Como tampoco es claro si el mencionado requisito tiene aplicabilidad en el caso de Actos Legislativos.

No obstante, lo anterior, los asuntos de ordenamiento territorial si pueden ser de trascendencia a la hora de considerar la conversión del municipio en Distrito, como se indica más adelante en el presente concepto.

Si bien las competencias en materia de ordenamiento territorial no cambian con la eventual conversión del municipio en Distrito, es recomendable que la administración local tenga en cuenta el estado actual de su proceso de ordenamiento, el cual conviene fortalecer, considerando entre otros aspectos:

- El marco normativo de la Ley 388 de 1997 y del Decreto único 1077 de 2015<sup>10</sup>,
- Las condiciones del entorno regional y geográfico, y las capacidades de oferta ambiental del municipio
- La dinámica poblacional (crecimiento, estructura, distribución)
- Las necesidades de cobertura en vivienda, servicios, equipamiento, espacio público e infraestructura
- Las relaciones funcionales en el interior del municipio y de este con los municipios circunvecinos
- El estado de actualización de su Plan de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos de gestión financiación del ordenamiento, así como de los instrumentos de evaluación y seguimiento (expediente municipal)

<sup>10</sup> Único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio





**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

- Las consideraciones a tener en cuenta en el modelo de ocupación del municipio, la definición del suelo urbano, rural, de expansión y de protección, la definición de usos y tratamientos.

Respecto a los anteriores aspectos, en el caso de Puerto Colombia, en el formulario de auto reporte gestión web de 2018 (DNP), la administración municipal indicó que el municipio cuenta con el acuerdo de consejo municipal de 01/01/2000, Acuerdo 037 de 2000, el cual contiene las determinaciones del Esquema de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el municipio reportó que realizó y adoptó mediante acto administrativo la revisión y ajuste del componente general de su EOT en el año 2017, el cual se adoptó como PBOT. Adicionalmente, el municipio reportó que cuenta con cartografía actualizada en formato shape y estudios básicos de gestión del riesgo lo cual le permitirá enfrentar con mayor solvencia los desafíos de ordenamiento territorial relacionados con el tema.

Por otra parte, el municipio reportó que cuenta con un expediente municipal, pero que este no se encuentra actualizado por lo cual reporta que nos es posible verificar un cumplimiento de las metas del PBOT vigente.

Es importante destacar en todo caso, que la falta de un instrumento de seguimiento de al Plan de Ordenamiento Territorial, puede afectar negativamente en el largo el ejercicio de planeación, seguimiento y evaluación al ordenamiento territorial del municipio en los siguientes temas:

- Gestión del Riego de desastres
- Zonificación adecuada para el manejo, conservación y uso sostenible de los ecosistemas estratégicos
- Fortalecimiento de las relaciones funcionales con municipios circunvecinos
- Disminución de conflictos de usos del suelo por sobre utilización o subutilización:
- Localización y distribución de vivienda para responder al déficit cuantitativo, con lo respetivos equipamientos, dotacionales, vías y espacio público complementario
- Mejoramiento en la cobertura espacial de equipamientos de salud y educación.
- Mejoría y sostenibilidad de la cobertura espacial de servicios públicos.

Impulso potencial histórico, turístico y cultural a través de determinaciones de usos del suelo.

Es importante tener en cuenta que, para mejorar sus condiciones de ordenamiento territorial, el municipio no requiere de una conversión en Distrito. Y, de hecho, la conversión puede implicar nuevos compromisos a nivel institucional y administrativo, que pueden absorber la atención de la administración municipal, dejando de lado asuntos prioritarios en materia de ordenamiento territorial, como los mencionados en el apartado anterior, y la alineación de estos con el Plan de Inversiones de los Planes de Desarrollo.

La conversión del municipio en Distrito además supone desafíos respecto a la conformación de localidades. En efecto, además de las implicaciones fiscales, administrativos e institucionales de crear localidades, será necesario considerar ejercicios técnicos y ampliamente participativos, en los que se pueda definir con claridad el número y delimitación de localidades garantizando, entre otros aspectos, un adecuado balance entre al área



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

rural y urbana, cantidad de población equilibrada entre localidades, identificación de áreas homogéneas en términos de sus características urbanas, rurales y geográficas, pero que a la vez eviten la segregación socioespacial; cobertura de equipamientos, espacio público y oferta ambiental equilibrada entre localidades, entre otros temas para garantizar un proceso de descentralización en el interior del distrito que garantice la equidad y el equilibrio territorial.

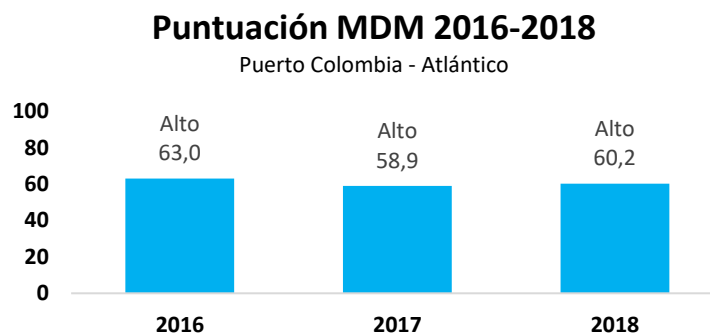
Es necesario advertir la importancia de valorar en el proceso de análisis al interior del Congreso las implicaciones que tal decisión tendrá para el municipio, especialmente en términos fiscales y en cuanto a su organización política y administrativa, especialmente en relación con la conformación de localidades.

