



Bogotá D.C. Junio de 2016

Honorables Representantes
FABIO ALONSO ARROYAVE BOTERO
Presidente
Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de
Descentralización y Ordenamiento Territorial
Cámara de Representantes

CARLOS ENRIQUE SOTO
Presidente
Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de
Descentralización y Ordenamiento Territorial
Senado de la República
Ciudad

Ciudad.

Referencia: **INFORME DE PONENCIA PARA CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE PARA LA CATEGORIZACIÓN A DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO, AGROINDUSTRIAL Y TURISTICO A TURBO ANQUIOQUIA. PROYECTO DE LEY 125 DE 2015 CÁMARA**

Honorables Congresistas:

Con el fin de dar cumplimiento a las previsiones de las Leyes 5 de 1992, 1454 de 2011 y 1617 de 2013, rindo informe de concepto previo favorable al proyecto de ley, en los siguientes términos:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7ª N° 8-68 of 235 tel. 5824236/37/42/40 fax 5824241

cot@senado.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia

ORIGEN Y TRÁMITE DE LA SOLICITUD

1. INTRODUCCIÓN

Presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley 125 de 2015 Cámara “Por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo, Antioquia”

Proyecto de ley N°. 125 de 2015 Cámara *“Por medio del cual se otorga la categoría de distrito portuario, agroindustrial y turístico a Turbo.”* Presentado por el Honorable Representante Horacio Gallón Arango, ante la Secretaría General de la Cámara, en fecha 29 de septiembre de 2015. compuesto por 3 artículos incluido el de vigencia.

Debemos partir de la consagración Constitucional que ampara la regulación prevista para los distritos como figura integrante de la organización territorial del estado colombiano, al efecto conviene citar las disposiciones correspondientes con el tema que se abordará en este concepto, para definir de esta forma el marco normativo principal consignado en el artículo 1º “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Artículo 286 “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.” Artículo 287 “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.”

Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”, en su capítulo III, establece las competencias en materia de ordenamiento del territorio, exactamente el artículo 29 reza en su numeral 3º “De los Distritos Especiales a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.”

Mediante la Ley 1617 de 2013, se expidió por el Honorable Congreso de la República el “Régimen para los Distritos Especiales”, norma que en su artículo 8º consagra los únicos requisitos legales vigentes para la creación de distritos. El numeral 2º del precitado artículo, requiere emitir:

“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.”

Conforme con la norma transcrita y la designación realizada por parte de la Comisión, nos corresponde rendir el concepto correspondiente dentro del proceso de categorización de una entidad territorial de Municipio a Distrito.

2. CONSIDERACIONES LEGALES

De conformidad con la ley orgánica de ordenamiento territorial, las disposiciones tendientes a la transformación de la entidad Municipal en una de orden Distrital se corresponden con los lineamientos dispuestos por el artículo 3, sobre principios rectores del ordenamiento territorial, en especial los de:

“Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.”

Así como a los Objetivos Generales de la Legislación Territorial, previstos por el artículo 21 de la ley en comento que disponen:

“La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.”

De conformidad con la Ley de Distritos recientemente expedida, los Distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

Para su constitución se consideró necesario cumplir con los requisitos dispuestos en el artículo 8 de la ley 1617 de 2013, que a su tenor literal precisa:

“ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la formación de nuevos Distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. 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.
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.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos Distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.”

3. CONSIDERACIONES GENERALES

3.1 CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES PARA DECLARAR AL MUNICIPIO DE TURBO ANTIOQUIA COMO DISTRITO ESPECIAL

Para la constitución del Municipio de Turbo como Distrito Especial, se tiene a disposición lo siguiente:

- Documento Turbo Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico
- Solicitud al Concejo Municipal del concepto previo y favorable
- Concepto previo y favorable de Honorable Concejo Municipal
- Certificado de la ubicación del Municipio de Turbo en zona costera
- Decreto de categoría del Municipio
- Certificado de población
- Certificado de ingresos
- Cámara de Comercio de las sociedades portuarias
- Avance de los megaproyectos.

