



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

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”

INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA PONENCIA

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT¹ presenta a continuación la ponencia del 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 presenta un documento anexo que contiene los conceptos técnicos emitidos por las entidades que integran la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT y las entidades competentes en la materia, quienes emitieron pronunciamiento desarrollados a partir de los temas de su competencia.

Este concepto se emite considerando lo establecido en el Acuerdo COT Nro. 02 de 2014 *por el cual se expide el procedimiento interno para la emisión del concepto a que se refiere el numeral 2° del artículo 8° de la ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124° de la ley 1955 de 2019 “Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*.

Así como en el marco de las funciones técnicas establecidas para la Comisión de Ordenamiento Territorial y la Secretaría Técnica de la COT en la Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, reglamentada por el Decreto 3680 de 2011,² entre ellas, la de asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Cámara y Senado en la definición de políticas, desarrollos legislativos relativos a la organización del Estado.³

Atendiendo a lo indicado, el presente documento se ha estructurado de la siguiente manera:

- I. Introducción
- II. Antecedentes del Proyecto de Acto Legislativo Nro. 170 de 2019-C
- III. Justificación del autor del Proyecto de Acto Legislativo
- IV. Conveniencia del proyecto de ley
- V. Recomendaciones y conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El 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”*, consta de cuatro (4) artículos:

Artículo 1° Objeto. *Declarar al municipio de Popayán capital del departamento del Cauca, en Distrito Especial, Histórico y Turístico de Colombia.*

Artículo 2° Otorgamiento. *Otorga la categoría de Distrito Especial Histórico y Turístico de Colombia al municipio de Popayán.*

¹ La presente consolidación de concepto técnico se emite en cumplimiento a las funciones de la Secretaría Técnica de la COT, establecidas en el Artículo 6 numerales 1, 4 de la Ley 1454 de 2011 “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”; funciones Secretaría Técnica de la COT Artículo 7 numerales 3 y 8 del Decreto 3680 del 2011 y/o del Artículo 8 Numeral 2 Ley 1617 del 2013 “Régimen para Distritos Especiales” y numeral 3 artículo 1 Acuerdo 002 de 2014.

² Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.

³ Ley 1454 de 2011, artículo 6.



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

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 3º. Régimen Aplicable. El Distrito de Popayán se regirá y administrará conforme la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, y demás normas concordantes.

Artículo 4º Vigencia. Regirá a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NRO. 170 DE 2019-C

Julio 23. La H. S María del Rosario Guerra de la Espriella – Partido Centro Democrático, radica el 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 ante la Secretaria General del Senado de la República.*

Julio 23. El Secretario General del Senado – Dr. Gregorio Eljach Pacheco, remite el expediente al Presidente del Senado de conformidad con la disposiciones constitucionales y legales.

Agosto 15. El Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República – Dr. Guillermo León Giraldo, lo envía al Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República – Dr. Efraín José Cepeda Sarabia, solicitando el tramite pertinente para cumplir lo establecido en el artículo 8º de la Ley 1617 de 2013 numeral 2º, que hace referencia al concepto conjunto de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial y a la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional.

Agosto 16. La Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República envía a través de correo electrónico al Departamento Nacional de Planeación como Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, para análisis y emisión de proyecto de concepto por parte de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial **Nacional en el marco del numeral 2 del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013 modificado por el Artículo 124º de la Ley 1955 de 2019** “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Agosto 23. La Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial cumpliendo lo ordenado por la COT Senado y siguiendo el proceso establecido en la Ley 1617 de 2013 y el Acuerdo COT Nro. 02 de 2014, después de revisado el proyecto de ley y sus soportes (artículo 1º del Acuerdo COT Nro. 02 de 2014) y artículo 124 de la Ley 1955, evidencia que no reúne los requisitos establecidos por la ley, por lo cual y amparados en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015 se hace devolución de la petición mediante oficio 20194240507801 a la COT Senado, solicitando en el término de un (1) mes hacer llegar los soportes.

Octubre 16. La Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, envía a través de correo electrónico como soportes, oficio enviado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE con información de población de Popayán Censo 2018 y oficio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC con información de diligencia de deslinde.

Octubre 16. La Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional envía a través de correo electrónico la Ficha de Caracterización del Municipio, el Formato para Emisión de Concepto y el Proyecto de Ley a los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, conforme el Acuerdo COT Nro. 002 de 2014 y solicita en



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

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”

desarrollo de este mandato enviar concepto sustantivo. Adicionalmente, se invita a participar al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las direcciones técnicas de la Subdirección General Sectorial del DNP.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NRO. 170 DE 2019-C

El autor del Proyecto de ley menciona la pertinencia de la Ley, informando que Popayán ya había sido declarado “Distrito Especial, Ecoturístico, Histórico y Universitario” mediante el Acto Legislativo 2 de 2007, pero que la Corte Constitucional mediante el fallo C-033, artículos 1° y 2° lo declara “Inexequible” dado que el Congreso de la República viola el principio de “Consecutividad” al no someter a debate ni a votación la propuesta de convertir a varias ciudades en ese momento como distritos especiales.

