



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

El presente documento compila los pronunciamientos detallados de las entidades respecto al *Proyecto de Acto Legislativo Nro. 170 de 2019 – Cámara “Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural a la Ciudad de Girardot en el Departamento de Cundinamarca”* y se ha estructurado de la siguiente manera:

TABLA DE CONTENIDO

ENTIDADES CONSULTADAS MIEMBROS DE LA COT	2
ENTIDADES INVITADAS	2
PRINCIPALES TEMAS ANALIZADOS	2
1. JURISPRUDENCIA Y NORMATIVA	2
COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO	4
2. MANEJO AMBIENTAL	5
3. ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL	7
VISIÓN DE GIRARDOT DESDE EL ENFOQUE DEL SISTEMA DE CIUDADES	10
MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL	11
LIIMITES TERRITORIALES Y DILIGENCIA DE DESLINDE	13
4. DESARROLLO EMPRESARIAL Y EL SECTOR TURÍSTICO. (pde ajustar concepto)	14
5. INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE	16
6. FOMENTO Y PATRIMONIO CULTURAL	17
7. ANÁLISIS FISCAL Y FINANCIERO:	18
Análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:.....	18
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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

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

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 local¹. Igualmente, precisa 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 para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales”².

Es decir, 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 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.

¹ Corte constitucional en Sentencia C-506 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz

² Corte Constitucional en Sentencia C-937 de 2010 M.P Jorge Iván Palacio Palacio



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

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 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 cuáles puede el Congreso de la República sustraerse en el presente caso, ya que la creación del Distrito Turístico y Cultural de Girardot, pretende realizarse a través de **acto legislativo** modificatorio del artículo 356 de la Constitución Política Superior. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, se pretende erigir al municipio de Girardot (Cundinamarca) conforme sus características y condiciones especiales.

En el ordenamiento jurídico colombiano, los actos legislativos gozan de una jerarquía superior a las leyes ordinarias, puesto que sus artículos se integran directamente a la Constitución Política.

En virtud de lo anterior, la aprobación del acto legislativo que hace parte de este concepto permitiría que el municipio de Girardot se constituyera como Distrito Especial, Turístico y Cultural y que de esta manera se incluyera en los artículos 328 y 356 de la Constitución, sin que deba ser aprobado alguno de los requisitos establecidos en el artículo 124 de la ley 1955 de 2019.³

Llama la atención que en la parte motiva de la ponencia se indica: *“Al presente Acto Legislativo no le es aplicable los requisitos del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, pues de ser aprobada, la Ciudad de Girardot pasaría a ser Distrito Especial, turístico y Cultural reconocido por la Constitución Política sin necesitarse el cumplimiento de condiciones adicionales” ... No entendiéndose como, a partir de la expedición de la Ley 1617 de 2013 puedan coexistir distritos creados por la Constitución Política que no se encuentren cobijados por las condiciones previstas en la ley especial de distritos. Con otros distritos especiales creados mediante ley de la república, que si deban cumplir esta normativa.*

En ese orden de ideas, se genera una disyuntiva, incluso respecto de la obligación de contar con uno de los requisitos que insta el presente pronunciamiento como integrantes de la COT, como es, contar con un Concepto Previo y Favorable de esta Comisión.

Al margen de lo anterior, consideran que debe estudiarse con detenimiento si el municipio de Girardot cumple o no las condiciones señaladas en el artículo 8° de la ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la ley 1955 de 2019, dentro de las cuales el numeral 1° se refiere, entre otras, a contar con por lo menos 500.000 habitantes según certificación expedida, de acuerdo con el último censo realizado por el DANE. Hacen alusión a la sentencia del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018, en donde la certificación derivará de lo dispuesto por el Censo de 1985 adoptado mediante ley de la república.⁴

En relación con los requisitos técnicos sustanciales exigidos para decretar mediante ley, la conformación de nuevos distritos, se advierte que el municipio de Girardot no cumpliría con ninguna de las condiciones establecidas en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 modificadas por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019 para los casos de proyectos de ley.

³ DNP – Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial

⁴ 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

No obstante, y dadas las facultades de configuración legislativa del Congreso de la República como constituyente derivado, para modificar la Constitución Política, en el marco del trámite de acto legislativo por el cual se pretende ser creado el Distrito de Girardot se puede dotar de facultades e instrumentos legales, para cumplir con sus funciones como distrito turístico y así apoyar la prestación de servicios y promover el desarrollo integral de su territorio.⁵

COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO

Artículo 1⁶. Adiciónese un inciso al Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“La Ciudad de Girardot se organizará como Distrito Especial, Turístico y Cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios”.

Comentario. Facultad de configuración legislativa del Congreso de la República, como Constituyente Derivado, para adicionar el artículo 356 de la Constitución Política.

Artículo 1⁷. Adiciónese un inciso al Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“La Ciudad de Girardot se organizará como Distrito Especial, Turístico y Cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios”.

Artículo 2. Adiciónese un inciso al Artículo 328 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“La Ciudad de Girardot se organiza como Distrito Especial, Turístico y Cultural”

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, unos 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 se 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.

Artículo 3⁸. El Ministerio de Ambiente propone la inclusión de un párrafo.

⁵ Ministerio del Interior – Dirección de Gobierno y Gestión Territorial

⁶ Ministerio del Interior – Dirección de Gobierno y Gestión Territorial

⁷ CORPOCESAR

⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ve con preocupación que, al elevar a la categoría de Distrito al municipio de Girardot, departamento de Cundinamarca, se pierda el manejo integral del territorio que hoy está a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR- y que al producirse una fragmentación de funciones en cuanto a lo ambiental pueda perderse el enfoque y la eficiencia en la administración de los recursos naturales renovables. Se considera que la creación del Distrito de Girardot puede llegar a ser procedente, siempre y cuando se cumpla 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.