Conforme con la información relacionada puede advertirse que el municipio de Turbo Antioquia:

- Cumple los requisitos del numeral 1º del art. 8 de la ley 1617 de 2013.¹

¹ “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

- Al examinar la documentación se visualiza con claridad que el municipio de Turbo se ubica en zona costera y tiene potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo.
- Cumple con el requerimiento del numeral 3° del art. 8 de la ley 1617 de 2013.²
- Se dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 2° del art. 8 de la ley 1617 de 2013³, pues la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional mediante el acuerdo 06 de 2016 emitió concepto favorable sobre la conveniencia de crear el Distrito portuario, agroindustrial y turístico de Turbo- Antioquia (PL 125 de 2015 – C). En este concepto, informan que además del potencial portuario, agroindustrial y turístico de Turbo, el municipio cuenta con procesos, planificación y desarrollo territorial de mediano y largo plazo y dinámicas enfocadas al fortalecimiento institucional.

Por lo anterior además de emitir concepto favorable, sugiere al Congreso de la República atender las recomendaciones de la COT Nacional en los siguientes términos:

“En el marco del respeto por la autonomía territorial, recomendar al Alcalde y al Concejo Municipal de Turbo, que de manera articulada se realicen los análisis detallados requeridos y las propuestas administrativas, fiscales, financieras e institucionales que permitan crear las condiciones adecuadas para que la conversación en Distrito llegue a representar un verdadero instrumento para promover el desarrollo integral del territorio, la integración regional y el fortalecimiento de su articulación en el sistema de ciudades, para contribuir de esta manera al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, atendiendo su diversidad étnica y cultural, En tal sentido se recomienda:

- a. *En aras de dar claridad, la inclusión del siguiente párrafo en el artículo 2 del respectivo proyecto de ley: “párrafo: Con referencia al ejercicio de la autoridad ambiental será ejercida acorde con lo ordenado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el Decreto Nacional 141 de 2011 y por el Artículo 214 de la Ley 1450 de 2011”.*

potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.”

² Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

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.”

- b. *Se sugiere analizar el cargo fiscal y administrativo que la conversión a Distrito implica por la entidad territorial, teniendo en consideración que Turbo acaba de terminar acuerdo de pasivos quedando en sus cuentas pasivos contingentes de alto riesgo. Los estudios y análisis deben orientar el proceso de conversión del Municipio de Turbo, en particular la creación de localidades y fondos de desarrollo local, toda vez que esto implicará generación de gastos para su funcionamiento que hoy en día no existen, y por tanto es necesario garantizar la viabilidad fiscal de transformación a Distrito y su posterior mantenimiento.*
- c. *Con el objetivo de garantizar el desarrollo portuario de Turbo, establecer con claridad estrategias de articulación entre las diferentes autoridades portuarias tanto en el nivel nacional como en el distrital.*
- d. *Se recomienda establecer una agenda técnica y política que permita continuar desarrollando los procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo enfocado a aprovechar las ventajas comparativas (posición geoestratégica, papel que desempeña en el marco del sistema de ciudades, potencial agropecuario, dinámicas portuarias, ecosistemas estratégicos, biodiversidad y belleza paisajística) y a generar cambios estructurales que permitan suplir las necesidades de desarrollo de municipio y su población, de acuerdo con los análisis de brechas realizados por el gobierno nacional.*
- e. *Se recomienda llevar a cabo procesos de planeación y ordenamiento territorial mediante los cuales se asegure que el desarrollo urbano, de las áreas potenciales para el desarrollo y expansión portuario y agroindustrial garanticen la sostenibilidad de los ecosistemas estratégicos y los servicios eco sistémicos que estos provee; el cierre de las brechas sociales, por medio de procesos acordes con las condiciones especiales del municipio tales como la población afro e indígena, población desplazada de otras zonas del país y las altas desigualdades. Además, es necesario que dichos instrumentos revisen los temas de amenazas y riesgos que representan temas como erosión costera, ascenso del nivel del mar, intrusión salina entre otros, que afectan no solo la base natural sino el desarrollo de las actividades económicas del municipio. De otra parte, definir la infraestructura que se requiere instalar para el desarrollo de las actividades mencionadas, teniendo en consideración los impactos ambientales y sociales que estos pueden generar en el municipio y zonas aledañas.”*