Con relación a los parámetros para el ordenamiento del territorio, la conversión del municipio de Puerto Colombia en distrito tendrá que seguir lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1617 de 2013, según el cual, el régimen aplicable a los distritos corresponde a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica de áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley del sistema Nacional Ambiental.

En este sentido, le correspondería al alcalde del nuevo distrito adelantar los traits relacionados con la revisión y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al consejo distrital para su aprobación, y al respecto la Ley 1617 señaló que el contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial de los distritos, así como el procedimiento para su formulación y adopción se regirá por lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y 902 de 2004 o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan y sus decretos reglamentarios, normas que no prevén para el caso de los distritos, contenidos adicionales o diferentes.<sup>11</sup>

**MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL**

El municipio de Puerto Colombia ha sido clasificado en la Medición del Desempeño Municipal en nivel alto durante los 3 años que lleva de vigencia la evaluación. A pesar de lo anterior, su puntuación ha disminuido de 63 puntos en el año 2016 a 60,2 en 2018.



<sup>11</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

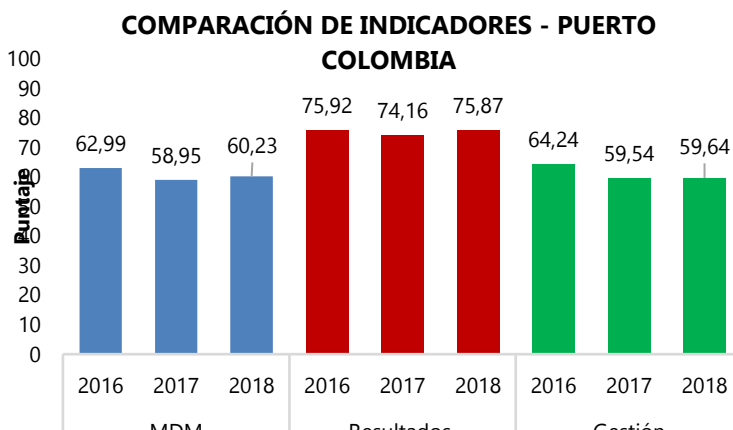
Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

La reducción en su puntaje ha venido acompañada de la pérdida de puestos en el indicador frente al grupo en el que se encuentra ubicado<sup>12</sup>, en el año 2016 el municipio se ubicó en el puesto 60, en el año 2017 su posición fue el puesto 100 y, para el año 2018 su puesto fue el 101 entre sus 218 municipios del mismo grupo.

Año		Puntaje	Posición en el grupo de capacidades	Cambio de posición	Promedio grupo de capacidades iniciales
Inicial	2016	62,99	60 / 217	-	57,44
intermedia	2017	58,95	100 / 217	Disminuyó 40	58,52
Vigencia	2018	60,23	101 / 217	Disminuyó 1	59,61

Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

La siguiente gráfica indica los puntajes obtenidos por la entidad en cada dimensión del MDM en los años de vigencia de la medición.



Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

Finalmente, se presentan a continuación los mejores y peores desempeños por variable en el indicador del último año disponible. Como se observa, los principales retos de la entidad territorial se evidencian en la subdimensión de seguridad y convivencia y en gobierno abierto y transparencia.

<sup>12</sup> El MDM evalúa a los municipios de acuerdo con sus capacidades iniciales, por lo tanto la entidad se compara con 217 municipios, que cuentan con similares condiciones de recursos, urbanidad y economía.

Más información en

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

2018	Mejor desempeño	Peor desempeño
1	<b>Atención al ciudadano</b>	<b>Hurtos x 10000 hab</b>
	1,00	118,92
2	<b>Cobertura media neta</b>	<b>Homicidios x 10000 hab</b>
	1,53	4,11
3	<b>Cobertura eléctrica rural</b>	<b>Violencia Intrafamiliar x 10000 hab</b>
	1,00	18,70
4	<b>Cobertura internet</b>	<b>Organización de la información</b>
	1,02	0,00
5	<b>Recaudo por instrumentos de OT</b>	<b>Rendición de Cuentas</b>
	444.729,18	0,87

Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

**LIMITES TERRITORIALES Y DILIGENCIA DE DESLINDE<sup>13</sup>**

La Ley 1617 de 2013 por la cual se expide el Régimen para los Distrito Especial, establece que:

*ARTÍCULO 10. De las competencias del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El examen periódico de los límites de las entidades territoriales distritales se hará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas mediante una diligencia de deslinde (...). En todo caso, el Congreso de la República será la corporación competente para dirimir el diferendo limítrofe entre un distrito y otra entidad territorial.*

En virtud de lo anterior y revisado el estado de los límites territoriales, el IGAC encuentra la siguiente descripción de límites para el municipio de Puerto Colombia en el departamento de Atlántico.

FECHA	BASE LEGAL	LÍMITE*	OBSERVACIONES
28/12/1961	ORDENANZA No. 87	PUERTO COLOMBIA – TUBARÁ	Límite Trazado por la descripción contenida en la Ordenanza No. 87 de 1961.
21/01/2010	ORDENANZA No. 0075	PUERTO COLOMBIA - BARRANQUILLA	En Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico con fallo del 14-12-2016, declaro la nulidad de la Ordenanza No. 0075 de 2010, actualmente se encuentra en segunda instancia del Consejo de Estado para su dictamen final.

Hasta que se pronuncie el Consejo de Estado, se considera que la Ordenanza No. 0075 de 2010 continúa describiendo los límites en la actualidad.

