



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. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO,
ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO**

ANEXO

V. RESUMEN EJECUTIVO DE LOS CONCEPTOS SUSTANTIVOS ENVIADOS POR LAS ENTIDADES CONSULTADAS.

En esta sección presentamos las entidades consultadas para dar concepto sustantivo y sus justificaciones técnicas.

JUSTIFICACIONES TÉCNICAS

Importante resaltar que en todos los conceptos recibidos se hace referencia a la normatividad sobre Distritos y las competencias desde cada sector.

1) **MINISTERIO DEL INTERIOR.** Dr. Fabio Augusto Parra, Director de Gobierno y Gestión Territorial.

La categorización en distrito se reserva para municipios con considerable influencia regional o subregional y que por sus características y particularidades geográficas, potencial económico, cultural, infraestructura local, estructura institucional y realidades ambientales especiales requieren de condiciones diferentes y especiales para generar una mayor integración territorial a efecto de poder impulsar un mayor desarrollo regional. De acuerdo con la documentación aportada, se pretende erigir al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo, teniendo en cuenta las siguientes características y condiciones especiales:

Biodiverso. La exposición de motivos resalta el hecho de que es el epicentro de la región de la Orinoquía y cuenta con reservas ecológicas como las serranías de La Macarena y Chiribiquete, yacimientos de diversos minerales, ecosistemas estratégicos, grandes reservas acuíferas, diversidad de flora y fauna que constituyen el sustento para buscar un tratamiento especial que permita preservar dicha biodiversidad y el medio ambiente mediante la categorización como distrito.

Ecoturístico. La existencia de una gran diversidad de fauna, flora e importantes ríos navegables, constituye un atractivo para el desarrollo de actividades turísticas, máxime si se tiene en cuenta que al promoverse como distrito ecoturístico se podría contar con fuentes de financiación para recuperar la navegabilidad del río Meta y las carreteras Puerto Gaitán - Puerto Carreño, proyectos estos que pueden generar un mayor desarrollo de la



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

actividad turística no solo para el Meta sino también para la región de la Orinoquia y en especial para Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada. las obras de modernización de la vía Bogotá – Villavicencio han generado mayor afluencia de turistas a los sitios de descanso y de interés ecológico no solo a esta ciudad sino también a Acacías, Cumaral, Restrepo, Puerto López, Puerto Gaitán y Cáqueza, por lo que para atender dicha demanda ya la ciudad cuenta con la infraestructura hotelera necesaria proceso que ha venido liderando COTELCO. Las actividades ecoturísticas son propicias en la región toda vez que las condiciones geográficas y los sistemas estratégicos ambientales así lo permiten, por lo que ha venido creciendo la demanda de servicios de hospedaje, de tours y de transporte terrestre y fluvial. Esta caracterización dinamizaría aún más la demanda de bienes y servicios turísticos, permitiría ampliar las zonas francas de servicios turísticos y generar más empleo, promover emprendimientos y mayor desarrollo social, económico y ambientalmente sostenible.

Agroindustrial. Es gran productor de palma de aceite, caña de azúcar, plátano, algodón, café, cítricos, frutales, y otra variedad de productos agrícolas, pero, además, es un gran productor de alimentos y bebidas manufacturadas siendo una verdadera despensa desde la cual se surte no solo a la región de la Orinoquia sino también a la capital del país. Estas actividades de transformación de productos agropecuarios, así como la ganadería intensiva, la pesca y la silvicultura han generado para el departamento un aumento del Producto Interno Bruto - PIB en la última década, pasando del 5,8 % en el 2015 al 15% en el 2017 (DANE), se ha presentado un crecimiento del 9,2 %, pero sobresale que dicha producción agroindustrial está concentrada principalmente en la ciudad de Villavicencio, lo que la convierte en el motor del desarrollo regional. Adicionalmente, cuenta con una gran producción ganadera, así como con fábricas de muebles, de calzado, de reparación de vehículos automotores, de confecciones y de producción de telas y ropa, de ladrillos y de transformación de alimentos, siendo el líder en la región. La gran participación en la producción minera que para el caso de la región significa tener el PIB superior al nacional (\$19.600.000 en 2016, frente a \$13.700.000 (DANE), constituye una ventaja competitiva que posiciona a esta ciudad como el centro de mayor desarrollo de la región y por ende en el eje articulador de una mejor organización político-administrativa.

Y como capital del departamento del Meta es el epicentro de la mayor producción de hidrocarburos del país, así mismo, de la producción de caña de azúcar, palma de aceite, arroz, plátano, algodón, café, cítricos, lo que lo convierte en un eje para la producción minera, agropecuaria, agroindustrial, forestal y por ello la biodiversidad que permite este tipo de producción debe ser manejada con criterios de sostenibilidad.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Educativo. Como ciudad núcleo de la Orinoquia, tiene los centros universitarios más importantes de la región, : Universidad Antonio Nariño, Universidad Santo Tomas, Universidad Libre, Universidad Nacional de Colombia, Corporación Universitaria de Colombia, Corporación Universitaria del Meta, Uniminuto, Universidad de los Llanos, Centro de Investigación y Consultoría Administrativa F-CIDCA, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Universidad de la Costa, Ecapetrol, Fundación San Martín, Corporación Autónoma de Nariño – AUNAR, Corporación Unificada Nacional de Educación, Corporación Universitaria de Educación. Se ha convertido en epicentro universitario de la región oriental, en sus centros académicos se imparte preparación profesional a estudiantes que convergen de todos los puntos de la Orinoquia, quienes ya no deben desplazarse hasta Bogotá.

2) **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.** Dra. Sandra Marcela Murcia Mora. Directora de Espacio Urbano y Territorial.

Entre las ciudades de Colombia, Villavicencio es una de las más jóvenes, fundada en 1840, mientras la mayoría fueron fundadas durante la gesta colonizadora -primera mitad del siglo XVI. Situada la mayor parte de la ciudad en el área plan del piedemonte llanero, se encuentra en una topografía de transición entre la zona andina -cordillera oriental- y la planicie de los llanos orientales. Como municipio, es más grande en extensión que el promedio nacional y sobre todo de los municipios de la zona andina y del litoral atlántico donde el tamaño suele ser inferior al promedio, pero, a la vez, es inferior al tamaño de la mayoría de los municipios de la Orinoquia y la Amazonía cuyos territorios presentan muy bajas densidades de población y bajos niveles de desarrollo económico.

De acuerdo con datos de síntesis del POT¹, tiene una superficie aprox. de 1.300 Km², la altura de la ciudad oscila entre 250 y 467 m.s.n.m, temperatura promedio de 27°C y un área desarrollada de 2861 Has, un área de expansión de 3.346 Has; aun así reconoce que “hoy tienen barrios, conjuntos cerrados y proyectos de vivienda que no hacen parte de la planeación del territorio, como resultado del patrón desordenado de crecimiento urbano”; el área urbana se divide para efectos administrativos en ocho (8) comunas y se registran 446 barrios de los cuales 319 son informales; hay incumplimiento en la aplicación del POT, falta de seguimiento y control social de la ciudadanía; de 27 asentamientos informales existentes en 1989 se pasó a 319 en 2012; es el segundo receptor de desplazamiento

¹ Alcaldía de Villavicencio-Secretaría de Planeación, Síntesis Diagnóstica del Plan de Ordenamiento Territorial (Norte, 2013)



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

forzado del país, aprox. 74.000 personas; no hay política de espacio público; el flujo de carga es unidireccional hacia Bogotá y el 90.3% se da a través de la vía Bogotá-Villavicencio; es la cuarta terminal terrestre del país en movilización de pasajeros después de Bogotá, Medellín y Cali. Por lo anterior, es la capital del desarrollo regional de los llanos y la articuladora de la Amazonía. El flujo de pasajeros, en aumento, es el resultado de la interacción en la actividad económica entre Bogotá y los llanos y del atractivo al turismo de fin de semana y de temporada para la población del altiplano cundiboyacense, convirtiendo a la ciudad y su área de influencia inmediata en una localidad privilegiada, las sociedades comerciales constituidas alrededor de la actividad de restaurantes y hoteles creció ininterrumpidamente en el período 2004-2011 de 1.609 a 4.388 sociedades constituidas,. La distancia por carretera a Bogotá, el principal mercado de lo que se produce en Villavicencio y la Orinoquia, dependiendo de los puntos de referencia, está entre 86 y 113 Km con un tiempo de recorrido aprox.de 2:00 – 2:30 horas, sin incluir “la última milla”. Sin embargo, la distancia económica ha venido disminuyendo en las últimas décadas; lo cual redundo en un mercado expedito para las mercaderías llaneras como en la disminución de los precios relativos para el consumidor bogotano. Lo anterior, hace que sea un sitio óptimo para localizar industrias con pérdida de peso en su proceso productivo, y para localizar servicios de. El pujante dinamismo de las ciudades del piedemonte llanero privilegia a Villavicencio como la principal ciudad del extenso territorio hacia el oriente de la cordillera oriental. Las proyecciones del población (DANE) por municipio y por área para el período 2005-2020 ponen a la ciudad con 503.407 habitantes para el 2019, en la cabeza de la red urbana amaz-orinocense seguida de lejos por Florencia con 163.082, Yopal con 137.174 y Arauca con 81.245,, se destaca como una de las ciudades de mayor crecimiento en el país ya que duplicó su población en el último cuarto de siglo alcanzando coberturas en servicios públicos cercanas a la universidad, lo cual habla muy bien de su capacidad administrativa e institucional para afrontar los retos de crecimiento acelerado.

Desde el punto de vista del ordenamiento funcional, se destaca como la principal ciudad que articula a la Orinoquia y la Amazonia con Bogotá (Ministerio de Desarrollo, 1990 y Misión del Sistema de Ciudades del DNP, 2013) comparte muchas de las características que tienen Cartagena, Pasto, Popayán, Pereira, Armenia, Manizales, Tunja, Cúcuta, Neiva, Santa Marta e Ibagué, pertenecientes al grupo de centros regionales principales, en el tercer orden jerárquico de la red urbana, luego de la metrópoli nacional- Bogotá- y de las 4 metrópolis regionales – Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Según la Misión del Sistema de Ciudades del DNP (2014), junto con Restrepo conforman una aglomeración de cerca de medio millón de habitantes y es, además, capital de departamento; por su cercanía



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

con Bogotá y su condición de puerta de entrada a la Orinoquia, es un importante centro de servicios regionales clasificada como una ciudad grande y joven. En la evaluación económica, es dentro de 12 grandes ciudades seleccionadas, la de menor productividad y menor tamaño de establecimiento promedio y la tercera ciudad con menor número de sectores en industria transable de alta productividad. Uno de los mayores inconvenientes es la elevada tasa de informalidad presente en el mercado urbano y regional del área influida de la ciudad. Presenta grandes oportunidades en materia de crecimiento y desarrollo económico, puede orientar sus esfuerzos al crecimiento de su economía y también al mejoramiento del bienestar de su población. Puede, con bajas inversiones relativas, escalar en menos tiempo y con mayor facilidad que las situadas por encima del promedio; la relativa abundancia de mano de obra puede contribuir a dicho incremento si se logran mejoras en la educación, tanto en cobertura como en calidad y si se logran mejoras en la formalización del empleo.

La situación social presenta algunos grupos de población con elevado grado de vulnerabilidad, especialmente desplazados, entre los cuales se pueden diferenciar dos grandes grupos: los desplazados internos por los problemas asociados con narcotráfico y violencia y un segundo grupo, conformado más recientemente por la llegada de desplazados desde Venezuela; la situación de este último grupo es compartida con las grandes ciudades colombianas y ha venido siendo objeto de estudio y diseño de soluciones por parte del Gobierno nacional, la comunidad internacional y la Asociación de Ciudades Capitales. De acuerdo con la información de la Síntesis Diagnóstica del CORTE, tiene una base hotelera significativa, un buen número de buenos restaurantes distribuidos en el área urbana, sus alrededores y municipios cercanos, además de localizar una variedad de atractivos que le permiten ofertar servicios regionales de diversa índole manteniéndolo como base para el desplazamiento de turistas. Las autoridades regionales y locales tienen grandes esperanzas en el desarrollo de esta actividad, lo cual requiere esfuerzos significativos en el ordenamiento local y regional para potenciar las ventajas comparativas y competitivas, hasta el momento muestran un desarrollo desordenado y sin visión regional. Es ciudad de Departamento y no se encuentra dentro del listado de municipios fronterizos que incluye 77 municipios con frontera terrestre.

- 3) **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.** Dr. Luis Alfonso Sierra Castro.
Coordinador Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial – SINA



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

De acuerdo con la normatividad vigente, el legislador consideró que los Distritos en la elaboración de sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, deben trabajar con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones, teniendo en cuenta que los temas de naturaleza ambiental deben ser vistos de manera integral, como un todo y no fraccionado. 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 Villavicencio.

Lo anterior implica que los “Distritos Especiales” como sería el caso de Villavicencio, deben cumplir con las funciones previstas en 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 y de los Grandes Centros Urbanos (artículo 66 Ley 99 de 1993).

COMENTARIOS AL ARTICULADO. Art. 3°. Se propone la inclusión de un párrafo. El Ministerio, ve con preocupación que, al elevar a la categoría de Distrito a Villavicencio, se pierda el manejo integral del territorio que hoy está a cargo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena – CORMACARENA - y que al producirse una fragmentación de funciones pueda perderse el enfoque y la eficiencia en la administración de los recursos naturales renovables. La figura que se pretende crear, debe contar con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes; requisito que no cumple el municipio de Villavicencio.

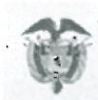
Propuesta: Párrafo: Con relación al ejercicio de funciones como autoridad ambiental, esta se ejercerá previo cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 99 de 1993, en especial los definidos en el artículo 66.

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

4) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

a. **DIRECCIÓN DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO EMPRESARIAL.** Dr. Juan Sebastian Robledo
– Director

Dadas las competencias de la Dirección el concepto se centra en el potencial turístico, sin embargo en la exposición de motivos ni el articulado del proyecto incluyen información suficiente que sustente la vocación ecoturística. Resalta las potencialidades de la región más no las del municipio quien presenta la solicitud.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

b. **DNP – DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL.** Dra. María Olga Peña Mariño – Directora
El proyecto propende por el desarrollo agroindustrial del municipio, destacando la importancia que tiene para la región y el país, el fomento de cultivos como arroz, maíz, soya, palma de aceite, plátano, algodón, café, cítricos, entre otros.

La iniciativa se articula con propuestas incluidas en el PND 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, en donde existe un compromiso del Gobierno nacional para alcanzar la equidad, mejorando las condiciones socioeconómicas de los habitantes rurales de la región de la Orinoquia.

c. **DNP – SUBDIRECCIÓN DE EDUCACIÓN,** Dra. Ximena Pardo Peña – Subdirectora
Con base en el Art. 1° del proyecto de ley (objetivo), el municipio cuenta con la Secretaría de Educación certificada, lo cual en virtud de la Ley 715 de 2001, esta tiene asignadas las competencias para administrar el servicio educativo (Art. 6°, capítulo II, Título II), por tanto, el municipio cuenta con la dotación de instrumentos legales para cumplir con sus funciones y prestar el servicio a su cargo. Mediante la Ley 30 de 1992 se organiza el servicio público de la educación superior y se determina que administración del servicio le corresponde directamente a las instituciones que cuenten con el reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional, entidad que deberá asumir las funciones de inspección y vigilancia en garantía de la calidad del servicio, en cuanto al régimen financiero de las Universidades de carácter estatal u oficiales, esta ley establece en sus art. 86 y 87 que deberán ser girados directamente a estas instituciones.

d. **DNP – SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL,** Dra. Alejandra Sánchez Abril – Subdirectora

No se encuentra una argumentación específica que justifique la denominación de Distrito “Biodiverso”, ya que se hace referencia a los grandes atributos de la región de la Orinoquia y la Altillanura, pero no se exponen los atributos específicos para el Departamento del Meta y la ciudad de Villavicencio. Se hacen extensas referencias al amplio desarrollo intensivo de la agroindustria, industria, ganadería, minería y la extracción de hidrocarburos que parecen soportar de mejor manera el potencial como “Distrito Agroindustrial”, sin embargo, estas actividades pueden generar externalidades negativas a nivel ambiental como la contaminación del recurso hídrico y la pérdida de ecosistemas, que pueden constituirse como una amenaza a esta oferta natural y por lo tanto al potencial turístico de la región.



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. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO,
ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO**

5) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR - CORPOCESAR. Dr. Julio Rafael Suárez. Director General

La creación de un distrito especial no altera per se el ejercicio de las competencias en materia ambiental a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, que las seguirán conservando para ser ejercidas en toda la jurisdicción, así como, los rentas indicadas en la Ley 99 de 1993 para la financiación de la gestión ambiental, siendo la principal renta, la sobretasa o el porcentaje ambiental, que tiene una directa relación con los distritos y municipios, por ser estos últimos los recaudadores, que tienen el deber de trasladarlos a las Corporaciones Autónomas Regionales. Sólo cuando el distrito cumpla con el condicionante previsto en la Ley 99 de 1993, artículo 66 modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, como es la población urbana igual o superior a un millón de habitantes, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado (Sentencia del 21 de junio de 2018), estará facultado para ejercer dentro del perímetro urbano del respectivo distrito, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En estos casos, las Corporaciones mantienen su competencia en la zona rural del distrito. Reiteramos nuestro llamado de atención sobre el riesgo que representa para la gestión ambiental regional, la creación de distritos especiales sin la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para cumplir a cabalidad con las funciones ambientales atribuidas por la Ley 1617 de 2013, así como, las previamente asignadas por el artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

En la exposición de motivos no se justifica con suficiencia el potencial exigido en el numeral 1° de la ley 1617 de 2013, más allá de la referencia genérica que se hace de lo contenido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en relación con la región Llanos y Orinoquía, faltando el estudio técnico específico relacionado con el municipio de Villavicencio sobre este punto en particular.

6) INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC. Evamaría Uribe Tobón. Directora General; Ana Victoria Rincón- Ingeniera Geográfica; Heisson Camilo Montero y Diego Fernando Castro – Abogados. Subdirección de Geografía y Cartografía

La propuesta como el nodo regional de la Orinoquía, es enfática en el desarrollo productivo agroindustrial y minero, vistos como potencialidades de la región, además de la oferta ecoturística y biodiversa que brindan sus territorios, sin que se haga mención de su



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

7) **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA.** Dr. Jemay Mosquera. Director Grupo de Investigación Gestión Integral del Territorio – GIT

Cumple con el requisito de ser capital de departamento. Cuenta con potencial en la biodiversidad representado en un 11,43% del territorio municipal compuesto por ecosistemas estratégicos, lo cual puede soportar actividades asociadas a los servicios y productos ecoturísticos. Cuenta con 527.673 habitantes (DNP,2019), se encuentra en categoría 1ª. según ley 617/2000, presenta buen desempeño fiscal que lo clasifica como municipio robusto (2017) y los resultados de medición del desempeño municipal (grupo de capacidades iniciales) lo ubican en la posición G1-Nivel Alto con un puntaje consolidado cercano a 57 y un indicador de desempeño fiscal cercano a 70 que lo sitúan en el puesto 196 respecto a los demás municipios del país. Cuenta con un plan de ordenamiento territorial (POT) actualizado a 2015, NBI cercano al 32% en el área rural y el 16% en el suelo urbano (menor al promedio nacional) y, según informes de la contraloría municipal, buenos indicadores de seguimiento a la gestión municipal representados en porcentajes cercanos al 100% de cumplimiento. El municipio presenta indicadores bajos en el ámbito industrial y agrícola con aproximadamente el 4.7% y 1.7% del valor agregado municipal respectivamente y, aun cuando cuenta con 5 universidades y buenos indicadores de cobertura y calidad de la educación, no presenta una tradición educativa representativa en el ámbito nacional o regional.

COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO: Art. 2. El municipio presenta indicadores bajos en el ámbito industrial y agrícola, no evidencia una tradición educativa representativa en el ámbito nacional o regional, mientras que su potencial comercial si es evidente y se encuentra sustentado en el PL.

Propuesta: Categorícese al municipio de Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico y Comercial.

8) **UNIVERSIDAD DEL BOSQUE.** Dr. Fernando Dueñas Valderrama. Biólogo, magíster en Gestión Ambiental y especialista en docencia universitaria

Al categorizarse como Distrito Especial la ciudad genera beneficios como punto estratégico y clave entre el centro del país y los llanos orientales. Las demás consideraciones y ventajas que se establecen comprometen a todos los actores de la sociedad; desde lo público (gobernación, alcaldías municipales, autoridades ambientales), lo privado (comercio e industria), lo académico y educativo (universidades y colegios), entre otros. El



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

potencial en materia educativa. Así mismo la profundización en cada una de las ventajas comparativas planteadas tienen un enfoque mayoritariamente económico, buscando potenciar mediante proyectos de inversión sus pilares de desarrollo, aunque también se encuentran los enfoques ambientales (planteamiento de políticas fundamentales en materia de preservación del medio ambiente), socioculturales (protección de etnias, promoción del desarrollo turístico y artistas locales). Sin embargo, no se define de manera clara la necesidad latente para el municipio y la región de contar con información catastral actualizada, insumo fundamental para la planeación y el ordenamiento territorial (enfoque que tampoco cuenta con un desarrollo dentro del documento), que le permitiría a Villavicencio identificar de manera clara las diversas potencialidades con que cuenta y aquellos componentes que debe reforzar mediante la implementación focalizada de políticas públicas o proyectos de inversión. Además, mediante la recaudación del Impuesto Predial Unificado (IPU) resultante de los avalúos catastrales debidamente ajustados en los procesos de actualización catastral podría contar con el presupuesto necesario para tales fines.

El proyecto de ley en la exposición de motivos hace referencia a la declaratoria como Distrito especial biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo, pero en su desarrollo se refiere solo a lo agroindustrial y biodiverso.

Art. 10 de la ley 1617 de 2013, Competencia misional del IGAC: la siguiente es la descripción de límites para el municipio de Villavicencio:

FECHA	NORMATIVIDAD	LÍMITE	OBSERVACIONES
27-05-1983	DECRETO DEPARTAMENTA L No. 396	ACACIAS - VILLAVICENCIO	Descripción del límite trazado por el Río Guayuruba.
22-09-1955	DECRETO NACIONAL No. 2543	EL CALVARIO - VILLAVICENCIO	Límite Trazado por la descripción contenida en el decreto, por la Quebrada Honda, Río Guatiquila, etc.
22-09-1955	DECRETO NACIONAL No. 2543	PUERTO LÓPEZ - VILLAVICENCIO	Límite Trazado por la descripción contenida en el decreto.
22-04-1991	DECRETO DEPARTAMENTA L No. 0276 Bis	RESTREPO - VILLAVICENCIO	Límite Trazado por la descripción contenida en el decreto, por el Río Guatiquila, Quebrada Salinas, etc.
22-04-1983	DECRETO DEPARTAMENTA L No. 288	SAN CARLOS DE GUAROA - VILLAVICENCIO	Límite descrito por el Río Guayuruba.
16-12-1959	LEY No. 118	VILLAVICENCIO (META) - GUAYABETAL (CUNDINAMARCA)	La ley crea al departamento de Meta, describiendo el límite por la Quebrada Susumucú hasta su nacimiento y luego en dirección general norte por toda la cima.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

superior a las **3.500.000 ha**, seguido de pastos limpios con un poco más de 1.000.000 ha, los cuales se atribuyen a los sistemas de producción ganaderos de la región³. En la cuenca del Meta están cuatro de las **19 áreas priorizadas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad del Orinoco, el Alto río Meta, los humedales de Casanare y los corredores Cusiana (Mani-Taumamena) y Bitá- Meta-Orinoco**⁴. Actualmente, su biodiversidad es conservada por los **Parques Nacionales Naturales Pisba (30.724 ha), Chingaza (77.670 ha) y Sumapaz (28.708 ha)**, las **Zonas de Reserva Forestal Buenavista, Alto de Menegua y Vanguardia** y según el **IGAC (2015)**, **15 resguardos indígenas** de las etnias achagua, cuiba, guahibo, piapoco, sáliba y uitoto.

Los Llanos Orientales de Colombia contienen cuatro **superprovincias fisiográficas**: el piedemonte tectonizado, el piedemonte deposicional, las planicies inundables y las planicies altas⁵ de estos, la Altilanura predomina en los departamentos de Meta y Vichada, haciendo parte del gran **sistema de sabanas de la Orinoquia** que no llegan a inundarse en el periodo húmedo. Son las tierras de mayor extensión para esta zona, con un área de **9.823.000 ha**⁶. Por otro lado, el plan de acción 2011-2020, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la **“Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos”** publicado en 2012. Esta política tiene como objetivo general promover la **Gestión Integral para la Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos**, de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio ecológicos, a escalas nacional, regional y local, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil⁷ para el cumplimiento de este, se abarcan 6 ejes temáticos, que son fundamentales para seguir en este proyecto de Ley alto impacto y alcance:

- Eje temático I: Biodiversidad, conservación y cuidado de la naturaleza.
- Eje temático II: Biodiversidad, gobernanza y creación de valor público.
- Eje temático III: Biodiversidad, desarrollo económico y calidad de vida.
- Eje temático IV: Biodiversidad, gestión del conocimiento tecnología e información
- Eje temático V: Biodiversidad, gestión del riesgo y suministro de servicios Ecosistémicos.
- Eje temático VI: Biodiversidad, corresponsabilidad y compromisos globales.

³ Trujillo, F; R. Antelo & Usma S. (editores). 2016 biodiversidad de la cuenca baja y media del río Meta. Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF. Bogotá 336 páginas.

⁴ Lasso et al. 2010

⁵ Botero et al., 2003.

⁶ Rippstein et al., 2001.

⁷ Mendoza et. al., 2012.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

planteamiento del documento en su parte inicial es pertinente y se ajusta a la conveniencia mencionada anteriormente. En lo que respecta a la justificación desarrollada en el título: *CONVENIENCIA DE QUE VILLAVICENCIO SEA UN DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO*, se considera que, siguiendo el orden del título del proyecto, se inicia el escrito con los tres primeros párrafos justificando las ventajas de la categorización de la ciudad como Distrito Especial. Por lo consiguiente el hilo conductor, a partir del cuarto párrafo da un salto al componente Agroindustrial; generando al lector, que lo que más se destaca es este sector, sin lugar a dudas el desarrollo debe propender por los beneficios de la comunidad, pero en este caso no corresponde el orden del titulado del proyecto... si es así; el proyecto debería nombrarse como: "Por medio del cual se categoriza a la ciudad de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Agroindustrial, Biodiverso, Ecoturístico y Educativo.

Al profundizar en el análisis del documento y según lo anterior, se percibe que el eje del desarrollo del territorio está enfocado principalmente a lo industrial, comercial, financiero y agrario. Nótese que se desarrollan estas ventajas desde el cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo párrafo y solo se esboza en las primeras cinco líneas del noveno párrafo, los potenciales biológicos del territorio y también al inicio del undécimo párrafo. No obstante es una perspectiva desde la conservación de la biodiversidad, se debe tener en cuenta que el desarrollo de cualquier territorio inicia por la identificación de su estructura ecológica de base, la cual posee esos ecosistemas estratégicos, y se les debe de dar más relevancia, puesto que en ellos ocurren las funciones ecológicas que a su vez son las bases de los servicios ambientales que finalmente sostienen todos los procesos productivos y dinámicas de interacción en un territorio.

COMENTARIOS PUNTUALES AL ARTICULADO. *En el título, sería subir el 9 y 11 párrafo después del 3° y darle más relevancia a la descripción de la biodiversidad y el ecoturismo del territorio.*

La cuenca de la Meta es vital para el desarrollo económico de Colombia, es la nueva frontera agrícola de Colombia y tiene un gran aporte a la producción de energía hidroeléctrica a través de los embalses Chivor, Guavió y Chuza, los cuales acumulan un área de 3.171 ha. Además, tiene **25 ecosistemas** entre los que destacan por su tamaño las sabanas inundables de las llanuras eólicas, sabanas de altillanura, sabanas inundables y bosques de la llanura de desborde, los bosques de galería y morichales². La cobertura que predomina en la cuenca son herbazales tanto inundables como no inundables, los cuales suman un área

² Sinchi et al.2012



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

En cuanto al ecoturismo se sugiere incluir algunos datos también importantes. El turismo en Colombia ha logrado fortalecerse con los años hasta posicionarse de nuevo en el mapa del turismo mundial, esto puede evidenciarse en una publicación que realizó el diario estadounidense The New York Times en donde ubica a Colombia como el segundo destino turístico para visitar en 2018. Según Migración Colombia y los cálculos de OEE, durante el periodo Enero - Diciembre el receptivo total de viajeros fue de 6.531.496, creció 28,2% en comparación con el año anterior, es decir que llegaron 1.437.642 viajeros más que en 2016⁸. Además, en el 2014, se publica el Plan Sectorial de Turismo 2014 - 2018 "Turismo para la construcción de la paz"⁹, el cual tiene como objetivo principal posicionar a Colombia como destino turístico sostenible y sustentable, reconocido en los mercados mundiales y valorado en los mercados nacionales, por su multiculturalidad y mega diversidad, con oferta altamente competitiva, que lleve a su máximo nivel la industria de los viajes y al turismo como potenciador del desarrollo regional y constructor de paz.

Se considera entonces que la ciudad de Villavicencio al categorizarse como distrito especial, Biodiverso, Ecoturístico y Educativo estará preparada para ofertar a partir de su riqueza natural un turismo sostenible y responsable.

La Norma técnica NTS-TS sectorial colombiana 001-1 de 2014, destinos turísticos de Colombia, especifica los requisitos de **sostenibilidad ambiental, sociocultural y economía**, aplicables a los destinos turísticos colombianos. Surge con el fin de atender la demanda turística cada vez más exigente, mejorando la calidad de la oferta turística bajo un enfoque de turismo sostenible sin perder la garantía de proporcionar iguales o superiores beneficios a generaciones futuras. Se enmarcan en esta norma, los objetivos necesarios para la certificación de calidad turística y la Resolución 3860 de 2016 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo "Por la cual se reglamenta el cumplimiento de las Normas Técnicas Sectoriales expedidas por las Unidades Sectoriales de Normalización para las actividades del denominado **Turismo de Aventura y la Sostenibilidad Turística**".

Es así como la ciudad de Villavicencio, como puerta de entrada a los llanos orientales debe priorizar su desarrollo industrial, agrario, comercial, financiero, turístico y educativo; basándose en el uso sostenible de su Biodiversidad.

9) **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.** Constanza Liliana Alarcón. Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media.

⁸ MinCit, 2017.

⁹ Anzola et. al., 2014



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Este ministerio considera que, durante el trámite de ley, se debe verificar el cumplimiento de estos requisitos para la categorización de los distritos como entidades territoriales.

El proyecto de ley hace referencia en sus Art. 2° y 3° a la necesidad de categorizar al municipio de Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo. En relación con el componente educativo es importante mencionar que es una entidad territorial certificada en educación a partir de la expedición de la Resolución No. 2989 del 16 de diciembre de 2002. Como tal, ejerce desde entonces las competencias que en esta materia se atribuyen por igual a los Distritos y a los Municipios certificados en el Art. 7° de la Ley 715/2001. Lo anterior significa que, en materia educativa, las competencias asignadas por la ley no cambiarán de categorizarse de municipio a distrito. **Así mismo, es importante señalar que el PL en mención – salvo el hecho de atribuirle el carácter de distrito (...) educativo en el título de este a la entidad territorial mencionada -, no estipula ninguna otra disposición que tenga relación con el sector. Similar situación se presenta en la exposición de motivos, dicho documento no sustenta en medida alguna cuales son los hechos o las circunstancias particulares que ameritan la necesidad de atribuirle – entre otros- el carácter de “Distrito Educativo” al Municipio de Villavicencio.**

Es necesario mencionar que la prestación del servicio público de educación por parte del Estado está descentralizada en nuestro ordenamiento jurídico (leyes 24/98, 29/89, 91/89, 115/94, 715/2001 y 790/2002). . Asuntos como la organización, vigilancia, concursos públicos, cofinanciación, prestación directa, administración de personal administrativo y docente, aplicación del régimen disciplinario, administración de las instituciones educativas, entre otros, está a cargo de las entidades territoriales certificadas en educación (independientemente de su denominación como municipio o distrito), a través de sus secretarías de educación o quien haga sus veces, (Art. 130, 151, 152, 153 de la ley 115/94 y 6 y 7 de la ley 715/2001) y demás normas concordantes y reglamentarias sobre la materia. **En virtud de lo anterior y conforme a lo establecido en el Art. 20 de la citada ley, el departamento del Meta, en desarrollo del proceso de descentralización decidió certificar en educación al municipio de Villavicencio mediante la Resolución 2989 del 16 de diciembre de 2002.**

Finalmente, resulta pertinente mencionar que las entidades territoriales certificadas – ETC en educación, son las competentes para organizar la prestación del servicio y administrar el personal docente. Para el caso de Distritos y Municipios certificados en educación (...) **como se mencionó anteriormente, el cumplimiento de estas competencias se da en virtud del proceso de certificación de la entidad territorial independientemente de su denominación**



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

como municipio o distrito, por lo que, en materia educativa, la categorización de la entidad territorial no tiene impacto en las competencias, y tampoco en los recursos asignados a través del Sistema General de Participaciones.

Es necesario indicar que la iniciativa legislativa en estudio no establece en la exposición de motivos, las consecuencias fiscales que trae consigo la conversión de un municipio en distrito. Es importante este análisis por cuanto podría verse de manera comparativa, cual es el incremento, por ejemplo, de los gastos de funcionamiento, en virtud de la conformación de localidades con su respectiva estructura político-administrativa (alcaldías locales y juntas administradoras locales), lo anterior, por cuanto, a futuro, Villavicencio tendría mayores presiones de gasto, a pesar de conservar la misma dinámica de ingresos actuales. En el Art. 7 Ley 819/2003 señala que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Por otra parte en materia educativa el capítulo IV de la ley 715 estableció la distribución de recursos del sector educativo y en su artículo 15° definió la destinación de los mismos, , por lo que si la entidad territorial en virtud de la transformación de municipio a distrito genera otro tipo de gastos con destinación diferente, deberán ser financiados con recursos propios.

Resulta importante indicar con respecto al impacto fiscal que los recursos corrientes de la participación de educación del SGP (Ley 715/2001), son una transferencia con destinación específica que se distribuye de acuerdo con los criterios de: i) población atendida, ii) población por atender y iii) equidad. Como consecuencia de lo anterior, la asignación de los recursos del SGP para educación no se efectúa por concepto de gasto, sino por niño atendido, con base en la matrícula anual que reportan las entidades territoriales certificadas, independientemente de su denominación (municipio o distrito), por lo que la recategorización solicitada no tendría impacto sobre la distribución o asignación de recursos del SGP.

10) **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.** Germán Andrés Rubio Castiblanco.
Asesor de la Oficina Asesora Jurídica/ Dr. Luis Fernando Villota Quiñones – Subdirector
de Fortalecimiento Institucional Territorial

Observación preliminar. Creación constitucional de Distritos. Sin perjuicio de las observaciones de fondo que más adelante se exponen sobre el impacto financiero de la creación del Distrito de Villavicencio, y que, en línea con los análisis fiscales para casos



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

similares, permiten concluir que tal creación resulta inconveniente, es importante una manifestación preliminar, de naturaleza formal, respecto al trámite que actualmente se adelanta en el Congreso de la República para efectos de la creación del Distrito de Villavicencio.

En este sentido se observa que el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013¹⁰ manifiesta que corresponde al legislador ordinario la creación de distritos. Igualmente se observa que antes de la expedición de dicha ley, la creación de distritos se realizaba a través de actos legislativos. Sobre dichas bases, hoy es posible expresar que el sistema jurídico colombiano fijó en cabeza del legislador ordinario la creación de distritos, por lo que resulta asistemático el trámite constitucional que actualmente se le da a ésta y a otras iniciativas de igual contenido.

Por supuesto, que debe reconocerse que no existe impedimento jurídico alguno para que por vía constitucional se creen distritos. Sin embargo, se esperaría que, *ex profeso*, en la exposición de motivos, se planteara la justificación de un trámite diferente. Esta justificación debería implicar una explicación al porqué se debe otorgar ese trámite particular, si, para la conversión de otros municipios en distritos, se ha seguido el trámite de ley ordinaria.

Estimación de Impacto Fiscal del Proyecto de Acto Legislativo. De manera inicial se precisa que las observaciones y análisis que se presentan a continuación, van en línea con las conclusiones a las que se ha arribado en casos similares, y en tal sentido, la creación de este distrito resultaría inconveniente. Igualmente el concepto se presenta a partir de los análisis de las subdirecciones de apoyo fiscal y de fortalecimiento institucional, y del grupo de trabajo encargado de la vigilancia y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.

CONSIDERACIONES INICIALES

¹⁰ ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

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



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Desde el punto de vista fiscal, es importante fijar la atención en los artículos 37, 40, 43, 48 y Parágrafo del Artículo 6, que versan sobre las siguientes materias:

Creación de localidades, número de localidades, asignaciones de los alcaldes locales, número de ediles por localidad, número de sesiones de ediles y remuneración de ediles.

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

Para efectos de dimensionar el nivel de gasto que se generaría con la creación de un nuevo distrito es preciso realizar ejercicios de simulación respecto de las decisiones que cada concejo distrital pudiera tomar, puesto que la Ley 1617 de 2013 le otorga facultad para definir: i) el número de localidades; ii) el número de ediles (hasta 15) y; iii) la asignación salarial de los alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública. Adicionalmente, la Ley 1617 otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local y dispone una asignación de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, materia que fue posteriormente reglamentada por el Decreto 2388 de 2015.

CÁLCULO DEL IMPACTO FISCAL:

1) Remuneración Alcaldes Locales:

Según el Decreto 995 de 2017 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la asignación básica mensual para un Alcalde correspondiente a un municipio de Categoría Primera¹¹ es de \$13.144.250, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) y las prestaciones sociales, totaliza al año \$320.006.522.

Con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, así como las mismas contribuciones de nómina y prestaciones sociales, se estima un impacto fiscal anual de \$107 millones por localidad. Es decir, el impacto global para el Distrito por las 8 localidades sería de \$855 millones por vigencia fiscal.

¹¹ Categoría correspondiente a la vigencia 2018 para el municipio de Villavicencio.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

2) **Fondos de Desarrollo Local: (ley 1617 de 2013 Art. 64)** establece que: “(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)”. Al excluir de los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o Acuerdo Distrital, y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del concejo, contraloría y personería (numerales 1 y 4 del Artículo 2.6.6.2.4. del Decreto 2388 de 2015), de acuerdo con información del Formulario Único Territorial, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los Fondos de Desarrollo Local por \$15.130 millones por año. Sobre el punto, cabe advertir que el impacto estimado podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64° de la Ley 1617 de 2013, a saber: “[e]l concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados”.

3) **Honorarios ediles actualmente elegidos en comunas (Localidades):**

Teniendo en cuenta honorarios de ediles por sesión equivalentes a la remuneración del alcalde local dividida entre veinte (20)¹², un total de 140 sesiones al año¹³ y aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales¹⁴, se proyecta que los 50 miembros de las Juntas Administradoras Locales elegidos para las comunas en los comicios del 25 de Octubre de 2015, generarían un impacto fiscal por \$8.627 millones ante la conversión en Distrito Especial (Cuadro 1).

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

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	30,7	1.536,6
Seguridad Social	6,5	325,7
Parafiscales	2,8	138,3
Total	40,0	2.000,5

Fuente: Estimaciones DAF

4) **Honorarios ediles actualmente elegidos en corregimientos:**

¹² Parágrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.

¹³ Artículo 48° Ley 1617 de 2013.

¹⁴ Artículo 60° 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 PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO,
ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO**

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los comicios mencionados también se eligieron un total de 36 ediles en los corregimientos pertenecientes al municipio de Villavicencio. Teniendo en cuenta el principio de igualdad consagrado en la Constitución, de convertirse en Distrito, la entidad territorial también debería pagar honorarios y realizar aportes a la seguridad social y parafiscales para el grupo de ediles pertenecientes a los corregimientos, con un impacto fiscal estimado en \$1.440 millones por vigencia fiscal (Cuadro 2).

Cuadro 2
Impacto fiscal por vigencia - honorarios ediles corregimientos
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	30,7	1.106,3
Seguridad Social	6,5	234,5
Parafiscales	2,8	99,6
Total	40,0	1.440,4

Fuente: Estimaciones DAF

5) Honorarios nuevos ediles

En la ley 1617 de 2013, art. 43, 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 bajo el supuesto del número máximo de ediles permitidos por localidad (15). En este caso, el máximo permitido sería 120, de tal forma que habría espacio para 34 ediles adicionales que podrían ser elegidos en las próximas elecciones territoriales.

En consecuencia, el impacto fiscal derivado de los honorarios a este grupo de ediles se estima en \$1.360 millones por vigencia fiscal (Cuadro 3).



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. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO,
ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Cuadro 3
Impacto fiscal por vigencia – honorarios nuevos ediles
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	30,7	1.044,9
Seguridad Social	6,5	221,5
Parafiscales	2,8	94,0
Total	40,0	1.360,4

Fuente: Estimaciones DAF

CONSIDERACIONES FINALES

Los cálculos indican que de convertirse en Distrito, se generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Villavicencio por valor de \$15.985 millones por vigencia fiscal (Cuadro 4), de manera que en un cuatrienio de gobierno el impacto ascendería a \$63.939 millones.

Cuadro 4
Impacto fiscal estimado por vigencia
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Impacto Fiscal	% del Total
1. Alcaldes Locales	855,1	5%
2. Fondo de Desarrollo Local	15.129,8	95%
a) Honorarios Ediles comunas	2.000,5	13%
b) Honorarios Ediles corregimientos	1.440,4	9%
d) Honorarios nuevos Ediles Localidades	1.360,4	9%
d) Inversión Localidades	10.328,5	65%
3. Otros (Asignaciones salariales corregidores)	Por cuantificar	Ne
Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)	15.984,9	
Total Impacto Fiscal que implica Gasto de Funcionamiento (1+a+b+c)	5.656,4	
Total Impacto Fiscal Global por Localidad	1.998,1	

Fuente: Estimaciones DAF



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

El impacto fiscal anual por localidad se calcula en \$1.998 millones. El 95% del impacto recaería en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local, monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 establece un máximo de participación del 30%.

De las anteriores estimaciones es preciso advertir que de la transferencia mínima del 10% a los Fondos de Desarrollo Local, el 32% del total se destinaría a cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios de ediles, en detrimento de la inversión por parte de las localidades, que es la principal motivación de dicha transferencia.

El impacto fiscal implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio (\$5.656 millones por vigencia fiscal), debido a la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles (Cuadro 4).

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

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

1. La conversión del municipio en Distrito Especial, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico, y de desarrollo industrial, que lo sustraen del régimen ordinario, que exige la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios del distrito.



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

2. Estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

Frente a las competencias en el **sector salud**, la decisión de otorgar la categoría de Distrito a un municipio, tendría impacto fiscal, pero principalmente institucional, que dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en Distrito. En el sector se tienen municipios no certificados, municipios certificados, Distritos y Departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a: la prestación de los servicios de salud a la población pobre no asegurada; la prestación de los servicios no incluidos en el plan de beneficios (NO POS) de la población pobre asegurada en el régimen subsidiado; la administración de la red pública de prestación de servicios; la salud pública; y la financiación del aseguramiento a la población pobre. En el siguiente cuadro se presenta la distribución de competencias.

Cuadro 5
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

Tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, 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 que no es despreciable. Incluso, el impacto de la transformación de un municipio certificado también es bien importante, si se tiene en cuenta que pasa de prestar servicios a la población pobre



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

no asegurada a prestar servicios no incluidos en el plan de beneficios de la población pobre asegurada (NO POS) y a administrar la red pública de prestación que opera en su territorio. Por ello, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentó el impacto de dicha transformación de municipio a 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. De esta manera, la asunción de competencias no es automática. Sin perjuicio de lo anterior, el municipio no certificado o certificado que se transforme en Distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existían, como la administración de la red pública en su territorio y además, bastante complejos, como la realización de la auditoría continua a la facturación, que garantice 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. Lo 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 SGP, como las rentas cedidas, que si reciben los Departamentos.

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

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

- 1) Presentar para aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
- 2) Formular, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012 y 1985 de 2013, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin, el Ministerio Salud y Protección Social deberá



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

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

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

Ahora bien, en el marco de lo previsto anteriormente, para el cumplimiento de sus competencias de prestación de servicios, el Distrito contará con recursos adicionales provenientes de transferencias del SGP- 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 el Decreto 2459 de 2015, compilado en el Decreto 780 de 2016, ya mencionados.

De otro lado, si bien la entidad territorial deberá concurrir con la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social podrá tener la



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

Frente a las competencias en materia **educativa y de alimentación escolar**, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Villavicencio, no tendría impacto fiscal dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito. Finalmente, es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), se declaró la nulidad - por ser expedidos sin competencia - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían *“la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales”*. Por lo tanto, se sugiere especial atención respecto del posible análisis de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional sobre la Ley 1617 de 2013.

11) **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** Dr. Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural.

Se argumenta en el proyecto de ley que, con relación a los temas agropecuarios en particular, la justificación para categorizar a Villavicencio como Distrito están dadas principalmente por la producción de arroz y de ganadería, así como maíz, soya, palma de aceite, plátano, algodón, café y cítricos; se menciona además que constituye el principal centro de acopio y abastecimiento de los municipios de la Orinoquía colombiana. En concepto del equipo técnico del Ministerio, las anteriores razones son insuficientes para conceptuar de manera positiva, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Si una de las razones para la constitución de Villavicencio como Distrito es la de potenciar la producción de alimentos, **la escala para la planificación no debe ser municipal, sino que deben diseñarse e implementarse figuras supramunicipales o regionales con la finalidad** de tener mayores impactos en el desarrollo económico en general y en la producción agropecuaria en específico.
- La apuesta del Gobierno nacional en el PND 2018-2022 es la de **impulsar procesos de planificación agropecuaria integrales, que articulen zonificaciones de aptitud del suelo con oferta tecnológica, para la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que**



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

integren pequeños, mediano y grandes productores¹⁵. Se reitera la importancia de planificar en escalas territoriales más eficientes que la municipal, con la finalidad de tener mayores impactos de desarrollo, a través de instrumentos sectoriales que logren articular la cadena de valor del sector de agricultura y desarrollo rural en los territorios.

- En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se considera que el objetivo de los logros de productividad agropecuaria, pero, sobre todo, de ordenamiento de la producción en el marco de la frontera agropecuaria, podrían implementarse con instrumentos como el de **agricultura por contrato, clústeres productivos, encadenamientos y otros mecanismos**, por lo que la figura de Distrito no responde de manera directa a estos propósitos.

- En el art.78 de la ley 1617 de 2013¹⁶ se considera que la clasificación de distrito se adquiere en razón de particularidades geográficas, paisajísticas, ambientales, urbanísticas, histórico-culturales, así como por las ventajas en sus recursos y por la ubicación estratégica, todo lo cual justifica un carácter especial y diferenciado desde el punto de vista político administrativo y de recursos públicos, en términos de la constitución y la ley y conforme con lo señalado en los puntos anteriores.

12) UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA – UPRA. Dra. Luz Marina Arévalo, Asesora técnica de Dirección.

De acuerdo con la normatividad vigente y las competencias de la UPRA en el marco del Decreto 4145 de 2011 y en el Art. 6° de la Ley 1551 de 2012 establece que los municipios y distritos deben acometer la formulación de planes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso eficiente del suelo rural.

Con respecto al potencial agroindustrial, se considera que el proyecto no define claramente cuál es el área objeto de declaración, en algunos apartes menciona la ciudad y en otros el municipio de Villavicencio. Los argumentos de la declaración, además de no estar enmarcados en la ley de distritos, son insuficientes y responden más a un diagnóstico regional.

El proyecto de ley plantea la importancia de la declaración con el objeto de invertir en la recuperación de la navegación por el río Meta y la carretera de Puerto Gaitán – Puerto

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, II. Pacto por el emprendimiento la formalización y la equidad. Bogotá, 2019, p. 161

¹⁶ Por la cual se expide el Régimen para 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 PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Carreño, y proyectos vinculados a departamentos de Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada, procesos que no necesariamente dependen de la declaración, sino de decisiones de inversión del gobierno nacional y de las propias administraciones del orden departamental y municipal. De igual manera, no argumenta cuales son las particularidades geográficas, paisajísticas, ambientales, urbanísticas, histórico culturales y ventajas en sus recursos y ubicación estratégica que justifiquen la declaración en los términos previstos por la ley.

13) **MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO** –Dr. Saúl Pineda Hoyos –
Viceministro de Desarrollo Empresarial

De acuerdo con los requisitos exigidos por el Art. 8 de la Ley 1617 de 2013, Villavicencio cumple en ser capital de departamento, y en consecuencia podrían aplicarse las disposiciones de la mencionada ley.

14) **PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA**. Dra. Rosa Angelica Ladino Parra. Coordinadora del Grupo de Gestión e Integración SINAP.

Teniendo en cuenta que la connotación de distrito acarrea mayor independencia política, administrativa y financiera, podría resultar una ventaja para el municipio; sin embargo la connotación “Biodiverso, ecoturístico, Agroindustrial y educativo” a excepción de “Agroindustrial” no se encuentra desarrollada en la exposición de motivos del proyecto de Ley, se centra casi exclusivamente en el componente “agroindustrial” y es muy débil en torno al componente ambiental de biodiversidad, educativo y ecoturístico. No resalta la importante oferta ambiental y de servicios ecosistémicos con que cuenta este territorio y que es el soporte para el desarrollo del nuevo Distrito y de su actividad productiva, promovida en el Proyecto de Ley; la biodiversidad con que cuenta representada en áreas protegidas, fauna y flora, la oferta educativa en lo formal e informal, la oferta turística con que cuenta, especialmente el turismo de naturaleza como avistamiento de aves, turismo de aventura, paisajismo etc. En virtud de lo anterior, se sugiere complementar la justificación en estos componentes.

Así mismo no se logra dilucidar el progreso social y ambiental de este territorio bajo el enfoque del desarrollo agroindustrial y la articulación del ecoturismo a una base natural existente y que garantice el desarrollo de la actividad con principios de sostenibilidad, verdadera satisfacción al visitante y beneficios concretos para las comunidades locales, razón por la cual, es necesario tener claros los conceptos de las diferentes tipologías que se



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. 344 de 2019 – CÁMARA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

desprenden del desarrollo del ecoturismo y a lo que debería apuntarle Villavicencio de acuerdo a su vocación. Al elevar a la categoría de Distrito, es necesario que el Plan de Ordenamiento Territorial se ajuste a esta recategorización, frente a los desafíos que implica para Villavicencio en torno a su crecimiento y aprovechamiento de recursos, orientado al fortalecimiento de la gestión ambiental sobre la protección de áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico y la biodiversidad. Es necesario que se analicen las implicaciones positivas y negativas que tendrá la recategorización a Distrito en torno a la presión y transformación sobre el territorio y los recursos naturales y analizar en perspectiva este aspecto.

COMENTARIOS AL ARTICULADO. Art. 1°. Precisar el objeto de manera específica. El objeto debe ser claro hacia lo que se espera obtener con la Ley. Se sugiere resaltar el soporte ambiental como base del desarrollo, pues este componente es muy débil en la sustentación del proyecto, donde se resalta el tema agroindustrial por encima de la oferta ambiental que lo soporta y el recurso hídrico que lo sustenta.

PROPUESTA: *Elevar a categoría de Distrito el municipio de Villavicencio, Meta para fortalecer su gestión territorial, bajo preceptos de sostenibilidad ambiental que procuren el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*