



SECRETARIA TÉCNICA COT

PONENCIA PARA CONCEPTO COT SOBRE PROYECTO DE CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTIN, DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA A DISTRITO ESPECIAL, HISTÓRICO, TURÍSTICO Y CULTURAL JUNIO 2016

Introducción y objeto de la Ponencia

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2, numeral 3, del Acuerdo 002 de 2013, expedido por la Comisión de Ordenamiento Territorial, la Secretaría Técnica de la COT presenta a consideración de la COT los insumos para la elaboración del Concepto COT en relación con el Proyecto de Ley 186 de 2015 de la Cámara de Representantes, *“Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Especial, Histórico, Turístico y Cultural a San Agustín del Departamento del Huila”*.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 la presente ponencia es insumo para el pronunciamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, la cual debe emitir concepto previo sobre la conveniencia de crear nuevos distritos, conjuntamente con las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes. Dicho concepto conjunto será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

Este concepto fue elaborado con base en la consolidación y análisis de conceptos sustantivos emitidos por las entidades que integran la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT y otras entidades consultadas, por tener competencia frente a los temas incluidos en el, y consolidados por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en calidad de Secretaria Técnica de la Comisión.

En la primera parte de esta ponencia se presenta un resumen ejecutivo del resultado del análisis realizado por la Secretaría Técnica de la COT, la segunda parte, contiene los antecedentes del proceso y la tercera parte recoge las observaciones, consideraciones y recomendaciones señaladas en los conceptos sustantivos emitidos por las entidades consultadas. Por último, se presentan las conclusiones.

I. Resumen Ejecutivo

El presente concepto se emite basándose en los conceptos sustantivos emitidos por los miembros de la COT y las entidades consultadas y que tienen competencia en el Proyecto de Ley analizado.

En resumen, el análisis realizado concluye en primer lugar que el municipio de San Agustín cuenta con características excepcionales de orden histórico, cultural y turístico y por lo tanto cumple con uno de los requisitos para ser distrito. Sin embargo, considerando que San Agustín cuenta con 33.202 habitantes, es necesario evaluar la necesidad y pertinencia de dividir el territorio en localidades, el cual es uno de los resultantes de la conversión a distrito. Así mismo, se recomienda revisar el estado actual de los ingresos municipales y el impacto de la iniciativa a nivel fiscal y en el desempeño integral del municipio.



De otra parte, se aclara que, a pesar de que el Proyecto de Ley se fundamenta en que fue declarado como patrimonio histórico y cultural de la humanidad en el año 1.995 por la UNESCO y por tanto no requiere cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, es necesario aclarar que no fue el municipio en su totalidad, sino el Parque Arqueológico, conformado por tres predios en: Alto de las Piedras (10 hectáreas), Alto de los Ídolos (20 hectáreas) y Mesitas San Agustín (78 Hectáreas). Por lo tanto se requiere cumplir con la totalidad de los requisitos previstos en el artículo en mención, quedando pendiente la aprobación de Concejo Municipal.

Conforme a los argumentos expuestos, se emite concepto desfavorable a la creación del *Distrito Especial, Histórico, Turístico y Cultural a San Agustín del Departamento del Huila*.

En el siguiente cuadro se resume la posición de las entidades consultadas:

Cuatro entidades (4) dan concepto favorable con observaciones y recomendaciones al proyecto de Ley y ocho doce (842) miembros de la COT dan concepto desfavorable con observaciones y recomendaciones.

MIEMBRO COT	CONCEPTO
MinInterior	Favorable con observaciones y recomendaciones
MinAmbiente	Favorable con observaciones y recomendaciones
Delegado CAR- CDA	Favorable con observaciones y recomendaciones
Experto Académico 2 –U. del Rosario	Favorable con observaciones y recomendaciones
MinVivienda	Desfavorable
Experto Académico 1 - U. de Pamplona	Desfavorable
IGAC	Desfavorable
DNP – Dirección de Desarrollo Empresarial	Desfavorable
DNP – Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas	Desfavorable
DNP – Dirección de Desarrollo Social	Desfavorable
DNP – Dirección de Desarrollo Empresarial	Desfavorable
DNP – Dirección de Desarrollo Territorial, Grupo de Estudios Económicos	Desfavorable

Además de los miembros de la COT, se consultaron otros miembros del CEI por tener competencias en las temáticas expuestas en el proyecto de Ley. El resultado sobre la favorabilidad o no es la siguiente:

MIEMBRO CEI	CONCEPTO
ICANH _ Instituto de Antropología e Historia	Desfavorable
MinCIT	Desfavorable
Min de Cultura	Desfavorable
MinHacienda	Desfavorable

II. Antecedentes

Este capítulo resume el proceso que precedió la presentación del concepto COT contenido en documento.

El P.L 186 de 2015 de la Cámara “*Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Especial, Histórico, Turístico y Cultural a San Agustín del Departamento del Huila*”, fue recibido por el Departamento Nacional de Planeación el día 8 de marzo de 2016 mediante el radicado DNP No. 20166630115612. La Secretaría Técnica de la COT envió el 22 de marzo la solicitud de concepto sustantivo a los miembros de la COT y a otros ministerios relacionados con el tema.

De otra parte, en cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1617 de 2013 y al procedimiento establecido en el Acuerdo 002 de la COT de 2013, la Secretaría Técnica verificó el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, aspecto que deberá ser tenido en cuenta por el Congreso durante la adopción del proyecto de ley en discusión.

- i) Primer requisito: Condición de población, de ubicación o potencial. (cumple¹)
- ii) Segundo requisito: 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. (en proceso)
- iii) Tercer requisito: Concepto previo y favorable de los concejos municipales. (no cumple²)

Una vez recibido el concepto sustantivo de las entidades consultadas, se procedió a analizar y consolidar el documento que hace parte de este acuerdo, el cual se circunscribe al análisis de la conveniencia y cumplimiento de requisitos legales y de requerimientos o implicaciones técnicas relacionadas con la propuesta presentada por el proyecto de ley. Las respuestas recibidas y consolidadas en el presente documento se listan a continuación:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (DNP 20166630240602)
- Ministerio de Cultura (DNP 20166630188462)
- Ministerio del Interior (DNP No. 20166630204892)
- Ministerio de Turismo, Industria y Comercio (DNP 20166630208002)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (email 6 de mayo de 2016)
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio (DNP 20166630324692)
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA (DNP 20166630190122)
- Universidad del Rosario (DNP 20166630230782)
- Universidad de Pamplona (DNP 20166630201112)
- IGAC (DNP No. 20166630207712)
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (DNP No. 20166630237822)

¹ Al revisar el Proyecto de Ley No. 186 de 2015 de la Cámara, en donde se adjuntan soportes de las características especiales del municipio en cuanto a su potencial cultural y turístico, se verifica que cumple con este primer requisito.

² Este documento no fue adjuntado como soporte.



- Direcciones Técnicas del DNP: Desarrollo Empresarial (DNP No. 20165500070403), Inversiones y Finanzas Públicas (DNP No. 20164310074893), Desarrollo Social (DNP No. 20165320072683), DDTS Grupo de Estudios Económicos (email 12 de mayo de 2016)

III. Aclaraciones, consideraciones y recomendaciones sobre la conversión de Turbo en Distrito

Este apartado recoge los conceptos sustantivos elaborados por las entidades consultadas en cuanto a: (i) cumplimiento de requisitos formales, (ii) brechas, población, capacidad administrativa e institucional (iii), Impacto fiscal y recursos (iv) gestión ambiental, (v) Ordenamiento Territorial, (vi) límites y (vii) turismo.

Cumplimiento de requisitos formales:

El Proyecto de Ley No. 186 de 2015 de la Cámara justifica que el municipio se ve exceptuado de cumplir con los requisitos del artículo 8 de la ley 1617 por ser declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO en 1995³. Sin embargo, se hacen las siguientes aclaraciones al respecto:

Consideramos como necesario reconocer que en el año 1995, el Comité concluyó que la riqueza de la estatutaria megalítica de los yacimientos arqueológicos de la Cultura de San Agustín, son testigos vivos de la creatividad artística y la imaginación de una cultura prehispánica que floreció en el ambiente tropical hostil de los Andes del Norte, motivo por el cual, el Comité decidió inscribir el Parque Arqueológico de San Agustín en la Lista del Patrimonio Mundial sobre la base del criterio (iii) que fija dicho organismo.

La delimitación del parque se basa en la Nominación No. 744 de 1994 que definió y delimitó explícitamente como área patrimonial los siguientes predios: predio Mesitas - San Agustín (78 Hectáreas), (conformado por los sitios la Mesita A, Mesita B, Mesita C, La Estación, Alto de Lavapatas y Fuente de Lavapatas), el predio alto de las Piedras (10 hectáreas) y el Predio Alto de los Ídolos (20 hectáreas). Con base en lo anterior, el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO, en 1995 tomó la decisión de inscribir únicamente al Parque Arqueológico de San Agustín en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO y no a todo el municipio⁴.

Por lo tanto, se considera necesario que el municipio cumpla con todos los requisitos establecidos en el artículo 8 de la ley 1617 de 2013. En este orden de ideas, aún está pendiente por presentar la aprobación por parte del Concejo Municipal.

Brechas, capacidad administrativa e institucional:

³ De acuerdo con el párrafo del mismo artículo: "Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la constitución y la ley o lo municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO".

⁴ Para dar mayor claridad al tema es importante citar lo establecido en la Constitución Política de Colombia, con respecto a la definición y reconocimiento de la categoría "municipio" como entidad territorial: Artículo 286: Son entidades territoriales los departamentos, distritos, los municipios y los territorios indígenas. La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley. El Parque Arqueológico es una porción delimitada que si bien hace parte de la jurisdicción del municipio no corresponde a ésta en su totalidad.



El municipio cuenta con un buen desempeño integral y con un desempeño fiscal que ha venido mejorando. La evaluación del desempeño integral del municipio aumento del 74.9 en el 2011 al 82.1 en el 2014. Sin embargo, es necesario considerar si en el caso de los municipios pequeños como es el caso de San Agustín, es conveniente la descentralización de sus funciones a localidades, teniendo en cuenta que su configuración territorial no demanda desagregación, especialmente por su tamaño, y que dicha reconfiguración terminará afectando sus recursos de inversión y por tanto su desempeño integral.

En el mismo sentido es importante aclarar que la nueva categoría no genera por sí misma mayores recursos para el municipio derivados de las transferencias como tampoco del SGR.

De otra parte, el municipio presenta brechas sociales, particularmente en cobertura neta de educación media (40,8%), pruebas saber 11 matemáticas (50,5%) y cobertura vacunación DTP (89,2%) datos a 2014; tasa de analfabetismo mayores a 15 años (10,8%), déficit cualitativo de vivienda (44,1%) y déficit cuantitativo de vivienda (12,6%) datos a 2005 y por último la tasa de mortalidad infantil – fallecidos por mil nacidos vivos (23,7%) datos a 2011, que exigen la toma de medidas para su disminución, y que la conversión en distrito no garantiza y en cambio corre el riesgo de dificultar.

En cuanto al entorno de desarrollo de San Agustín, se encuentran indicadores de bajo desarrollo en las siguientes dimensiones: sus indicadores de cumplimiento reflejan un bajo cumplimiento de la dimensión urbana, cifras cercanas al 50% en la dimensión institucional, económica y de calidad de vida, y al 70% en la dimensión de ambiental y de seguridad. Se recomienda, por tanto, trabajar en el desarrollo de estos aspectos con el objetivo de fortalecer la gestión municipal antes de embarcarse en procesos de transformación administrativa como es la conversión a distrito.

Impacto fiscal y recursos de inversión

Desde un punto de vista fiscal, se considera innecesaria la conversión en distrito en razón a los efectos financieros que se producirían y considerando que el establecimiento de competencias diferenciadas para una entidad como el municipio de San Agustín es susceptible de realizarse con la normatividad existente.

Las implicaciones financieras generales que se pueden observar en el marco de la Ley 1617 de 2013, precisan que la dimensión del gasto de funcionamiento que se genera con la creación de un nuevo distrito y teniendo en cuenta: i) Creación de localidades, ii) Número de localidades, iii) Asignaciones de los alcaldes locales, iv) Número de ediles por localidad, v) Número de sesiones de ediles, vi) Remuneración de ediles, vii) Creación de corregimientos y de asignaciones salariales para corregidores, generan una presión de gasto y particularmente del gasto de funcionamiento, probablemente a costa de un menor gasto de inversión.

Por otra parte, y bajo la consideración de que el nivel de cumplimiento de límites al gasto de funcionamiento para un municipio, que como San Agustín está clasificado en 6ª categoría, es del 80% de los ICLD y, de que según Contraloría General de la República su indicador de GF/ICLD para la vigencia fiscal 2014 fue de 79.75 %, es claro que la capacidad financiera para asumir los nuevos compromisos, que por gastos de funcionamiento obligara la Ley 1617, estaría restringida.

Paralelo a lo anterior es necesario recordar que la Ley 1617 le otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local y ordena una asignación del 10% de los ingresos corrientes del distrito a las juntas locales. Este aspecto adicional se constituye en otra circunstancia de gran impacto financiero, ya que el giro de recursos puede devenir en dificultades a la administración de la entidad territorial.



Dentro de las implicaciones financieras, en cuanto a los temas de distribución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y el sistema General de Regalía (SGR), otorgar la categoría de Distrito Especial, Histórico, Turístico y Cultural a San Agustín, no le representa mayores recursos por estas fuentes de financiación. En el caso de la participación de salud del SGP, existe una condición especial para los Distritos, previo cumplimiento de requisitos para asumir la prestación de los servicios de salud ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos del Decreto 2459 de 2015), por el contrario, puede demandar del municipio mayores obligaciones con los mismos recursos

Gestión ambiental

Se aclara que, de acuerdo con la Ley 1617 de 2013, las funciones de autoridad ambiental son establecidas en el Artículo 66 de la Ley 99 de 1993, cuyos requisitos se deben cumplir a cabalidad, en particular el "contar con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes". Por esta razón, únicamente aquellos municipios o distritos que cuenten con el requisito poblacional podrán contar con autoridad ambiental urbana.

Ordenamiento territorial

San Agustín cuenta con 1574 km² y una densidad poblacional de 20.9 personas por km², cifras que son consideradas bajas. Por lo tanto, no se considera necesario la gestión de asuntos municipales por localidades.

San Agustín está clasificado como un municipio rural. De acuerdo con esta clasificación San Agustín no presta servicios regionales o subregionales y no cumple con la directriz que enfoca la conformación de distritos para buscar la optimización/descentralización de la administración de territorios extensos, heterogéneos y con complejas e intensas dinámicas urbanas o rurales.

De otra parte, es importante resaltar que para la creación de distritos lo señalado en los artículos 23 y 24 de la Ley 1617 de 2013, los cuales establecen que tanto el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito como el régimen de actuaciones, sanciones y licencias urbanísticas seguirán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Límites

El municipio de San Agustín fue creado mediante ordenanza No. 24 del 9 de abril de 1926 promulgada por la Asamblea Departamental del Huila, con territorio segregado del municipio de Pitalito. El municipio de San Agustín limita: con el departamento del Cauca, por el divorcio de aguas de las cordilleras oriental y central; con el municipio de Isnos, según ordenanza No. 19 de 1963, que creó este municipio, con territorio segregado de los municipios de Pitalito y San Agustín; con el municipio de Pitalito, según ordenanza No. 24 del 9 de abril de 1926, que creó el municipio de San Agustín. En este sentido, se considera que los límites del municipio de San Agustín se encuentran bien definidos, y en la actualidad no se viene adelantando ningún proceso de deslinde entre el municipio y los municipios vecinos⁵.

⁵ Se debe entender por deslinde "la operación mediante la cual se identifican, precisan y actualizan en terreno y se dibujan en un mapa los elementos descriptivos de los límites relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, los consagrados por la tradición.



Patrimonio y Turismo

Se aclara que, en el caso del patrimonio arqueológico y, por disposición del artículo 4° de la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), este pertenece a la Nación, en este régimen están contenidos todos los bienes reconocidos por el Decreto 833 de 2002, compilado en el Decreto 1080 de 2015, asociados a los contextos arqueológicos, y que la conversión a distrito no genera cambio alguno en esta reglamentación.

Respecto al potencial turístico del municipio, el proyecto de ley presentado se fundamenta en la declaratoria de la UNESCO como potencial de desarrollo turístico. Con el fin de desarrollar dicho potencial, la entidad competente sugiere que se desarrolle un Plan Sectorial de Turismo para el distrito y un inventario de atractivos turísticos. A la fecha no se encuentra actualizado el inventario sugerido y la vocación turística no se encuentra lo suficientemente sustentada en los documentos soporte para su estudio. Por lo tanto, se recomienda enfocar mayores esfuerzos por parte del municipio en este aspecto antes de considerar la conversión a distrito.

Las cifras de visitantes y las dinámicas económicas asociadas al turismo presentan resultados alentadores en los últimos años para el municipio, en tanto han crecido de forma importante las actividades hoteleras; las actividades recreativas en los parques del municipio asociados a turismo de aventura y a la provisión de alimentos para los visitantes.

IV. Conveniencia de la creación del Municipio de San Agustín, del Departamento del Huila como Distrito Especial, Histórico, Turístico y Cultural”.

En razón a los motivos anteriormente expuestos, **NO SE CONSIDERA RECOMENDABLE** que el municipio de San Agustín, departamento del Huila, se convierta en Distrito Especial, Histórico y Cultural.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la decisión de aprobar la conversión o no del municipio de San Agustín en distrito es potestad de las Comisiones para el seguimiento a la descentralización y el ordenamiento territorial de Cámara y Senado, se recomienda que, de continuar con la iniciativa legislativa, tener en cuenta lo siguiente:

- Para dar claridad sobre el manejo ambiental del distrito, se debe incluir el siguiente párrafo en el artículo 2 del respectivo proyecto de ley: *“Parágrafo: Con referencia al ejercicio de la autoridad ambiental será ejercida acorde con lo ordenado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993”.*
- Se recomienda fortalecer la agenda técnica y política de la entidad territorial de manera que se permita desarrollar diversos procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo, enfocados a aprovechar sus ventajas comparativas (potencial turístico e importancia histórica y cultural) y a generar cambios estructurales en el proceso actual de desarrollo (baja cobertura neta de educación media, déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, tasas de analfabetismo y mortalidad infantil y cobertura de vacunación).
- Se recomienda que en virtud de los artículos 65 y 68 de la Ley 99 de 1993, se articulen estrategias desde el ámbito ambiental con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, como con otras autoridades regionales y departamentales.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

- Se sugiere se le dé acompañamiento al municipio en las responsabilidades derivadas de la condición de Distrito Especial, donde se haga énfasis en que la nueva categoría no genera por sí misma mayores recursos para el municipio derivados de las transferencias como tampoco del SGR.