<sup>13</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

**De lo procedimental:**

De acuerdo con el Artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, donde se plasmaron los requisitos legales vigentes para la conformación de nuevos distritos en Colombia, el IGAC manifiesta:

- La categoría de distrito debe ser claramente definida en el marco de las potencialidades, y la puesta hacia el futuro del municipio, por lo cual se recomienda explorar posibilidades reales de fortalecimiento al sector turismo y cultural que permitan un desarrollo integral del territorio enmarcado en su entorno regional y sea soportado dentro de la exposición de motivos del acto legislativo.
- En el marco del artículo 23 de la Ley 1617 de 2013 sobre el plan de ordenamiento territorial distrital, se recomienda precisar el mecanismo de articulación con el PBOT vigente, así como las implicaciones el POT de *“dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas”* emanadas como competencia de los distritos en el artículo 29 de la Ley Orgánica de OT 1454 de 2011.

**4. DESARROLLO EMPRESARIAL Y EL SECTOR TURÍSTICO.**

Puerto Colombia, como municipio costero, posee un invaluable potencial de desarrollo en sus recursos hídricos, sus costas bañadas por el mar Caribe o mar de las Antillas, al igual que su corregimiento de Salgar, que no ha sido bien aprovechado para trazar verdaderas políticas en materia turística.

Actualmente, se presenta un turismo social en dos modalidades: uno informal, representado en las casetas que están sobre la playa, y otro formal, representado en los establecimientos de las cajas de compensación.

En el municipio se localizan 3 hoteles que se consideran de patrimonio arquitectónico; cuenta con atractivos turísticos alrededor del muelle, el Castillo de Salgar, la Casa de la Cultura, la Iglesia de Salgar y de Puerto Colombia y la Alcaldía.

Se destacan destinos turísticos hacia el complejo urbano arquitectónico conformado por el Muelle, la Casa de la Cultura, la Alcaldía y la Iglesia, el sol y el mar en las diferentes playas y el Castillo de Salgar.

Por todo ello, el municipio también se podría posicionar como un referente en turismo cultural, particularmente el que tiene que ver con turismo patrimonial, turismo de monumentos y turismo histórico. Sin embargo, también se anota un gran potencial para desarrollar nuevos destinos turísticos que involucren el ecoturismo, el acuaturismo y el turismo social, situación que debe considerarse a profundidad en futuros cercanos.

De acuerdo al CAPÍTULO II Creación, funcionamiento y límites de los distritos Artículos 8 Requisitos para la Creación de Distritos numeral 1 “Contar por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)...” según reporte DANE, Puerto Colombia cuenta con una población aproximada de 49.000 habitantes.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Es importante señalar que el Municipio de Puerto Colombia cuenta con la institucionalidad del turismo, a través de una Secretaría de Turismo; adicionalmente tiene como objetivos “Forjar desarrollo con compromiso social” y “construir un territorio amable para sus habitantes y turistas” ; cuenta con cuatro atractivos turísticos importantes como son el Muelle de Puerto Colombia, El Castillo de San Antonio de Salgar, la Estación del ferrocarril, el Santuario Mariano de Nuestra Señora del Carmen, importantes festividades entre ellas las Fiestas Patronales de Puerto Colombia y el Sirenato Departamental de la Cumbia, y cuenta con playas y balearios que se desarrollan a lo largo de sus corregimientos. No obstante, se debe fortalecer aún más esta actividad económica.

Lo anterior en razón a que la mayoría del turismo que recibe la región es un turismo doméstico nacional, pero en mayor medida regional (Barranquilla y alrededores) más no internacional, como sucede con otros destinos turísticos de Colombia, que cuentan con la declaratoria de Distrito Turístico.

Es importante resaltar que el municipio de Puerto Colombia hace parte de la estrategia de articulación público-privada – “Corredores turísticos de Colombia”, a través de la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Viceministerio de Turismo, apoya a la región para mejorar la competitividad, la infraestructura y la promoción del sector turismo en las regiones. Así mismo comercializar estratégicamente la oferta turística del país.

Adicionalmente la vocación identificada por los actores de la cadena de valor del turismo fue: Sol y Playa; cuenta con 23 prestadores de servicios turísticos en el Registro Nacional de Turismo discriminados entre agencias de viajes operadoras, de agencias de viajes y turismo, establecimientos de gastronomía y similares, establecimientos de alojamiento turístico y viviendas turísticas<sup>14</sup>.

## **5. FOMENTO Y PATRIMONIO CULTURAL E HISTÓRICO**

Culturalmente, el municipio de Puerto Colombia es un territorio heterogéneo, de muchas tradiciones y culturas que, al mezclarse han producido un tipo social que se identifica por su personalidad extrovertida, espontánea y alegre.

Puerto Colombia se destaca por sus valiosos monumentos como el Castillo de San Antonio de Salgar que es un lugar de gran interés histórico, pues era un fuerte español que servía como presidio, como colonia y más tarde como refugio del “Paso del Libertador”; el centenario Muelle, ubicado en la carrera 4 con la calle 1E, construido en 1888 y concebido como parte final del terminal marítimo de Barranquilla ubicado en Puerto Colombia y consagrado como bien de interés cultural de carácter nacional, mediante la Resolución No. 0799 de 1998. Fue considerado una de las más notables construcciones del siglo XIX en el país debido a su importancia como principal puerto marítimo y por el hecho de ser en su momento el segundo muelle más largo del mundo; la Estación del Antiguo Ferrocarril de Bolívar, ubicada en la Plaza Principal y la Casa del Primer Correo Aéreo en el Atlántico. Así como por la impresionante arquitectura del edificio de la alcaldía, la del Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, la del Hotel Pradomar, la del malecón de Puerto Colombia, entre otros.

