

Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

Bogotá D. C., 30 de octubre de 2018

DOCTOR
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
PRESIDENTE Y DEMAS HONORABLES SENADORES
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

**REF. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY No 32 de 2018 "POR MEDIO DEL CUAL SE
DECLARA AL MUNICIPIO DE CIÉNAGA DISTRITO
TURÍSTICO, AGROPECUARIO Y PORTUARIO".**

Honorables Congressistas:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 32 de 2018 Senado, "Por medio del cual se declara al municipio de Ciénaga Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario".

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Senador Ponente



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

Informe de ponencia de primer debate del Proyecto de ley número 32 de 2018.
“ Por medio del cual se declara al municipio de Ciénaga Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario ”

Síntesis del proyecto

A través del proyecto de ley se busca otorgarle la categoría de Distrito Turístico, Agrícola y Portuario al municipio de Ciénaga, Magdalena Lo anterior obedece al trámite que previamente ha indicado la Ley 1617 de 2013 en su artículo 8° donde se describen los requisitos exigidos para adquirir dicha categoría.

Trámite del proyecto

Origen: Legislativo

Autor: Senador Fabián Castillo Suarez

Competencia y asignación de ponencia

Mediante comunicación del 23 de agosto del 2018, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente del Proyecto de ley número 32 de 2018.

Marco jurídico

Atendiendo la normativa vigente, este proyecto de ley tiene su fundamento jurídico en la Ley 1617 de 2013, toda vez que allí se plasmaron los requisitos legales vigentes para la conformación de nuevos distritos en Colombia.

Antecedentes

El constituyente primario plasmó la organización de Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. La Descentralización fue una de las novedosas propuestas del constituyente, que pretendían buscar una adecuada distribución de competencias y asuntos públicos entre lo nacional y lo territorial.

La Constitución de 1991 concedió la responsabilidad de la organización en materia territorial al legislador, debido a que, el desarrollo territorial se ha convertido en pieza fundamental para materializar los fines esenciales del Estado, fue así, que en nuestra carta



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

magna se confirió la categoría de Entidad Territorial a los Distritos, esto con la finalidad de dotar de autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, “esta autonomía no es una autonomía legislativa, sino una autonomía para tomar decisiones al interior de su territorio sin la injerencia de autoridades externas” (NAIDÚ DUQUE, 2009)

Ahora bien, los Distritos son entidades territoriales diferentes a los municipios, que alguna vez lo fueron, en Colombia existen diferentes distritos que han sido creados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y por el Congreso de la República. La Constitución ha dispuesto que corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, definir la división general del territorio, ha de entenderse esta última, como la organización física e institucional de la República a partir de sus entidades territoriales.

Los Distritos especiales en Colombia, han sido objeto de desarrollo normativo en el ordenamiento jurídico, tal es el caso de la Ley 1617 del 2013 “por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales”, dicha Ley estipuló que los Distritos son Entidades Territoriales organizadas, que se encuentran sujetos a un régimen especial. En aras de obtener la calidad de Distrito la ley estableció en su artículo 8 los requisitos para la creación de este, los cuales son:

1. *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo*
2. *Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
3. *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.*
4. *Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

Estas condiciones especiales permiten que las Entidades Territoriales que cumplan con esas características, puedan excluirse del régimen ordinario de los municipios y gozar de distintas facultades e instrumentos que otorga el régimen especial de Distritos, promover el desarrollo integral de sus habitantes y el mejoramiento social de su población.



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

En ese sentido, una de las facultades para los Distritos Especiales, se encuentran fundada en la Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, en su artículo 29, los beneficios a los que hace referencia la citada norma son:

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas. b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

La Corte Constitucional en su sentencia C- 313 de 2009 interpretó “que los distritos son entidades territoriales específicas (CP, art 286), cuyo régimen jurídico se integra, además de lo dispuesto en la Constitución, con las leyes especiales que se expidan para ellos. Solamente a falta de norma especial, les son aplicables las disposiciones que rigen los municipios, ya que, justamente, la finalidad jurídica de la creación de los distritos consiste en sustraer a estos entes territoriales del régimen municipal ordinario en materias específicas”.

Aunado a lo anterior, la iniciativa legislativa considera que el municipio de Ciénaga Magdalena cumple con los requisitos para convertirse en Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario, puesto que, posee ciertas características, que la hace merecer la calidad de Distrito Especial, estas particularidades se deben a que Ciénaga es la segunda ciudad más importante del Departamento del Magdalena, con desarrollo en el área agrícola, su riqueza arquitectónica y con una posición privilegiada a orillas del mar caribe.

Ciénaga – Magdalena es conocida por su imponente arquitectura y protagonista de la historia colombiana, “*En lo que respecta a su arquitectura, la ciudad, cuyo centro histórico fue declarado Monumento Nacional en 1996, cuenta con edificaciones destacadas como el Palacio Municipal, de época republicana, el Templete diseñado por Eduardo Carpentier hijo del escritor Alejo Carpentier, una obra inspirada en los templos romanos, y la Iglesia de San Juan Bautista, construcción española de 3 naves con columnas y arcos romanos*” (MINISTERIO DE CULTURA).

En virtud de ello, se estima necesario elevar a la categoría de Distrito a la ciudad de Ciénaga- Magdalena, por su gran aporte al desarrollo agrícola no solo del Departamento del Magdalena, sino también de toda Colombia, esto se debe a que su ubicación estratégica



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

comunica varios departamentos entre sí, con presencia del mar caribe bordeando la ciudad y la ciénaga grande que permite la navegación marítima y fluvial.

Por otro lado, esta ciudad produce Plátano, banano, cítrico, cacao, mango, coco, papaya, maracuyá, lulo, tomate de árbol, mora, ñame, yuca, es términos numéricos aproximadamente 2.767 hectáreas (BANCO DE LA REPÚBLICA, 2004, pág. 26).

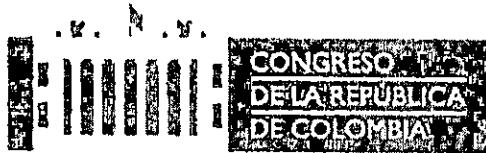
Estructura del proyecto y explicación del articulado

A continuación, se hace una breve explicación de la intención de cada uno de los artículos que componen el presente proyecto de ley.

ARTÍCULO EN EL PROYECTO	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. Otorgamiento. Otórguesele al municipio de Ciénaga, Magdalena la categoría de Distrito Turístico, Agrícola y Portuario	Cumpliendo los requisitos de que trata el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, este artículo consolida el objetivo del proyecto.
Artículo 2°. Régimen aplicable. El Distrito de Ciénaga se regirá y administrará conforme la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales, y demás normas concordantes	Remite a la norma competente para aplicar el marco legal de Distritos Especiales.
Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Establece los efectos de la ley.

OTRAS CONSIDERACIONES

El municipio de Ciénaga tiene una extensión de 1243 kilómetros cuadrados y una población proyectada por el DANE para el 2017 de 107.000 habitantes. La sociedad civil de este municipio mediante unas mesas de trabajo celebradas en “Foro Percepciones y Proyección: Ciénaga como Ciudad Distrito” hicieron recomendaciones para la puesta en



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

marcha de este proyecto, con la finalidad que potenciará todos los aspectos del municipio de Ciénaga.

Esta iniciativa resalta al Municipio de Ciénaga, su belleza arquitectónica y su reconocimiento por parte del Viceministerio de Turismo y el Fondo de Promoción Turística de integrarla a la Red Turística de Pueblos Patrimonios de Colombia. Es importante señalar que este municipio cuenta con sitios turísticos naturales como lo son la playa de verde ciénaga y costa verde, sitios turísticos hidrológicos, es decir que ciénaga cuenta con sitios turísticos y sitios históricos que la hace atractiva e imponente.

En el Foro Percepciones y Proyección: Ciénaga como Ciudad Distrito” la ciudadanía manifestó puntos esenciales para convertir a Ciénaga- Magdalena en Distrito, en primer lugar que se perfile al encuentro intercultural, al consumo tangible e intangible de las tradiciones. En segundo lugar, se planteó el reconocimiento de su papel en el marco del conflicto armado, en tercer lugar abordar sus vocaciones productivas y económicas del municipio y por ultimo pero no menos importante, reconocer la relación rural, campesina, cafetera, serrana con la representación histórica, bananera, urbana y portuaria.

Como bien se mencionó anteriormente, sobre los requisitos que debe cumplir la entidad territorial para tener calidad de Distrito, a continuación, se realiza un breve recuento de cada uno de estos y la situación del municipio de ciénaga – magdalena.

Requisitos	Situación
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 costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.	Si bien es cierto que Ciénaga- Magdalena no cumple con la cantidad de habitantes, la ley estipula que esto sea opcional junto con la ubicación en zona costera. Para el presente caso, Ciénaga está ubicada a orilla de las costas del mar caribe y cuenta con un puerto, lo que indica que el primer requisito estipulado por la ley se cumple a cabalidad.
Concepto previo y favorable de los concejos municipales	El concejo municipal de ciénaga expidió concepto favorable, el cual se cita en el acápite posterior



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

<p>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 Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente</p>	<p>Los conceptos de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara aún no se han expedido, sin embargo, se encuentran en trámite.</p>
---	--

Se resalta las cualidades de Ciénaga- Magdalena, sus necesidades, el sentir de la comunidad, no obstante, es indispensable cumplir con los trámites legislativos, que dispone cada tipo de ley, en este caso la ley que pretende otorgar la categoría de Distrito debe acreditar ciertos requisitos y el legislador deberá ser responsable para confirmar el cumplimiento de cada requisito. En ese sentido, esta ponencia ha sido el resultado de verificar el cumplimiento de aquellos

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

El Viceministro General Andrés Pardo Amézquita, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rindió comentarios específicos al proyecto de ley en mención, en dicho documento expresa las siguientes razones:

Es importante tener en cuenta que la categoría de Distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, 37, 40, 43, 48, 61, 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. Lo anteriormente especialmente por (i) asignación salarial del alcalde (ii) el número y creación de localidades (iii) el número, las sesiones y la remuneración de los ediles y (iv) la creación de corregimientos y de asignaciones salariales a corregidores.



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo Distrito de Ciénaga en lo que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles, asignación salarial de alcaldes locales y creación de corregimientos y asignaciones salariales a corregidores. Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería Jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- *Se asume que el número de localidades es igual al número de comunas con la que actualmente cuenta el municipio de Ciénaga, es decir 4 localidades.*
- *La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33.4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 200, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del Nivel directivo – grado 5.*
- *Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.*
- *De conformidad con el artículo 64 de la ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015.*
- *Los honorarios de los ediles, por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20 de acuerdo con el parragafo del artículo 61 de la ley 1617 de 2013.*
- *El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la ley 1617 de 2013.*



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

- *Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.*
- *Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social para los ediles actualmente elegidos en las comunas y corregimientos del municipio, de acuerdo a la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil*
- *Frente a los números de ediles, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 1617 de 2013, estos pueden ser de 9 o 15 por localidad, de esta manera, bajo el supuesto de 4 localidades, se determina el impacto fiscal derivado de tener 15 ediles.*
- *Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2017.*
En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior a través de la Directora de Gobierno y Gestión Territorial Doctora Sandra Patricia Devia Ruiz, remite las consideraciones jurídicas sobre el proyecto en mención, la Entidad hace referencia en lo siguiente:

Cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley 1617 de 2013
el artículo 8 de la ley 1617 de 2013, exige el cumplimiento de los siguientes requisitos para que un municipio pueda ser declarado distrito mediante ley:

Condición de población o de ubicación:
Dispone la norma, como primer requisito que el municipio que pretenda constituirse en Distrito:

“ 1- (...) 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 costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital del departamento o fronterizo”

- Observado este requisito de cara al Distrito que pretenden erigir, encontramos que:*
- *Se encuentra ubicado en zona costera: Es un hecho notorio que el Municipio de Ciénaga Magdalena, posee una porción de territorio costero sobre el mar caribe y*



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

cuenta con un puerto que sirve para la explotación de productos, específicamente minero-energéticos

En relación con el requisito de que tenga potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura.

- *El Municipio de Ciénaga Magdalena, de acuerdo a su posición geográfica cuenta con un puerto que sirve principalmente para la explotación de productos específicamente minero-energéticos.*

Puerto Nuevo, es un puerto de servicio público dedicado al manejo y exportación de carbón mediante el sistema de cargue directo a buques, lo que permite minimizar los puntos de transferencias del mineral al ser movilizado directamente desde el patio de acopio hasta la bodega del buque, a través de bandas transportadoras encapsuladas para ser exportado a los mercados de América, Europa y Asia.

Concepto previo y favorable de las comisiones de ordenamiento territorial del Congreso de la República y de la COT.

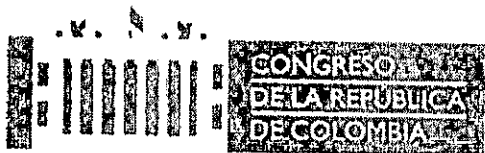
Impone la norma como segundo requisito:

2.- 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"

Respecto al 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, es posible que éste, sea cumplido durante el trámite legislativo del presente proyecto.

Concepto previo y favorable del Concejo Municipal de Ciénaga- Magdalena

En cuanto al cumplimiento de este requisito, revisada la documentación enviada, se evidencia que el Concejo Municipal de Ciénaga Magdalena, mediante el Acuerdo Municipal 009 de 2017, expidió el concepto previo y favorable para convertir el



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

municipio de Ciénaga en Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario. Lo anterior, en uso de sus facultades constitucionales y legales; como condición indispensable para la creación del nuevo Distrito, cumpliendo así con el requisito previsto en el numeral 3° del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

Conclusiones

Revisada la documentación aportada en donde se allegan los elementos y fundamentos jurídicos y aspectos técnicos, en concepto de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior, el Municipio de Ciénaga Magdalena, cumpliría con los numerales primero (1) y tercero (3) del artículo 8 de la ley 1617 de 2013, para ser erigido como Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario.

En relación con la declaración como "Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario", de la justificación del proyecto de Ley, es posible inferir que ésta permitiría a la Entidad Territorial, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, las consideraciones expuestas en la exposición de motivos, carecen de referencias que permitan hacer verificables los datos, y que éstos tengan incidencia en la justificación del proyecto.

CONCEPTO CONCEJO MUNICIPAL DE CIÉNAGA- MAGDALENA

Se allegó el Acuerdo 009 de 2017 que estipula lo siguiente:

*ACUERDO 009 DE 2017
(Diciembre 11 de 2017)*

"por medio del cual se expide concepto previo y favorable para transformar el municipio de Ciénaga en distrito turístico, agropecuario y portuario"

El Concejo Municipal de Ciénaga, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 318 y 368 de la Constitución Política de Colombia, así como de las leyes 136 de 1994 y 1617 de 2013 y la ley 1551 de 2012.



Fabio Raúl Amín Saleme
Senador de la República
Partido Liberal

ACUERDA

*ARTÍCULO 1°. Otórguese concepto previo y favorable para transformar el municipio de Ciénaga en **DISTRITO TURÍSTICO, AGROPECUARIO Y PORTUARIO** en los términos del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 “ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*

ARTÍCULO 2°. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación (...)

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los integrantes de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, dar Primer Debate el Proyecto de ley número 32 de 2018, *por medio del cual se declara al Municipio de Ciénaga Distrito Cultural, Turístico y Portuario*” con el texto del Proyecto Original

Cordialmente,

FABÍO RAUL AMÍN SALEME
Senador Ponente