



SECRETARIA TÉCNICA COT

PONENCIA PARA CONCEPTO COT SOBRE PROYECTO DE CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE TURBO A DISTRITO PORTUARIO, AGROINDUSTRIAL Y TURÍSTICO MARZO 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 125 de 2015 de la Cámara de Representantes, “Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo, Antioquia”.

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, el análisis realizado concluye que tanto el epígrafe, como la exposición de motivos del PL 125, y los documentos y estudios de soporte, demuestran el gran potencial portuario, turístico y agroindustrial que posee el municipio. Por estas razones, y una vez verificados los conceptos sustantivos enviados por las entidades consultadas, se ve un consenso mayoritario hacia la conveniencia de la conversión del municipio en distrito. No obstante lo anterior, se recomienda analizar el cargo fiscal que la conversión en Distrito implica para el municipio. Así mismo, se recomienda, en aras del desarrollo portuario de Turbo, establecer con claridad estrategias de articulación entre las diferentes autoridades portuarias tanto en el nivel nacional como en el distrital. 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*”.



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: uno (1) no tuvo objeciones al proyecto de Ley; cuatro (4) 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; dos (2) 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	Conveniente con observaciones y recomendaciones
IGAC	Conveniente
Delegado CAR	No allegó concepto ¹
DNP	Conveniente con observaciones y recomendaciones
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
ANI	Viable
MinCIT	No objeción
MinTransporte	No viable
MinHacienda	No envió concepto

II. Antecedentes

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

El P.L 125 de 2015 de la Cámara “Por medio del cual se le otorga la categoría de distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo – Antioquia”, fue recibido por la Secretaría Técnica de la COT el 21 de octubre de 2015. **Que otros insumos se recibieron???** A su vez, la Secretaría Técnica envía el 30 de octubre la solicitud de concepto sustantivo a los miembros de la COT y a otros ministerios relacionados con el tema.

El PL 125 de 2015 de Cámara, contiene tres artículos. Art. 1) Otorga al municipio de Turbo la categoría de Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico; art. 2) establece el régimen aplicable y; art.3) define la vigencia de la iniciativa legislativa.

¹ Por cambio de delegado.



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 para el desarrollo de puertos o para el turismo. Así mismo, en cumplimiento del tercer requisito allegó el concepto previo favorable del Concejo municipal, además de otros documentos técnicos que soportan la justificación.

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 Transporte (Enviado al correo electrónico de la Secretaría Técnica el 24 de noviembre de 2015. Radicado Min Transporte No. 20155000382531)
- Direcciones Técnicas del DNP (Desarrollo Empresarial (DNP No. 20155500141603), Desarrollo Urbano (DNP No. 20155720146933), Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DNP No. 20155220144073).
- 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 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.

Aspectos normativos

El municipio de Turbo se encuentra ubicado en zona costera y tiene potencial para el desarrollo de puertos y para el turismo, cumpliendo con los requisitos para la creación de Distritos estipulados en el artículo 8 de la Ley 1617.

En relación al potencial portuario, la Ley 1617 de 2013, en su capítulo II, señala el régimen portuario aplicable a los distritos que se creen. En cuanto al potencial turístico, la Ley en los capítulos III, IV y V señala el régimen para el fomento y desarrollo del turismo, el manejo de los recursos turísticos y su declaratoria, y de los estímulos al desarrollo de las actividades turísticas. En relación con el potencial agroindustrial, la Ley no estipula un régimen especial o algún tipo de estímulo o competencia especial para los distritos en esta materia, pero no es excluyente.

De acuerdo a lo anterior, la pretensión de otorgar al municipio de Turbo la categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico, en cuanto a los aspectos normativos y potenciales a enfatizar y orientar el desarrollo del distrito cumple.

Capacidad administrativa e institucional

En relación al desempeño del municipio medido a través del índice de desempeño integral, Turbo, en la medición del 2014 se encuentra en un rango medio 63, 79. Se llama la atención en relación a los indicadores de i) Eficacia 41,97 -cumplimiento de objetivos del plan de desarrollo-; ii) Eficiencia 45,52 -relación entre productos obtenidos e insumos utilizados en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos- y; iii) Requisitos Legales 88,12 -ejecución del SGP-; los cuales disminuyeron con relación a la medición anterior, por lo que se recomienda hacer esfuerzos para mejorar el cumplimiento de la eficacia y eficiencia especialmente. Una buena programación y ejecución de las metas del plan de desarrollo, así como un racional y buen uso de los recursos para la obtención de estas metas, son resultantes de una buena planificación y demuestran capacidad y fortaleza de una administración: aspectos claves si se quiere dar la transición hacia un distrito y los desafíos que esto conlleva.

Ingresos y Desempeño fiscal

Verificando la información presupuestal del municipio reportada a través del FUT y el CHIP, se puede señalar lo siguiente:

- Se evidencia un aumento significativo de más del 50% en el en los ingresos tributarios desde el 2011 hasta el 2014 con un promedio de 17.604 millones de pesos, con relación a los ingresos tributarios de los años 2009 al 2011 con un promedio de 9.857 millones.
- Dentro de los componentes de recaudo, llama la atención la disminución que sufre el recaudo del impuesto predial entre los años 2013 al 2014 pasando de 3.041 millones en 2013 a 983 millones en



2014 y aumentando de nuevo en el 2015 con 2.067 millones, pero por debajo del recaudo presentado en 2013 y 2012 por encima de los 3.000 millones.

- Se destaca los esfuerzos reportados para el recaudo del predial de vigencias anteriores y se recomienda mantener un recaudo estable, ya que es fundamental para efectos de los retos que implica la transición a Distrito.
- El impuesto de industria y comercio presenta un aumento normal.
- Se recomienda mantener un recaudo estable en el impuesto predial ya que a nivel de recaudo tributario, en promedio a nivel municipal, los impuestos de industria y comercio y el impuesto predial, tienen un peso en los ingresos tributarios municipales de 38,7% y 32,7% respectivamente.
- Por otra parte, la sobretasa a la gasolina presenta una caída en el recaudo entre el 2012 y el 2014, aumentando de nuevo en el 2015 a 3.039 millones.
- Se destaca el aumento presentado en el impuesto a estampillas entre el 2013 y el 2014, pasando de 1.760 millones a 4.562 en 2014 y disminuyendo un poco a 4.223 millones en 2015, representando un gran porcentaje del recaudo total.
- De otra parte se destaca la caída del porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento que se viene presentando en el municipio desde el 2009, pasando de un 97,41% en el 2009 a 21,60% en el 2013. No obstante, llama la atención que para el 2014, aumentó este porcentaje a 45,73%.
- En el mismo sentido, se destaca los esfuerzos realizados en la capacidad de ahorro en los últimos años, pasando de un 30,28% en el 2009 a 72,63 en el 2013, con una caída a 58,99% en el 2014.

De otra parte, 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 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.

Población y enfoque social de las políticas públicas

Desde el punto de vista de la nueva aproximación al análisis territorial propuesto en el PND, la metodología de identificación de entornos de desarrollo y brechas que enfatiza en el reconocimiento de las características del territorio en términos de bienestar social, a partir de la triangulación de mediciones de carácter cuantitativo y cualitativo en materia de ingresos, provisión de servicios públicos de calidad, capacidad institucional, equidad y cohesión social, que den cuenta del contexto y estado social de la unidad geográfica; Turbo se encuentra en un nivel de entorno de desarrollo intermedio como municipio y hace parte de un departamento de nivel de entorno de desarrollo robusto como es Antioquia.



En relación a los esfuerzos diferenciados para avanzar hacia el cierre de brechas, en relación con las 10 variables de análisis, el municipio de Tumaco se encuentra en el grupo de municipios que deberían hacer un esfuerzo integral medio-alto debido a que presenta brecha en 9 de los 10 indicadores, y de estos, en seis deberían hacerse esfuerzos altos. Se destacan los retos para aumentar la cobertura de acueducto y reducir el déficit cualitativo de vivienda.

De acuerdo con datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación², alrededor del 62% de la población es afrocolombiana y el 60% de la población es rural. **Hay resguardos o territorios colectivos?**

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.