Por lo anterior y aprovechando la oportunidad para que por vías legales, brindada a través de la Ley 1617 de 2013 – Régimen de Distritos Especiales, se le dé a Popayán la categoría de Distrito Histórico y Turístico, como referente de la cultura e historia de Colombia.

El proyecto de ley mediante la exposición de motivos justifica la ponencia con un recuento histórico sobre la fundación de Popayán y el auge minero y comercial que tuvo la ciudad con la llegada de los españoles, haciendo que fuera una de las ciudades más importantes durante el Virreinato de la Nueva Granada. Es la capital del Departamento del Cauca y cuenta con una población de **284.749 habitantes**.

Las principales actividades económicas del municipio se dan a través de la prestación de servicios sociales (38%), establecimientos financieros (17%), comercio, restaurantes y hoteles (16%), los principales cultivos permanentes son de caña panelera (44%), café (33%), plátano (10%) y transitorios quinua (71%) y frijol (28%).

El casco urbano es considerado uno de los más bellos atractivos turísticos de América Latina. Hace referencia a sus construcciones arquitectónicas de influencia española, a sus iglesias, museos, al puente del humilladero construido en 1783 y el parque Caldas. También a su famosa celebración religiosa para la semana santa, la cual ha sido declarada Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad. En el 2005 la UNESCO es nombrada parte de la Red de Ciudades Creativas en el campo de la Gastronomía.

Popayán ha sido cuna de grandes políticos, estadistas y pensadores. Uno de sus personajes más importantes es Tomás Cipriano de Mosquera, quien se desempeñó como presidente de la Nueva Granada 1845-1849; presidente de la Confederación Granadina 1861-1867; también José Hilario López, José María Obando, Víctor Mosquera Chau, Guillermo León Valencia, Sergio Arboleda, Francisco José de Caldas, entre otros.

Frente al marco constitucional y legal, el ponente hace referencia a la Constitución Política de Colombia, artículos 1°, 286, 287 y específicamente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, artículo 3° - **Principios rectores del ordenamiento territorial**, menciona los requisitos mínimos exigidos por el artículo 8° la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la ley 1955 de 2019 y hace referencia al potencial para el desarrollo del turismo de la ciudad de Popayán, además es ciudad capital de departamento y cuenta con el reconocimiento nacional e internacional, como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad desde el 2009 de la celebración de la semana santa, afirmando que cumple con los requisitos exigidos por ley.



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

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”

Además, hace mención al párrafo transitorio del artículo 124 de la ley 1955 de 2019.

(...) los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de creación; los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron.

IV. MIEMBROS CONSULTADOS DE LA COT:

Como se mencionó en los antecedentes, para emisión del presente concepto fueron consultadas las siguientes entidades por tener competencia en el proyecto de ley:

- 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

V. ENTIDADES INVITADAS

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

VI. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

A continuación, mostramos la siguiente tabla que indica las entidades consultadas para el análisis del Proyecto de Acto Legislativo y cuyo pronunciamiento fue favorable o no favorable. Adicional, y como parte integral de este documento se presenta un anexo (25 páginas) en el cual se encuentra un consolidado de cada concepto emitido por las respectivas entidades, sus recomendaciones, comentarios al articulado y conclusiones.

En la casilla de observaciones, se indica el pronunciamiento de algunas entidades que no fueron claras al decir **SI** o **NO**, sino que condicionaron su voto favorable solo si se cumplía antes alguna condición y otras entidades que se abstuvieron a dar voto favorable o no favorable y simplemente dieron sus recomendaciones.



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

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”

ENTIDAD	FAVORABLE	NO FAVORABLE	NO RESPONDE	OBSERVACIONES
Ministerio del Interior	1			
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo	1			
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1			Condicionante
Departamento Nacional de Planeación – Direcciones técnicas	1			
Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR	1			
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	1			
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca				No emite favorabilidad o no favorabilidad
Universidad del Bosque				No envió concepto
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1			
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1			
Ministerio de Cultura	1			
TOTAL VOTACIÓN	0	9		

Con base en los conceptos recibidos de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional y las entidades del Gobierno Nacional invitadas, el concepto que se someterá a votación ante sesión de la COT para la emisión del Acuerdo COT sobre la conveniencia o no, de la conversión del municipio de Girardot en Distrito es: **NO FAVORABLE.**

VII. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Del análisis realizado El 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”, como representantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional – COT en el marco de la ley 1454 de 2011, reglamentada por el Decreto 3680 de 2011, se sugiere a las Comisiones Especiales de Seguimiento a la Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, así como al autor de la iniciativa legislativa tener en cuenta los conceptos emitidos por las entidades del nivel nacional consultadas (que forman parte integral del presente documento).

