

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2018 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO-CARTAGENA 500 AÑOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA EL AÑO 2033”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer medidas tendientes a garantizar de forma ágil la aplicación de los recursos de la inversión pública y privada en materia de infraestructura ambiental, sanitaria y vial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente para el año 2033.

Artículo 2. FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO-CARTAGENA 500 AÑOS. Créese el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 Años, en adelante el “Fondo”, como un patrimonio autónomo de carácter fiduciario excepcional y temporal, sin personería jurídica, sin estructura administrativa, con domicilio en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrado por su Junta Directiva.

Artículo 3. OBJETO DEL FONDO. El Fondo tendrá por objeto la erradicación de la pobreza extrema en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la conservación de los recursos naturales del medio ambiente para el año 2033 a través del financiamiento de los planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1784 de 2016 y los que se definan en el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC-2033).

Artículo 4. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del Fondo será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 5. DURACIÓN DEL FONDO. El Fondo tendrá una duración desde el día en que se promulgue la presente ley hasta el día treinta y uno (31) del mes de diciembre del año 2033. Cumplido este Plazo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por solicitud de la junta Directiva, podrá prorrogarlo hasta por el máximo dos vigencia fiscales continuas o liquidarlo en cualquier tiempo.

PARÁGRAFO. En el momento de la liquidación, la Junta Directiva se convertirá en la Junta Liquidadora del Fondo, y el presidente del Fondo será el Gerente Liquidador. La Contraloría General de la Nación dará concepto previo a los trabajos de liquidación adelantados, los cuales deberán ser aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para liquidarla, los recursos apropiados en activos y pasivos ingresarán como cuentas del extinto establecimiento a la hacienda distrital de Cartagena de Indias.

Artículo 6. RECURSOS DEL FONDO. El fondo se compondrá de recursos que provienen y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:

- a. Las partidas que se le asignen e incorporen en el Presupuesto General de la Nación o recursos de crédito;
- b. Los recursos que el Distrito de Cartagena de Indias disponga en sus Planes de Desarrollo para el objeto de la presente ley;
- c. Los recursos que el Gobernación de Bolívar disponga en sus Planes de Desarrollo para el objeto de la presente ley;
- d. Los recursos derivados de las operaciones de financiamiento con entidades multilaterales de crédito, entidades de fomento y gobierno extranjero, que pueda llegar a celebrar la Nación y el Distrito con destino al patrimonio autónomo;
- e. Las donaciones que reciba en Fondo, tanto de origen nacional como internacional, con el propósito de desarrollar su objeto;
- f. Los recursos de la cooperación internacional no reembolsables entregados al Fondo;
- g. Los superavit presupuestales y excedentes de liquidez del Distrito Cartagena de Indias que existan al final de cada año fiscal;
- h. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional podrá con cargo a los recursos de este fondo, celebrar convenios con gobiernos extranjeros, cuyo objeto esté relacionado para el cumplimiento de los programas y proyectos de esta Ley, previa aprobación de la junta directiva del Fondo.

PARÁGRAFO 2. Las entidades territoriales podrán aportar recursos a través de esquemas de cofinanciación para el desarrollo de los proyectos que sean identificados, estructurados y gestionados por el fondo a que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 3. El mecanismo de pago de obras por impuestos o regalías aplicará en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo autorice.

PARÁGRAFO 4. Los recursos que apropia la Junta Directiva para su funcionamiento interno son recursos públicos que pertenecen a las cuentas presupuestales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 7. ÓRGANOS DEL FONDO. El Fondo para la ejecución de los planes, programas y proyectos, así como para su funcionamiento, contará con los siguientes órganos:

1. La Junta Directiva;
2. Comité Ejecutivo;
3. Presidente Ejecutivo;
4. Secretario del Comité ejecutivo del Fondo;

La Junta Directiva del Fondo es el órgano de dirección fiduciaria del Fondo, sin personalidad jurídica pero sus integrantes, mantienen el mismo régimen de responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal que existe para los servidores públicos y en lo que les corresponda con el cumplimiento del objeto de la presente ley.

La Junta Directiva del Fondo aprueba el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC 2033) de manera que

articula de forma armónica los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial y el ejercicio constitucional del derecho de propiedad en Cartagena de Indias para sus habitantes.

La Junta Directiva del Fondo 500 años estará integrada por:

1. Cinco (5) delegado de la Presidencia de la República;
2. el Gobernador del Departamento de Bolívar, o quien este designe;
3. Dos delegados del Alcalde Distrital de Cartagena de Indias;
4. Tres (3) representantes de la sociedad civil organizada.

Los integrantes de la Junta Directiva serán acreditados ante el Ministro de Hacienda y Crédito Público o ante el funcionario encargado por el mismo Ministro, y por el respectivo superior jerárquico u órgano que lo haya designado para integrar la Junta.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá dos veces cada año, y en alguna de ellas deberá aprobar el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC 2033). Aprobar las acciones del Comité Directivo del Fondo, la designación de vacantes en el Comité Directivo, Secretario, los tres integrantes del Comité Directivo, la aprobación de cuentas y los demás asuntos que señala la presente ley o los decretos que la reglamenten.

El Comité Ejecutivo podrá convocar a reuniones de la Junta Directiva del Fondo de manera extraordinaria cuando deba modificar alguno de aspectos especiales que hayan sido aprobados por la Junta y en el mejor cumplimiento de sus funciones.

El Comité Ejecutivo hace cumplir el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC 2033).

El Comité Ejecutivo estará integrado por el Presidente, Director Ejecutivo, el Secretario y (3) tres integrantes de la misma Junta, designados para periodos de 3 años sin derecho a reelección, y quienes son: el delegado de las organizaciones de acción comunal en Cartagena de Indias, el delegado de las organizaciones cívicas y el delegado del Cámara de Comercio de Cartagena de Indias.

El Secretario del Comité ejecutivo del Fondo, es elegido por la misma Junta según propuesta de una terna de candidatos al cargo que el Presidente de la Junta del Fondo presente. El Secretario del Comité Ejecutivo tiene voz pero no voto en las deliberaciones tanto del Comité como de la Junta.

PARÁGRAFO 1. La Presidencia del Fondo será desempeñada por un funcionario designado por el Presidente de la República. La Dirección Ejecutiva será desempeñada por el designado por la Junta Directiva. Presidente y Director Ejecutivo del Fondo serán seleccionados por concurso de méritos desde cada una de las entidades de origen y para desempeñarse en periodos de cinco (5) años, pero que podrían ser redesignados por los respectivos Ministros para los periodos sucesivos.

PARÁGRAFO 2. Los únicos cargos que tendrán remuneración salarial serán los de presidente, director ejecutivo del fondo, Secretario y el personal de la Secretaría del Fondo. El personal de la Secretaría del Fondo será de perfil auxiliar profesional y no podrá llegar a superar el número de 5 funcionarios.

El Gobierno Nacional reglamentará las materias que correspondan a la vinculación, régimen laboral, vacancias temporales y absolutas comprendidas en la función pública tanto del Presidente como del Director Ejecutivo del Fondo.

PARÁGRAFO 3. Ni el Comité ejecutivo ni la Junta podrán contratar por autorización del Ministerio de Hacienda o por medio de las autoridades distritales servicios que no sean los de suministro de materiales, mantenimiento y funcionamiento locativo para el cumplimiento de sus funciones dentro del territorio del Distrito de Cartagena de Indias.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El proceso de elección de la Junta se tramitará antes de transcurridos los seis (6) meses de entrada en vigencia la presente ley. Simultáneamente el Gobierno Nacional convocará a las instituciones de donde provienen los integrantes de la Junta del Fondo para que aporten sus designaciones. Integrada la Junta, el presidente de la Junta la instalará.

Artículo 8. FUNCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

1. Aprobar el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo con vigencia hasta el año 2033 (PDSC 2033), Podrá introduce modificaciones parciales al mismo PDSC 2033.
2. Designar, de forma provisional, las vacantes del Comité Directivo del Fondo y convoca a las personas y autoridades competentes para proveer las vacantes que deban integrarse tanto en el Comité Directivo como en la misma Junta.

La designación de forma provisional de las vacantes del Comité Directivo se hará a propuesta del Presidente del Fondo o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y entre aquellas personas que hagan parte de la misma Junta del Fondo.

3. Requerir a las autoridades distritales de Cartagena De Indias la presencia activa de las mismas en las deliberaciones de la Junta, Comité Directivo y comisiones de estudio del Fondo.
4. Resolver respecto a situaciones de impedimentos para la toma de decisiones que se requieran al interior del Comité Directivo, previo concepto sobre el caso específico y emitido por la Procuraduría General de la Nación.
5. Suplir al Comité Directivo en las decisiones donde se presenten impedimentos legales entre quienes integren al Comité Directivo.
6. Atender y dar cauce legal a las propuestas de cualquiera de sus integrantes en las reuniones y dentro del marco de la finalidad u objeto de la presente ley.
7. Ordenar apropiar los recursos para su funcionamiento administrativo interno, mediante la aprobación de su propio presupuesto, para que sean entregados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARÁGRAFO. Las deliberaciones de la Junta Directiva del Fondo se tendrán al menos con la mayoría simple del número completo de sus integrantes. Y las decisiones sólo se podrán tomar con al menos la votación favorable de las 2/3 de quienes deliberen.

Artículo 9. FUNCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA JUNTA. Las funciones del Comité Ejecutivo serán desempeñadas personalmente en términos estrictos por sus integrantes y con el apoyo del personal de secretaría, y no podrán ser delegadas a otros órganos. Las funciones son:

1. Ejecutar las medidas contenidas en el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social equitativo de Cartagena de Indias (PDSC 2033).
2. Definir estrategias financieras, rutas administrativas y reglas de contabilidad pública transparente que realicen de forma simultánea la consolidación de los superavit presupuestales y excedentes de liquidez del Distrito de Cartagena de Indias para el empleo de estos recursos en la ejecución de los proyectos comprendidos en la ley 1784.
3. Diseñar medidas de sostenibilidad fiscal para que sean aplicadas por las autoridades público administrativas del Distrito de Cartagena de Indias en el marco de sus deberes constitucionales y en cumplimiento de sus deberes legales y funcionales.
4. Ajustar los planes de inversión y el presupuesto del Distrito de Cartagena según criterios de transparencia, eficiencia y sostenibilidad fiscal en las situaciones o rupturas que existan para lograr la fluidez de los recursos y que permitan la ejecución y terminación satisfactoria de obras o programas, y también en la medida en que pudieran llegar a ocasionar detrimentos patrimoniales al erario distrital, al del Departamento de Bolívar y el Nacional.
5. Requerir a los funcionarios del orden ejecutivo y administrativo territorial y nacional informes económicos y financieros, para el cumplimiento de las funciones señaladas por la presente ley.
6. Propone a la Junta Directiva del Fondo las modificaciones parciales al PDSC 2033.
7. Diseña cronogramas de acción administrativa en materia de proyectos y programas contenidos en la ley PP. para ser cumplidos por las autoridades distritales y contratistas del Estado.
8. Ordena el inicio de procesos de contratación y la celebración de contratos o convenios en el marco de la ejecución de los programas y proyectos definidos en el plan de acción por la Junta Directiva y en las modificaciones parciales al mismo.
9. Funge como autoridad calificadora en los procesos y trámites de selección de contratistas de aquellos bienes, servicios y obras contenidos dentro del Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC 2033).

10. Ordena la apropiación de los recursos que conforman al Fondo.

PARÁGRAFO 1. Las sesiones de trabajo del Comité Ejecutivo se tendrán previa convocatoria y notificación personal a sus integrantes, y las decisiones se tomarán con regla de mayoría simple, y con quorum suficiente de reunión conformado por al menos tres (3) de sus integrantes con voto en la Junta Directiva, incluyendo siempre la presencia e intervención de quien sea el Secretario del Fondo, al Presidente o del Director Ejecutivo del Comité Ejecutivo y al menos otros dos (2) de los integrantes del mismo Comité.

PARÁGRAFO 2. Las decisiones de la Junta Directiva y del Comité Ejecutivo del Fondo en cuanto al ejercicio de sus funciones legales son de obligatorio cumplimiento por parte del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias y los demás funcionarios de su administración, y su incumplimiento acarreará sanciones disciplinarias y penales a quienes pudieran corresponder la responsabilidad por las conductas que contradigan o dilaten las decisiones de la Junta Directiva o del Comité Ejecutivo del Fondo.

Artículo 10. FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL FONDO. El Presidente del Fondo es subordinado jerárquico del Ministro Hacienda y Crédito Público, y tiene las siguientes funciones

1. Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias a los integrantes de la Junta Directiva del Fondo.
2. Proponer las acciones y medidas que la presente ley señala para el cumplimiento de las funciones del Comité Ejecutivo y la Junta Directiva.
3. Ordenar los desembolsos para cubrir los gastos de funcionamiento de la Junta Directiva del Fondo y el Comité Ejecutivo
4. Las demás que se reglamenten por la Junta Directiva del Fondo.

Artículo 11. FUNCIONES DEL SECRETARIO DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL FONDO. El director ejecutivo del Fondo es subordinado jerárquico de la Junta Directiva del Fondo. Sus funciones son:

1. Elaborar y rendir informes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional y a las Contralorías General y Distrital.
2. Elaborar el presupuesto de funcionamiento interno del Fondo y de la Junta Directiva.
3. Diseñar y evaluar los desempeños del Secretario y el personal auxiliar profesional del Fondo.
4. Encomendar estudios y seguimientos para proponer soluciones a cada uno de los requerimientos u observaciones específicas que los integrantes de la Junta manifiesten.

5. Hacer cumplir las decisiones de la Junta Directiva y del Comité Ejecutivo en el marco de sus funciones legales.
6. Las demás que se reglamenten por la Junta Directiva del Fondo.

Artículo 12. PLAN DE DINAMIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DESARROLLO SOCIAL Y EQUITATIVO (PDSC 2033). El PDSC 2033 contendrá al menos:

1. Cronogramas de acción a las autoridades distritales para la implementación de planes y programas en cumplimiento de la ley 1784 del 2017, acompañados de acciones concretas en materia de apropiación de recursos y contractuales.
2. Criterios de evaluación y seguimiento periódico al estado de avances de los proyectos y programas que dan cumplimiento a la ley 1784 del 2017.
3. Medidas financieras para que la inversión pública y privada mejore la infraestructura y la conservación ambiental del Distrito, la erradicación de situaciones de extrema pobreza y la conservación de los recursos naturales medio ambientales para el año 2033.
4. Medidas administrativas que permitan armonizar los elementos que componen los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial y ejercicio constitucional del derecho de propiedad privada en Cartagena de Indias para sus habitantes. Las medidas administrativas que este sentido determine el Plan de Acción suplen aquellas eventuales divergencias que puedan percibirse desde los distintos planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial.
5. Otras medidas especiales que podrán estar en el Plan de Dinamización para la sostenibilidad fiscal y desarrollo social y equitativo (PDSC 2033) o introducirse a través de modificaciones parciales:
 - a. Definición y rediseño de objetos contractuales en plantas administrativas y servicios temporales de las entidades adscritas o vinculadas y las empresas públicas del Distrito de Cartagena de Indias.
 - b. Pautas para la renegociación de contratos que afecten las condiciones de liquidez, disponibilidad presupuestal para la aplicación de recursos.
 - c. Criterios para la determinación de caducidad de los contratos, ampliación o su renegociación.

Artículo 13. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIE
Senador de la República
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2018 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE SUSTENTABILIDAD PRO-CARTAGENA 500 AÑOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA EL AÑO 2033”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La Iniciativa parte del reconociendo que un alto sector de la población de Cartagena se encuentra en unas condiciones sociales precarias y de inminente gravead, por ello, este proyecto tiene como objeto buscar una respuesta institucional eficiente, oportuna, sostenible e integral para solventar estas problematicas que consolidan una exclusión social en la ciudad de Cartagena, por medio de la creación de un fondo que financiará proyectos en el Distrito de la Heórica.

2. CARTAGENA LIBRE DE POBREZA EN EL AÑO 2033.

En el año 2000, un total de 189 países, entre ellos Colombia, adoptaron la Declaración del Milenio en la Asamblea General de Naciones Unidas, cuyo objetivo era cumplir los Objetivos de Desarrollo Milenio (ODM) para combatir los principales retos del desarrollo global y nacional en un plazo de quince (15) años, tales como: pobreza, salud (reducción de enfermedades, mortalidad infantil y reproducción sexual), igualdad de género, sostenibilidad ambiental, y fomentar un ambiente propicio para el desarrollo (ej. tecnologías).

Ahora bien, en junio de 2012 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible se reconoció los avances de los países en el cumplimiento de los objetivos ODM. El balance general de Colombia fue positivo, debido a que se alcanzó un promedio de cumplimiento de 86,8 % para los ocho objetivos establecidos en la Declaración del Milenio (DNP, 2018), específicamente de la siguiente manera:

Figura 1. Porcentaje de avance en el cumplimiento de los ODM



Fuente: DNP (2017).

En dicha conferencia se reconoció la importancia de aplicar una nueva visión de desarrollo, la cual implicará la fijación de metas más ambiciosas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población a nivel mundial y nacional. Frente a esto, en septiembre de 2015, un total de 193 países adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual establece una visión transformadora del desarrollo, y por lo tanto, plantea retos importantes en términos institucionales y de política

pública para su efectiva implementación (DNP,2017)¹. Para cumplir dicha Agenda, se trazaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de erradicar la pobreza, promover la prosperidad en un mundo cambiante, lograr la transformación hacia sociedades sostenibles, y empoderar a las personas, asegurando su inclusión e igualdad.

En el caso de Colombia, se reconoce la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para promover acciones transversales que permitan cumplir esta Agenda, por lo que es necesario establecer un arreglo institucional (en todos los niveles) que sea capaz de desarrollar y cuantificar los avances de las metas propuestas, y de alinear la agenda 2030 con los instrumentos de la política a nivel territorial (DNP, 2018)

En consecuencia, para el cumplimiento de la Agenda 2030, el Gobierno Nacional incluyó los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, “Todos por un nuevo país” y expidió el CONPES 3918 de 2018, el cual reconoció la importancia de una estrategia territorial para lograr este cometido, debido a que a pesar de que los ODS corresponden a objetivos globales, su logro depende de la habilidad de volverlos realidad en las ciudades, regiones y municipios (DNP, 2018). Por ende, dicho documento establece que es pertinente que las entidades territoriales y el Gobierno nacional, involucren los ODS en sus instrumentos de planeación y presupuestos.

Por esta razón, el Plan de Desarrollo de Cartagena (2016 – 2019) del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, reconoce que el Gobierno Nacional y sus entidades territoriales deben asumir los ODS como un mecanismo para enfrentar las inequidades y las brechas de pobreza y desigualdad existentes en la ciudad de Cartagena (Alcaldía de Cartagena, 2016). Por lo tanto, esto exige un esfuerzo institucional conjunto entre la nación y el territorio para asegurar acciones en materia institucional, de planeación y presupuestales que permitan avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Bajo este contexto, a continuación se presenta un diagnóstico de los distintos indicadores sociales, económicos y ambientales del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, en especial, aquellas variables de ingreso, desigualdad, vivienda, servicios públicos, educación, salud y empleo, que evidencian la urgencia inminente de diseñar y ejecutar una intervención integral que permita superar la pobreza extrema en el 2033, como respuesta a los 500 años de historia desde la fundación por Pedro de Heredia de la ciudad Cartagena (Banco de la República, 2017).

A partir de este diagnóstico, teniendo en cuenta el Plan Plurianual de Inversiones 2014 - 2018, el Plan de Desarrollo de Cartagena, el Plan 4C, el documento del Banco de la República denominado “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”, la Ley 1784 de 2014, así como otros documentos de planeación, se identificarán ciertos programas y proyectos prioritarios para que Cartagena se consolide como un territorio prospero, competitivo y generador de oportunidades en el total de su población.

¹ Para cumplir con la Agenda 2030, se fijaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales se ilustran en detalle en el CONPES 3918 de 2018.

Para lograr esto, a sabiendas que el cumplimiento de los objetivos ODS requiere un arreglo institucional territorial, el Proyecto de Ley busca que se elabore un “Plan de Dinamización para la Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Social y Equitativo” (en adelante “Plan de Sostenibilidad y Desarrollo”), el cual fije la hoja de ruta en el corto, mediano y largo plazo de los planes, programas, proyectos e inversiones necesarios para cumplir el objetivo de este proyecto de Ley. Así mismo, establece la necesidad de crear un Fondo denominado “Sustentabilidad Pro Cartagena 500 años”, para que se cuente con la institucionalidad y recursos disponibles para materializar los programas y proyectos previstos por el respectivo Plan.

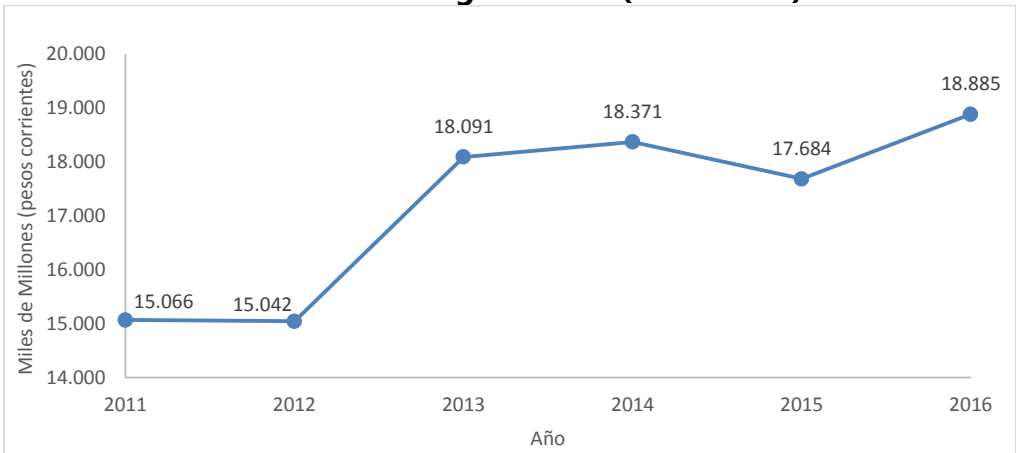
3. **DIAGNOSTICÓ SOCIO-ECONÓMICO DE CARTAGENA.**

a. **Cartagena: Crecimiento económico**

Cartagena es la ciudad capital del Departamento de Bolívar. Esta se encuentra ubicada en el norte de la región Atlántica, en el mar caribe. Es un territorio compuesto de islas, penínsulas, y cuerpos interiores de agua, que conforman un área insular y un área continental. Tiene una extensión de 609 km2m y cuenta con 1.013.375 habitantes (DANE, 2016), de los cuales el 96% reside en áreas urbanas y el 4% en rural, y el 69% de sus habitantes se encuentran ubicados en estrato 1 y 2 (DANE, 2016).

En materia económica, la ciudad de Cartagena luego de estar dos años sin aumentar el índice de valor agregado² (2011-2012), presentó un aumento del 25% entre el año 2011 y 2016 en esta variable, al pasar de COP \$15,066 (miles de millones) a COP \$18,885 (miles de millones), lo que representó el 70% del departamento de Bolívar: ver *Gráfico 1. Cartagena: VAR (2011-2016)*. Esto evidencia que dicha ciudad experimentó una transformación productiva de su economía.

Gráfico 1. Cartagena: VAR (2011-2016)



Fuente: TerriData (DNP)

Ahora bien, para tener una comparación con el resto de las ciudades de Colombia con los datos disponibles, en el año 2015 este mismo indicador representó \$17.684 (Miles de Millones de pesos) para Cartagena, siendo la quinta ciudad más importante del país, por detrás de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Incluso, en

² Valor agregado: es el mayor valor creado en el proceso de producción por efecto de la combinación de factores. Se obtiene como diferencia entre el valor de la producción bruta y los consumos intermedios empleados. Glosario de cuentas nacionales anuales del DANE.

relación con el Valor Agregado (VA) per cápita, Cartagena ocupó el cuarto puesto en las 13 ciudades principales para ese mismo año.

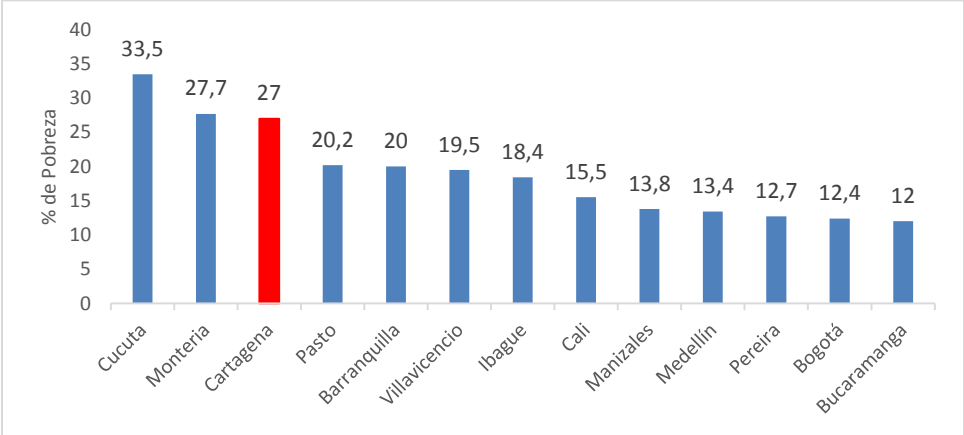
Este impulso económico se ha dado principalmente por el dinamismo de los sectores de industria, con la entrada de REFCAR, que representa alrededor de 5,8% del PIB industrial nacional (ANIF, 2016), el turismo, el cual creció con una tasa de 13% entre 2011 a 2014, mientras la media nacional fue de tan sólo 5,8 y el portuario, dado que el puerto de Cartagena fue el que más volumen de carga movilizó en el año 2015 (Banco de la República, 2016).