Ordenamiento territorial

De acuerdo con los registros del DNP, se realizó la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial y se adoptó con el acuerdo 022 del 30 de octubre de 2012.

Por otra parte, en el marco de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia (CONPES 3819 de 2014), el municipio de Turbo se identifica como ciudad uni-nodal con funciones subregionales. De acuerdo con las proyecciones demográficas del Sistema de Ciudades, se espera que la población de Turbo pase de 159.268 habitantes a 331.046 en 2050.

En particular, la situación se hace más evidente si se observa el rápido proceso de urbanización que tendrá el municipio en el futuro, ya que la población localizada en el área urbana, según cálculos, pasará de 76,103 habitantes en 2015 a 256,294 en 2050, lo que representa un crecimiento del 236,77% en 35 años. Dicho de otro modo, esto significa que la población urbana pasará del 47,78% al 77,42% de la población total durante este periodo

Por lo tanto se considera que la declaratoria de Turbo 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 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 nuevas necesidades de gobernabilidad y gobernanza, y teniendo en cuenta en el proceso de creación de estas del rápido proceso de urbanización y crecimiento poblacional que se proyecta en el largo plazo para el municipio.

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 el desarrollo de los potenciales portuario, turístico y agroindustrial identificados. Así mismo, se recomienda definir estrategias de articulación con entidades territoriales vecinas y con otras figuras orientadas a la planificación regional.

Manejo ambiental

² ibid



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 de Turbo es de 159.268 habitantes, su conversión en distrito no implica la asignación de funciones como autoridad ambiental.

Por lo tanto, en aras de dar claridad, se recomienda la inclusión del siguiente párrafo en el artículo 2 del respectivo proyecto de ley:

“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”.

Potencial desarrollo portuario

En cuanto al potencial para el desarrollo de puertos, el documento CONPES 3611 de 2009, define la potencialidad portuaria como un conjunto de condiciones físicas de la zona costera para construir instalaciones portuarias, bien sea por sus condiciones de abrigo, el calado disponible para embarcaciones, la ubicación estratégica o la facilidad para conformar un sistema de transporte intermodal.

Este CONPES adicionalmente establece como una de las zonas portuarias principales el Golfo de Urabá. De acuerdo con la política establecida en dicho documento CONPES, existe potencial para el desarrollo de terminales portuarios en el municipio de Turbo debido a las bajas restricciones físico ambientales y a la localización geográfica que les permitirá movilizar cargas de exportación e importación del departamento de Antioquia.

La zona portuaria de Turbo cuenta a la fecha con una concesión: Sociedad Punta de Vaca que vence en 2028 y moviliza principalmente combustibles de cabotaje (14.000 toneladas por año, aproximadamente el 0,01% del total nacional), y presenta una solicitud de concesión portuaria (Puerto Bahía Colombia de Urabá), para movilizar carga de transbordo y de comercio exterior, cuyo plazo para el cumplimiento de condiciones y firma del contrato se vence en abril del 2016.

Su conectividad está dada por un acceso terrestre que depende de la finalización de la etapa de construcción de los proyectos de cuarta generación: Autopista al mar 1 y 2, así como de la construcción del Túnel del Toyo.

De otra parte, teniendo en cuenta que diversos estudios (revisión integral de la ley 1 de 1991, Ministerio de Transporte, 2012, Políticas portuarias CEPAL, 2011), consideran que la función de la autoridad portuaria en Colombia, está dispersa en varias entidades y que es recomendable consolidar una autoridad única, del orden nacional, que tenga una estructura apropiada para permitir una mejor conectividad intermodal y coordinación de las actividades logísticas.

Por lo tanto, se recomienda definir con claridad las estrategias de articulación de la nueva autoridad portuaria distrital con las autoridades portuarias nacionales, con el fin de facilitar la formulación de la política del sector., cumpliendo con el marco institucional y normativo vigente.

Finalmente, es importante resaltar que los procesos de gestión portuaria cuentan con el apoyo de la ANI como estructuradores de proyectos de infraestructura y soporte de iniciativas público privadas que busquen el desarrollo de la economía regional y colombiana.



Potencial turístico

El municipio de Turbo, Antioquia cuenta con 190 km de costa sobre el mar Caribe, con una amplia diversidad de flora y fauna y dentro de su jurisdicción está ubicado parte del Parque Nacional Los Katios. Adicionalmente, es la puerta de entrada a algunas zonas de gran potencial turístico por su riqueza natural y biodiversidad como Capurganá, Sapsurro y a algunos municipios de Chocó.

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo desarrolló los estudios y diseños para la construcción de un muelle turístico, el cual se encuentra previo a la licitación para la obra, con el fin de permitir el embarque y desembarque de turistas y pasajeros desde Turbo a todos los municipios del Golfo de Urabá (Mutatá, Chigorodó, Carepa, Apartadó, Unguía, Acandí, Necoclí, San Juan del Urabá, Arboletes, San Pedro de Uraba) y su área de influencia.

El proyecto contempla la construcción de la pasarela y embarcadero turístico para embarcaciones menores en el Municipio de Turbo en el Golfo de Urabá, locales comerciales, sala de espera, restaurante, taquillas, enfermería, maletero, punto de información turística-PIT, oficina de autoridades de control, batería de baños y espacios exteriores.

Por lo tanto, se recomienda tener en cuenta estos estudios y promover su implementación en el marco de la estructuración de planes estratégicos para el desarrollo del componente turístico del Distrito, así como garantizar su compatibilidad con las actividades portuarias planteadas.

Potencial agropecuario

Desde el punto de vista agropecuario dicha iniciativa permitirá afianzar y consolidar el desarrollo de actividades productivas de gran importancia económica y social para el municipio y la región. Tal es el caso de los cultivos de banano y plátano, donde el municipio participa en la producción nacional con el 18 y 5% respectivamente (MADRS-Evaluaciones Agropecuarias - 2013).

Adicionalmente, el municipio presenta oportunidades en otros renglones productivos, como es el caso de maíz, cacao, arroz y frutales, incluido el pesquero, los cuales podrían igualmente bajo un enfoque de cluster productivo, lograr una mejor articulación y desarrollo en beneficio de los productores rurales.

Por otra parte, en el marco de la Estrategia de Transformación del Campo del PND 2014-2018, dicha iniciativa cobra especial interés en la medida que permita promover apuestas agropecuarias con enfoque territorial. Es decir, que la conversión en distrito agroindustrial propicia las condiciones requeridas para promover su desarrollo territorial teniendo en cuenta su potencial natural y social, el ordenamiento del uso eficiente del suelo y el agua para fines agropecuarios y la planificación económica y productiva de las actividades agropecuarias con mayor potencial y posibilidad de inserción en los mercados.

Límites

En la actualidad, se está adelantando para el municipio de Turbo el proceso de deslinde entre Riosucio (Chocó) y Turbo (Antioquia), cuya definición final corresponde al Congreso de la República. Tal como lo establece el Parágrafo 1, del Artículo 10 de la Ley 1617 de 2013, 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 relacionado en los textos normativos o, a falta de estos, los consagrados por la tradición".



IV. Conveniencia de la creación del Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico de Turbo

Tanto el epígrafe, como la exposición de motivos del PL 125, y los documentos y estudios de soporte, demuestran el gran potencial portuario, turístico y agroindustrial que posee el municipio.

Por su parte, verificada la información reportada por parte del municipio en el CHIP y en el FUT, se evidencia el esfuerzo realizado por la administración municipal en los últimos años por mejorar sus ingresos y su desempeño fiscal, pasando de la categoría de riesgo y vulnerabilidad fiscal a categoría sostenible en el 2012 y logrando mantenerse en esta categoría en los últimos 3 años de la medición hasta el 2014. El indicador de desempeño fiscal para el último año fue de 74,03.

Por estas razones, y una vez verificados los conceptos sustantivos enviados por las entidades consultadas, se ve un consenso mayoritario hacia la conveniencia de la conversión del municipio en distrito. No obstante lo anterior, se recomienda analizar el cargo fiscal que la conversión en Distrito implica para el municipio.

Finalmente, con el fin de avanzar en el proceso de conversión del municipio en distrito, 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.