Recomendaciones

- Atender las recomendaciones de las entidades de la Comisión de Ordenamiento Territorial y entidades invitadas como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Cultura, consolidadas en la Ponencia y el anexo del presente documento.
- Solicitar asesoría a las entidades competentes, respecto a los temas potenciales del municipio que justifican el proyecto de ley, para su posterior implementación en el territorio.
- En el marco de y respeto por la autonomía territorial, recomendar al alcalde y al concejo municipal de que de manera articulada se realicen los estudios requeridos en los temas administrativos, fiscales, financieros e institucionales, que permitan crear las condiciones de fortalezcan a la entidad territorial con el fin de asumir los retos y competencias que debe asumir al convertirse en Distrito Especial, Turístico y Cultural.



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

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”

- d) Se recomienda revisar el impacto fiscal que tendría el municipio al convertirse en distrito, teniendo en cuenta los cargos adicionales de funcionamiento que debería asumir en caso de ser aprobada la Ley. La pregunta es si ¿con los ingresos con los que cuentan permiten solventar estos gastos adicionales? Para esto es indispensable contar con el concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴
- e) El trámite que debe surtir es el establecido en la **LEY 1955 DE 2019 en Artículo 124. Requisitos para la creación de Distritos** que modificó el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, el cual indica en su numeral 6 Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales el cual no se evidencia.
- f) También tener en cuenta que si Popayán se proyecta como un distrito que tiene una incidencia histórica en los soportes patrimoniales se hace 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 lo histórico debe tener como referente lo cultura, uno de los ejes estratégicos es la protección del patrimonio cultural como uno de los principios centrales que justifican la categoría de distrito.
- g) Al elevar como distrito se debe tener en cuenta que 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.
- h) Es necesario que se evalúe cuáles son los impactos administrativos que conllevan cambiar de régimen municipal al distrital, el criterio no puede ser solo el potencial para lo histórico, lo turístico y la incidencia de lo cultural, puesto que, este criterio lo pueden cumplir la mayoría de territorios del país, se considera que las implicaciones administrativas y el manejo que hasta el momento se evidencian frente a lo histórico y la incidencia del patrimonio cultural en este contexto, no se resuelven con cambiar de categoría de ente territorial, sino una apuesta por adecuar su ordenamiento territorial, que cumpla con las determinantes culturales señaladas en la Ley 388 de 1997, que como consecuencia permita el desarrollo pleno y supla las falencias para la ejecución de proyectos turísticos incorporándose de manera activa en el área metropolitana, si el objetivo, es la consecución de recursos.
- i) Se reitera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está de acuerdo con la creación de Distritos, pero no con el ejercicio de Autoridad Ambiental, a menos que dichos entes territoriales cuenten con el requisito de un (1) millón de habitantes en su área urbana. Se sugiere que, si lo considera procedente, el distrito establezca una secretaría que asuma el cumplimiento de las funciones previstas en Ley 99 de 1993, artículo 65, que en ningún momento constituye ejercicio de “autoridad ambiental, pero si cumpliría funciones ambientales.
- j) Como quiera que en este momento el Distrito Especial no cumple con el requisito previsto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 (1 millón de habitantes) para asumir competencias de autoridad ambiental propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, no debe constituir establecimiento público alguno para tales fines. Lo anterior sin perjuicio de que, el Distrito si lo considera procedente, establezca una Secretaría que

⁴ DNP– Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional



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

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”

asuma el cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 65 de la ley 99 de 1993, que en ningún momento constituye ejercicio de “autoridad ambiental, pero si cumpliría funciones ambientales⁵.

- k) Es necesario que se evalúe cuáles son los impactos administrativos que conllevan cambiar de régimen municipal al distrital es el criterio no puede ser solo el potencial para el turismo y la cultura, puesto que, este criterio lo pueden cumplir la mayoría de territorios del país, se considera que las implicaciones administrativas y el manejo que hasta el momento se evidencian frente al manejo del patrimonio cultural, no se resuelven con cambiar de categoría de ente territorial, sino una apuesta por adecuar su ordenamiento territorial, que cumpla con las determinantes culturales señaladas en la Ley 388 de 1997, que como consecuencia permita el desarrollo pleno y supla las falencias para la ejecución de proyectos turísticos incorporándose de manera activa en el área metropolitana, si el objetivo, es la consecución de recursos.
- l) Se sugiere que para fortalecer el potencial histórico y cultural del municipio se identifiquen otras alternativas desde el Plan de Ordenamiento Territorial, pendiente de revisión y ajuste al componente general de largo plazo; y desde las figuras asociativas con municipios circunvecinos. Así como a través de trabajos articulados con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible