


Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

Proyecto de Ley: PONENCIA PARA CONCEPTO PREVIO DE LA COT, SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA – MAGDALENA EN “DISTRITO TURÍSTICO, AGROPECUARIO Y PORTUARIO

Introducción y objeto de la ponencia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en calidad de Secretaría Técnica de esta Comisión de Ordenamiento Territorial COT¹ resume a continuación los conceptos técnicos emitidos por las entidades que integran la COT y las entidades competentes en su calidad de miembros del Comité Especial Interinstitucional² sobre Proyecto de Ley 32 de 2018 del Senado, “*por medio del cual se decreta el municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena como Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario*”.

Este documento es un insumo para la elaboración del Acuerdo COT a las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes con el objetivo de dar concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito³.

Este documento, está organizado de la siguiente manera:

- a) Resumen ejecutivo de los resultados de los conceptos técnicos de diferentes entidades.
- b) Antecedentes y argumentación PL32
- c) Recomendaciones y aclaraciones finales


1. Resumen ejecutivo

Del análisis realizado se concluye que el municipio de Ciénaga **no tiene concepto de favorabilidad** para la creación del “*Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario*”. Los siguientes cuadros resumen la posición de las entidades vinculadas al COT y consultadas en modalidad de invitados (CEI). De los ocho (8) miembros de la COT consultados, solo dos (2) dieron concepto favorable y ocho (8) dieron concepto No favorable. De los nueve (9) miembros del CEI, tres (3) dieron concepto favorable, tres (3) exponen argumentación y recomendaciones y tres (3) dieron concepto no favorable.

¹ La presente consolidación de concepto técnico se emite en cumplimiento a las funciones de la Secretaría Técnica de la COT, establecidas en el Artículo 6 numerales 1, 4 de la Ley 1454 de 2011 “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”; funciones Secretaría Técnica de la COT Artículo 7 numerales 3 y 8 del Decreto 3680 del 2011 y/o del Artículo 8 Numeral 2 Ley 1617 del 2013 “Régimen para Distritos Especiales” y numeral 3 artículo 1 Acuerdo 002 de 2014.

² Fueron consultadas las siguientes entidades: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, La Comisión Colombiana del Océano, el Ministerio de Agricultura, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, la Dirección General Marítima – DIMAR, Parques Nacionales Naturales de Colombia y las Direcciones Técnicas del DNP: Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial, Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible.

³ Numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013.


Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

Relación de favorabilidad PL CIÈNAGA – MAGDALENA miembros COT


MIEMBRO COT	Concepto		Argumentos principales
	Favorable	No favorable	
Ministerio de Interior	X		Aunque cumple con algunos requisitos para convertirse en Distrito acorde con la Ley, las consideraciones de la exposición de motivos no tienen referencias y por lo tanto, no permite verificar los datos. No se justifica suficientemente el carácter agropecuario del municipio, ni la condición que lo llevaría a convertirse en Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible			El municipio cumple con tres de los requisitos para conversión en Distrito según Ley 1617/2013. Aclara con base artículo 66 de la ley 99/1993, que debido al número de habitantes que posee, no podría constituir como autoridad ambiental urbana. Sobre temas turísticos, portuarios y fiscales se solicita que los competentes se pronuncien.
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio		X	El municipio cumple con tres de los requisitos Ley 1617/2013, potencial portuario, turístico y cultural. Sin embargo, la exposición de motivos no evidencia la existencia de un proyecto urbano-regional de desarrollo, o una visión territorial a desarrollar; Ciénaga es una ciudad uninodal con funciones subregionales en proceso de metropolización con Santa Marta. No requiere ser distrito para cumplir sus funciones como entidad territorial, ser agropecuario, adicional a esto subdividir el territorio en localidades no le haría más eficiente administrativa ni fiscalmente y si generaría una competencia con Santa Marta
Departamento Nacional de Planeación		X	Finanzas públicas: Se genera una alerta sobre la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal y el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos. Se recomienda explorar economías de escala y explorar la creación de un esquema asociativo. Infraestructura: en el plan de ordenamiento integral portuario de Santa Marta ya está incluido Ciénaga. En el plan se resalta la necesidad de tener en cuenta la reglamentación de uso del suelo y los determinantes ambientales existentes ⁴ . Alerta sobre posibilidad de

⁴ Áreas protegidas, manglares, humedales complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, Unidad Ambiental Costera Vertiente Norte Sierra Nevada de Santa Marta

Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos

Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	 <small>Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial</small>
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

			fraccionamiento de planeación y políticas por expectativas de ser autoridad portuaria. Medio ambiente , el municipio está al interior de la Reserva de Biosfera y Sitio Ramsar de la Ciénaga Grande de Santa Marta y existen áreas protegidas. Por lo tanto, debería considerar criterios ambientales y proponer manejo especial de todas las actividades que se pretendan realizarse allí. Innovación y desarrollo empresarial considera que existe vocación turística cultural
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	X		La categoría de distrito debe ser claramente definida en el marco de las potencialidades reales que permitan el desarrollo integral; por esta razón se sugiere que para la definición del tipo de Distrito Especial sea analizada la importancia del ecosistema estratégico Ciénaga Grande de Santa Marta y las determinantes de ordenamiento territorial relacionadas. Recomienda se realice la precisión de límites.
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico - CDA-		X	No expone los aspectos ambientales ni el ejercicio de las autoridades ambientales poniéndose en riesgo la estructura Corporativa del SINA y el manejo de los recursos autónomos para el control y las inversiones ambientales.
Universidad del Rosario		X	Ciénaga se encuentra hoy en una situación particular derivada de su declaratoria como uno de los municipios PEDET en el marco de los acuerdos de paz. Por lo tanto, tienen apuestas regionales con las cuales debe cumplir con los demás municipios antes de pensar en convertirse en distrito. El desempeño fiscal y administrativo es deficiente, adicionar responsabilidades como distrito no es conveniente. Recomienda mejor explorar asociatividad con Santa Marta.
Universidad de Pamplona		X	El municipio con la normatividad existente, sin asumir las implicaciones financieras que se generan en el marco de la Ley 1617 de 2013, puede cumplir las funciones y expectativas que posee. Se recomienda fortalecer la agenda técnica y política que permita desarrollar diversos procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo (diferentes al de distrito) enfocados a aprovechar las ventajas comparativas (ubicación estratégica y potencial cultural, agropecuario y portuario) para generar cambios estructurales que permitan revertir los


Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

			actuales conflictos de uso del territorio representados en sobreutilización del suelo, baja dinámica urbana, baja densidad poblacional en el suelo rural y disminución en los últimos años de los ingresos corrientes.
Total conteo de votos	2	5	

Relación de favorabilidad PL CIÉNAGA – MAGDALENA miembros CEI convocados


MIEMBRO CEI/INVITADO	Concepto		Argumentos principales
	Favorable	No favorable	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo			Ciénaga deberá mejorar la infraestructura, conectividad y transporte, e incorporar criterios de sostenibilidad y tener en cuenta la capacidad de carga de la actividad. Debe fortalecer la capacidad de planeación y liderazgo turístico
Ministerio de Transporte	X		Ciénaga es municipio costero en el que operan concesiones portuarias marítimas otorgadas a las Sociedades Portuarias Río Córdoba y Puerto Nuevo S. A., y en esa medida, cumple con el potencial portuario. Igualmente, se observa que cumple con el requisito establecido en la ley de ser un municipio ubicado en una zona costera y de contar con el potencial para el desarrollo de puertos. Hace énfasis, al cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1 de 1991 sobre planes de expansión portuaria y nuevos desarrollos portuarios.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público		X	La categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, 37, 40, 43, 48,61 y 77 de la ley 1617 de 2013, pueden generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Min Hacienda hace una estimación de los gastos en que incurriría el nuevo distrito de Ciénaga por i) asignación salarial de alcaldes locales, ii) fondo de desarrollo local, iii) honorario de ediles locales, iv) honorario de los ediles de los corregimientos, entre otros. Concluye que el impacto fiscal global del proyecto de ley ascendería a \$1.727.5 millones por vigencia fiscal y por cuatrienio de Gobierno a \$ 6.910

Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos

Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	 <small>Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial</small>
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

			mil millones, el cual recaería sobre la administración central del nuevo distrito de Ciénaga. Siendo el impacto fiscal anual por localidad de \$ 246.8 millones.
Comisión Colombiana del Océano		X	La Secretaría Ejecutiva considera importante que al proyecto de Ley se anexasen documentos técnicos que soporten los fundamentos para la declaratoria del municipio de Ciénaga como Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario.
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA		X	La exposición de motivos no establece claramente las condiciones especiales y ventajas para el municipio de Ciénaga de convertirse en Distrito Especial. No se identifica una atribución especial para el Distrito, relacionada con el desarrollo rural o agropecuario, en la propuesta se menciona agrícola o agropecuario. Las condiciones de recurso hídrico y estado de ecosistema no son óptimas. Fundamental articular instrumentos planeación agrarios y ambientales (POMCA, etc.)
Ministerio de Agricultura	X		No encontró observaciones, comentarios o recomendaciones desde el punto de vista técnico relevantes que impidan continuar con el respectivo trámite del proyecto de ley.
Agencia Nacional de Infraestructura - ANI			Reconoce el potencial portuario de Ciénaga y la existencia de concesiones portuarias. Llama la atención sobre la necesidad de implementar buenas prácticas para el logro del desarrollo sostenible en consonancia con los CONPES 3540/2008 (optimización y modernización del transporte del carbón en Ciénaga y Santa Marta) y 3611/2009 (Plan de expansión portuaria, puertos para la competitividad y desarrollo sostenible).
Parques Nacionales Naturales PNNC			Persiste la crisis del complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta -CGSM-5, situación que afecta la navegabilidad y viabilidad de puertos, desarrollo agropecuario y pesquero debido a las condiciones

⁵ Este complejo lagunar, sobre el que tiene incidencia regional el municipio de Ciénaga – Magdalena presenta grave deterioro y amenaza a la salud por diversas afectaciones como la contaminación de residuos fecales (Procuraduría 13 judicial II Agraria y Ambiental del Magdalena, 2016), procesos de sedimentación, desviación de cauces, disminución de caudal, ingreso de residuos sólidos y líquidos como producto de actividades ganaderas, agrícolas y de infraestructura que se realizan en zonas aledañas, fragmentación y discontinuidad del ecosistema por daño a la franja de manglar, tala y leñateo, pesca y caza, sequía e incendio, entre otros (DTCA-PNNC, 2018), es catalogada como la segunda muerte masiva de manglar conocida en el planeta (Universidad del Magdalena).

Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	


		hidrológicas presentes. Es un área de importancia estratégica ecorregional ⁶ . Parte de este territorio es el resguardo indígena Kogi-Malayo-Arhuaco y también es reconocido como territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo (decreto 1500/2018 Línea negra). El proyecto de ley tiene un enfoque productivo con énfasis en la economía bananera, portuaria, agroecológica e incluso turística de Ciénaga – Magdalena, sin tener en cuenta la realidad ambiental y la diversidad biológica y cultural de la región. Propone algunas recomendaciones de decidirse continúe la propuesta de ser distrito y es incluir que es biodiverso, armonizar instrumentos de planeación, cumplir los determinantes ambientales y dialogar con los pueblos indígenas.
Dirección General Marítima - DIMAR	X	Considera es una oportunidad para el fortalecimiento de las actividades marítimas de la región, lo cual en su momento requerirá de más capacidades desde el punto de vista de los administrativo y operativo de la Autoridad Marítima y de la Armada Nacional.
Total	3	3

Del análisis realizado se concluye que el municipio de Ciénaga:

- Inicialmente cumple con tres de los requisitos para la creación de distritos⁷ y el proyecto menciona de manera general que el municipio tiene tradición agrícola, posee un puerto para transporte de carbón, tiene áreas de gran importancia ambiental y está incluido en la Red de Pueblos de Patrimonio de Colombia por el Viceministerio de Turismo en 2012 debido a los sitios y muestras folclóricas que conforman el patrimonio cultural municipal.
- Sin embargo, no sustenta técnicamente cuales son las posibilidades reales en su vocación agropecuaria y portuaria, en especial cuando el déficit hídrico y el estado crítico de la ecorregión Ciénaga Grande De Santa Marta, limita dichas actividades.

⁶ En el municipio de Ciénaga colindan dos Reservas de Biosfera la de la Sierra Nevada de Santa Marta -SNSM-y la de Ciénaga Grande de Santa Marta CGSM. Confluyen varios determinantes ambientales de ordenamiento territorial: el Parque Nacional Natural SNSM, la Zona de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 SNSM.