<sup>14</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

A instancias de la empresa privada en asocio con el municipio y la gobernación, se han creado interesantes atractivos y actividades culturales que buscan arraigar costumbres de la cultura caribeña, como el proyecto “Defensa del patrimonio vivo de Puerto Colombia” que busca visibilizar la importancia de mantener y salvaguardar los bienes de interés cultural que actualmente siguen en pie en el municipio de Puerto Colombia. Se intenta empoderar a la comunidad sobre la preservación patrimonial, como una de las fortalezas para el desarrollo del municipio ya que éste vio entrar, a través del Muelle Francisco José Cisneros, gran parte de lo que hoy nos caracteriza como esa nación diversa que es Colombia.

El festival internacional de coros “Un Mar de Voces” es un encuentro coral no competitivo que reúne los procesos corales pertenecientes al departamento del Atlántico, en donde comparten sus experiencias con grupos corales nacionales y agrupaciones invitadas internacionales. Además de realizar conciertos de gala y didácticos, se ofrecen espacios de capacitación a través de conversatorios y talleres para directores, coristas y público en general. Además el reconocimiento a la labor de un director coral de Colombia.

Una de las más grandes expresiones culturales que dejan entrever el acervo y las raíces costeñas, es El Sirenato; es una fiesta típica de gran repercusión entre los municipios cercanos. Allí es muy común la interpretación instrumental del tambor alegre, en ocasiones es el llamador para ejecutar los bullerengues, y la cumbia. Es un universo mágico y atrayente para toda persona que tenga la fortuna de apreciar la cadencia de ese ritmo.

Otra manifestación cultural de gran repercusión nacional es el Festival Internacional de Tunas; desde el 2011, la Fundación Puerto Colombia<sup>15</sup> en alianza con la Tuna Mayor Corazonista viene dando a conocer este género en todo el Atlántico. Desde entonces se han realizado 4 versiones de este festival, con la participación de agrupaciones provenientes de todo el territorio nacional y países como Puerto Rico, España y México. El evento se realiza anualmente en la plaza de Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, en el mes de octubre.

Atlantijazz desde 2011 la Fundación Puerto Colombia, en alianza con el grupo de investigación Sapiencia, Arte y Música SAM de la Universidad del Atlántico, han llevado a la plaza de Puerto Colombia el cierre del Festival de Jazz Atlantijazz, un evento académico que reúne lo mejor de las agrupaciones de este género en el país y la región, el cual también ofrece diversión para todo tipo de público con conciertos en vivo.

El municipio cuenta con 2 escenarios culturales, 10 grupos artísticos, 14 grupos folclóricos 4 grupos de danzas para realizar y fomentar la cultura dentro la población.

Artesanías. Parte de la economía del Atlántico la integra el trabajo manual que los artesanos y pescadores de Puerto Colombia desempeñan con gran creatividad y destreza, elaborando las más originales artesanías con materiales propios de la región.

---

<sup>15</sup> Fundación Puerto Colombia.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Puerto Colombia cuenta con una Asociación de Artesanos, cuyos trabajos son elaborados con recursos del medio, especialmente conchas marinas, maderas, cocos y hojas secas, los productos que más sobresalen son las cerámicas y cestería los cuales son promocionados a través de exposiciones. Existen además varios talleres de ebanistería y modistería organizados en forma de microempresas, creando fuentes de empleo y proyectando el comercio.

La relevancia histórica del municipio de Puerto Colombia a nivel nacional se explica por el desarrollo económico, social y de ingeniería que implicó su consolidación como terminal marítimo entre finales del siglo XIX y la primera mitad del XX. Las construcciones del Muelle de Puerto Colombia y de la vía férrea que lo conectaba con Barranquilla para el transporte de carga, fueron de fundamental importancia para el desarrollo del país durante las primeras cinco décadas del siglo XX. La explicación de esto se da, en primer lugar, por el hecho de que los dos grandes puertos que tuvieron relevancia estratégica hasta el siglo XVIII, el de Cartagena y el de Santa Marta, no la presentaron para el comercio moderno debido a la poca navegabilidad que ofrecían, particularmente por la sedimentación, y a la nula conexión que tenían con el Río Magdalena, principal arteria fluvial para el transporte de carga y de pasajeros entre las costas y el interior del país (Correa, J. 201216).

En segundo lugar, no fue hasta la construcción del puerto satélite en la bahía de Sabanilla (corregimiento de Puerto Colombia) y de la línea férrea que lo comunicó con la capital del Atlántico, Barranquilla, que esta última se erigió y transformó en el principal puerto de Colombia, pues a comienzos del siglo XIX los bancos de arena de Bocas de Ceniza impedían el paso de los buques desde el mar hacia Río Magdalena (Ibíd).

En la apertura al mercado mundial que experimentó el país a finales del siglo XIX, era fundamental contar con un puerto que redujera los tiempos y los costos del transporte (Zambrano, M. 2019)<sup>17</sup>. Así las cosas, la construcción de estas dos obras trajeron para Puerto Colombia, para Barranquilla y para Colombia importantes efectos sociales y económicos que no se hicieron esperar.