No obstante, este dinamismo en el crecimiento de la economía no ha generado un mayor bienestar de manera proporcional en toda su población. Por el contrario, como lo demuestra el estudio del Banco de la República, *"La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena"* (2016), Cartagena ocupa el primer lugar entre las trece principales ciudades en materia de exclusión social, que es un concepto que comprende la inhabilidad que tiene una persona o un grupo para participar en las actividades económicas y sociales básicas de la vida (Chakravarty & D'Ambrosio, 2006). Por esto, es importante ilustrar los principales aspectos sociales en los cuales se requiere una respuesta integral para superar la exclusión social y pobreza.

b. Pobreza y Desigualdad.

A pesar de que en la ciudad de Cartagena se ha reducido la pobreza monetaria³ de 34% en el año 2010 a 27%⁴ en el año 2017, es decir siete (7) puntos porcentuales, se debe mencionar que todavía se observa un alto índice de pobreza en comparación con la media nacional (26%) y el promedio de las 13 ciudades principales (15,7), siendo la tercera con mayor pobreza, detrás de Cúcuta y Montería (*Gráfico 2. Pobreza Monetaria en 13 principales ciudades (2017).*

Gráfico 2. Pobreza Monetaria en 13 principales ciudades (2017).

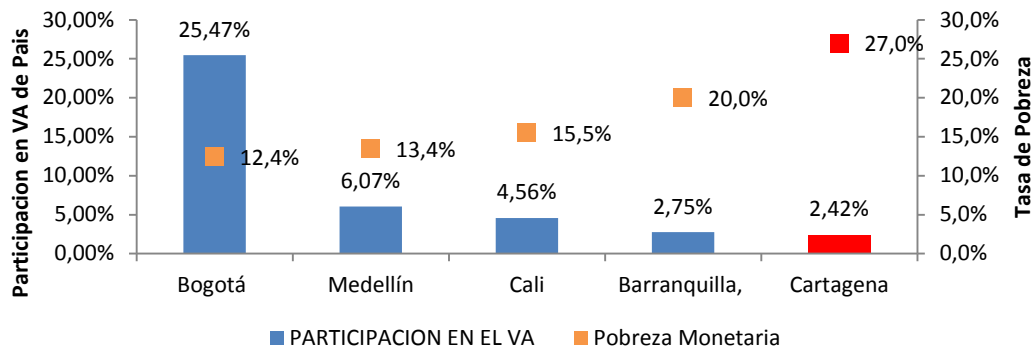


Fuente: TerriData (DNP)

Además, analizando las cinco (5) ciudades que mayor valor agregado generan en su economía, se observa que Cartagena es la que tiene mayor brecha entre este indicador y la pobreza monetaria (*Gráfico 3. Participación del VA y Pobreza*).

³ La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta alimentaria que garantiza las necesidades básicas calóricas, el cual es de \$250.620.
⁴ En el 2015 era de 26,2%.

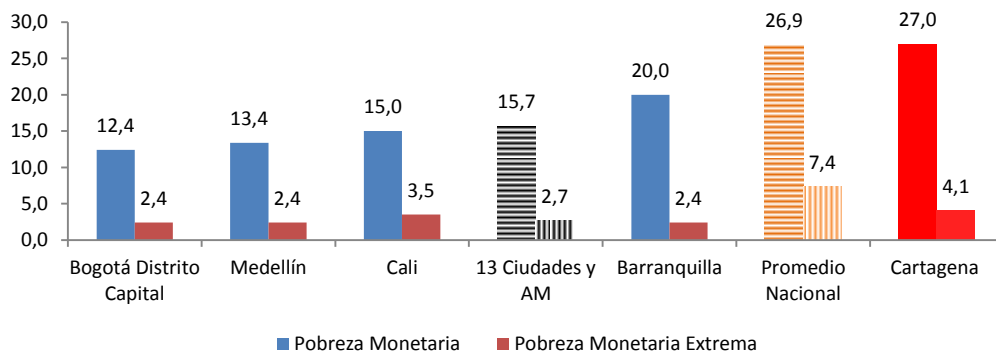
Gráfico 3. Participación del VA y Pobreza



Fuente: TerriData (DNP)

En aspectos de pobreza extrema se tuvo una reducción de 6,20% a 4,10% entre 2010 y 2017⁵. No obstante, dicha ciudad se encuentra por debajo del promedio de las 13 principales ciudades (2,75%), y ocupa el segundo lugar con mayor porcentaje en este indicador, esta vez únicamente superado por Cúcuta (*Gráfico 4. Pobreza Monetaria y Extrema (2017)*).

