



## 2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-057467  
Bogotá D.C., 28 de octubre de 2024 14:00

**Radicado entrada**  
**No. Expediente 48637/2024/OFI**

**Asunto:** Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 206 de 2024 Cámara “*Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de distrito ambiental, biodiverso, pluriétnico, cultural y ecoturístico al municipio de Quibdó en el departamento del Chocó.*”

Respetado Presidente:

De manera atenta, dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa congresional, busca otorgarle las competencias especiales propias de un distrito especial al Municipio de Quibdó, capital del departamento del Chocó en aras de proteger la biodiversidad de la región, promover el desarrollo ecoturístico y sostenible de la ciudad, así como garantizar la conservación del medio ambiente para las futuras generaciones y la preservación de las tradiciones ancestrales.

### **I. Creación constitucional de Distritos**

Sin perjuicio de las observaciones de fondo que más adelante se exponen sobre el impacto financiero de la creación del Distrito Ambiental, Biodiverso, Pluriétnico y Ecoturístico al Municipio de Quibdó, capital del departamento del Chocó, para este Ministerio es importante poner de presente una consideración formal respecto al trámite que actualmente se adelanta en el Congreso de la República para efectos de la creación de tal Distrito.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

YoAb sdTZ /J4o XdtQ Idms m4vs kgY=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Al respecto, se debe mencionar que, a través de la Ley 1617 de 2013<sup>2</sup>, se establecieron los criterios y lineamientos para la creación de nuevos distritos en el territorio nacional. En el marco de la referida Ley, el artículo 8 deposita en el legislador ordinario la creación de distritos, así: “*La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones (...)*”. A su vez, se debe recordar que antes de la expedición de dicha Ley la creación de distritos se realizaba a través de actos legislativos.

Bajo estas consideraciones, aun cuando no existe impedimento jurídico alguno para que por vía constitucional se creen distritos, es preciso tener presente que el sistema jurídico colombiano fijó en cabeza del legislador ordinario la creación de distritos, por lo que resulta asistemático el trámite que actualmente se le da a la organización del municipio de Quibdó, capital del departamento del Chocó como Distrito ambiental, biodiverso, pluriétnico, cultural y ecoturístico, mediante proyecto de reforma constitucional, y a otras iniciativas de igual contenido.

## II. Situación Fiscal y Financiera Municipio de Quibdó – Choco Diciembre 2023

De manera inicial, se presenta la situación fiscal y financiera del municipio de Quibdó, al cierre de la vigencia 2023:

### - Ingresos

A diciembre de 2023, el Municipio percibió ingresos totales por \$403.831 millones, crecieron 4% real con respecto a 2022 y estuvieron compuestos en 80% por transferencias, 14% por ingresos tributarios y no tributarios y 6% por ingresos de capital.

Los ingresos tributarios sumaron \$40.598 millones, se redujeron 22% real, y estuvieron conformados en 31% por el impuesto de industria y comercio, 20% por el impuesto predial, 20% por sobretasa a la gasolina, 15% por alumbrado público, 9% por estampillas y 6% por otros tributos.

Las transferencias corrientes sumaron \$327.395 millones, presentando un crecimiento de 6% real frente a 2022. El 68% provino del Sistema General de Participaciones - SGP, 25% del Sistema General de Seguridad Social en Salud, 4% de otros aportes de la Nación y 3% por compensación del impuesto predial unificado de los territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas.

<sup>2</sup> Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

Continuación oficio

Los recursos de capital sumaron \$30.498 millones, representados 81% por recursos del balance, 10% por reintegros, 5% por retiros FONPET y 4% por rendimientos y excedentes financieros.

- **Gastos**

A diciembre de 2023, se comprometieron gastos totales por \$389.994 millones, (95% en inversión y 5% en funcionamiento), crecieron 8% real respecto a 2022 y representaron el 94% del presupuesto definitivo aprobado para la vigencia.

Los gastos de funcionamiento totales sumaron \$26.113 millones, 3% superiores a los comprometidos en 2022, y estuvieron representado 49% por gastos de personal, 31% por adquisición de bienes y servicios, 14% por transferencias y 6% por gastos de los órganos de control.

Los gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR crecieron 8%, en términos reales. El 46% de la inversión ejecutada en 2023 se destinó al sector educación, el 37% a salud, 4% en vivienda, ciudad y territorio y el 12% restante en los sectores de gobierno territorial, transporte, deporte, recreación y cultura, inclusión social y reconciliación y disminución de pasivos.

- **Resultado Fiscal y Presupuestal**

El recaudo de ingresos efectivos resultó menor a los gastos comprometidos, por tanto, el Municipio generó déficit fiscal de \$10.743 millones. Al considerar las partidas de financiamiento, el Municipio cerró con superávit presupuestal de \$13.837 millones.

- **Indicadores de Disciplina Fiscal**

El Municipio de Quibdó, para la vigencia fiscal 2023 estaba ubicado en categoría tercera, con lo cual su límite de gastos en relación con sus ingresos corrientes de libre destinación para el nivel central debía ser de hasta el 70% conforme a lo señalado en el artículo 6 de la ley 617 de 2000. Esta relación fue 65%, es decir, 5 puntos porcentuales por debajo del límite establecido. No obstante ajustarse al límite, se observa que sus ingresos corrientes de libre destinación, que sumaron \$35.044 millones, sufrieron una caída de 16% frente a 2022, mientras que sus gastos de funcionamiento, \$22.807 millones, crecieron 10%.

- **Acuerdo de Reestructuración de Pasivos**

En septiembre de 2016, el Municipio suscribió con sus acreedores un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, en el cual se reconocieron acreencias por \$57.601 millones y adicionalmente se estimaron pasivos contingentes por \$5.812 millones. Con corte a diciembre de 2023 el saldo de pasivo cierto sumó \$3.149 millones y las contingencias \$329 millones.



Continuación oficio

A esa fecha de corte se encontraban cancelados los grupos laboral, obligaciones financieras y otros acreedores; del grupo No. 2 se canceló el 85%. De esta forma, el pasivo estaba compuesto 91% por acreedores a favor de entidades públicas y de seguridad social y 9% a obligaciones contingentes y litigiosas.

Durante 2023 el Municipio no realizó pagos de acreencias ciertas, solamente el pago de sentencias judiciales. Las acreencias pendientes de pago se encuentran en proceso de depuración, razón por la cual se reiteró a la Administración adelantar el procedimiento respectivo.

- **Riesgo**

Representan un riesgo para las finanzas del Municipio la situación judicial y el desempeño fiscal del sector descentralizado.

Como se confirma con el desempeño fiscal de la vigencia 2023, la capacidad de generación de ingresos propios por parte del Municipio de Quibdó es limitada, al tiempo que es altamente dependiente de las transferencias de la Nación, ya que más del 80% de sus recursos los obtiene de esta fuente.

Por otro lado, considerando que la nueva organización implica un aumento de los gastos de funcionamiento de la Entidad Territorial, debido a los nuevos reconocimientos por cuenta de los gastos de personal de los alcaldes locales y emolumentos a favor de los ediles, para la vigencia 2025<sup>3</sup> se estima un incremento de entre 6,1% y 9,8% de los gastos de funcionamiento, es decir, entre 3,1 y 6,8 puntos porcentuales por encima del registrado en las dos últimas vigencias 2022 – 2023.

En consecuencia, el ahorro operativo que podría generar el Municipio de Quibdó una vez financia con sus ICLD el funcionamiento presentaría una reducción entre el 0,6% y el 5,5%, esto en cifras sería entre \$790 millones y \$1.821 millones, lo que implicaría una reducción de la inversión en favor del incremento de los gastos de funcionamiento.

Así mismo, el incremento del gasto de personal por cuenta de la remuneración de alcaldes locales y de ediles generaría un impacto en el indicador de límite de gasto de la Ley 617, el cual se incrementaría entre 2 y 5 puntos porcentuales, tal y como se observa en el cuadro No.1:

<sup>3</sup> Tomando como crecimientos anuales las proyecciones establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2024 del 5,3% y para 2025 del 3,2%.

YoAb sdTZ /J4o XdTQ Idms m4vs kgY=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

**Cuadro No. 1 Proyecciones 2024-2025**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Vigencia 2023	Proyección 2024	Proyección 2025	Proyección 2025 Ediles Actuales (18)	Proyección 2025 Mínimo Ediles (9)	Proyección 2025 Máximo de Ediles (15)
Ingresos Propios	45.938	48.373	49.921	49.921	49.921	49.921
Gastos de Funcionamiento Totales	26.113	27.497	28.377	29.167	29.339	30.198
<b>Ahorro Operativo</b>	<b>19.825</b>	<b>20.876</b>	<b>21.544</b>	<b>20.754</b>	<b>20.581</b>	<b>19.723</b>
ICLD	35.034	36.891	38.071	38.071	38.071	38.071
Gastos de Funcionamiento Sector Central	22.807	24.016	24.784	25.574	25.747	26.605
<b>Indicador Ley 617</b>	<b>65%</b>	<b>65%</b>	<b>65%</b>	<b>67%</b>	<b>68%</b>	<b>70%</b>