Con todo esto, el muelle fue considerado en su momento el segundo más largo del mundo, con 4.000 pies de longitud, así como el tercero de mayor calado en su categoría a nivel mundial. Ahora bien, el desarrollo de Puerto Colombia como puerto marítimo no solo implicó resultados a nivel económico y comercial, sino que también produjo un flujo migratorio del cual hoy en día todavía se aprecian consecuencias. Por el puerto ingresaron para la época las culturas árabes, que emigraron de sus países para no ser reclutados por el Imperio Otomano con el fin de engrosar las filas del ejército en el frente de Palestina; los libaneses, seguidos por palestinos y finalmente sirios, posteriormente llegarían judíos, italianos, y otras culturas que salieron de Europa huyendo de la Primera Guerra Mundial, pues buscaban nuevos horizontes y al ver el gran desarrollo de esta zona portuaria, se quedaron en nuestro país, para nutrir de mayor riqueza la cultura caribe.

Estos propósitos, son los que justamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional señala que deben ser cumplidos, cuando afirma:

<sup>16</sup> “El ferrocarril de bolívar y la consolidación del puerto de barranquilla (1865-1941)”. Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.º 26, primer semestre/2012, pp. 241-266.

<sup>17</sup> [Historia del Muelle de Puerto Colombia](http://zonacero.com/opinion/historia-del-muelle-de-puerto-colombia-132020). Columna de Opinión. Disponible en: <http://zonacero.com/opinion/historia-del-muelle-de-puerto-colombia-132020>





**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
**Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial**  
**Versión 2019**

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
**Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”**

*“(…) El propósito del nuevo régimen distrital pretende entonces fortalecer las entidades territoriales, robustecer la descentralización y mejorar su gestión a través de una legislación específica ... mediante el principio fundamental de descentralización y la autonomía de los entes territoriales, precisamente se les otorga a las entidades territoriales, en este caso a los distritos, la competencia de dirigir y auto administrar sus actividades e intereses con un mayor grado de independencia y responsabilidad, en aras de cumplir eficazmente con los fines esenciales del Estado (...)”<sup>1819</sup>*

Puerto Colombia, se proyecta como un distrito cultural, es necesario que se exponga cómo la formación de estas localidades y la asignación de su presupuesto, tendrá correlación con una visión de desarrollo en donde la cultura será un eje estratégico y se asumirá la protección del patrimonio cultural como uno de los principios centrales que justifican la categoría de distrito.

En cuanto a los procesos culturales, la Ley 1617 define también una serie de obligaciones que el Distrito deberá cumplir en esta materia. El artículo 5 de dicha ley, define que el distrito deberá promover la creación de asociaciones culturales como instancias de participación y veeduría. Aquí cabe destacar que actualmente, el municipio de Puerto Colombia con un Consejo Municipal de Cultura activo, que es una de las principales instancias de participación creadas por la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura. Sin embargo, no ha sido formulado el plan de trabajo del espacio de participación para la vigencia. A la fecha no se han implementado acciones de capacitación a los consejeros frente a su labor o responsabilidad en el marco de la participación ciudadana relacionada con las políticas culturales del orden municipal. Por ende, para el cumplimiento del fomento de estas instancias de participación deberá tenerse en cuenta como se enfrentará esta debilidad que se encuentra en el presente.

Asimismo, la exposición de motivos alude a la posibilidad de un mayor fomento y participación en Cultura a través de los Planes de Desarrollo sectoriales en dicha materia como uno de los principales beneficios enumerados. No obstante, es importante que, al contemplar la propuesta, se tenga en cuenta las obligaciones que la legislación y normativa actual con respecto a la protección, promoción y salvaguardia del patrimonio cultural que los distritos deben asumir.

Un Distrito que cuente con el calificativo de cultural debe propiciar un contexto cultural participativo y robusto, lo cual incluye el compromiso con la protección y salvaguardia del patrimonio cultural en todas sus expresiones. Las competencias con respecto al patrimonio cultural que deben asumir los Distritos, según el artículo 2.3.1.3. del Decreto 1080, son las siguientes:

*“A los distritos a través de la respectiva alcaldía distrital, de conformidad con el artículo 8° de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 1185 de 2008, les corresponde cumplir respecto de los BIC del ámbito distrital que declare o pretenda declarar como tales, competencias análogas a las señaladas en el numeral 1.2 y sus subnumerales de este artículo. También aplicarán dichas competencias respecto de los bienes declarados como monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos u otras denominaciones efectuadas por los concejos distritales o alcaldías, homologadas a SIC de conformidad con lo establecido en el artículo 4° la Ley 397 de 1997, modificado por artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, literal “b”. Del mismo modo compete, en coordinación con el respectivo Concejo Distrital, destinar los recursos que las leyes y los presupuestos correspondientes señalan para las acciones relativas al Patrimonio Cultural de la Nación en lo de su competencia”.*

<sup>18</sup> Corte Constitucional en Sentencia C-494 de 2015, MP. Alberto Rojas Ríos

<sup>19</sup> Ministerio del Interior.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Asimismo, deben cumplir con la obligación de conformar su Consejo Distrital de Patrimonio Cultural. Aunque se menciona que el otorgamiento de la categoría de distrito fortalecerá la memoria e identidad histórica, artística, etnológica y antropológica, no es claro cómo el distrito asumirá tanto las responsabilidades normativas y legislativas para poder generar este fomento asociado al patrimonio cultural y la diversidad cultural. No se tienen en cuenta estudios o líneas de base que sustenten el estado actual del patrimonio cultural. De igual manera, el municipio no ha adelantado inventarios de patrimonio cultural que den cuenta de cómo este elemento es un aspecto fundamental del desarrollo futuro de Puerto Colombia. Finalmente, en cuanto a la materia de patrimonio, debe tenerse claro que el municipio cuenta con un Plan Especial de Manejo y Protección para el Muelle de Puerto Colombia, aprobado mediante la resolución 1223 del 26 de junio de 2009. No se menciona como dicho plan, que es determinante de mayor jerarquía en el ordenamiento territorial, incidirá en la propuesta de ordenamiento territorial del Distrito.