⁷ En el marco del artículo 8° de la Ley de Distritos (Ley 1617 del 2013) sobre requisitos para la conversión en distrito, Ciénaga no cumple con el número de habitantes, pero cuenta con un puerto que sirve para la exportación de productos minero -energético, tiene potencial turístico, cuenta con el concepto previo y favorable del concejo municipal Acuerdo Nro. 009 de 2017 (se menciona en el proyecto de ley, pero no fue adjuntado) y está en trámite el 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.

<p align="center">Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos</p>		
<p>Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial</p>	<p align="center">Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional</p>	
<p align="center">Versión: 1</p>	<p align="center">Vigencia: 04/01/2018</p>	

- Igualmente, no se realizaron los estudios que demuestren la capacidad fiscal del municipio para abordar los nuevos gastos administrativos de su conversión en distrito y las estrategias o procedimientos para abordar esta nueva condición.

Conforme a los argumentos expuestos, se emite concepto **no favorable** a la creación del “*Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario*” de Ciénaga.

2. Antecedentes y Conveniencia de la creación del distrito

El 21 de septiembre de 2018 Secretaría Técnica de la COT recibe el oficio en donde COT Senado a través de la Secretaria General y en el marco de la ley, solicita a la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional, concepto sustantivo al Proyecto de Ley No. 32 de 2018 – Senado “Por medio de la cual se declara al municipio de Ciénaga Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario”


Bajo los elementos normativos disponibles y en especial en lo referente a la ley de distritos se analizó el cumplimiento de estas condiciones en el PL 32 del municipio de Ciénaga:

- Condición de población, de ubicación o potencial: Ciénaga no cumple con el número de habitantes para ser Distrito, pero el municipio desarrolla actividades portuarias y cuenta con potencial turístico representado en algunos bienes de interés cultural y tradición folclórica, además, desde hace décadas realiza actividades agroindustriales.
- El 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, será sometido a consideración de las Plenarias de Cámara y Senado
- Concepto previo y favorable de los concejos municipales: Acuerdo Nro. 009 de 2017 (no está adjunto al proyecto de Ley)

Es posible concluir que la conversión de Ciénaga en Distrito no garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y por el contrario si genera mayores cargas fiscales y administrativas para la administración municipal se considera con la legislación que lo rige actualmente es posible potencializar el desarrollo territorial del municipio.

3. RECOMENDACIONES Y ACLARACIONES FINALES

Con base en las argumentaciones anteriores, se concluye **no favorable** la conversión del municipio de Ciénaga en Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario. Se considera con la normatividad que le rige

Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaría Técnica Comisión de Ordenamiento Territorial	Proceso: Emisión conceptos técnicos miembros Comisión Ordenamiento Territorial e invitados permanentes o temáticos del Comité Especial Interinstitucional	
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

actualmente es posible cumplir con la meta de mejorar la calidad de vida de la población y potencializar la actividad portuaria. Se recomienda i) fortalecer la gestión ambiental que permita la conectividad ecosistémica, de tal manera que se garantice la funcionalidad hídrica e hidrológica fundamental para las actividades de transporte, pesca y productividad agropecuaria, ii) armonizar los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y planeación para gestionar conflictos socioambientales, iii) reconocer el territorio ancestral de los pueblos de la Sierra y por tanto generar o fortalecer espacios de acuerdos para lograr una visión integradas y de gestión de desarrollo sostenible, iv) las propuestas productivas deben desarrollar buenas prácticas a fin de disminuir los impactos sobre ecosistemas naturales, v) impulsar la asociatividad con el municipio de Santa Marta con el fin de potencializar ventajas comparativas, vi) fortalecer las capacidades de planeación estratégica del municipio y vii) analizar y desarrollar las estrategias para convertirse en municipio ecoturístico y agropecuario con criterios de sostenibilidad fiscal, ambiental y social.

Se anexan los conceptos sustantivos de instituciones COT y miembros CEI invitados.

https://planeacionnacional-my.sharepoint.com/:f/g/personal/gyhernandez_dnp_gov_co/EkboJiQYlmlJgkyJbMZFXt0BhYTPzuSZtyC99WpD0_oXNQ?e=7zu1KY