**Fuente:** Estimaciones Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) – MHCP

**III. Obligaciones como Distrito**

Lo primero que hay que decir es que la conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales. El artículo 75 de la Ley 715 de 2001<sup>4</sup> establece que las competencias que asumirían los Distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, asociadas a la inversión en otros sectores, son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Quibdó, en el departamento de Chocó, erigido en distrito, debería asumir, además de las competencias establecidas en el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia correspondan con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001.

Igualmente, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del nuevo distrito, esto es su configuración geográfica, paisajística, sus condiciones ambientales, históricas y culturales y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, industrial y racional de la biodiversidad, al distrito le corresponderían nuevas atribuciones en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichas características y los bienes de uso público asociados. En consecuencia, e íntimamente ligado con la inversión en otros sectores, a los distritos les corresponde las siguientes:

**a. Medio ambiente**

El nuevo distrito deberá desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancias ambiental que se realicen en el territorio del distrito.

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

En atención al artículo 55 de la Ley 99 de 1993<sup>5</sup> se establecen las competencias de las Grandes Ciudades, que incluye a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1 millón de habitantes, la de otorgar dentro de su perímetro urbano licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras, cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el artículo 52 de esta misma Ley.

Así mismo, estas Grandes Ciudades, en atención a lo dispuesto en el artículo 66, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Particularmente, se establece la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección y mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

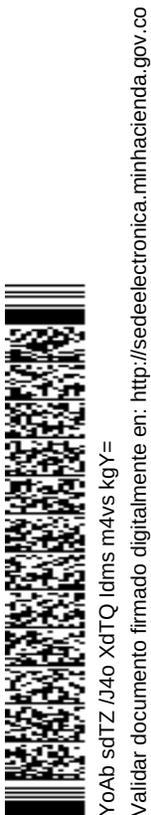
Adicionalmente, las Grandes Ciudades tienen la obligación de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

El artículo 83 de la Ley 99 de 1993 establece, además, para los distritos, las funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso.

#### **b. Fomento y desarrollo del turismo**

El nuevo Distrito debe (i) formular el Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instrumento de planificación que guiará los proyectos de inversión correspondientes; (ii) participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo nacional; (iii) diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística; (iv) constituir comités con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico. También debe considerarse que los distritos deberán establecer una autoridad distrital de turismo que controle y sancione las actividades de los prestadores de servicios turísticos. Además, asumirá el proceso de declaratoria de bienes, áreas o actividades, como recursos turísticos y los correspondientes planes de reconstrucción, restauración y conservación cuando así lo ameriten, financiados con recursos del distrito.

<sup>5</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones\*.



Continuación oficio

De acuerdo con lo anterior, la conversión del municipio en distrito especial trae consigo responsabilidades particulares en los sectores turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirían la **asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito**. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirían proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

A su vez, el nuevo distrito deberá asumir de manera compartida con el Ministerio de Cultura, el manejo y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del distrito, pero los gastos de mantenimiento estarán a cargo del distrito y en aquellos casos en los que el bien esté en situación de abandono, el Ministerio de Cultura deberá recuperarlo, repitiendo económicamente en contra de la administración distrital. Siendo así, deberá existir una autoridad distrital para el manejo y control de los bienes y monumentos en su jurisdicción (distritales y nacionales – según el caso), definir políticas y asignar recursos para este propósito. Además, deberán conformarse los Comités Técnicos de Patrimonio Histórico y Cultural. Debe decirse que el concejo distrital podrá establecer tasas y contribuciones para la protección y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del Distrito, pero eso conlleva una carga tributaria adicional para sus contribuyentes. Respecto al patrimonio cultural inmaterial, las autoridades distritales deberán apoyar las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de las manifestaciones y los programas de fomento.

Como conclusión, la conversión de municipios en Distritos Especiales trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico, cultura, y medio ambiente, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigen la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios de los distritos. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.



**c. Sector salud**

El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios, distritos certificados y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a: (i) contratación y seguimiento del subsidio a la oferta, (ii) la administración de la red pública de prestación de servicios, (iii) la salud pública, (iv) la financiación o cofinanciación del aseguramiento a la población pobre y (v) la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En el Cuadro No. 2 se presenta la distribución de competencias:

**Cuadro No. 2 - Competencias Sector Salud**

Entidad Territorial/Competencia	Contratación y seguimiento del subsidio a la oferta	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o Cofinanciar el aseguramiento de la población pobre	Afiliación al SGSSS
Municipio	SI	NO	SI	SI	SI
Distrito Certificados	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

**Fuente:** Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) - MHCP

Del cuadro No. 1 se desprende que el municipio que se transforme en distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existen, como la administración de la red pública en su territorio, llevar el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente, financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.

Ahora bien, desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de distrito tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, esto es, de dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007<sup>6</sup>: *"Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este"*.

<sup>6</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, el Decreto 2459 de 2015<sup>7</sup>, compilado en el Decreto 780 de 2016<sup>8</sup>, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:

1. Presentar para la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011<sup>9</sup>, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
2. Formular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012<sup>10</sup> y 1985 de 2013<sup>11</sup>, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin. Con tal propósito, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

Al respecto, la norma precisa que, a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

1. Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004<sup>12</sup>.
2. Adelantar las acciones que correspondan en cumplimiento al Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2006<sup>13</sup> y la Resolución 2003 de 2014<sup>14</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud, conforme a la Resolución 4015 de 2013<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los Distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001.

<sup>8</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>9</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>10</sup> Ministerio de Salud y Protección Social "[Resolución 2514 de 2012](#) (agosto 29) por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud"

<sup>11</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1985 de 2013 (junio 11) por la cual se establece el procedimiento que las entidades territoriales deben seguir para incluir los proyectos de inversión en sus Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, en el Marco de la Ley 1608 de 2013, y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> Presidencia de la República "por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003".

<sup>13</sup> Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud

<sup>14</sup> Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud

<sup>15</sup> Por la cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones



4. Adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013<sup>16</sup> y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normativa correspondiente.

Teniendo en cuenta la categoría de entidad certificada para salud del Municipio de Quibdó bajo el marco normativo actual, la transformación a Distrito conllevaría a asumir adicionalmente la atención de la población pobre no asegurada en los niveles de mediana y alta complejidad, así como las atenciones No POS de la población afiliada al régimen subsidiado, dejando entonces de concurrir para los efectos el Departamento de Boyacá. No obstante, conforme lo previsto en el Ley 1955 de 2019<sup>17</sup> a partir de la vigencia 2020, la financiación de las atenciones No POS-S será competencia de la Nación y los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial, razón por la cual la coordinación que realice la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.

De otro lado, si bien la entidad territorial debe realizar las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

#### **d. Sector educativo y de alimentación escolar**

Frente a las competencias en materia educativa y de alimentación escolar, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Quibdó no tendría impacto fiscal, dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.

Como conclusión, se indica que la conversión del municipio de Quibdó a distrito especial, turístico, histórico y cultural, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores cultura, medio ambiente y los asociados al desarrollo turístico, que aunque eventualmente pueden ser cofinanciados con recursos de la Nación, sin duda tendrán un impacto importante en las necesidades de financiación de los proyectos de inversión asociados al uso, aprovechamiento y conservación de los bienes y áreas patrimoniales.

<sup>16</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

<sup>17</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.



#### IV. Requisitos como Distrito

A su vez, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito, los cuales son: (i) contar con al menos 500.000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o, tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) presentar la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de actividades turísticas, industriales o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación; (iii) presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades; (iv) presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013; (v) contar con un estudio de conveniencia para 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; y, (vi) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

#### IV. Impacto Fiscal

De otra parte, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 37, 40, 43, 48 y el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1617 de 2013, puede 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 anterior, especialmente por: (i) el número y creación de localidades, (ii) la asignación salarial de alcaldes locales, y (iii) el número de ediles por localidad, sus sesiones y remuneración.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa, se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación de un nuevo distrito, en los 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 (hasta 15)<sup>18</sup>, y la asignación salarial de alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Adicionalmente, 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<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Según artículo 43 de la Ley 1617 de 2013.

<sup>19</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.



Continuación oficio

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

- Se realizan escenarios asumiendo 3 localidades considerando el número de comunas y corregimientos con ediles elegidos (18) en los comicios de octubre de 2023<sup>20</sup>.
- 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 2005<sup>21</sup>, 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<sup>22</sup>.
- Los honorarios de ediles que por sesión serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20, de acuerdo con el parágrafo 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.
- 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 determina el impacto fiscal<sup>23</sup> con tres escenarios que tienen en cuenta:

Escenario 1: el número actual de ediles elegidos en el municipio (18)

Escenario 2: el número mínimo (9) de ediles que podrían ser elegidos por localidad y,

Escenario 3: el número máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad.

- La estimación de impacto fiscal se realiza tomando como referencia cifras correspondientes al cierre de la vigencia 2023 del Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (a) remuneración de alcaldes locales, (b) asignación a los FDL, (c) honorarios de los ediles mínimos a elegir por centro poblados (localidades) y (d) honorarios de los ediles máximos a elegir en centro comunes (localidades). El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.

<sup>20</sup> Información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>21</sup> "Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones"

<sup>22</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.

<sup>23</sup> Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social.

### a. Remuneración de alcaldes locales

Según el Decreto 896 de 2023<sup>24</sup>, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría tercera<sup>25</sup> es de **\$10.561.303**, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año **\$278.245.366 millones**.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produce un impacto fiscal anual aproximado de **\$93 millones** por localidad. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, en el supuesto de tener 3 localidades se estima en **\$279 millones** por vigencia.

### b. Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)<sup>26</sup>

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que “(...) *no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)*”. En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información del Informe de Viabilidad Fiscal de 2023, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$3.345 millones** por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: “*el concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados*”.

### c. Honorarios de los ediles mínimos a elegir en comunas (Localidades):

El artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 contempla que “(...) *El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación*”. Asimismo, los honorarios de los ediles por sesión serían equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20)<sup>27</sup>. Estos recibirían aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales<sup>28</sup>, y participarían en un total de 140 sesiones al año<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

<sup>25</sup> Categoría correspondiente a la vigencia 2023 para el municipio de Quibdó.

<sup>26</sup> Frente a los FDL es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad - por ser expedidos sin competencia - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían “*la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales*”

<sup>27</sup> Párrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.

<sup>28</sup> Artículo 60° Ley 1617 de 2013.

<sup>29</sup> Artículo 48° Ley 1617 de 2013.



Continuación oficio

- **Escenario 1. Honorarios de ediles actualmente elegidos**

En este supuesto, la remuneración de ediles actualmente elegidos dejaría de regirse por la Ley 2086 de 2021<sup>30</sup> y pasaría a reconocerse conforme lo estipulado por la Ley 1617 de 2013.

Conforme con lo anterior, se proyecta que el impacto fiscal de los honorarios, seguridad social y parafiscales, en un escenario en el cual se remuneren los ediles actuales (18), sería de **\$448 millones** por vigencia, como se muestra en el Cuadro No. 3:

**Cuadro No. 3 - Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	19,5	350,6
Seguridad Social	4,0	71,2
Parafiscales	1,5	26,3
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>448</b>

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

- **Escenario 2. Honorarios de ediles mínimos a elegir en comunas (Localidades):**

Ahora bien, en un escenario en el cual se elijan el mínimo de ediles por localidad (9), el impacto fiscal sería de **\$159 millones**, lo que implicaría un impacto global por **\$607 millones**, como se muestra en el Cuadro No. 4:

**Cuadro No. 4 - Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	19,5	128,3
Seguridad Social	4,0	24,1
Parafiscales	1,5	6,3
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>159</b>

Fuente: Estimaciones DAF – MHCP

<sup>30</sup> Por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las juntas administradoras locales de país, y se dictan otras disposiciones.

- **Escenario 3. Honorarios de ediles máximos a elegir en comunas (Localidades):**

Por otro lado, en un escenario en el cual se elijan 15 ediles por localidades, número máximo permitido por la Ley 1617 de 2013, el impacto fiscal ascendería a **\$1.316 millones**, lo que implicaría un impacto global por **\$1.764 millones**, como se muestra en el Cuadro No. 5:

**Cuadro No. 5 - Impacto fiscal máximo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal
Honorarios	19,5	1.017,3
Seguridad Social	4,0	212,5
Parafiscales	1,5	86,3
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1.316</b>