De igual manera con los otros bienes de interés cultural del ámbito nacional el municipio de Puerto Colombia, que cuenta con esta declaratoria siguientes inmuebles con esta declaratoria:

Castillo de San Antonio de Salgar	Carrera 38 3B-53	Resolución 799 del 31 de julio de 1998
Estación del Ferrocarril Puerto Colombia	Zona Urbana	Decreto 746 del 24 de abril de 1996
Muelle de Puerto Colombia	Carrera 4 1E	Resolución 799 del 31 de julio de 1998

De igual forma, no se hace mención de otros procesos culturales como el Carnaval, las Fiestas Patronales, Festival Internacional de Coros, Festival de Tunas, procesos formativos en música, danza y teatro, entre otros y cómo estos harían parte de una proyección como distrito de carácter cultural. Se recomienda exponer la construcción de una visión integral en la cual la cultura sea factor de desarrollo del municipio, aclarando también cómo la cultura se articula con los ejes turísticos e históricos, que expone como sus atributos distritales.

Además, elevar como distrito frente al patrimonio cultural, requiere unas cargas administrativas adicionales como la obligación de crear el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural, encargado de proponer medidas para la regulación, manejo, administración y control de los bienes que forman parte del mencionado patrimonio, esto en los términos de la Ley 1617 de 2013.

De otro, lado la implicación en el campo cultural es la creación del consejo distrital de patrimonio cultural, que cumpliría las funciones homologas al Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, situación que de acuerdo a la estructura administrativa cuentan como órgano asesor al Consejo Departamental del Atlántico, situaciones que se verían reflejadas en el sistema nacional del patrimonio cultural de acuerdo con la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

no existe en la exposición de motivos el soporte de una visión de distrito en la que se integren los tres atributos de los cultural, turístico e histórico y suficiente claridad sobre los instrumentos, normativas y obligaciones que cómo distrito deberán asumir Puerto Colombia en cuanto a su patrimonio cultural, particularmente en relación con el PEMP del muelle y la creación y funcionamiento de instancias de participación y planificación en el sector cultural.

**6. ANÁLISIS FISCAL Y FINANCIERO:**

Análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

A continuación, se presenta un análisis del impacto fiscal para el Municipio de Puerto Colombia debido a las iniciativas legislativas que propenden por su conversión en Distrito Especial, de conformidad con la Ley 1617 de 2013.

**PRETENSIONES**

La DAF considera que, desde el punto de vista fiscal, es importante fijar la atención en los artículos 37, 40, 43, 48 y Parágrafo del Artículo 6, que versan sobre 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

En este sentido, las normas en mención generarían una presión de gasto, en especial de funcionamiento, probablemente en detrimento del gasto de inversión.

Ahora bien, para efectos de dimensionar el nivel de gasto que se generaría con la creación de un nuevo distrito es preciso realizar ejercicios de simulación respecto de las decisiones que cada concejo distrital pudiera tomar, puesto que la Ley 1617 de 2013 le otorga facultad para definir: i) el número de localidades; ii) el número de ediles (hasta 15) y; iii) la asignación salarial de los alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Para estimar el impacto fiscal se realizan los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- Se asumen 3 localidades, considerando el número actual de centros poblados con los que cuenta el Municipio de Puerto Colombia.
- Asignación básica mensual de los alcaldes locales equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente. Esto teniendo en cuenta el régimen que aplica en el Distrito Capital



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

de Bogotá (Acuerdo 199 de 2005), en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos (Asignación básica Nivel directivo - Grado 5).

- Alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.

- De conformidad con el Artículo 64° de la Ley 1617 de 2013, mínimo 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local.

Para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del Artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015.

- Honorarios de ediles por sesión equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre veinte (20), de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.

- Número de sesiones autorizadas al año: 140 (Artículo 48° Ley 1617 de 2013).

Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales (Artículo 60° Ley 1617 de 2013).

- Se determina el impacto fiscal<sup>3</sup> bajo dos escenarios que tienen en cuenta el número mínimo (9) y el máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad.

- Para fines de presentación, los resultados se expresan a precios del año 2018.

Bajo las anteriores consideraciones, se procede a realizar la estimación de impacto fiscal.

## CÁLCULO DE IMPACTO FISCAL

### 1. Remuneración de Alcaldes Locales:

Según el Decreto 995 de 2017 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de Categoría Cuarta<sup>4</sup> es de \$6.375.518, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) y las prestaciones sociales, totaliza al año \$177.531.031.

Así las cosas, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, así como las mismas contribuciones de nómina y prestaciones sociales, se estima un impacto fiscal anual de \$59 millones por localidad. Es decir, el impacto global para el Distrito por las 3 localidades sería de \$178 millones por vigencia fiscal.

### 2. Fondos de Desarrollo Local:

El artículo 64° de la Ley 1617 de 2013 establece que: “(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)”.

Al excluir de los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o Acuerdo Distrital, y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del concejo y la



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

personería (numerales 1 y 4 del Artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015), de acuerdo con información del Formulario Único Territorial, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los Fondos de Desarrollo Local por \$3.855 millones por año.