Título o epígrafe⁹: El epígrafe del proyecto de acto legislativo dice que “(...) se otorga la categoría de distrito especial, turístico y cultural a la ciudad de Girardot en el departamento de Cundinamarca.

Comentario: El proceso de creación de distritos se realiza para los municipios como entidades territoriales y no para ciudades.

Propuesta de redacción.

“Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial. Turístico y Cultural al municipio de Girardot en el Departamento de Cundinamarca”.

2. ASUNTOS AMBIENTALES

Desde la Ley 99 de 1993, artículo 63, el legislador previó algunos principios como la armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, que deben regir las funciones de las entidades territoriales (Distritos) y de la planificación ambiental. A su vez, en su artículo 65 otorga funciones específicas en materia ambiental a los entes territoriales (Distritos), sin que ello implique el ejercicio de autoridad ambiental; de igual forma prescribe en su artículo 68 un mandato expreso para los entes territoriales (Distritos), sobre la planificación ambiental de las entidades territoriales, mediante la cual ordena elaborar sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, **con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales** a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos. Es decir, la idea con este artículo es que tanto el Distrito como la CAR, cada uno en el marco de sus competencias, realicen sus aportes para que se haga una mejor gestión del componente ambiental; sin que dicha articulación implique el ejercicio de Autoridad Ambiental para el Distrito de Girardot.

Finalmente; el artículo 66 de la ley 99 de 1993 relacionado con los requisitos para que un Distrito ejerza la prerrogativa de Autoridad Ambiental, establece las competencias de los Grandes Centros Urbanos, cuya población urbana debe ser igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes y ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que sea

⁹ 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimiento y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación

En el artículo 78 de la ley 1617 de 2013, hace referencia a las “atribuciones especiales” de los distritos, en relación con diversas funciones y servicios a su cargo (servicios públicos, espacio público, desarrollo urbano y de infraestructura, preservación del patrimonio natural, etc) para promover el desarrollo integral (industrial, portuario, agropecuario, urbanístico, turístico, ecoturístico, cultural y ambiental, etc) de sus territorios y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, funciones que deben cumplirse de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Lo anterior, implica en materia ambiental, que “Los Distritos Especiales como sería el caso de Girardot, deben cumplir con las funciones previstas para éstos en el artículo 65 de la ley 99 de 1993, sin que ello implique atribución de competencias en materia de “Autoridad Ambiental” propias de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (artículo 31 Ley 99 de 1993) y de los Grandes Centros Urbanos (artículo 66 Ley 99 de 1993). Y el municipio deberá acreditar que su perímetro urbano cuenta con una población de un millón de habitantes ”¹⁰...”

La Constitución Política de Colombia en su artículo 287 otorga a las entidades territoriales el derecho a ejercer las competencias que le correspondan y administrar los recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En materia ambiental, el artículo 319 numeral 9, dispone que los concejos ejercerán la función de dictar las normas necesarias para el control, preservación, defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Mediante la ley 99 de 1993, mediante el artículo 65 establece atribuciones especiales a los municipios y distritos en materia ambiental, pero no señala en ninguno de sus numerales la función “expresa” ni “tácita” de Autoridad Ambiental. Funciones cuyo cumplimiento debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (artículo 63) y que deben ser ejercidas en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales.

La ley 1617 de 2013 prevé una serie de atribuciones en materia ambiental para los distritos en sus artículos 22, 78, 124 y 129 y establece que le son aplicables en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, además de la Constitución, la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, La Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley del Sistema Nacional Ambiental.

Es preciso indicar, que 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

¹⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

ser ejercidas en toda la jurisdicción, así como las rentas indicadas en la Ley 99 de 1993 para la financiación de las gestión ambiental, siendo la principal renta, la sobretasa o el porcentaje ambiental, que tienen 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 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, estará facultado para ejercer dentro del perímetro urbano del respectivo distrito, las mismas funciones de la Corporación Autónoma Regional, en cuanto a 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.

Reiteran su llamado de atención en cuanto al 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 sus funciones ambientales atribuidas en 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.

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 de Girardot**, se están enfocando hacia los asuntos de **turismo y cultura**. 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 jurisdicciones¹¹. 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 estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales"*.

¹¹ 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

Una vez revisada la documentación allegada por la Secretaría Técnica de la COT, se encuentra que la justificación del proyecto de Acto Legislativo no realiza consideraciones en materia de ordenamiento territorial, que motiven la necesidad de conversión del municipio en Distrito. 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. Por otra parte, desde el punto de vista físico espacial, la justificación del proyecto de ley no contiene algún análisis sobre los aspectos turístico o cultural, 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, y no es claro que sea tampoco exigible en el caso de conceptos para actos legislativos. Ya que el artículo 124 de la ley 1955 sólo tendría aplicabilidad en el caso de iniciativas de Proyecto de Ley (y no es claro si la tendría en el caso de iniciativas 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 2015¹²,
- 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)
- 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 Girardot, en el formulario de auto reporte gestión web de 2018 (DNP), la administración municipal indicó que el municipio cuenta con una modificación excepcional de norma urbanística del año 2011. Pero aún no reporta haber realizado una revisión y ajuste por vencimiento del componente de largo plazo del Acuerdo 029 de 2000, del Plan de Ordenamiento Territorial.

¹² 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

No obstante, lo anterior, en cuanto al seguimiento a la implementación del POT, el municipio reporta contar con un expediente municipal, según el cual se puede verificar un avance de implementación del POT vigente en un 80%. Valga mencionar en todo caso, que el municipio manifiesta no haber actualizado su expediente durante el año 2018, lo cual puede dificultar un seguimiento certero al porcentaje de avance en la implementación del POT.

Así mismo, como aspecto positivo, el municipio reporta contar con Estudios Básicos de Gestión del Riesgo en el marco del Decreto 1807 de 2014, (Compilado en el Decreto 1077 de 2015). Lo que le permite definir con mayor certeza la toma de decisiones de zonas expuestas amenaza y su nivel de vulnerabilidad, y acciones de mitigación o reubicación de población según el caso. No obstante, también reporta contar con cartografía en formato *.dwg, hecho que puede obstaculizar una georreferenciación adecuada de las áreas expuestas a los fenómenos amenazantes y las áreas vulnerables al riesgo y por tanto la calidad técnica de los estudios básicos de riesgo de desastres.

La falta de actualización de un instrumento fundamental como lo es el POT, puede afectar negativamente el ejercicio de planeación territorial del municipio en los siguientes temas:

- **Gestión del Riego de desastres:** Según el índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades (DNP- 2019) aproximadamente 3.017 Ha del municipio corresponden a áreas expuestas a fenómenos por remoción en masa, y 5.471 están expuestas a flujos torrenciales. Esto da como resultado que el 57 % del área del municipio está expuesta a las condiciones más críticas por estos fenómenos. Frente a lo anterior, el índice de capacidades del municipio para responder al riesgo es de 44.5, lo que lo ubica en el Grupo 4 del total de municipios del país.¹³ Esto significa que Girardot cuenta con buenas capacidades para la respuesta al riesgo. De esta forma la incorporación de los estudios básicos del Riego en el Plan de Ordenamiento Territorial y las correspondientes medidas de mitigación serán fundamentales para enfrentar el riesgo, además de contar con otros instrumentos como el Plan municipal de gestión de riesgo de desastres, la creación del Fondo municipal de riesgo, la generación de un esquema de protección financiera de infraestructura o áreas de cultivo, y otros instrumentos sectoriales.
- **Ecosistemas estratégicos:** El municipio cuenta con una superficie del 5% de ecosistemas estratégicos como humedales y áreas de bosque seco tropical (Humbold 2016, Tomado de Terridata 2019) . A pesar de que se trata de una pequeña área, la inclusión de herramientas de planeación para la misma, en el marco del POT, es importante para asegurar su conservación y/o uso sostenible.
- **Conflictos de usos del suelo por sobre utilización o subutilización:** en el caso de Girardot, según información IGAC 2012 (dispuesta en Terridata 2019), tan solo el 29.62% del área del municipio se encuentra en uso adecuado. El área restante presenta los siguientes tipos de conflictos: 21.42% por sobreutilización, 22,7 por subutilización, 18.8 por áreas pantanosas y 10.38 por obras civiles y urbanas¹⁴

¹³ El índice que se obtiene va de cero (0) a cien (100), siendo 100 el valor que representa las mayores capacidades. Con esta medición se indica la capacidades del municipio para gestionar el riesgo

¹⁴ Los datos municipales constituyen estimaciones hechas a partir de cartografía IGAC 1:100.000, por lo que las áreas municipales resultantes, pueden diferir de las áreas oficiales calculadas por el IGAC. Las diferencias en la extensión de la superficie pueden deberse a la presencia de nubes en donde no es posible determinar lo adecuado del uso del suelo.



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

- **Localización y distribución de vivienda:** según censo, DANE con proyecciones a 2018 (información tomada de Terridata, DNP, 2019), el déficit cuantitativo de vivienda del municipio es de 15% y el déficit cualitativo es de 7%. Si bien comparativamente se encuentra en mejores condiciones que otros municipios del país, una adecuado ejercicio de planeación en el POT puede ayudar en la localización de vivienda para cubrir el déficit, y en la definición de áreas sujetas a tratamiento de mejoramiento integral, para cualificar vivienda y espacios de soporte de esta.
- **Equipamientos de salud y educación.** La actualización del POT puede contribuir al sostenimiento e incremento de la cobertura en educación y salud, la cuales hoy día son del 91% y el 99% respectivamente. Ello, mediante la planeación de localización adecuada de equipamientos según las dinámica poblacional actual y proyectada.
- **Servicios públicos:** La actualización el POT contribuye a un adecuada planeación de las áreas de crecimiento y expansión del municipio garantizando la sostenibilidad en las coberturas de acueducto y alcantarillado las cuales hoy superan el 95% .

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 los aspectos fiscales, administrativos e institucionales, 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 el área rural y urbana, cantidad de población equilibra 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.

VISIÓN DE GIRARDOT DESDE EL ENFOQUE DEL SISTEMA DE CIUDADES¹⁵

Se reconoce el rol que desempeña el municipio para el desarrollo económico y productivo de la región, en términos de las relaciones funcionales que hay en el territorio y “*trascienden las delimitaciones político-administrativas (...) más allá de un municipio o departamento*”. Lo anterior resulta de vital importancia, en la medida que coincide con lo establecido en el marco de la Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia (Documento CONPES 3819 de 2014).

¹⁵ DNP – Dirección de Desarrollo Urbano



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

En particular, Girardot se identifica como nodo de una aglomeración urbana con los municipios de Ricaurte (Cundinamarca) y Flandes (Tolima). Lo anterior, dado que más del 10% de la población de estos municipios se desplaza por motivos laborales hacia el nodo, como se muestra a continuación:

Municipio de origen	Conmutación laboral hacia Girardot
Flandes	33,5%
Ricaurte	11,1%

Fuente: Censo DANE 2005.

Generalidades

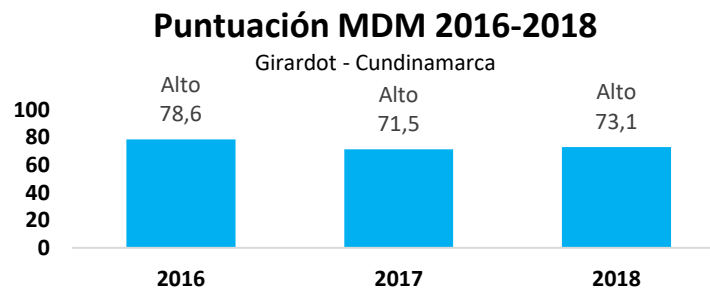
Hay un claro énfasis en el interés del municipio por apostar y fortalecer el turismo como dinamizador de su economía, por los beneficios que trae para la región en su conjunto.

Beneficios de la iniciativa

De forma general, se señalan las implicaciones que tiene para un municipio pasar a categorizarse como Distrito. No obstante, no se brinda información específica con respecto a los beneficios que esto traería para el caso de Girardot. En tal sentido, sería clave saber cuáles son las ventajas que identifica la entidad territorial y que motivan el proyecto de acto legislativo.

MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL

El municipio de Girardot 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 78,6 puntos en el año 2016 a 73,1 en 2018.



Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

Su puesto en el grupo de capacidades iniciales¹⁶ al que pertenece ha fluctuado entre 4 y 18, ubicándolo en el último año en la posición 13.

¹⁶ 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:



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

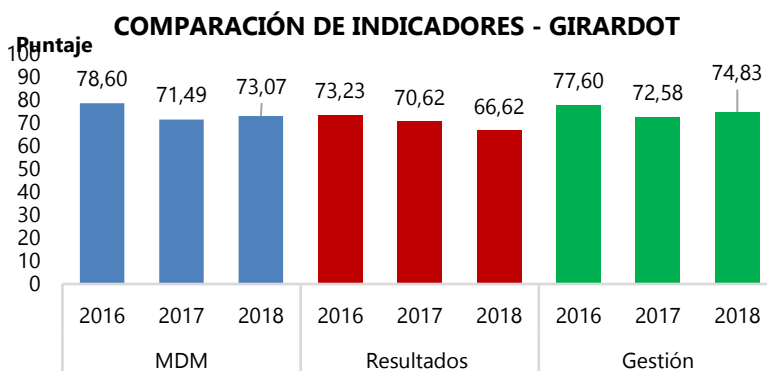
PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

Año		Puntaje	Posición en el grupo de capacidades	Cambio de posición
Inicial	2016	78,60	4 / 217	-
intermedia	2017	71,49	18 / 217	Disminuyó 14
Vigencia	2018	73,07	13 / 217	Aumentó 1

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, así como en las pruebas SABER, y cobertura de energía eléctrica rural.

2018	Mejor desempeño	Peor desempeño
1	Rendición de Cuentas 1,00	Hurtos x 10000 hab 109,91
2	Atención al ciudadano 1,00	Violencia Intrafamiliar x 10000 hab 28,55
3	Cobertura salud 1,00	Homicidios x 10000 hab 3,56
4	Uso de instrumentos OT	SABER 11 Matemáticas



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

	0,75	48,11
5	Cobertura internet	Cobertura eléctrica rural
	0,18	0,96

Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – DNP.

Coherencia entre la propuesta de articulado y documento técnico de justificación: El documento técnico aborda las temáticas referidas al potencial turístico de Girardot, y algunas relacionadas con elementos de valor cultural que atraen actividad turística; además enuncia los posibles beneficios derivados de la conversión en Distrito. Sin embargo no presenta un análisis de cuáles son los desafíos territoriales que justifican la conversión: por ejemplo, crecimiento poblacional (el municipio apenas supera los 100 mil habitantes); necesidades de descentralización en localidades, dadas las posibles complejidades de administración del territorio (el documento de justificación no evidencia que existan dificultades para administrar el territorio desde el nivel central de gobierno municipal, y que por tanto sea necesario descentralizar la administración).

Oportunidad: Se observa que las oportunidades que se vislumbran en materia de turismo bien podrían impulsarse sin necesidad de conversión del municipio en Distrito. Por ejemplo, mediante adecuados ejercicios de planeación que se pueden plasmar y ejecutar a través del Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal, o a través de la identificación y conformación de Esquemas Asociativos con municipios circunvecinos, o mediante estrategias coordinadas con el Departamento para el impulso al turismo. Así mismo accediendo a las fuentes de financiación de proyectos del Sistema General de Regalías para impulso a la actividad turística.

Por otra parte, con la conversión en Distrito, se adquieren nuevas responsabilidades como la conformación de localidades y elección de ediles y alcaldes locales. Estas responsabilidades pueden representar un impacto fiscal para el municipio (a ser estudiados con el MHCP), el cual es necesario proyectar en el marco fiscal de mediano plazo, para establecer si realmente es viable y conveniente la conversión. El documento de justificación del Proyecto de Acto legislativo no presenta ninguna consideración sobre el tema.

LIIMITES TERRITORIALES Y DILIGENCIA DE DESLINDE¹⁷

De la competencia misional del IGAC. Ley 1617 de 2013, artículo 10, 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 Girardot en el departamento de Cundinamarca:

¹⁷ 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

FECHA	NORMATIVIDAD	LÍMITE	OBSERVACIONES
31-07-1945	ORDENANZA No. 36	GIRARDOT - NARIÑO	Límite trazado según la descripción de la Ordenanza, en el Artículo 2, Literal a.
15-05-1950	DECRETO DEPARTAMENTAL No. 441	GIRARDOT - TOCAIMA	Límite trazado por la descripción contenida en el Decreto, en el Artículo 6, Literal e.
15-05-1950	DECRETO DEPARTAMENTAL No. 441	GIRARDOT - RICAURTE	Límite trazado por la descripción contenida en el Decreto, en el Artículo 7, Literal a.
05-08-1886	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886	COELLO (TOLIMA) - GIRARDOT (CUNDINAMARCA)	La Constitución Política de 1886 no describe los límites de los departamentos. Límite trazado por el río Magdalena.
05-08-1886	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886	FLANDES (TOLIMA) - GIRARDOT (CUNDINAMARCA)	La Constitución Política de 1886 no describe los límites de los departamentos. Límite trazado por el río Magdalena.

Fuente: GIT Fronteras y Límites de Entidades territoriales. IGAC

Conclusión de límites municipales Girardot, Cundinamarca

Se recomienda el proceso de deslinde para los límites con el departamento del Tolima, proceso definido mediante normatividad de acuerdo con la ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario 1170 de 2015.