Fuente: Estimaciones DAF – MHCP

**d. Impacto fiscal global del proyecto de ley**

Teniendo en cuenta las anteriores estimaciones, la conversión en Distrito generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Quibdó suponiendo 2 localidades sería de **\$3.623 millones**, por vigencia fiscal, de manera que en un cuatrienio ascendería a **\$14.494 millones**, como se observa en el cuadro No. 6:

**Cuadro No. 6 - Impacto Fiscal estimado por vigencia**

Concepto	Impacto Fiscal	% del Total
1. Alcaldes Locales	278,8	8%
2. Fondo de Desarrollo Local	3.344,6	92%
<i>Escenario 1. Honorarios Ediles actuales</i>	448,0	12%
<i>Escenario 1 + Escenario 2 (Honorarios Ediles Mínimo)</i>	606,6	17%
<i>Escenario 1 + Escenario 3 (Honorarios Ediles Máximo)</i>	1.764,0	49%
3. Otros (Asignaciones salariales corregidores, adecuación de infraestructura)	Por cuantificar	Ne
<b>Total Impacto Fiscal Global Estimado (1+2+3)</b>	<b>3.623,4</b>	
<b>Total Impacto Fiscal Global por Localidad</b>	<b>1.207,8</b>	

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

En ese orden de ideas, el impacto fiscal anual por localidad se calcula en **\$1.207 millones**. El 92% del impacto recaería en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local, monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 establece un máximo de participación del 30%.

YoAb sdTZ /J4o XdtQ Idms m4vs kgY=  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

De las anteriores estimaciones, es preciso advertir que la transferencia mínima del 10% a los Fondos de Desarrollo Local entre el 13% y el 53% del total (dependiendo el número de ediles) se destinaría a cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios de ediles, en detrimento de la inversión por parte de las localidades, que es la principal motivación de dicha transferencia.

Asimismo, el impacto fiscal del proyecto de ley implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio, así: entre **\$727 millones** y **\$2.043 millones** (dependiendo del número de ediles elegidos); debido a la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles.

Por último, respecto de las necesidades que cimientan la iniciativa, relacionadas con fortalecer la estructura sociopolítica de la ciudad de Quibdó, mediante su transformación en un distrito, brindando así mayores oportunidades de atención inmediata a las necesidades de las comunidades

específicas cuyas realidades diverjan de la realidad del centro administrativo, se debe tener presente que la Ley 2294 de 2023 *“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’*, cuyas bases exponen que desde el Gobierno nacional se trabajará, entre otros frentes, *“por un ordenamiento territorial que se consolide como una institución colectiva construida con base en la gobernanza ambiental. Es necesario ampliar los mecanismos de participación vinculante de las comunidades locales campesinas, indígenas y afro, en el diseño y la aplicación de los diferentes instrumentos. (...)”*. Igualmente, *“(...) Se revisará la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para que pueda incluir el fortalecimiento y la articulación de los resguardos y entidades territoriales indígenas, los consejos comunitarios mayores (Ley 70 de 1993), los programas de etnodesarrollo y los planes de vida de las comunidades étnicas. (...)”*. También, se *“(...) fortalecerán los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, en las áreas rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas. (...)”*.<sup>31</sup>

Particularmente, los artículos 45, 297 y 349 de esa Ley incluyeron varias medidas al respecto: **(i)** creación e implementación de mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito, en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negros, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con el fin de crear, modificar, adicionar o suprimir trámites, procesos, procedimientos, modelos, sistemas de información y/o requisitos relacionados con el servicio público de la gestión catastral conforme a un esquema diferencial regulado por el Gobierno nacional; **(ii)** inclusión de un enfoque diferencial en la política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos y **(iii)** la creación del Trazador de Grupos Étnicos, el cual contendrá el Trazador de Pueblos y Comunidades Indígenas, el Trazador de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y

<sup>31</sup> Páginas 41, 50, 54 y 254 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2022 Colombi Potencia Mundial de la Vida. 2022-2026, 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida' <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>



Continuación oficio

Palenqueras y el Trazador del Pueblo Rom, donde se identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado<sup>32</sup>.

Adicionalmente, el artículo 30 de la mencionada Ley prevé la posibilidad de asignación de recursos para la inversión local en Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de financiar proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas, o con los planes o instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible en sus respectivas jurisdicciones.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**

Viceministro General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DAF/OAJ

**Con Copia:** Dr Jaime Luis Lacouture Peñalosa, secretario general Cámara de Representantes.

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco  
**Elaboró:** Sonia Ibagón Avila

<sup>32</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

