


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 PUERTO COLOMBIA – ATLÁNTICO EN “DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO”.

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 el Proyecto de Ley 107 de 2018 del Senado, “Por medio del cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico”.

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 PL107.
- c) Recomendaciones y aclaraciones finales

1. Resumen ejecutivo


Del análisis realizado se concluye que el municipio de Puerto Colombia **no tiene concepto de favorabilidad** para la creación del “Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico *al municipio de Puerto Colombia-Atlántico*”.

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

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	 Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial
Versión: 1	Vigencia: 04/01/2018	

concepto favorable cinco (5) dieron concepto No favorable y uno (1) aportó únicamente recomendaciones. De los nueve (9) miembros del CEI, tres (3) dieron concepto no favorable.


Relación de favorabilidad PL Puerto Colombia miembros COT

MIEMBRO COT	Concepto		Argumentos principales
	Favorable	No favorable	
Ministerio de Interior		X	Cumple con algunos requisitos para convertirse en Distrito de la Ley 1617/2013. Resalta que la categorización en distrito se reserva para municipios con considerable influencia regional o subregional, pues dadas sus características y particularidades geográficas, potencial económico, cultural, infraestructura local, estructura institucional y condiciones ambientales requieren de criterios diferentes de integración territorial. Infiere que el proyecto de ley busca mejorar la prestación de servicios públicos y funciones del municipio, pero las consideraciones expuestas en la exposición de motivos carecen de referencias que permitan hacer verificables los datos, y que estos tengan incidencia en la justificación del proyecto
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		X	Ve con preocupación que, al otorgar la categoría de Distrito a Puerto Colombia, Departamento de Atlántico, se pierda el manejo integral del territorio que hoy está a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Atlántico - CRA y que al producirse una fragmentación de funciones en cuanto a lo ambiental pueda perderse el enfoque y la eficiencia en la administración de los recursos naturales renovables. Con respecto a las funciones de autoridad ambiental, según lo establecido en la Ley 1617 de 2013 (artículo 124, parágrafo 4), dichas funciones son las establecidas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; la cual es la ley especial, por tanto, se deberá dar cumplimiento a cabalidad de los requisitos allí establecidos; es decir, la figura que se pretende crear, debe contar con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes; requisito que no cumple el municipio de Puerto Colombia.
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio		X	En la organización urbano-regional colombiana existen cinco regiones subnacionales, la cual excluye las áreas de menos desarrollo urbano del oriente y sur del país. En la expresión económico-espacial de esta organización, cada una de las regiones gira alrededor de un núcleo que aloja la prestación de


Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaria 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	

			<p>los servicios de mayor jerarquía en la región. En la región del norte del país se destacan tres núcleos (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) que alojan los servicios de mayor jerarquía regional. Una prolongada e intensa competencia por el liderazgo regional entre Barranquilla y Cartagena se define a favor de la primera según la información recabada y el análisis realizado por la Misión sistema de Ciudades (MSC) del DNP (2014). Barranquilla actúa como ciudad central del área metropolitana funcional. Asimismo, Barranquilla se constituyó en derecho como Área Metropolitana junto con cuatro municipios vecinos entre sí; Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa. No se contempla en la norma que un área metropolitana exista más de un distrito.</p>
Departamento Nacional de Planeación		X	<p>Subdirección de inversiones y finanzas públicas: En la exposición de motivos, se plantea como una de las ventajas para el municipio al cambiar su condición a Distrito, acceder a mayores recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. Es importante señalar que la asignación de estos recursos a una entidad territorial depende de los criterios y variables de distribución definidos en las leyes 715 de 2001, 1176 de 2007, como de la información certificada por las entidades competentes según lo señalado en el Decreto 1082 de 2015. De acuerdo con lo anterior, para la distribución del SGP no está contemplado como un criterio el que un municipio se defina como Distrito, dado que no genera una modificación en la distribución de los recursos para la entidad territorial. Por su parte para que los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001 puedan certificarse y asumir la competencia en materia de prestación de servicios de salud, se debe dar cumplimiento previamente a los dispuesto por el Decreto 2459 de 2015 (compilado por el Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Salud y Protección Social).</p> <p>Sobre asignación de recursos del Sistema General de Regalías aclarar los fondos y asignaciones de los que pueden ser beneficiarios los municipios que cumplan con los criterios y variables de distribución de estos recursos:</p>

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	

			<ul style="list-style-type: none"> • 40% del fondo de Compensación Regional (FCR): este fondo cuenta con dos bolsas, i) para los municipios con un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superior al 35% y ii) para los municipios de categoría 4, 5 o 6. • Recursos para el fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (FONPET): los recursos se asignan en función de la explotación de recursos naturales no renovables en la jurisdicción del municipio o distrito. <p>De lo anterior se puede indicar que el municipio de Puerto Colombia al cambiar su condición a Distrito automáticamente no recibe mayores recursos del SGR dado que la distribución de estos recursos se realiza atendiendo las variables señaladas anteriormente</p>
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	X		La categoría de distrito debe ser claramente definida en el marco de las potencialidades y la apuesta hacia el futuro del municipio, por lo cual se recomienda explorar posibilidades reales de fortalecimiento al sector histórico y cultural que permitan el desarrollo integral del territorio enmarcado en su entorno regional. Es necesario llamar particularmente la atención sobre el límite Puerto Colombia – Barranquilla que en la actualidad se encuentra demandado.
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico - CDA-	X		Atenta contra la integridad del Sistema Nacional Ambiental.
Universidad del Rosario	X		<p>Puerto Colombia es un municipio que hoy hace parte del área metropolitana de Barranquilla y como tal cuenta ya con un esquema territorial que le permite impulsar su actual desarrollo y solventar sus necesidades actuales y futuras en este marco de operación asociativa.</p> <p>Su condición limítrofe con Barranquilla está permitiendo un fenómeno de segmentación socio-espacial donde en la actualidad concentra población de altos ingresos en el área</p>


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	

			metropolitana de Barranquilla. Transformarlo en Distrito, sólo aumentaría el fenómeno de segmentación socio espacial que no resulta conveniente para el entorno regional donde se encuentra inmerso.
Universidad de Pamplona		X	No se presenta un análisis del rol jerárquico del municipio en el ámbito subregional, ni una propuesta de desarrollo estratégico para el entorno territorial subregional que evidencie los beneficios que tendrán los municipios vecinos, ni una propuesta de estrategias que, en el marco de las potencialidades municipales identificadas, permitan garantizar la administración y el financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo subregional o para la división de localidades, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Capítulo IV de la ley 1617 de 2013. No cumple con la población de un millón de habitantes para constituirse como autoridad ambiental urbana (art.66 ley 99 de 1993), por tanto seguirá siendo la C.R.A la autoridad ambiental. Los documentos CONPES no son instancias para discusión de temas particulares de los entes territoriales, que hacen parte de sus competencias y cuyas acciones responden a la autonomía de las autoridades locales. Desde el punto de vista fiscal, el establecimiento de competencias diferenciadas para una entidad como el municipio de Puerto Colombia se puede llevar a cabo en el marco de la normatividad existente, sin asumir las implicaciones financieras que se generan en el marco de la ley 1617 de 2013, las cuales exigen una nueva dimensión del gasto de funcionamiento de un distrito.
Total conteo de votos	2	5	


Relación de favorabilidad PL Barrancabermeja miembros CEI convocados

MIEMBRO CEI/INVITADO	Concepto		Argumentos principales
	Favorable	No favorable	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		X	El Municipio de Puerto Colombia hace parte de la Estrategia de Corredores Turísticos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que hace parte del corredor Caribe; estrategia de gestión y promoción turística regional

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	

			<p>y que contribuye a aumentar la competitividad de las regiones y la oferta turística comercializable. Ahora, en cuanto a su oferta de atraktividad, el municipio cuenta con recursos de valor patrimonial, buena parte de los cuales están puestos en valor, sin constituirse en atractivos significativamente diferenciados que les permitan destacar su oferta por encima de otros destinos. Es el caso de las playas, que, sin equipamientos, ni adecuado manejo, no pasan de ser núcleos balnearios de pasadía- ni siquiera de fin de semana- por lo que no es un producto competitivo. La frecuentación turística, hablando del número referido en la exposición de motivos de la iniciativa de 20.000 visitantes año, no es representativa en términos de resultado. La base empresarial de turismo es precaria frente a la aspiración de ser visto como un Distrito, ya que sólo cuenta con once (11) establecimientos de alojamiento y hospedaje con 193 habitaciones y sólo dos (2) agencias de viajes, todo lo cual genera solamente poca más de sesenta (60) empleos directos.</p>
Ministerio de Cultura	X		<p>Si Puerto Colombia, se proyecta como un distrito cultural, es necesario que se exponga cómo la formación de estas localidades y la asignación de su presupuesto tendrá correlación con una visión de desarrollo en donde la cultura será un eje estratégico y se asumirá la protección del patrimonio cultural como uno de los principios centrales que justifican la categoría de distrito. En cuanto a los procesos culturales, la Ley 1617 define también una serie de obligaciones que el Distrito deberá cumplir en esta materia. El artículo 5 de dicha ley, define que el distrito deberá promover la creación de asociaciones culturales como instancias de participación y veeduría. Aquí cabe destacar que actualmente, el municipio de Puerto Colombia con un Consejo Municipal de Cultura activo, que es una de las principales instancias de participación creadas por la Ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura. Sin embargo, no ha sido formulado el plan de trabajo del espacio de participación para la vigencia. A la fecha no se han implementado acciones de capacitación a los consejeros frente a su labor o responsabilidad en el marco de la participación ciudadana relacionada con las políticas</p>


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	

			culturales del orden municipal. Por ende, para el cumplimiento del fomento de estas instancias de participación deberá tenerse en cuenta como se enfrentará esta debilidad que se encuentra en el presente.
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. Minhacienda hace una estimación de los gastos en que incurriría el nuevo distrito de Puerto Colombia 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 \$6.066.721 Millones por vigencia fiscal y por cuatrenio de Gobierno, el cual recaería sobre la administración central del nuevo distrito de Puerto Colombia. En el artículo 340 de la Constitución Política, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un órgano consultivo, y por lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional. En estos términos, se precisa que la orden consignada en el artículo 3 de la iniciativa legislativa tendría como efecto un documento no vinculante jurídicamente para el Gobierno Nacional.
Total	0	3	

Del análisis realizado se concluye que el municipio de Puerto Colombia:

- Cumple con tres de los requisitos para la creación de distritos⁴ pero en la exposición de motivos del proyecto, se evidencia una alta dependencia del municipio de la Gobernación del Atlántico. Sin embargo, se pretende con ésta iniciativa que se amplíen las competencias municipales para que con su autonomía puedan celebrar convenios interadministrativos, alianzas con el sector privado, áreas

⁴ En el marco del artículo 8° de la Ley de Distritos (Ley 1617 del 2013) sobre requisitos para la conversión en distrito, Puerto Colombia es costero y tiene potencial turístico y cultural, pero no cumple con el número de habitantes ni cuenta con el concepto previo y favorable del concejo municipal ni 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>	

metropolitanas, contratos plan y participación directa de las Renta Nacionales, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos para los habitantes.

- El proyecto se sustenta en su mayoría en el artículo 8 de la Ley 1617 del 2013, pero no presenta estudios, datos técnicos que sustenten la propuesta; además 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 Especial, Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia-Atlántico*”.


2. Conveniencia de la creación del distrito

Puerto Colombia es un municipio de cuarta categoría perteneciente al área metropolitana de Barranquilla y a la región Caribe, con un entorno de desarrollo robusto (DNP) en donde el 3.5% de la población se auto reconoce como indígena y un 0,5% es proveniente de afrodescendientes, negros y mulatos. En él se desarrollan actividades turísticas con impacto local y existe evidencia de su patrimonio cultural. Sin embargo, la protección y conservación del mismo es incipiente.

Puerto Colombia cuenta con tres de los requisitos para convertirse en Distrito acorde con la ley pues es municipio costero, tiene atractivos turísticos y patrimonio cultural. Entre los beneficios de convertirse en distrito se mencionaron los siguientes: i) participación directa en el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, ii) mayor inversión para infraestructura vial a través del Presupuesto General de la Nación, iii) autoridad ambiental propia, lo cual les permitirá recibir los bienes que tengan las Corporaciones Autónomas, junto con los rendimientos financieros que estos generen, iv) acceso a más recursos del Sistema General de Regalías destinados para Ciencia y Tecnología, v) ser catalogados municipio núcleo en una eventual asociación por medio de la figura de Área Metropolitana con municipios aledaños, lo cual mejorará la administración de los recursos por medio de esquemas de asociación regional. También el proyecto de ley contempla la expedición de un Conpes en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de su aprobación, con el cual se impulse las proyecciones de índole presupuestal que requiera el Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Puerto Colombia.

Sin embargo, teniendo en cuenta los conceptos de los diferentes actores, es posible concluir que la conversión de Puerto en Colombia en Distrito no genera mayores ingresos para el funcionamiento del municipio ni posibilita que se convierta en área metropolitana. Igualmente, convertirse en Distrito generaría mayores cargas fiscales y administrativas para la administración municipal. Se considera que con la legislación que actualmente lo cobija bajo su categoría municipal, es posible potencializar el desarrollo territorial del municipio.

Por lo anterior, es posible concluir que la conversión de Puerto Colombia en Distrito no garantiza que se

Formato consolidación conceptos técnicos sobre conversión de municipios en Distritos		
Secretaria 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	

mejore la gobernanza y gobernabilidad el municipio, ni el fortalecimiento de la autonomía, institucionalidad territorial o generación de ingresos, argumentos que son el espíritu del proyecto de ley presentado y presenta las siguientes recomendaciones:

3. Recomendaciones y aclaraciones finales.

- 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 y turístico) para generar cambios estructurales que permitan revertir los actuales conflictos de uso del territorio tales como, la sobreutilización y subutilización del suelo, la baja dinámica urbana, la baja densidad poblacional en el suelo rural, la baja cobertura de acueducto y alcantarillado, y la tasa de hurtos y violencia intrafamiliar (DNP,2018).
- Precisar los límites municipales con la ciudad de Barranquilla.
- Fortalecer la planeación y manejo efectivo del patrimonio cultural y de la actividad turística.

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