De lo procedimental.

De acuerdo con el Artículo 124 de la ley 1955 de 2019 el municipio no se adjuntan soportes, en cuanto al requisito de presentar los resultados de diligencia de deslinde efectuada por el IGAC, se informa que en el archivo GIT de Fronteras y Límites de Entidades Territoriales no se encontró solicitud de deslinde de acuerdo con los términos establecidos en la ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.

Se recomienda precisar el mecanismo de articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial – POT vigente, adoptado mediante Acuerdo No. 29 de 2000. Se considera necesario revisar específicamente las implicaciones que tendría la creación de distrito en la visión y el modelo de ocupación propuesto y evaluar las implicaciones del POT vigente al dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas emanadas como competencia de los distritos en el artículo 29 de la LOOT.

4. DESARROLLO EMPRESARIAL Y EL SECTOR TURÍSTICO.

Considerando a la ciudad de Girardot como un espacio potencial de recreación para los bogotanos y las comunidades anexas, sería de consideración facilitar los mecanismos de gestión para incidir en el beneficio que se puede obtener de esta figura. Cabe mencionar el principio de conservación de la estructura ecológica de base como fuente de servicios ecosistémicos para el sostenimiento de las actividades derivadas de esta condición¹⁸.

¹⁸ Universidad El Bosque



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

De acuerdo con el Capítulo II Creación, funcionamiento y límites de los distritos, Artículos 8 Requisitos para la Creación de Distritos numeral 1 “Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)...” según reporte adjunto del DANE, Girardot cuenta con una población urbana de 103.846 y población rural 3.478.

Aunque la Alcaldía de Girardot tiene como una de sus funciones principales *“Coordinar e identificar acciones que contribuyan a la consolidación de un modelo de desarrollo local, a través de la implementación de proyectos que conlleven al impulso del sector turístico como vocación productiva del municipio, en donde se identifique efectivamente la capacidad del talento humano, para vincularlo al proceso de transformación productiva del municipio y su territorio, en un recinto armónico, equitativo, lo que será una acción permanente del gobierno municipal”*, y que cuenta con siete atractivos turísticos importantes como son el Embarcadero Turístico, El Puente Férreo, Parque de la Locomotora, La Iglesia de San Miguel Arcángel, Plaza de mercado, La Casona Comfacundi, importantes festividades entre ellas el Reinado Nacional del Turismo, debe fortalecer aún esta actividad económica.

Lo anterior en razón a que la mayoría del turismo que recibe la región es un turismo doméstico regional (Cundinamarca) más no nacional e internacional, como sucede con otros destinos turísticos de Colombia.

Es importante resaltar que el municipio de Girardot 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: Naturaleza - Ecoturismo - Senderos interpretativos y Cultural - Arquitectónico y Patrimonial; se encuentra en grupo o fase 2 de corredores cuya estructuración de la oferta en conjunto, es más acorde para la demanda doméstica.

Cabe resaltar que la actividad al interior de la Alcaldía es gestionada por una coordinación de Turismo.

No cuenta con la población exigida por la Ley 1617 de 2013, del régimen de distritos; tiene una Gobernanza débil al no contar con una secretaria u oficina de Turismo, que garantiza la asignación de recursos para el buen desarrollo de la actividad turística (cuentan con una coordinación de turismo). Adicionalmente los turistas que recibe la región son visitantes de la región, es un turismo doméstico regional (Cundinamarca) más no nacional e internacional

No obstante, este Ministerio continuará apoyando al municipio para la consolidación y fortalecimiento de este a través de sus programas, asistencias técnicas y con la estrategia de corredores turísticos de Colombia.

Adicionalmente trabajará con las nuevas administraciones locales, a través de sus nuevas Autoridades regionales de Turismo, en los encuentros regionales y a través de la mesa de turismo al interior de la Comisiones



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

Regionales de Turismo, fortaleciendo las competencias en aspectos como planificación turística, diseño de Producto Turístico, entre otras¹⁹.

5. INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE²⁰

Se sugiere que el Proyecto de Acto Legislativo realice una caracterización detallada del municipio y su situación actual y cómo la denominación de “Distrito Especial, Turístico y Cultural” podría beneficiar su proceso de desarrollo económico y social. Así pues, la inclusión de impactos esperados o estimados con la denominación de Girardot como Distrito Especial, Turístico y Cultural, esto con el fin de determinar su viabilidad, no solo desde el punto de vista participativo sino económico.

Se relaciona de manera más amplia a la detallada en el documento del proyecto de ley, la principal infraestructura con la que cuenta el municipio:

Nación. Agencia Nacional de Infraestructura:

- **Contrato de concesión 003-2014.** Girardot – Honda – Puerto Salgar. **En ejecución**
- **Contrato de concesión iniciativa privada. 002-2015.** Girardot – Ibagué – Cajamarca. **En ejecución**
- **Contrato de concesión 004-2016.** Ampliación a Tercer carril Doble calzada Bogotá- Girardot. **En ejecución**

Departamento de Cundinamarca:

- **Contrato de concesión 001-1996. Contrato de concesión 003-2014.** hía – Mosquera – Girardot y Ramal al municipio de Soacha (incluye Chía – Cota – Funza – Mosquera.- La Mesa – Anapoima – Tocaima – Girardot.

Departamento de Tolima:

- **Aeropuerto Santiago Vila** de propiedad de la Aeronáutica Civil. Sirve a la Ciudad Región de Girardot conformada por los municipios de Girardot, Flandes y Ricaurte, principalmente.

En tal sentido el proyecto de ley debería identificar esas potencialidades para cumplir el propósito justificado.

