



**SECRETARIA TECNICA COT**  
**PONENCIA DE CONCEPTO COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**  
**PROYECTO CONVERSIÓN DE SINCELEJO - SUCRE EN DISTRITO**  
**Marzo de 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 040 de 2015 del Senado, *“Por medio del cual se declara al municipio de Sincelejo Distrito Especial de Paz de Colombia”*.

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, 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, la COT considera que Sincelejo cumple con los requisitos formales para convertirse en distrito al ser capital de departamento, así mismo cuenta con características que eventualmente se consideran justificación para la transición a distrito, en particular su papel como centro urbano regional. Sin embargo, no se considera que los temas relacionados con la garantía de paz para sus habitantes, argumento principal del proyecto de ley, puedan ser promovidos por medio de la conversión en distrito. Se considera que estos exceden los alcances de un régimen legalmente establecido para unos propósitos específicos de desarrollo integral del territorio. De otra parte, dicha conversión implica considerables esfuerzos institucionales y fiscales sobre los cuales se recomienda realizar análisis técnicos previos, antes de proceder a realizar la conversión a distrito. Con respecto a los requisitos establecidos por la ley, no se cuenta con el concepto previo y favorable del concejo municipal, por lo tanto se recomienda emitir dicho concepto antes de la aprobación del Proyecto de Ley. Así mismo, en aras de dar claridad sobre el manejo ambiental del distrito, se recomienda la inclusión del 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”*. Por



último, no se cuenta con el concepto previo y favorable del concejo municipal, por lo tanto se recomienda emitir dicho concepto antes de la aprobación del Proyecto de Ley.

En síntesis, 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: uno (1) no tuvo objeciones al proyecto de Ley; uno (1) no se pronuncia por falta de información técnica; dos (2) aceptan la solicitud y dan concepto favorable con observaciones y recomendaciones para tener en cuenta por parte del municipio en el proceso de transformación a distrito; tres (3) dan concepto negativo, aclarando que el municipio cumple con los requisitos para ser distrito; y un (1) miembro, no allegó concepto al proyecto de Ley presentado.

MIEMBRO COT	CONCEPTO
MinInterior	Conveniente con observaciones y recomendaciones
MinAmbiente	Conveniente con observaciones y recomendaciones
MinVivienda	No emite concepto por falta de información técnica
IGAC	Favorable
Delegado CAR	No allegó concepto
DNP	Inconveniente
Experto Académico 1 - U. Caldas	Inconveniente
Experto Académico 2 -UDCA	Inconveniente

Además de los miembros de la COT, consultados otros miembros del CEI por tener competencias en las temáticas expuestas en el proyecto de Ley, el resultado sobre la viabilidad o no es la siguiente:

MIEMBRO CEI	CONCEPTO
Alto Comisionado para la Paz	No se pronuncia por no ser de su competencia
Unidad de Víctimas	No envió concepto
MinHacienda	No envió concepto

## II. Antecedentes

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

El P.L 040 de 2015 del Senado “*Por medio del cual se declara al municipio de Sincelejo Distrito Especial de Paz de Colombia*”, fue recibido por la Secretaría Técnica de la COT el 27 de octubre de 2015, mediante el radicado DNP 20156630511092, enviado por el Ministerio del Interior.

El proyecto de ley contiene 3 artículos: Art.1) y Art. 2) otorgan la categoría de distrito especial de Paz al municipio de Sincelejo y disponen que éste contará con las facultades e instrumentos legales para cumplir



con sus funciones y prestar los servicios a su cargo, el Art. 3) señala el régimen aplicable y el Art4) señala la vigencia de la iniciativa legislativa.

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:

- i) Primer requisito. Condición de población o de ubicación.
- 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 al ser capital de departamento y no cumple con el tercer requisito pues aún no se cuenta con el concepto previo y favorable del Concejo Municipal de Sincelejo.

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 los 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.20156630511092)
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Radicado DNP No.20156630609392)
- Alto Comisionado para la Paz (Radicado DNP 20156630557572) (el cual no considera tener la competencia para pronunciarse a respecto)
- Direcciones Técnicas del DNP (Grupo de Proyectos Especiales Radicado DNP No. 20154200137553 )
- U.D.C.A. (radicados DNP No. 20156630574822 y DNP No. 20156630583502)
- Universidad de Caldas (Radicado DNP No. 20156630617812)
- IGAC (Radicado DNP No. 20146630506472)

### **III. Aclaraciones, Consideraciones y Recomendaciones Sobre la Conversión de Tumaco en Distrito**

Este capítulo presenta los análisis realizados por las diferentes entidades consultadas, que se considera importante tener en cuenta por las COT del Congreso y por los actores claves de los municipios interesados en el proceso de conversión a Distrito. El resultado del análisis está estructurado por temas, para mayor comprensión.

#### Alcance de la categorización



Frente al análisis específico de la solicitud, la cual se orienta a definir una categorización de distrito especial de paz actualmente inexistente en el país, es importante resaltar que la norma es clara en limitar el alcance del mismo legislador para crear y establecer figuras administrativas territoriales de distritos especiales que excedan los propósitos de promoción del desarrollo integral del territorio y contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes a partir del aprovechamiento de recursos específicos resultantes de la configuración geográfica y paisajística del territorio, sus condiciones ambientales, urbanísticas, histórico-culturales; o de ventajas derivadas de las características territoriales relacionadas con los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica, o de condiciones y circunstancias especiales que estas entidades territoriales presentan.

En este sentido, si bien el artículo 3º de la Ley 1454 de 2011 establece dentro de los principios rectores del ordenamiento territorial la paz y la convivencia, tal y como lo manifiesta el proponente en su exposición de motivos; esta máxima está orientada al compromiso que debe asumirse frente al ordenamiento territorial como instrumento para promover y reconocer los esfuerzos de la convivencia pacífica del territorio e impulsar políticas orientadas a la construcción de paz y fortalecimiento del tejido social, más que a la constitución de figuras administrativas territoriales bajo el loable propósito de paz, pero que excedan los alcances de un régimen legalmente establecido para unos propósitos específicos de desarrollo integral del territorio.

Si bien la iniciativa de declaración del municipio de Sincelejo como Distrito Especial de Paz tiene un propósito transformador en la construcción de condiciones para la paz y se enmarca en un contexto que demanda iniciativas innovadoras para lograr dicha transformación, sustentada en un diagnóstico amplio del territorio; la exposición de motivos termina reduciendo los propósitos de la iniciativa, a generar unas capacidades (presupuestales y administrativas) al territorio para afrontar la grave situación de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado que históricamente ha impactado el municipio.

Si bien la situación que ha enfrentado Sincelejo a causa del hecho victimizante del desplazamiento forzado, demanda unos importantes esfuerzos por parte de la entidad territorial; dicha situación puede ser abordada por otros instrumentos de política existentes que respondan a las necesidades particulares de la entidad territorial para dar respuestas efectivas a las víctimas, y que en virtud de los principios de subsidiariedad o concurrencia, permiten complementar desde la Nación los esfuerzos que debe realizar el municipio.

En este sentido, a juicio de esta instancia, la creación de un distrito especial bajo una orientación como territorio de paz, no se corresponde plenamente con el propósito de fortalecer al municipio de Sincelejo como entidad responsable de la construcción de paz, sino se limita a apelar a la constitución de una figura que tal como se expresó en párrafos precedentes, tiene una orientación y vocación específica, así como unas restricciones legales que no pueden ser omitidas pese al importante propósito de la construcción de paz.

Adicional a estas consideraciones, es importante resaltar que a la fecha no ha sido definida una focalización de territorios o priorización de intervenciones específicas para la construcción de la paz por parte de las autoridades del nivel nacional, en la medida que dicha priorización es un aspecto sensible y fundamental en las conversaciones de La Habana, y como tal es un tema que se resolverá en el marco de la negociación.

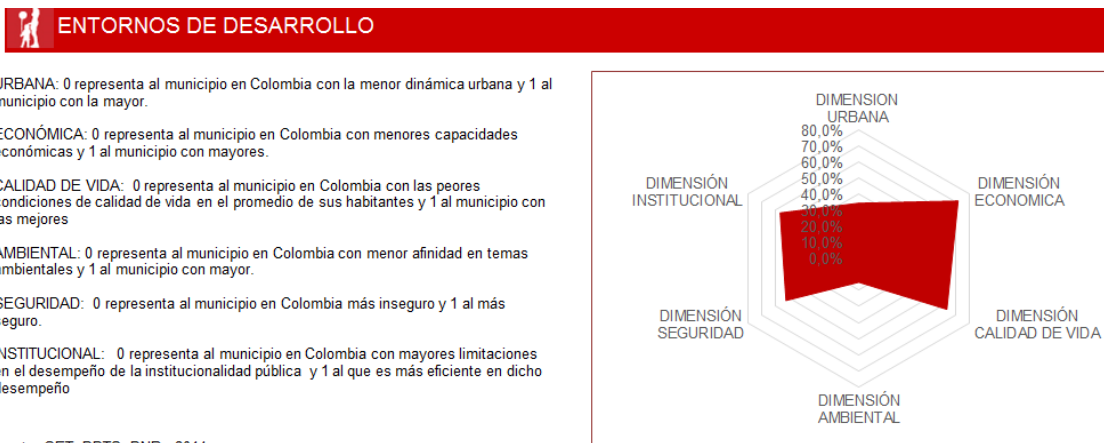
Por tal motivo, cualquier priorización de territorios que se realice en estos momentos, puede afectar el proceso de negociación, razón por la cual no le está dado a esta entidad adoptar decisiones que impliquen una priorización territorial explícita para un escenario de posconflicto, como lo sería constituir un distrito especial de paz.



## Brechas, Capacidad Administrativa e Institucional

Sincelejo tiene un entorno de desarrollo intermedio, de acuerdo con los estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación<sup>1</sup>. En cuanto al análisis de brechas realizado la entidad territorial sobresale por estar por encima de los niveles tanto departamental como regional.

Respecto a los componentes del entorno de desarrollo, en Sincelejo es importante resaltar que el municipio cuenta con capacidades económicas cercanas a un 70% y un nivel de calidad de vida de sus habitantes de un 65%. Por el contrario, se evidencian serias dificultades en materia de seguridad (menor a 40%), bajos niveles de institucionalidad (menor a 60%) y baja dinámica urbana (menor a 40%) y un déficit en presencia de ecosistemas estratégicos (menor al 20%) (ver gráfico Entornos de Desarrollo abajo).



En materia de seguridad, los homicidios, el hurto y el desplazamiento forzado están por encima de las estadísticas departamentales y regionales. El número de homicidios por 100 mil habitantes es preocupante siendo este de 43 (36 puntos por encima del promedio regional), el hurto a personas está en 472 por 100.000 habitantes, mas de 300 puntos por encima del promedio regional. La tasa de desplazamiento forzado es el indicador más preocupante al ser de 322 (comparado con un promedio regional de 79,4 y uno departamental de 49,15).

En materia de población, el municipio cuenta con 275.207 habitantes, de los cuales aproximadamente el 93% vive en el casco urbano del municipio. Respecto a la baja dinámica urbana, el alto porcentaje de población urbana en el municipio y la oferta de servicios que el municipio ofrece a las poblaciones de la región (particularmente los municipios de la Mojana y Montes de Maria) plantea desafíos importantes para poder aprovechar las ventajas de economías de escala, y así poder ordenar adecuadamente su desarrollo económico en el largo plazo. Por lo tanto, se considera que la declaratoria de Sincelejo como Distrito si se acompaña de los debidos ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, representa una oportunidad para aprovechar su potencial, con el fin de fortalecer el papel regional que desempeñan en el marco del Sistema de Ciudades.

De otra parte la división del municipio en localidades representa un reto en cuanto a la capacidad institucional y fiscal del municipio para responder a las necesidades de gobernabilidad y gobernanza y el aumento en gastos de funcionamiento, acompañado del rápido proceso de urbanización que se proyecta en el largo plazo.

<sup>1</sup> Estudio de tipologías y entornos de desarrollo, DNP 2014.



Así mismo, el proceso político-administrativo de conversión en distrito requiere ir acompañado de estrategias para el fortalecimiento institucional mediante una planeación integral y de largo plazo, que permita la articulación con entidades territoriales vecinas y defina su papel en el marco de la región Caribe.

#### Impacto fiscal

Se observa, que la entidad territorial aspira a constituirse como nuevo distrito, ha realizado una exposición de motivos en el proyecto de Ley 40 de 2015 C, con datos estadísticos e históricos, consideraciones fundamentadas de impacto fiscal, las cuales dada la importancia y la especialidad deben ser tenidas en cuenta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, acuerdo con información del Departamento Nacional de Planeación<sup>2</sup> el municipio de Sincelejo destinó en 2014 el 53.6%% de sus ingresos corrientes a gastos de funcionamiento, factor que junto con otros, le da al municipio un indicador fiscal de 76,3. Este indicador fiscal es sostenible (ubicado entre el rango de 70-80).

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.

#### Enfoque diferencial y social de las políticas públicas

De acuerdo con datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación<sup>3</sup>, alrededor del 20% de la población es étnica y cuenta con 1 resguardo indígena.

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 cumpla con un enfoque integral diferencial y social.

#### Instrumentos e instancias de ordenamiento territorial

En el evento en que sea positiva la conversión del municipio de Sincelejo en distrito, es importante tener en cuenta la conformación de la Comisión Distrital de Ordenamiento Territorial de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 3680 de 2011.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la ficha municipal elaborada para cada municipio y departamento del país por el DNP, disponible en el siguiente enlace: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

<sup>3</sup> ibid



### Manejo ambiental

Para la gestión de los recursos naturales de la entidad territorial es importante tener presente la importancia del manejo integral del territorio que hoy está a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE. Con base en lo anteriormente expuesto, es importante aclarar que las funciones de autoridad ambiental no podrían asignarse de constituirse el nuevo distrito, dado que no cumplen con lo establecido en la ley 99 de 1993: 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 Sincelejo es de 275.207 habitantes, su conversión en distrito no implica la asignación de funciones como autoridad ambiental

Por lo tanto, respetuosamente se considera oportuno, en aras de dar claridad, la inclusión del 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”.*

### Límites

Revisado el estado de los límites territoriales, el IGAC encuentra que están bien definidos para el municipio de Sincelejo.

## **IV. Conveniencia de la Conversión de Sincelejo como Distrito Especial de Paz de Colombia”,**

En primer lugar la exposición de motivos del proyecto de Ley y los análisis realizados por las entidades consultadas no evidencian una relación clara entre la conversión a distrito y la solución a problemas relacionados con la paz: violencia, inseguridad y procesos de desplazamiento forzado.

Así mismo, se resalta el riesgo de que la conversión en distrito implique un gran esfuerzo administrativo en la restructuración y ajuste como distrito. Esto puede terminar absorbiendo la capacidad administrativa y financiera de la entidad y desviando recursos que se requiere invertir en los aspectos clave que están en crisis: cierre de brechas, seguridad y dinamismo urbano.

De otra parte, se debe proceder a cumplir con el tercer requisito expuesto por la ley relacionado con el Concepto Previo favorable del Consejo Municipal.

Finalmente, con el fin de promover el desarrollo del municipio, se recomienda a las Asambleas y Concejos establecer una agenda técnica y política que brinde desarrollo económico a la entidad territorial en términos de planeación y ordenamiento territorial, tomando como fortaleza local cada una de las naturalezas de que es portador el municipio y que animan la solicitud extendida