Sobre el punto, cabe advertir que el impacto estimado podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64° de la Ley 1617 de 2013, a saber: “[e]l concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados”.

**3. Honorarios de ediles mínimos a elegir en comunas (Localidades):**

Teniendo en cuenta honorarios de ediles por sesión equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20)<sup>5</sup>, un total de 140 sesiones al año<sup>6</sup> y aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales<sup>7</sup>, se estima que en un escenario en el cual se elijan 9 ediles por localidad, el impacto fiscal alcanzaría \$524 millones por vigencia, ante la conversión en Distrito Especial (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	14,9	402,5
Seguridad Social	3,2	85,3
Parafiscales	1,3	36,2
<b>Total</b>	<b>19,4</b>	<b>524,0</b>

*Fuente: Estimaciones DAF*

**4. Honorarios de ediles máximos a elegir en comunas (Localidades):**

Ahora bien, en un escenario en el cual se elijan 15 ediles por localidad (el máximo permitido), el impacto fiscal sumaría \$873 millones por vigencia fiscal (Cuadro 2).



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

**Cuadro 2**  
**Impacto fiscal máximo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	14,9	670,8
Seguridad Social	3,2	142,2
Parafiscales	1,3	60,4
<b>Total</b>	<b>19,4</b>	<b>873,3</b>

*Fuente: Estimaciones DAF*

**CONSIDERACIONES FINALES**

Cálculos de la DAF indican que, de convertirse en Distrito, se generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Puerto Colombia por valor de \$4.032 millones por vigencia fiscal (Cuadro 3), de manera que en un cuatrienio de gobierno el impacto ascendería a \$16.130 millones.

**Cuadro 3**  
**Impacto fiscal estimado por vigencia**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Impacto Fiscal	% del Total
1. Alcaldes Locales	177,9	4%
2. Fondo de Desarrollo Local	3.854,5	96%
<i>Honorarios Ediles Mínimo</i>	524,0	13%
<i>Honorarios Ediles Máximo</i>	873,3	22%
3. Otros (Asignaciones salariales corregidores, adecuación de infraestructura)	<i>Por cuantificar</i>	Ne
<b>Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)</b>	<b>4.032,4</b>	
<b>Total Impacto Fiscal Global por Localidad</b>	<b>1.344,1</b>	

*Fuente: Estimaciones DAF*

El impacto fiscal anual por localidad se calcula en \$1.344 millones. El 96% del impacto recaería en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local, monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 establece un máximo de participación del 30%.

De las anteriores estimaciones es preciso advertir que de la transferencia mínima del 10% a los Fondos de Desarrollo Local, entre el 14% y el 23% del total se destinaría a cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios de ediles, en detrimento de la inversión por parte de las localidades, que es la principal motivación de dicha transferencia.

El impacto fiscal implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio (entre \$702 y \$1.051 millones por vigencia fiscal – dependiendo el número de ediles elegidos), en razón de la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles (Cuadro 3).



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Adicional a estos nuevos gastos de funcionamiento que se generarían de manera inmediata, la conversión en Distrito conlleva nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales. El artículo 75 de la Ley 715 de 2001 establece que las competencias que asumirán los distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio asociadas a la inversión en otros sectores son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Puerto Colombia erigido en distrito deberá asumir, además de las competencias establecidas por el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia con el artículo 74 le correspondan.

Además, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del distrito, resultante de la configuración geográfica, paisajística y las condiciones ambientales, históricas y culturales, y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, el desarrollo de la vocación industrial y el fortalecimiento de la actividad portuaria, le corresponden al Distrito las atribuciones especiales y diferenciadas en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichos recursos y los bienes de uso público asociados. En consecuencia, e íntimamente ligado con la inversión en otros sectores, al distrito le corresponde según las características especiales que motivan su conformación como distrito:

**Referente al fomento y desarrollo del turismo:** la formulación del Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instrumento de planificación que guiará los proyectos de inversión correspondientes; participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo nacional; el diseño, coordinación y ejecución de los programas de mercadeo y promoción turística; la constitución de comités conformados con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico. Los distritos deberán establecer una autoridad distrital de turismo que controle y sancione las actividades de los prestadores de servicios turísticos. Además, asumirá el proceso de declaratoria de bienes, áreas o actividades como recursos turísticos y los correspondientes planes de reconstrucción, restauración y conservación cuando así lo ameriten, financiados con recursos del distrito.

Así, la conversión del municipio en Distrito Especial, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores turístico, y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exige la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios del distrito. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

Frente a las competencias en el **sector salud**, la decisión de otorgar la categoría de Distrito a un municipio, tendría impacto fiscal, pero principalmente institucional, que dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en Distrito.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como "Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones"*

**Cuadro 4**  
**Competencias Sector Salud**

Entidad Territorial/Competencia	Contratación y seguimiento del subsidio a la oferta	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o Cofinanciar el aseguramiento de la población pobre	Afiliación al SGSSS
Municipio	SI	NO	SI	SI	SI
Distrito Certificados	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: DAF

Tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, el municipio que se transforme en Distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existían, como la administración de la red pública en su territorio, llevar el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente; financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.

Desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de Distrito tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación, lo anterior de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la ley 715 de 2001.

Sin embargo, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo adicionado al artículo 45 referido, por el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007, "Los distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este".