En materia de la atribución especial “infraestructura existente” y “Fortalecimiento Portuario”, relacionadas, no se presentan consideraciones ni recomendaciones, debido a que la solicitud no incluye la suficiente información para justificar la propuesta, ni los impactos esperados o estimados que tendría la conversión en Distrito.²¹

¹⁹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

²⁰ DNP – Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible

²¹ DNP – Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

6. FOMENTO Y PATRIMONIO CULTURAL

En términos de presentación formal en el marco de los requisitos mínimos exigidos por ley, los conceptos previos tanto del concejo municipal como de las comisiones especiales, marco legal exigidos por el Congreso de la República, para que una vez cumplidos los requisitos de la ley de distritos, a través de trámite de “proyectos de ley” se realice el cambio de municipio a distrito no se presentan como soportes a la iniciativa..

Ley que ha tenido diferentes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, se han señalado los criterios que el Congreso de la República debe tener en cuenta en el momento de discutir proyectos frente a la estructura territorial del estado, como es el caso de los distritos.

Respecto a la exposición de motivos para elevar a Girardot a la categoría de distrito, en la que se menciona constantemente beneficios como mayor presupuesto, autonomía en procesos de planificación y toma de decisiones, tener en cuenta los requisitos exigidos por ley. No obstante, es necesario que esto se sopesa con relación a las obligaciones que deben adquirir los municipios que pretenden llegar a la categoría de distrito, como lo señala el capítulo V, que se refiere a las localidades y define su división de acuerdo con características sociales de sus habitantes, homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico. Es necesario que se evalúe el sostenimiento de dicha estructura y se soporte su viabilidad de conformidad con el artículo 64 de la ley 1617 de 2013.

En este sentido, si Girardot se proyecta como distrito bajo el componente cultural, es necesario que se exponga la formación de estas localidades y la asignación de su presupuesto que tendrá correlación con una visión de desarrollo en donde la cultura será eje estratégico y se asumirá la protección del patrimonio cultural como uno de los principios centrales que justifican la categoría de distrito.

No se observa en el Proyecto 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. Es importante contemplar en la propuesta que se tienen en cuenta las obligaciones que la legislación y normativa actual definen 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*



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

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.*

Asimismo, deben cumplir con la obligación de conformar su Consejo Distrital de Patrimonio Cultural el cual debe realizar las siguientes funciones:

“A los Consejos Distritales Patrimonio Cultural corresponde emitir los conceptos previos y cumplir las funciones análogas para Consejo Nacional de Patrimonio Cultural que se establecen en Decreto o las normas que lo modifiquen o sustituyan, respecto de los bienes de competencia de los distritos”.

Aunque se menciona en el Proyecto de Acto Legislativo Que: “La Ciudad de Girardot se organizará como Distrito Especial, Turístico y Cultural. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

Y en su capítulo IV, **GENERALIDADES** indica los principales eventos culturales y turísticos que se llevan a cabo a lo largo del año, Pero la exposición de motivos y tampoco el articulado consideran los aspectos patrimoniales de la cultura, ni la organización del municipio para administrarlos y preservarlos con sostenibilidad financiera²²

Basado en la exposición de motivos, el municipio de Girardot posee un alto potencial turístico y cultural de gran importancia regional que es necesario fortalecer a partir de la aprobación del respectivo Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP, así como de la vinculación de la oferta turística con sus atractivos culturales.

Se recomienda fortalecer y consolidar la oferta cultural y turística del municipio en concordancia con las potencialidades regionales, que permita desarrollar procesos de ordenamiento que potencien la economía de la ciudad y la región. Para ello, es necesario un estudio más profundo que permita concluir que, configurarse como distrito es la opción de desarrollo que el municipio requiere, por encima de las otras figuras que la ley establece²³.

7. ANÁLISIS FISCAL Y FINANCIERO:

Análisis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

²² Ministerio de Cultura

²³ Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

Considera que no es necesario elevar al municipio de Girardot, del departamento de Cundinamarca, a la categoría de distrito mediante un acto legislativo, toda vez que ya existe un mecanismo legal para cumplir dicho propósito. Al respecto la exposición de motivos de la Ley 1617 de 2013²⁴ señaló:

“los distritos son erigidos entonces en la Constitución Política de 1991 como entidades territoriales diferentes de los municipios; el fin de la norma constitucional, al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político fiscal y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza, etc (...)”²⁵

Obligaciones del distrito:

La conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de sus competencias sectoriales.

Al respecto, el artículo 75 de la ley 715 de 2001²⁶ establece que las competencias que asumirían 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 correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, Girardot debería asumir, además de las competencias establecidas en el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001 le correspondan.

Igualmente, 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, lo siguiente:

Sector portuario y desarrollo industrial.

Debe (i) formular el 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, (ii) participar en la elaboración del plan sectorial de turismo nacional, (iii) el diseño, coordinación y ejecución de los programas de mercadeo y promoción turística, (iv) la constitución de comités conformados con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico. También debe considerarse que 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.

²⁴ “Por la cual se expide el Régimen de Distritos Especiales”

²⁵ Imprenta Nacional, Gaceta del Congreso No. 876 de 2011

²⁶ Por la cual se dictan las normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

Lo anterior, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirían **la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito**. Estas nuevas responsabilidades exigirían proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a esas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de esos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

Sector salud.

El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios no certificados, municipios certificados, distritos y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a; (i) la prestación de los servicios de salud a la población pobre no asegurada, (ii) la prestación de servicios no incluidos en el plan de beneficios (NO POS) de la población pobre asegurada en el régimen subsidiado, (iii) la administración de la red pública de prestación de servicios, (iv) la financiación del aseguramiento a la población pobre.

Competencias Sector Salud

Entidad Territorial/Competencia	Prestar servicios de salud a la población pobre no asegurada	Prestar servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios (NO POS) a la población pobre asegurada en el régimen subsidiado	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o Cofinanciar el aseguramiento de la población pobre
Municipio No Certificado	NO	NO	NO	SI	SI
Municipio Certificado	SI	NO	NO	SI	SI
Distrito	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: DAF- MHCP

La transformación de un municipio no certificado, sin ninguna competencia en la prestación y la administración de la red pública a Distrito con todas las competencias, tiene un impacto institucional apreciable. Incluso, el impacto de la transformación de un municipio certificado también es importante, si se tiene en cuenta que pasa de prestar servicios a la población pobre asegurada (NO POS) y a administrar la red pública de prestación que opera en su territorio. Frente a este tema es importante tener en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentó el impacto de transformación de un municipio en distrito, estableciendo que los distritos que se creen con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, deberán cumplir ciertos requisitos para asumir cabalmente sus competencias. Es decir que el municipio certificado o no tendría que adecuar su estructura



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

administrativa para atender procesos que no existían, como la administración de la red pública en su territorio y además, la realización de la auditoría continua de la facturación, los cuales garanticen la pertinencia del gasto y la contención del costo derivado a la prestación de servicios no incluidos en el plan de beneficios de la población pobre asegurada. O anterior, es relevante, porque la ausencia de control de las acciones derivadas de atención NO POS en los territorios ha generado desequilibrios financieros en los departamentos con el agravante que el **nuevo distrito no contará con recursos diferentes a los del componente de prestación de servicios de la participación de salud del Sistema General de Participaciones.**

Desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de Distrito tendrían las mismas competencias que los municipios y departamentos en cuanto a dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación (art. 45 Ley 715 de 2001). No obstante, los distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios en salud podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno y tendrán el plazo definido por este (art. 26 Ley 1176 de 2002²⁷. Igualmente, el Decreto 2459 de 2015²⁸, compilado en el Decreto 780 de 2015²⁹, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la ley 715 de 2001 y determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron así:

- i) Presentar para aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado (Art. 1° Ley 1450 de 2011 o aquellas que lo modifiquen o sustituyan).
- ii) 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 del Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, (Resoluciones 2514 de 2012 y 1985 de 2013 o las normas que la modifiquen o sustituyan). El Ministerio de Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en el aplicativo de Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud.

Si el Ministerio aprueba el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación de servicios en salud, de igual manera el decreto 2459 de 2015 establece las actividades que los distritos deberán desarrollar en cumplimiento de sus funciones.

Para el cumplimiento de las competencias de prestación de servicios el nuevo distrito podría contar con recursos adicionales provenientes de transferencias del sistema General de Participaciones – componente de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta; siempre y cuando cumpla con lo previsto en los decretos mencionados.

²⁷ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

²⁸ Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los Distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001

²⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

De otro lado, si bien, la entidad territorial debería concurrir con la financiación de 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 Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el ministerio, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

Sector educativo y de alimentación escolar

La decisión de otorgar la categoría de distrito 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 y distrito.

Requisitos como distrito:

Desde el punto de vista fiscal y conforme lo dispuesto en los artículos 6, 37, 40, 43, 48, 61 y 77 de la ley 1617 de 2013, pueden generar presión de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior, especialmente por: (i) la asignación salarial de alcaldes, (ii) el número y creación de localidades, (iii) el número, las sesiones y la remuneración de los ediles, y (iv) la creación de corregimientos y de asignaciones salariales a corregidores.

Con el fin de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo distrito de Girardot en los que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles, asignación salarial de alcaldes locales y creación de corregimientos y asignaciones salariales a corregidores. Adicionalmente, se otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito y se plantean los siguientes supuestos y aclaraciones:

Se asume que el número de localidades es igual al número de comunas con las que actualmente cuenta el municipio de Girardot (5 localidades).

La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica el distrito capital de Bogotá, en el cual los alcaldes tienen carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del nivel de directivo grado 5.

Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes de seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.

Mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del ar. 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015³⁰.

Los honorarios de ediles, que, por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20 de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la ley 1617 de 2013.

³⁰ Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1617 de 2013 y se adiciona un capítulo 2 al título 6 de la parte 6 del libro 2 del decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el art. 48 de la ley 1617 de 2013.

Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el art. 60 de la ley 1617 de 2013.

Bajo el supuesto de 5 localidades, se determina el impacto fiscal³¹ derivado de los ediles actualmente elegidos en comunas y corregimientos, además de aquellos que podían ser elegidos teniendo en cuenta el máximo de ediles por localidad (15).

Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2018.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (i) remuneración de alcaldes locales, (ii) asignación a los FDL, (iii) reconocimiento de honorarios de ediles locales y corregimientos, (iv) honorarios de nuevos ediles. El impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de honorarios descritos.

Remuneración de alcaldes locales

Según el Decreto 995 de 2017³², la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de Categoría Segunda³³ es de **\$9.500.954**, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional, totaliza al año **\$240.808.731** millones aproximadamente.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde de un municipio de categoría especial (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produciría un impacto fiscal anual de **\$80 millones** por localidad. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, habida cuenta que tiene 7 localidades, sería aproximadamente **de \$402 millones** por vigencia fiscal.

Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)³⁴

Al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o el acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, de acuerdo con la información del formulario Único Territorial³⁵ se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal **de \$ 4.481 millones** por año.

³¹ Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social

³² Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones

³³ Categoría correspondiente a la vigencia 2018 para el municipio de Girardot.

³⁴ Frente a los FDL es preciso advertir que el Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad, por ser expedidos sin competencia de los art. 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían “la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital d un fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales.

³⁵ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios 2017 con base en el deflactor del IPC.



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

Es importante aclarar, que este impacto podría ser significativamente mayor, teniendo en cuenta que el concejo distrital a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un 2% sin que la misma supere el total del 30% de los ingresos mencionados.

Honorarios de los actuales ediles locales y corregimientos

Se proyecta que los 28 miembros de las Juntas Administradoras Locales elegidos para las comunas en los comicios del 25 de octubre de 2015 (dato de referencia), generarían un impacto fiscal aproximado de **\$810 millones**.

Impacto fiscal por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	22,2	622,0
Seguridad Social	4,7	131,8
Parafiscales	2,0	56,0
Total	28,9	809,8

Fuente: Estimaciones DAF – MHCP

Conforme con la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los comicios del 25 de octubre de 2015, se eligieron un total de 4 ediles en los corregimientos pertenecientes al municipio de Girardot.

De esta manera, en virtud del principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la Constitución Política, de convertirse en Girardot en distrito, esa entidad territorial también debería pagar honorarios y realizar aportes a la seguridad social y parafiscales para el grupo de ediles mencionado, en cuyo caso el impacto fiscal estimado en **\$116 millones** por vigencia fiscal.

Impacto fiscal por vigencia - honorarios ediles corregimientos
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	22,2	88,9
Seguridad Social	4,7	18,8
Parafiscales	2,0	8,0
Total	28,9	115,7

Fuente: Estimaciones DAF- MHCP

Honorarios nuevos ediles



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

El Art. 43 de la ley 1617 de 2013, donde se contempla que "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación (...)", se calcula el impacto fiscal derivado de un escenario que tiene en cuenta el máximo de ediles permitidos por localidad, en este caso el permitido sería de 75 ediles, lo que se traduciría en un margen de aumento de 43 nuevos ediles. Este impacto, se estima **en \$1.244 millones** por vigencia fiscal.

Impacto fiscal por vigencia - honorarios nuevos ediles
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	22,2	955,2
Seguridad Social	4,7	202,5
Parafiscales	2,0	86,0
Total	28,9	1.243,6

Fuente: Estimaciones DAF- MHCP

Impacto Fiscal Global del Proyecto de Acto Legislativo

Se estima que le impacto fiscal global del Proyecto de Acto Legislativo, es decir la suma de los escenarios descritos, ascendería a **\$ 4.883 millones** por vigencia fiscal y por cuatrenio de Gobierno a **\$ 19.533**, el cual recaería sobre la administración central del nuevo distrito de Girardot, siendo el impacto anual por localidad de **\$ 977 millones**.

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

Concepto	Impacto Fiscal	% del Total
1. Alcaldes Locales	402,2	8%
2. Fondo de Desarrollo Local	4.481,1	92%
<i>a) Honorarios Ediles comunas</i>	809,8	17%
<i>b) Honorarios Ediles corregimientos</i>	115,7	2%
<i>d) Honorarios nuevos Ediles Localidades</i>	1.243,6	25%
<i>d) Inversión Localidades</i>	2.312,0	47%
3. Otros (Asignaciones salariales corregidores)	<i>Por cuantificar</i>	Ne
Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)	4.883,2	
Total Impacto Fiscal que implica Gasto de Funcionamiento (1+a+b+c)	2.571,2	
Total Impacto Fiscal Global por Localidad	976,6	

Fuente: Estimaciones DAF- MHCP

El 92% del impacto Fiscal global recaería en la participación mínima de los ingresos corrientes asignados a los FDL (10%), monto que podría incrementarse debido a que la ley 1617 de 2013 determina un máximo de participaciones del 30%. El mencionado impacto fiscal implicaría presiones sobre la estructura de gastos 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

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como "Distrito Especial, Turístico y Cultural"

funcionamiento de la entidad territorial equivalentes a **\$4.883 millones** por vigencia fiscal, derivados de la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles, en detrimento de a inversión del distrito. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el mismo podría incrementarse en un escenario de 15 ediles por localidad.

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 Girardot se encuentra en la siguiente situación en términos fiscales:

En el IDF el municipio ha tenido un resultado sostenible (>70).

En todas las 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 18%.

La proporción de las transferencias de la Nación (SGP+SGR +otras) con relación al ingreso total está alrededor de la mitad. Lo que muestra que el municipio tiene una dependencia importante de las transferencias del nivel nacional.

La generación de recursos propios muestra buenos resultados, ya que, del total de ingresos corrientes, alrededor del 85% corresponden a ingresos tributarios.

El gasto de inversión está cercano al 80% del gasto total su ahorro corriente está por encima del 50%.

Año	GF / ICLD	SD / ID	SGP + SGR / IT	ITRIB / IC	GK / GT	AC / IC	IDF
2012	63.16	12.1	49.14	78.92	74.29	44.19	73.55
2013	42.85	17.75	50.61	80.21	83.17	51.74	75.17
2014	54.28	17.29	46.52	81.16	82.1	57.45	76.76
2015	43.41	14.71	48.36	82.36	82.13	56.06	76.93
2016	42.96	13.65	49.63	85.66	74.33	38.51	72.54
2017	47.35	17.82	50.38	85.34	80.15	54.9	75.36

A pesar de que el municipio presenta una buena situación en términos fiscales de acuerdo con la evaluación realizada a partir del Índice de Desempeño Fiscal - 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 Girardot:

Número de localidades

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).

10% de sus ingresos corrientes deben destinarse a Fondos de Desarrollo Local (art. 64 Ley 1617 de 2013).



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

PONENCIA - DOCUMENTO ANEXO

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO LEY Nro. 170 de 2019 – CÁMARA
Conversión del Municipio de Girardot - Cundinamarca como “Distrito Especial, Turístico y Cultural”

Honorarios de los ediles por sesión (remuneración mensual del alcalde local dividido en 20 (art. 61 de la Ley 1617 de 2013).

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: (i) autofinanciación del funcionamiento, que en caso de incumplimiento llevaría al municipio a entrar en un programa de saneamiento y (ii) su disminución del ahorro corriente, que a su vez disminuiría el gasto de inversión.

Asimismo, el municipio debería asumir nuevas competencias:

Promoción del desarrollo económico y social asociadas a la inversión en otros sectores (Art. 75 Ley 715 de 2001).

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).

Y 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).³⁶

³⁶ DNP – DDDR - Subdirección de Descentralización y Desarrollo Fiscal