3.2 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA CONVENIENCIA DE DECRETAR LA FORMACIÓN DEL NUEVO DISTRITO

3.2.1 Beneficios otorgados por la Ley 1617 de 2013 o Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos.

Algunos de los beneficios que recibe el municipio de Turbo Antioquia en el caso de ser categorizado como distrito especial, conforme al régimen señalado en la Ley 1617 de 2013.

Artículo 6°. Convenios o Contratos Plan. Los distritos, podrán suscribir Convenios o Contratos Plan en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Artículo 7°. Los distritos tendrán la facultad de celebrar Convenios o Contratos Plan con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para desarrollar Observatorios de Mercado Inmobiliario.

Parágrafo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), supervisará y prestará asistencia técnica a los distritos en lo relacionado con el montaje y operación de estos observatorios.

Artículo 79. De los bienes de uso público. El manejo y administración de los bienes de uso público que existan en jurisdicción del distrito, susceptibles de explotación turística, ecoturística, industrial, histórica, recreativa y cultural, corresponde a las autoridades del orden distrital, el cual se ejercerá conforme a las disposiciones legales vigentes.

Título III, Capítulo III. Régimen para el fomento y desarrollo del turismo (Artículos 81 a 84).

Título III, Capítulo V. Estímulos al desarrollo de actividades turísticas. Artículos 94, 95 y 96, este último versa sobre la extensión del régimen de “Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos.”

ARTÍCULO 101. La administración de los bienes y monumentos que forman parte del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación localizados en jurisdicción de los distritos, como los museos, castillos, fuertes, baluartes, murallas y demás edificaciones que por sus características hayan sido o sean declarados como patrimonio cultural del respectivo distrito, podrá ser asumida por las autoridades distritales a las que corresponda el manejo y control de los mismos, según lo disponga el respectivo Concejo Distrital mediante acuerdo.

Cuando así se decida, las entidades nacionales a cargo de los cuales se encuentren los bienes cuya administración vayan a asumir los distritos, harán entrega de los mismos a las autoridades señaladas para el efecto por el alcalde distrital.

Artículo 104. Recursos para fomento de la cultura, la protección, rescate y promoción del patrimonio arquitectónico, artístico, histórico y cultural de los distritos.

Artículo 122. Derecho a solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por los departamentos, en razón de impuestos, tasas y contribuciones sean invertidos preferencialmente en ellos.

3.2.2 Características, fortalezas y potencialidades especiales de Turbo Antioquia como Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico.

La ley 1617 de 2013 posibilita a las entidades territoriales a afianzar sus procesos autonómicos buscando abrir posibilidades de desarrollo económico y de capacidad de gestión institucional aprovechando las nuevas competencias territoriales que se habilitarían al obtener el reconocimiento de distrito especial, por lo que resulta innegable que un municipio como Turbo en su ubicación privilegiada obtendría una optimización en la gestión de la satisfacción de las necesidades de la población a su cargo a través de políticas públicas sólidas dentro del contexto de la nueva figura que tendría como entidad territorial distrital.

Las potencialidades aparecen debidamente descritas en el **“documento Turbo Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico”** elaborado por la



administración municipal, concordante con la exposición de motivos expresada por el autor del proyecto y del cual se extraiga lo pertinente para justificar este acápite:

3.2.2.1 Características, fortalezas y potencialidades especiales de Turbo Antioquia como Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico.