En ese sentido, el distrito deberá atender lo previsto en el Decreto 2459 de 2015, compilado en el Decreto 780 de 2016, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001 y determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:

1. Presentar para aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
2. Formular, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales Estado, el Plan Bial de





**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012 y 1985 de 2013, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

Al respecto, la norma precisa que a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

- Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.
- Adelantar las acciones en cumplimiento de las disposiciones sobre el Sistema Único Habilitación, previstas en el Decreto 1011 de 2006 y la Resolución 2003 de 2014 o las normas que las modifiquen o sustituyan.
- Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud conforme a la Resolución 4015 de 2013, o normas que la modifiquen o sustituyan.
- Adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas Saneamiento y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013 y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normatividad correspondiente.

Si bien la entidad territorial deberá concurrir con la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social podrá tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

Finalmente, a partir de la expedición de la Ley 1955 de 2019, los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial, razón por la cual la coordinación que realice la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.

Frente a las competencias en materia **educativa y de alimentación escolar**, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Puerto Colombia, no tendría impacto fiscal dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

Finalmente, es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), se declaró la nulidad - por ser expedidos sin competencia - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían “*la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales*”. Por lo tanto, se sugiere especial atención respecto del posible análisis de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional sobre la Ley 1617 de 2013.

Análisis DNP – Subdirección de Descentralización y fortalecimiento Fiscal

A partir de la información de Operaciones Efectivas de Caja y los resultados del Índice de Desempeño Fiscal en los últimos años se pudo evidenciar que el municipio de Puerto Colombia se encuentra en la siguiente situación en términos fiscales:

- En el IDF el municipio ha tenido un resultado solvente ( $\geq 80$ ).
- En las últimas 10 vigencias revisadas el municipio ha cumplido con los límites de gasto de funcionamiento de la administración central definido en la Ley 617 de 2000.
- En cuanto al respaldo al servicio de la deuda, se observa que la proporción de los intereses y amortizaciones con relación a los ingresos disponibles ha sido inferior al 3%.
- La proporción de las transferencias de la Nación (SGP+SGR +otras) con relación al ingreso total ha estado en promedio en los últimos 5 años en alrededor del 33%. Lo que muestra que el municipio tiene una baja dependencia respecto a las transferencias del nivel nacional.
- La entidad muestra una alta capacidad de generación de recursos propios, en promedio en los últimos 5 años del total de ingresos corrientes, alrededor del 92.73% corresponden a ingresos tributarios.
- El gasto de inversión en el último año fue del 69.86%, en los últimos 5 años el promedio ha estado en alrededor del 78.51%. En promedio la entidad ha generado un ahorro corriente por encima del 50% frente a sus ingresos corrientes.

Año	GF / ICLD	SD / ID	SGP + SGR / IT	ITRIB / IC	GK / GT	AC / IC	IDF
2013	52,1	0	23,07	90,49	77,34	55,14	83,99
2014	46,16	0	35,28	92,12	80,34	60,18	83,62
2015	37,04	0	45,22	93,69	84,41	57,94	82,64
2016	35,34	0,12	39,52	94,05	80,6	53,51	81,42
2017	38,14	2,02	22,46	93,34	69,86	55,68	82,40



**SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT**  
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Ordenamiento Territorial  
Versión 2019

**PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO**

**ANEXO DE LA PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 10 de 2019 – SENADO**  
*Conversión del Municipio de Popayán como “Distrito Especial, Histórico y Turístico y se dictan otras disposiciones”*

A pesar de que el municipio presenta una buena situación en términos fiscales de acuerdo con la evaluación realizada a partir del IDF, es necesario tener claros los siguientes aspectos para conocer el impacto fiscal que podría tener la conversión a distrito sobre las finanzas municipales de Puerto Colombia:

1. Número de localidades
2. Asignación básica de los alcaldes locales (% del salario del alcalde del municipio). En el caso de Girardot al ser de segunda categoría, el límite máximo salarial del alcalde es de \$ 9.928.497. En Bogotá el porcentaje de asignación de los alcaldes locales es del 33,4% (Acuerdo 199 de 2005).
3. 10% de sus ingresos corrientes deben destinarse a Fondos de Desarrollo Local (art. 64 Ley 1617 de 2013).
4. Honorarios de los ediles por sesión (remuneración mensual del alcalde local dividido en 20 (art. 61 de la Ley 1617 de 2013).
5. Número de sesiones autorizadas por año: 140 (art. 48 Ley 1617 de 2013).

Aún sin tener claros estos aspectos, es importante llamar la atención al municipio sobre dos indicadores que podrían afectarse: autofinanciación del funcionamiento, que en caso de incumplimiento llevaría al municipio a entrar en un programa de saneamiento y su disminución del ahorro corriente, que a su vez disminuiría el gasto de inversión.

Asimismo, el municipio debería asumir nuevas competencias:

1. Promoción del desarrollo económico y social asociadas a la inversión en otros sectores (Art. 75 Ley 715 de 2001).
2. Competencias en salud en prestar servicios de salud no incluidos en el POS y administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio, en caso de pasar de ser un municipio certificado a un distrito, y si no es certificado, adicionalmente debería prestar servicios de salud a población pobre no asegurada (Decreto 780 de 2016). Asimismo, deben cumplir otras actividades:
  - Efectuar reporte de las Empresas Sociales del Estado (Decreto 2193 de 2005).
  - Acciones de cumplimiento sobre el Sistema Único de Habilitación (Decreto 1011 de 2006 y Resolución 2003 de 2014).
  - Elaborar Plan Financiero Territorial de Salud (Resolución 4015 de 2013).
  - Tomar acciones frente a las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto (Ley 1608 de 2013).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> DNP – Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal