



SECRETARIA TECNICA COT

PONENCIA PARA CONCEPTO COT SOBRE PROYECTO CONVERSIÓN DE SANTA CRUZ DE MOMPOX MARZO 2016

Objeto de la Ponencia

De conformidad con el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, 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.

En concordancia con lo anterior, la Secretaría Técnica de la COT presenta a consideración de la COT la ponencia que consolida los conceptos sustantivos emitidos por miembros de la COT, en relación con el proyecto de ley No. 084 DE 2015 presentado a la Cámara de representantes *“por medio de la cual se decreta al Municipio de Santa Cruz de Mompóx, del Departamento de Bolívar, como distrito especial, turístico, cultural e histórico de Colombia”*.

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, en ;la segunda parte se encuentran los antecedentes del proceso; 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

En resumen, el análisis realizado concluye en primer lugar que el municipio de Mompox 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, la exposición de motivos no justifica desde el punto de vista técnico dicha conversión y no cumple con la totalidad de requisitos previstos en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013¹. Así mismo, considerando que Mompox cuenta con menos de 50.000 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. Finalmente, 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.

¹ Por cuanto no cumple con lo indicado en el párrafo del mencionado artículo, “Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos (...) municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.



En relación con el articulado, se recomienda (i) prever los mecanismos para el acceso a recursos de cooperación internacional previstos en el artículo 4 (ii) eliminar el artículo 3 que ordena al gobierno nacional expedir un CONPES ya que esto es potestativo del Gobierno nacional (iii) agregar un párrafo al artículo 2 para aclarar que al ejercicio de la autoridad ambiental será de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

En cuanto la conveniencia de conversión en Distrito, la siguiente tabla resume los conceptos enviados por los miembros de la COT y los miembros del Comité Especial Interinstitucional (CEI).

En resumen, restando los expertos designados por cada una de las cámaras legislativas, los conceptos de los restantes 8 miembros de la COT de acuerdo al artículo 5 de la LOOT se resumen así: tres (3) no se pronuncian y se limitan a hacer observaciones sobre el articulado; cuatro (4) dan concepto negativo; y un (1) miembro, no allegó concepto al proyecto de Ley presentado.

Además de los miembros de la COT, consultados otros miembros del CEI por tener competencias en las temáticas expuestas en el proyecto de Ley, uno (1) lo considera conveniente, uno (1) considera que no cumple con los requisitos y uno (1) no allegó concepto:

MIEMBRO COT	CONCEPTO
MinInterior	No hay pronunciamiento sobre conveniencia de conversión. Pero emite observación sobre cumplimiento párrafo Art. 8 Ley 1617 de 2013
MinAmbiente	No hay pronunciamiento sobre conveniencia de conversión. Emite observaciones sobre articulado
MinVivienda	Inconveniencia por presión en el gasto y división en localidades. Emite observaciones sobre articulado
IGAC	No hay pronunciamiento sobre conveniencia de conversión. Emite observaciones en relación con límites.
Delegado CAR	No allegó concepto ²
DNP	Inconveniente con observaciones y recomendaciones
Experto Académico 1 - U. Caldas	Inconveniente
Experto Académico 2 -UDCA	Inconveniente
MIEMBRO CEI	CONCEPTO
MINCIT	Conveniente
MINCULTURA	No emite pronunciamiento sobre conveniencia. Pero conceptúa que no cumple con el párrafo del Art. 8 de la Ley 1617 de 2013
MINHACIENDA	No envió concepto

² Por cambio de delegado.



II. Antecedentes

El P.L 084 de 2015 de la Cámara “*Por medio del cual se decreta al Municipio de Santa Cruz de Mompox del Departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia*”, fue recibido por la Secretaría Técnica de la COT el 21 de octubre de 2015.

El referido PL consta de cuatro artículos: Art. 1) Tiene por objeto decretar al municipio de Santa Cruz de Mompox en el departamento de Bolívar, como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Colombia. Art. 2) Señala que el Distrito Especial se regirá por la ley 1617 de 2013 y demás normas concordantes. Art. 3) Ordena al Gobierno nacional para que expida un documento CONPES para el impulso de proyectos que se requieran en la nueva área del distrito. Art. 4) señala que se autoriza a la administración distrital el acceso de recursos internacionales a través de la cooperación internacional para la financiación de proyectos dentro del área del distrito. Art. 5) Dispone que el proyecto de ley rige a partir de su publicación.

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, el cual 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.
- 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.
- iii) Tercer requisito. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Se verificó que cumple con el primer requisito de ubicación como municipio costero con potencial cultural y turístico no cumple con el tercer requisito pues aún no se cuenta con el concepto previo y favorable del Concejo Municipal de Santa Cruz de Mompox.

Con el fin de cumplir con el segundo requisito, la Secretaría Técnica presenta a la COT esta ponencia con el fin de elaborar el Concepto Previo de la COT y enviarlo a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y posterior elaboración del concepto conjunto.

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 del Interior (Radicado DNP No.20156630583732)
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Radicado DNP No.20156630609392)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Enviada al correo electrónico de la Secretaría Técnica el día 3 de noviembre de 2015. Radicada Min CIT No. 1 – 2015 – 018631)
- Ministerio de Cultura (Enviado al correo de la Secretaría Técnica el 30 de noviembre. Radicado Min Cultura No. 110-782-2015)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Radicado DNP 20166630016872)



- Direcciones Técnicas del DNP (Desarrollo Empresarial Radicado No. 20155500141603 y Desarrollo Social Radicado No. 20155320145823).
- U.D.C.A. (Radicado DNP No. 20156630583502)
- Universidad de Caldas (Radicado DNP No. 20156630617812)
- IGAC (Radicado DNP No. 20146630506472)

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) Enfoque diferencial y social de las políticas públicas (v) ordenamiento territorial (vi) gestión ambiental (vii) turismo (viii) límites

Cumplimiento de requisitos formales:

El párrafo del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, estipula que se *“exceptúan del cumplimiento de requisitos formales aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”*. Al respecto, la exposición de motivos del P.L 084 de 2015 argumenta que *“de conformidad con el acta de la UNESCO, de fecha 6 de diciembre de 1995 por medio de la cual se declaró a Santa Cruz de Mompos como patrimonio histórico de la humanidad, es evidente que dicho municipio cumple a Cabalidad con la excepción prevista en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 para convertirse en Distrito”*.

A respecto se debe aclarar que al municipio de Santa Cruz de Mompos no le es aplicable el párrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, por cuanto en la décimo novena sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la Unesco, dicho comité tomó la decisión de inscribir únicamente al Centro Histórico de Santa Cruz de Mompos en la lista de Patrimonio Mundial. Teniendo en cuenta lo anterior y dado que la declaratoria solamente fue para el Centro Histórico y no para el municipio, no le sería aplicable éste párrafo. 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, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley."*

El centro histórico corresponde solamente a una porción delimitada del municipio y no a éste en su totalidad. En ese orden de ideas, no es viable que el municipio de Santa Cruz de Mompos sea elevado a la categoría de Distrito, a la luz de lo señalado en el párrafo 1° del Artículo 8 de la Ley 1617 de 2013.

Por lo anterior, la ST-COT procede a la revisión del cumplimiento de los requisitos formales establecidos por el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 *“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, para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo”*.

En cuanto a la condición de población, una vez revisada la información de proyecciones poblacionales del DANE a 2015, se encontró que el municipio cuenta con una población estimada de 44.124 habitantes, inferior a la estipulada por el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013. No obstante, la exposición de motivos



del P.L. 085 de 2015 presenta argumentos sobre la importancia histórica del municipio, la declaratoria del centro histórico como patrimonio de la humanidad, y cita hechos de importancia cultural. Por lo anterior, se considera pertinente que la COT estime estos argumentos suficientes para cumplimiento del requisito formal: “*potencial para el desarrollo de la cultura*”, también previsto en el numeral 1 del artículo 8 de la ley 1617 de 2013. En este sentido, se sugiere también dar alcance técnico en la exposición de motivos a la vocación turística y cultural de Mompox.

Finalmente se recomienda allegar concepto previo y favorable del Concejo Municipal sobre la iniciativa legislativa de conversión en Distrito.

Brechas, población, capacidad administrativa e institucional³.

Mompox debe realizar esfuerzos por cerrar brechas especialmente en temas de tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, y déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda⁴. Presenta un entorno de desarrollo intermedio, en el que se evidencian dificultades especialmente en el desempeño institucional y la calidad de vida⁵. El municipio cuenta con 44.124 habitantes, equivalentes al 2,1 del total de la población departamental, de los cuales aproximadamente el 51% vive en la cabecera municipal. Presenta poca dinámica urbana y una densidad poblacional de 70 habitantes/km² (2014). La tasa de desplazamiento forzado es de 39.00⁶.

En cuanto a la evaluación de desempeño integral se observa entre 2011 y 2014 una disminución en la eficiencia en el gasto⁷, pero un comportamiento positivo en el cumplimiento de requisitos legales y de capacidad administrativa. En particular, el índice de desempeño integral presenta un comportamiento positivo pasando del 32,7 en 2011 a 68,4 en 2014

Los anteriores datos permiten concluir que la escasa dinámica urbana de Mompox, así como la cantidad de población y tamaño del territorio, no justifican la necesidad de conversión en Distrito. En efecto, la división en localidades derivada de una conversión en distrito, se justifica entre otras razones, en optimizar la administración de territorios grandes, heterogéneos, y con complejas e intensas dinámicas urbanas y/o rurales. La división en localidades permite descentralizar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de obras y prestación de servicios para facilitar las funciones de la administración distrital. No obstante lo anterior, de prosperar la iniciativa de conversión, justificada en el potencial cultural y turístico del municipio, será imprescindible considerar el impacto en la capacidad administrativa y superar las dificultades que presenta el municipio actualmente en la eficiencia en el gasto. De modo que se garantice el comportamiento positivo en desempeño integral. Por otra parte, se recomienda seguir realizando esfuerzos en la superación de brechas especialmente en tasas de analfabetismo y déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

Impacto fiscal y recursos de inversión

A pesar de una leve disminución del indicador fiscal entre 2011 y 2014, en términos generales, Mompox muestra un buen desempeño fiscal⁸.

³ Estudio de tipologías y entornos de desarrollo, DNP 2014. Fichas de caracterización municipal. DNP 2015

⁴ La tasa de analfabetismo presenta un nivel 18.3% sobre promedio municipal ponderado por la población a 2015, frente a un 7.2 esperado. Y el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda son del 47.5% y el 20.30% respectivamente frente 20.6 y 10.3 esperado respectivamente.

⁵ Calificadas con el 40 y 45% respectivamente.

⁶ El promedio departamental es de 83.07.

⁷ La cual bajó de 59.8 a 26.4

⁸ Del 68.6 en 2011 al 68.4 en 2014. Fichas de caracterización municipal. DNP 2015



Se recomienda analizar el cargo fiscal que la conversión en Distrito implica para el municipio. En particular, se deben tener en cuenta los gastos de funcionamiento asociados a los Alcaldes Locales, los Fondos de Desarrollo Local y los Ediles de las localidades, temas reglamentados por la Ley 1617 de 2013, Capítulos IV a VII. Es previsible una posible presión en el gasto de funcionamiento, lo cual amerita un análisis minucioso y consecuentes propuestas que garanticen un adecuado balance respecto al gasto de inversión y eviten poner en riesgo la sostenibilidad con que cuenta el municipio actualmente.

Adicional a lo establecido en el párrafo anterior, se recomienda que dicho análisis garantice que el municipio no sobrepasará los límites establecidos para gastos de funcionamiento por el artículo 6 de la Ley 617 de 2000.

Por otra parte, en relación con la financiación de proyectos contemplada en el artículo 4 del proyecto de ley⁹ se sugiere precisar cuáles son los mecanismos que se proponen para lograr el acceso a los recursos de cooperación internacional. Además, se sugiere eliminar el artículo 3 del proyecto de ley que ordena al Gobierno nacional la expedición de un documento CONPES para impulsar los proyectos que se requieran en el nuevo distrito, toda vez que la competencia para determinar cuándo conviene la elaboración de un documento de política (CONPES) y las condiciones y temas para hacerlo corresponden de forma exclusiva al Gobierno nacional.

Enfoque diferencial y social de las políticas públicas

Alrededor de 3.073 habitantes de Santa Cruz de Mompox corresponden a población, negra, mulata o afrodescendiente¹⁰. Por lo tanto, en el evento de conversión del municipio en Distrito, al igual que cualquier entidad territorial se deberá tener en cuenta que en la ejecución o implementación de la política pública en materia de las minorías étnicas, los derechos humanos, la seguridad y convivencia ciudadana y la participación ciudadana se cumplan con un enfoque integral diferencial.

Ordenamiento territorial

Sobre el ordenamiento del territorio del distrital, es importante tener en cuenta en la conversión en distrito 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 decretos reglamentarios compilados en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Al respecto, se recomienda revisar el estado de Plan de ordenamiento Territorial del municipio en sus vigencias de corto, mediano y largo plazo. En caso de prosperar la iniciativa de conversión en Distrito, es importante considerar un análisis territorial por localidades en el proceso de revisión y ajuste de dicho instrumento, claro está, sin menoscabo de una aproximación integral al territorio. Así mismo, el proceso de revisión y ajuste en cualquiera de las modalidades incluidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, deberá tener en cuenta una visión y modelo de ordenamiento, basados en el carácter turístico, cultural e histórico que caracterizará al nuevo distrito, según lo indica el epígrafe de la iniciativa legislativa.

⁹ El cual indica que *se autoriza a la administración distrital el acceso de recursos internacionales a través de la cooperación internacional para la financiación de proyectos que se financian dentro del área del distrito.*

¹⁰ DNP 2015. Idem.



Gestión ambiental

De conformidad con el artículo 66 de la Ley 999 de 1993, “los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano”. Por lo anterior y dado que la población Mompox es de 44.124 habitantes, su conversión en distrito no implica la asignación de funciones como autoridad ambiental, tal como los presenta la exposición de motivos del P.L. 085 de 2015 C. Por lo tanto se considera oportuno, la inclusión del siguiente párrafo en el artículo 2 del respectivo proyecto de ley: *Art. 2. Régimen aplicable. El Distrito Especial Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia de Santa Cruz de Mompox, se regirá por la Ley 1617 de 2013 y demás normas concordantes. Párrafo: Con referencia al ejercicio de la autoridad ambiental será ejercida acorde con lo ordenado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993*

Turismo:

Este municipio hace parte de la Red de Pueblos Patrimonio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo¹¹. Actualmente se está desarrollando el Plan de Desarrollo Turístico del municipio. Dicho Plan puede servir como insumo para dar alcance a la exposición de motivos del proyecto de Ley en relación con el potencial turístico del municipio.

Límites

Revisado el estado de los límites territoriales, el IGAC encuentra que están bien definidos para el municipio de Santa Cruz de Mompox. Sin embargo, en virtud del Artículo 10 de la Ley 1617 de 2013, el examen periódico de los límites de las entidades territoriales distritales se hará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de oficio a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas mediante una diligencia de deslinde.

IV. Conveniencia de la creación del Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia”.

Tanto el epígrafe como la exposición de motivos del PL 085 2015 C, evidencian el potencial turístico y cultural del municipio como justificación de la conversión de Santa Cruz de Mompox en Distrito. Esto a su vez se corrobora en la declaratoria de su centro histórico como patrimonio de la humanidad por la UNESCO y en su pertenencia la Red de Pueblos Patrimonio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Sin embargo, los conceptos sustantivos de la conversión de Mompox en Distrito presentados por las entidades consultadas por la ST-COT sugieren algunos inconvenientes en la conversión de Mompox en Distrito.

Por lo anterior, de continuar con la iniciativa legislativa, se sugiere tener en cuenta lo siguiente (i) Dar alcance técnico al potencial cultural y/o turístico del municipio como justificación de la conversión en Distrito, y así cumplir con el numeral 1 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013. En el mismo sentido, allegar el Concepto previo y favorable del Concejo Municipal de Mompox de conformidad con el numeral 3 del Art. 8, de la ley 1617 de

¹¹ Al respecto se han realizado estudios, diseños y restauración del Hostal doña Manuela, señalización turística del municipio, se instaló un Punto de Información Turística – PIT. Fuente: concepto MINCIT. Comunicación enviada al correo electrónico de la Secretaría Técnica el día 3 de noviembre de 2015. Radicada Min CIT No. 1 – 2015 – 018631



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

2013. (ii) Justificar la necesidad de dividir el territorio en localidades ya que el tamaño actual del mismo no lo justifica (iii) Revisar el estado actual de los ingresos municipales y el impacto de la iniciativa a nivel fiscal y en el desempeño integral del municipio, previendo posible impacto negativo en el gasto de inversión (iv) revisar cómo la iniciativa va a contribuir al cierre de brechas y al mejoramiento de la calidad de vida del municipio (v) prever los mecanismos para el acceso a recursos de cooperación internacional previstos en el artículo 4 (v) eliminar el artículo 3 que ordena al gobierno nacional expedir un CONPES ya que esto es potestativo del Gobierno nacional (vi) agregar un párrafo al artículo 2 para aclarar que al ejercicio de la autoridad ambiental será de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.