En relación con las potencialidades para el desarrollo portuario. Los megaproyectos de puerto de aguas profundas: Puerto Antioquia y Terminal Portuario PISISI, próximos a construirse en el Municipio de Turbo Antioquia Colombia, van a tener mucha proyección internacional, por su capacidad para que arrimen a ellos barcos Post Panamá lo cual ha generado la necesidad de crear el Distrito Especial Portuario de Turbo. Porque además, la dimensión del desarrollo potencial en este tipo de infraestructura, hará que la actividad portuaria se convierta en detonante del desarrollo económico y social de Turbo y la Subregión de Urabá; esto creará la necesidad de la transformación de su estructura político-administrativa, adecuada al tamaño requerido para la gestión del desarrollo de la infraestructura de servicios a la población actual y la que se vendrá con la construcción y operación de los proyectos ya relacionados, lo mismo que para el apoyo a las industrias que se establezcan por las economías de aglomeración que se van a generar.

Ambos megaproyectos tienen probabilidad de éxito, por la situación geográfica del Municipio que los hace más cercanos de los centros de producción y consumo del interior y el occidente del país, lo mismo que de Centroamérica y Norteamérica; como fue demostrado en el documento soporte de la solicitud. Las sociedades portuarias de estos megaproyectos ya están haciendo los trámites para iniciar su construcción, Puerto Antioquia ya hizo una convocatoria en el ámbito internacional para contratar la construcción de las obras y Terminal Portuario PISISI está tramitando la licencia ambiental, ya hizo la consulta previa y está tramitando la licencia de construcción.

El desarrollo portuario del Municipio de Turbo le sirve a la Subregión de Urabá, al Departamento de Antioquia y en general al país; porque reduce los costos de las exportaciones y de las importaciones, generando desarrollo territorial, empleo y bienestar para la población. La construcción de los puertos proyectados, los servicios conexos y las industrias que se establezcan en su entorno, le demandarán al Municipio de Turbo el desarrollo de infraestructuras de servicios y



la mejor forma de poder responder a esas demandas es creando el Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico de Turbo.

3.2.2.2 Potencialidad Agroindustrial

En cuanto a las potencialidades para el desarrollo de la Agroindustrial, son muchos productos de origen agrícola de Turbo que tienen gran importancia a nivel internacional como es el caso del banano, Plátano, Palma de aceite, Cacao, etc., por lo tanto es nuestra responsabilidad como municipio aportarle a su desarrollo, conocimiento y liderazgo para mantener o aumentar la importancia de estos productos. Además, innovar en la creación de productos para que logren penetrar los más exigentes mercados del mundo y de paso asegurando el desarrollo de nuestro campo y un mejor nivel de vida para todos aquellos agricultores que son los encargados de producir la materia prima para ser transformada.

En el Municipio de Turbo se ha desarrollado la agroindustria de banano y plátano para la exportación desde los años 60, los productores están conectados a la cadena de esas frutas internacionalmente a través de las comercializadoras internacionales creadas en Urabá, quienes manejan el negocio verticalmente; estos productos son los principales líderes de la dinámica económica de Turbo en términos de la generación de empleo y de ingresos a la población en nuestro Municipio.

El plátano es cultivado por parceleros que tienen limitaciones en uso de tecnología y en consecuencia tienen menores niveles de productividad que el banano. También hay otros cultivos, tales como: cacao, arroz, caucho y aguacate que llevan a cabo sus procesos de producción y beneficio con menor uso de tecnología. Estos cultivos tienen un gran potencial, por lo que requieren apoyo con tecnología, crédito y conexión a las cadenas productivas.

3.2.2.3 Potencial Turístico.

En relación con el perfil turístico del municipio de Turbo, éste se expresa en un alto potencial para el desarrollo de su inmensa costa, puesto que es el municipio con mayor longitud de costa (385 kilómetros) en el departamento de Antioquia; en la cual encontramos grandes playas ecoturísticas, tales como: Playa La Martina, Playa Tie, Playa Camerún, Playa Morena.

Su riqueza natural y paisajística representada en grandes zonas de manglares, humedales, plantaciones de banano y plátano, bahías, Ciénegas, Parque Natural Nacional los Katios, Ciénega de Tumaradó, Cerro Azul, Bahía el Uno, La Sabalera entre otros atractivos y su riqueza histórica y cultural como municipio padre de la subregión de Urabá, da cuenta de unas condiciones óptimas para el desarrollo de actividades turísticas. Asociado a esos atractivos naturales está la excelente ubicación geoestratégica y la cercanía con centro-américa y el resto del caribe nos hace ser un territorio de llegada de gran cantidad de turistas tanto nacionales como extranjeros. También cuenta con buena capacidad hotelera y cabañas en los lugares atractivos, agencias de viaje, agencias promotoras de turismo y oferta gastronómica criolla variada.

4. CONCLUSIONES

La categorización de Turbo Antioquia como Distrito Especial Portuario, Agroindustrial y Turístico, le permitirá acceder a los beneficios consagrados en la ley 1617 de 2013; consolidando el proceso descentralista e incrementando su autonomía como ente territorial; lo que le permitirá afianzar los proceso de participación democrática de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen; aprovechando las potencialidades que posee en el ámbito portuario, agroindustrial y turístico, preparándolo para asumir con una mejor infraestructura tanto física como institucional y administrativa para recibir la inversión nacional y extranjera en las áreas sectoriales ya mencionadas, lo que determinará un mejoramiento integral de las condiciones de vida de sus habitantes y una mejor oportunidad para superar las condiciones de pobreza de un significativo número de habitantes que hoy se encuentran en tal condición en la localidad, aprovechando su nueva condición para convertirse en una actividad distrital que jalone el polo de desarrollo de esta importante subregión del Departamento de Antioquia ubicada en una zona portuaria geoestratégica para el desarrollo nacional.

Por estas razones, tomando en cuenta que el objeto de este concepto es analizar tan solo la conveniencia sobre la transformación en Distrito del Municipio se estima que CUMPLE con todos los requisitos y se dejan plasmadas las consideraciones y recomendaciones precedentes para el análisis legislativo.

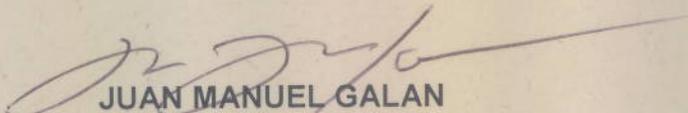


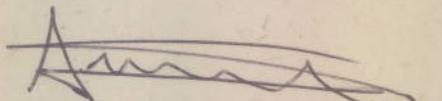
De esta manera presentamos a los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes la siguiente:

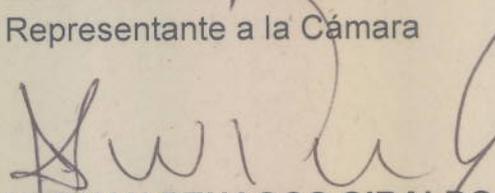
PROPOSICIÓN

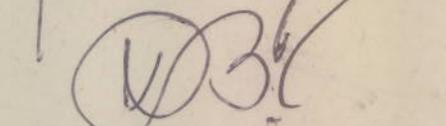
De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a los Honorables Miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado y de la Cámara, aceptar el presente informe y emitir **Concepto previo favorable a la categorización como Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo, Antioquia**, por considerar que llena los requisitos de ley.

Atentamente.


JUAN MANUEL GALAN
Senador de la República


LUIS HORACIO GALLÓN
Representante a la Cámara


HERNAN PENAGOS GIRALDO
Representante a la Cámara


DIDIER BURGOS RAMÍREZ
Representante a la Cámara