SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
Subdirección de Ordenamiento Territorial
Versión 2019

PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA

CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Introducción y objeto de la ponencia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT[1] 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 Interinstitucional[2] sobre el Proyecto de Ley Nro. 344 de la Cámara, *"Por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo"*.

Este documento es un insumo para la elaboración del Acuerdo COT a las Comisiones Especiales de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes con el objeto de dar concepto previo sobre la conveniencia de crear al nuevo distrito[3].

Se ha estructurado de la siguiente manera:

I. Antecedentes del Proyecto de Ley Nro. 344 de 2019-C
II. Justificación
III. Conveniencia del proyecto de ley
IV. Recomendaciones y aclaraciones finales
V. Anexo: Resumen ejecutivo de los conceptos sustantivos enviados por las entidades consultadas

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY NRO. 344 DE 2019-C

El día 23 de abril la Secretaría Técnica de la COT, recibe solicitud de concepto de la COT Cámara para el Proyecto de Ley Nro. 344/19-C *"Por medio del cual se categoriza al municipio de Villavicencio del departamento del Meta en Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo"*,

---

[1] La presente consolidación de concepto técnico se emite en cumplimiento a las funciones de la Secretaría Técnica de la COT, establecidas en el Articulo 6 numerales 1, 4 de la Ley 1454 de 2011 "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial"; funciones Secretaria Técnica de la COT Articulo 7 numerales 3 y 8 del Decreto 3680 del 2011 y/o del Articulo 8 Numeral 2 Ley 1617 del 2013 "Régimen para Distritos Especiales" y numeral 3 articulo 1 Acuerdo 002 de 2014.
[2] Fueron consultadas las siguientes entidades: Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Instituto Geográfico Agustin Codazzi – IGAC, Universidad de Pamplona, Universidad del Bosque, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, CORPOCESAR, MHCP, Ministerio de Educación, Mincit, PNNC y direcciones técnicas del DNP.
[3] Numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
Subdirección de Ordenamiento Territorial
Versión 2019
PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos: i) objeto, ii) Categorización, iii) Régimen aplicable y vi) Vigencia. Y su objetivo primordial es dotar al municipio de Villavicencio, de instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desempeño integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

II. JUSTIFICACIÓN

Villavicencio[4] capital del departamento del Meta. Sustenta su conversión como distrito especial, por su potencial agroindustrial y localización estratégica, obteniendo recursos e instrumentos que permitan la recuperación de la navegabilidad por el río Meta y la carretera Puerto – Gaitán – Puerto Carreño, proyectos que se articulan con departamentos aledaños como Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada, que también ayudarían a la comunicación con países como Venezuela, facilitando la salida al océano atlántico. Potenciando así el intercambio comercial y el progreso de la región, facilitando una económica y social. Sigue siendo el principal centro de acopio y abastecimiento de la Orinoquia colombiana y su industria constituye el tercer renglón de la economía en productos de alimentos, bebidas manufacturadas.
De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, la región llanos-Orinoquia cuenta con un potencial de desarrollo único, gracias al tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, biodiversidad, oferta hídrica, existencia de hidrocarburos, disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional.

REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS VIGENTES A LA FECHA DE SOLICITUD DEL CONCEPTO POR PARTE DE LAS COT CÁMARA Y SENADO.
Dando cumplimiento a lo ordenado mediante la Ley 1617 de 2013 – Ley de Distritos, en su artículo 8°, se analizó el proyecto de ley obteniendo la siguiente información:

a) *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas*

[4] Ley 617 de 2000. Municipio de categoría primera. Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio de capital de departamento o fronterizo. (OPTATIVO)

- **Población:** No cumple. 527.673 habitantes (2019). Fuente: DANE, proyecciones población 2019.
- **Municipio capital:** Cumple. Capital del departamento del Meta
- **Potencial para el turismo y la cultura:** Cumple. Cuenta con potencial por los sitios naturales y de interés; la modernización en la infraestructura vial y hotelera desarrollada que hacen atractivo al municipio.
- **Otros:** Agroindustrial. Por contar con una ubicación privilegiada que permite ser la puerta de entrada de la zona suroriental del país (Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta) y tener la única vía nacional, que permite el transporte de alimentos. Educativa. Se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior.

b) *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 como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes respectivamente. (OBLIGATORIO).*

Este documento forma parte del insumo presentado ante la COT Nacional para su respectivo estudio y votación mediante sesión que permita elaborar el Acuerdo COT con el concepto de favorabilidad o no al proyecto de ley analizado.

c) *Concepto previo y favorable de los concejos municipales. (OBLIGATORIO)*

Mediante correo electrónico del día 2 de mayo, la Comisión Especial de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes envía a la Secretaría Técnica de la COT el Concepto Previo y Favorable Nro. 0231 200.16.084.2019 del 30 de abril de 2019 emitido por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Villavicencio. En el concepto previo y favorable presentan una breve reseña histórica del municipio, datos territoriales, población aproximada, rasgos generales de su economía y justificación de su potencial ecoturístico (se adjunta documento).

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
Subdirección de Ordenamiento Territorial
Versión 2019
PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

Para emisión del presente concepto fueron consultadas las siguientes entidades por tener competencia en el proyecto de ley:

MIEMBROS CONSULTADOS DE LA COT:

1) Ministerio del Interior
2) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo
3) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
4) Departamento Nacional de Planeación – Direcciones técnicas competentes con el objetivo del proyecto
5) Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR
6) Instituto Geográfico Agustin Codazzi - IGAC
7) Universidad de Pamplona
8) Universidad del Bosque

ENTIDADES INVITADAS

9) Ministerio de Educación Nacional
10) Ministerio de Hacienda y Crédito Público
11) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
12) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA
13) Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
14) Parques Nacionales Naturales de Colombia PNNC

III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

ENTIDAD		*FAVORABLE*	*NO FAVORABLE*	*NO RESPONDE*	*OBSERVACIONES*
1	**MINISTERIO DEL INTERIOR**	1			Cumple. Cuenta con las condiciones para ser un epicentro regional de vocación turística, específicamente ecoturística y adicionalmente es la capital del departamento del Meta.
2	**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**		1		No cumple. Luego de analizada la justificación técnica y el cumplimiento integral de requisitos de ley, se conceptúa que aún cuando tienen potencial turístico y cultura, requieren

					grandes esfuerzos por parte de la administración local para asumir este nuevo reto.
3	**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**		1		No cumple. Reitera que está de acuerdo con la creación de Distritos, pero NO con el ejercicio de Autoridad Ambiental bajo esta figura.
4	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN				
A	**DNP – DIRECCIÓN DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO EMPRESARIAL**		1[5]		No cumple. Porque no puede concluir el cumplimiento de la condición relacionada con el potencial turístico que propone la Ley, el concepto se centra en el potencial turístico, sin embargo, en la exposición de motivos y en el articulado no incluyen información suficiente que sustente la vocación ecoturística. Resalta las potencialidades de la región más no las del municipio.
B	**DNP- DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL**			1	El proyecto propende por el desarrollo agroindustrial del municipio y se enfoca en la iniciativa que articula propuestas del PND 2018-2022.
C	**DNP – SUBDIRECCIÓN DE EDUCACIÓN**			1	El municipio cuanta con la Secretaría de Educación certificada, por lo cual tiene asignadas las competencias para administrar el servicio educativo en el marco de la ley. por tanto, el municipio cuenta con la dotación de instrumentos legales para cumplir con sus funciones y prestar el servicio a su cargo.
D	**DNP – SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL.**			1	No se encuentra una argumentación específica que justifique la denominación de Distrito "Biodiverso", ya que se hace referencia a los grandes atributos de la región de la Orinoquia y la Altillanura, pero no se exponen los atributos específicos para el

[5] DNP. Criterio de selección. Se toma el voto negativo. Aunque se consultaron cuatro (4) direcciones técnicas, tres (3) sólo dieron recomendaciones.

					Departamento del Meta y la ciudad de Villavicencio.
5	**CORPOCESAR**		1		No cumple. porque no cuentan con la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para su adecuada ejecución; un mediano plazo, generaría una proliferación de autoridades ambientales urbanas, diseminando la administración del ambiente y los recursos naturales renovables
6	**INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC**			1	El proyecto de ley en la exposición de motivos hace referencia a la declaratoria como distrito especial biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo, pero en su desarrollo se refiere solo a lo agroindustrial y biodiverso. Por su competencia en el Art. 10 de la ley de distritos presenta descripción de límites.
7	**UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**	1[6]			Cumple. A pesar de presentar potencial biodiverso, ecoturístico y comercial, no cuenta con indicadores representativos en el ámbito industrial, agrícola, ni evidencia una tradición educativa representativa en el ámbito nacional ni regional. Requiere reforzar dichos ámbitos.
8	**UNIVERSIDAD DEL BOSQUE**	1			Cumple. Al categorizarse como Distrito Especial la ciudad genera beneficios como punto estratégico y clave entre el centro del país y los llanos orientales. Al profundizar en el análisis del documento y según lo anterior, se percibe que el eje del desarrollo del territorio está enfocado principalmente a lo industrial, comercial, financiero y agrario.

[6] Para el momento de la consulta, la entidad representante de las universidades públicas ante la Comisión de Ordenamiento Territorial era la Universidad de Pamplona, quien conceptuó. A partir del día 22 de mayo de 2019 ASCUN delega al Arq. Fabio Corredor de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Cambia su voto en el momento de la sesión por negativo.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – COT
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
Subdirección de Ordenamiento Territorial
Versión 2019
PONENCIA PARA CONCEPTO TÉCNICO COT - PROYECTO DE LEY Nro. 344 de 2019 – CÁMARA
CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – META COMO DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO, ECOTURÍSTICO, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO

9	**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**		1		No cumple. El documento no sustenta en medida alguna cuales son los hechos o las circunstancias particulares que ameritan la necesidad de atribuirle – entre otros- el carácter de "Distrito Educativo" ,es una entidad territorial certificada en educación como tal, ejerce las competencias que en esta materia se atribuyen por igual a los Distritos y a los Municipios. Lo anterior significa que, en materia educativa, las competencias asignadas por la ley no cambiaran de categorizarse de municipio a distrito.
10	**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**		1		No cumple. Se presenta el ejercicio fiscal demostrando que se generaría una presión de gasto, en especial de funcionamiento, probablemente en detrimento del gasto de inversión, por lo cual se sustenta la no favorabilidad de conversión en distrito.
11	**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**		1[7]		No cumple. Las razones de justificación son insuficientes para conceptuar de manera positiva.
12	**UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA – UPRA**		1		No cumple. Con respecto al potencial agroindustrial, se considera que el proyecto no define claramente cuál es el área objeto de declaración. Los argumentos de la declaración, además de no estar enmarcados en la ley de distritos, son insuficientes y responden más a un diagnóstico regional.
13	**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**			1	De acuerdo con los requisitos exigidos por el Art. 8 de la Ley 1617 de 2013, Villavicencio cumple en ser capital de departamento, y en consecuencia

[7] Criterio de Selección. Aunque Ministerio de Agricultura y UPRA votaron negativo. Se modifica el total y se toma únicamente el del Ministerio de Agricultura por ser cabeza del sector

					podrían aplicarse las disposiciones de la mencionada ley. Se presentan recomendaciones.
14	**PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA**			1	Teniendo en cuenta que la connotación de distrito acarrea mayor independencia política, administrativa y financiera, podría resultar una ventaja para el municipio; sin embargo, la connotación "Biodiverso, ecoturístico, agroindustrial y educativo" no es desarrollada en el documento y la justificación se centra en el componente "agroindustrial" y es muy débil en torno a las demás.
TOTAL		**3**	**7**	**6**	

Con base en los conceptos recibidos de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional y las entidades del Gobierno nacional invitadas por tener injerencia en el proyecto de ley, el concepto que se someterá a votación ante sesión de la COT para emisión del Acuerdo COT sobre la conveniencia o no, de la conversión del municipio de Villavicencio en Distrito es: **NO FAVORABLE.**

IV. RECOMENDACIONES Y ACLARACIONES FINALES

1. Tener en cuenta las recomendaciones de política de la Misión del Sistema de Ciudades en materia demográfica. Algunos de los elementos mencionados en la exposición de motivos aportan a la construcción de una visión de largo plazo para la ciudad y la región. Dicha visión requiere no solo la unión de esfuerzos y voluntades alrededor de un propósito común, sino también, unas capacidades institucionales que no pasan necesariamente por una declaratoria de distrito.

2. En cuanto al tema ambiental, se reitera que para la conversión a distrito se cuente con el requisito de un millón de habitantes en su área urbana. La expedición de un concepto favorable o no para la creación de un distrito especial, debe observar una serie de condiciones institucionales que son necesarias para el cumplimiento de las funciones ambientales, de tal manera que puedan garantizar además del cumplimiento de las previstas en la Ley 99 de 1993, y en la Ley 1617 de 2013.
Presentar mayor fundamentación sobre la riqueza biológica, para tener claridad sobre cuál es su potencial biodiverso.
Se recomienda definir una propuesta integral que permita el desarrollo de actividades económicas que sean compatibles con la conservación de la biodiversidad y que reduzcan la deforestación, como las relacionadas en el "Pacto por la Sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo" y el "Pacto Región Llanos-Orinoquia" del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
Se recomienda realizar un análisis de la convergencia de las condiciones naturales del territorio, las cuales se deben mantener por incorporar figuras de protección, con los aspectos sectoriales planteados.
Se recomienda fortalecer los argumentos que justifiquen la inclusión de este tema en la declaratoria. Lo anterior, dado que en la exposición de motivos solo se incluye una referencia muy general a las reservas de la Macarena y Chiribiquete[8] localizados en la región (no en el municipio), sin explicar cómo la declaratoria de distrito biodiverso puede ayudar en los procesos de conservación y aprovechamiento sostenible de estas áreas protegidas, sobre las que el municipio no tiene jurisdicción.

[8] Se asume que la exposición de motivos se refiere al Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena y al Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete.

Se recomienda plantear como sería el plan de trabajo con la autoridad ambiental, en términos de conservación y/o aprovechamiento sostenible, en el marco de los planes de manejo de las áreas protegidas existentes en el territorio bajo la jurisdicción del municipio.
Se recomienda precisar el mecanismo de articulación con el POT vigente adoptado y revisar específicamente las implicaciones que tendría la creación de distrito en la visión y el modelo de ocupación propuesto, que para el caso plantea líneas estratégicas como ciudad con paisaje llanero, calidad de vida, segura, turística y competitiva.

3. En el tema Turístico. Solicitar acompañamiento del Viceministerio de Turismo para la realización de un estudio técnico en el que se estime el potencial ecoturístico y la identificación del inventario de atractivos ecoturísticos del municipio.
Profundizar en los temas que se abordan en la exposición de motivos, puesto que es necesario que se amplíen y especifiquen los argumentos, para que sean claros los beneficios, oportunidades y consecuencias de la aplicación del proyecto de ley en mención.
En lo referente al ecoturismo , se sugiere evaluar la pertinencia de incluir dentro de la Declaratoria el término "ecoturístico", atendiendo a que la vocación del municipio no responde a las particularidades necesarias para ser definido como un destino con estas características.

En el tema Agroindustrial. Resaltar la importancia que tiene este tipo de figura de ordenamiento territorial, como medio para facilitar la planificación de clústeres y cadenas de valor agropecuarias y turísticas de gran potencial para la región.
Se sugiere tener en cuenta en la exposición de motivos información estadística que soporte el potencial agroindustrial de Villavicencio con el objeto de contar con elementos de juicio objetivos.
Se recomienda aportar evidencia frente a proyectos o iniciativas concretas que se estén desarrollando en el municipio y que ayuden a justificar la afirmación de que Villavicencio cuenta con gran potencial en temas de transformación, acopio y comercialización de los productos agropecuarios producidos tanto en el municipio como en la región.
Se sugiere tener siempre la obligatoriedad de articulación, coordinación e integración de los diferentes instrumentos de ordenación y planificación del territorio para la formulación y ejecución de proyectos de inversión que se prevean en él: POD, planes de ordenamiento y manejo de cuencas y plan de desarrollo departamental, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso eficiente del suelo rural.

4. En la gestión catastral, aunque el distrito se encuentra enmarcado legalmente, la forma en como está planteado el documento del proyecto de ley no interfiere. Sin embargo, se recomienda contemplar lo comentarios generales dados por el IGAC. Se considera pertinente incluir o precisar dentro del proyecto los límites territoriales del distrito o si es el caso, aclarar si utilizarán los mismo limites oficiales con los que a la fecha cuenta el municipio.
5. En Educación. El documento debe contemplar con claridad elementos de factibilidad, que señalen los problemas en materia educativa identificados que se espera resolver con la categorización del municipio a distrito, así como las respectivas propuestas de mejora, los recursos necesarios para tal fin y el tiempo requerido para adelantar esta gestión, los resultados o beneficios, vale decir, componentes técnicos que demuestren el por qué resulta fundamental la implementación de esta ley y en general, la resolución de problemas que afectan a la población del municipio de Villavicencio en materia educativa.
Se sugiere que dentro de la recategorización que se le otorgue a Villavicencio llegase a quedar la de "Distrito (...) Educativo", la justificación del proyecto de ley debería contener sustentación especifica respecto a este sector.

V. **Anexo: Resumen ejecutivo de los conceptos sustantivos enviados por las entidades consultadas** (ver documento adjunto)