Gráfico 4. Pobreza Monetaria y Extrema (2017)



Fuente: TerriData (DNP)

Ahora bien, es importante precisar que *“la pobreza y la pobreza extrema son fenómenos multidimensionales que no se pueden superar con políticas en un solo sector, sino que se deben involucrar diferentes aspectos de la vida de las personas en esa situación”* (Banco de la República, 2017). Por ende, se procede a analizar otras variables que son indispensable para dimensionar y combatir de forma adecuada e integral la pobreza en Cartagena.

c. Zonas de riesgo y vulnerabilidad

Antes de entrar a estudiar cada uno de los indicadores asociados a la lucha contra la pobreza, es obligatorio reconocer que la ciudad de Cartagena tiene distintos factores de crecimiento demográfico, ambientales y de violencia que agudizan los problemas sociales en ciertas zonas específicas de la ciudad. Por lo tanto, estas zonas requieren de medidas prioritarias y urgentes por parte del Gobierno nacional y territorial, en aras de cerrar estas brechas y lograr cesar la marginalidad económica, social e insitucional que afecta a estos sectores de la población.

⁵ La línea de pobreza extrema se mide por debajo de \$116.330.

Varios estudios han reconocidos que el crecimiento de la población urbana en los últimos años, el desplazamiento, la migración⁶ y la falta de controles institucionales en estos frentes, ha conllevado a un desbordado crecimiento de asentamientos informales en Cartagena, los cuales se construyen con viviendas inadecuadas (ilegales, materiales precarios, con hacinamiento, etc). Esto, con el agravante que estas familias se ubican en: i) zonas en las cuales no se garantizan los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, salud, educación, electricidad, o vías, y ii) en entornos con altos índices de inseguridad y violencia (Banco de la República, 2017). Un ejemplo, de esta situación son los barrios de Nelson Mandela y el Pozón, en los cuales habita alrededor del 10% de la población cartagenera.

Aunado a lo anterior, el asentamiento de estas poblaciones vulnerables se esta dando en zonas *"de alto riesgo ambiental como en rellenos en terrenos de inundación de la Ciénaga de la Virgen, predios con riesgo de deslizamiento en las faldas de la Popa y la Loma de Albornoz"* (Banco de la República, 2017). Incluso, el estudio del Banco de la República (2017) señaló que de acuerdo con datos del SISBEN, el 75% de la población en condición de miseria en Cartagena, bajo el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, residen en zonas con riesgo de inundación o deslizamiento, tales como en los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, Loma de Albornoz y las faldas de la Popa.

Adicionalmente, se tienen dificultades para atender de forma adecuada y eficaz esta problemática, debido a que no se tiene la información completa en el Plan de Ordenamiento Territorial que permita conocer con claridad y de manera georeferencia las zonas de riesgo no mitigable.

Por consiguiente, esta situación requiere de medidas urgentes y prioritarias con la finalidad de, en un inicio, diagnosticar la población vulnerable en zonas de riesgo no mitigable, la cual se estima en 5061 familias (Banco de la República, 2017), para luego desarrollar un programa de reubicación de las familias afectadas en viviendas de interés prioritario, que tienen un valor de mercado de 70 salario mínimo legales mensuales vigentes (SMLM) en la actualidad. Esta política, sin dejar aun lado aquellas 126.846 personas que viven en viviendas inadecuadas, las cuales representan el 12,5% de la población de esta ciudad , y pueden ser objeto de programas de kits de mejoramiento de vivienda, que tienen un valor de 12 SMLM(Banco de la República, 2017).

Por lo tanto, este proyecto de Ley, reconociendo que un alto sector de la población de Cartagena se encuentra en unas condiciones sociales precarias y de inminente gravead, busca por medio de la creción de un fondo una respuesta institucional eficiente, oportuna, sostenible e integral para solventar estas problematicas que consolidan una exclusión social en la ciudad de Cartagena.

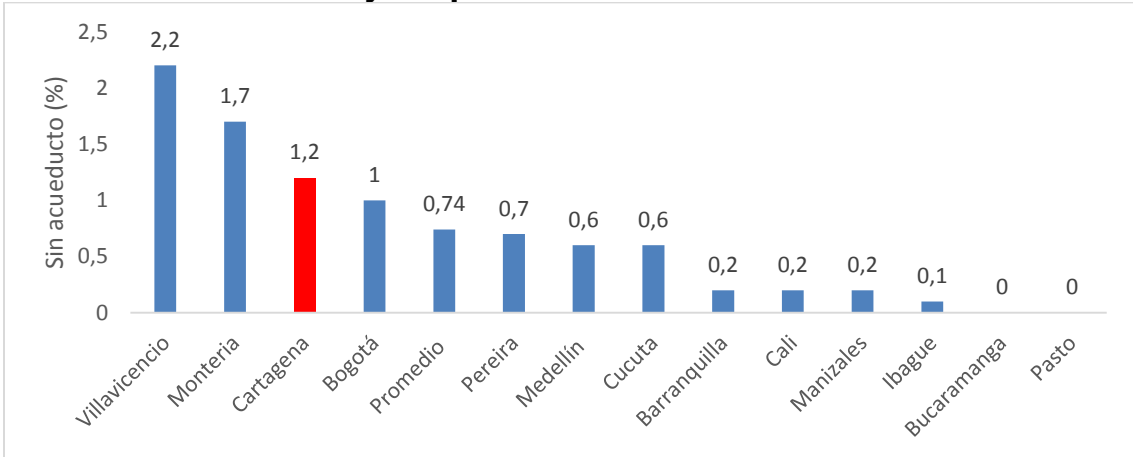
d. Servicios públicos (acueducto, y alcantarillado)

Los servicios públicos aseguran que los individuos tengan las condiciones materiales mínimas para desarrollar su vida digna. Teniendo en cuenta los indicadores sobre estos aspectos, es evidente que Cartagena se encuentra rezagada en la presentación de estos servicios.

⁶ De acuerdo con cifras oficiales del informe Migración desde Venezuela del Banco de la República, 8.400 personas mayores de 10 años han inmigrado a Cartagena entre 2014 y 2016 (Banco de la República, 2017)

De acuerdo con la base de datos del SISBEN se estima que el 7,9%, es decir 79.939 personas viven sin acueducto en Cartagena (Banco de la República, 2017). Sin embargo, para hacer un análisis comparativo según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el tercer trimestre de 2016, Cartagena fue la tercera ciudad de las trece principales con el mayor índice de personas sin acceso al servicio de acueducto detrás de Villavicencio y Montería (*Gráfico 5. Porcentaje de personas sin servicio de acueducto, 2016*). Las zonas que mayor tienen deficit de agua potable son los barrios alrededor de la Ciénaga de la Virgen, faldas de la Popa y Loma de Albornoz, que se caracterizan por ser asentamientos ilegales (Banco de la República, 2017).

Gráfico 5. Porcentaje de personas sin servicio de acueducto, 2016

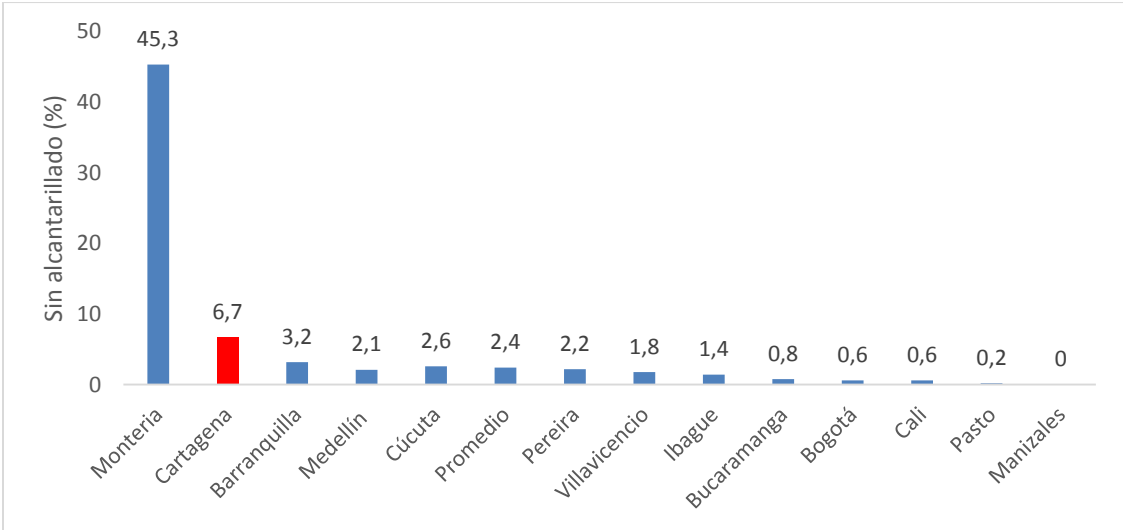


Fuente: Banco de la República (2017)

Además, se tiene un 6,7% de la población de Cartagena sin acceso al servicio de alcantarillado, menor al promedio de las trece principales ciudades (2,4%), estando por detrás de Montería (

Gráfico 6. Personas sin acceso a servicio de alcantarillado, 2016). Sobre este índice, es pertinente ilustrar que en Cartagena hay 152.389 personas sin acceso al servicio de alcantarillado, de los cuales 57.365 pertenecen a la zona rural e insular de acuerdo el SISBEN (Banco de la República, 2017). Las poblaciones más afectadas, de nuevo, son los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen y la Loma de Albornoz, tales como Pozón o Nelson Mandela.

Gráfico 6. Personas sin acceso a servicio de alcantarillado, 2016



Fuente: TerriData (DNP)

En relación con los proyectos y programas para atender el rezagado en servicios públicos de la ciudad, de acuerdo con el Informe de Reporte de Sostenibilidad de Aguas de Cartagena (2017), el Plan Maestro de Acueducto ya tiene recursos aprobados por \$250.000 millones para crear una nueva planta de tratamiento que tratará e 207.000 m³, para garantizar el suministro de agua para los próximos 25 años. Sin embargo, según el Banco de la República (2017) este monto no considera explícitamente la falta de cobertura de los barrios subnormales, por lo que se necesitan proyectos para atender esta población. Adicionalmente, se requiere construir y ampliar la red de alcantarillado para atender a más de 152.389 personas que no gozan de este servicio.

e. Educación.

La educación es un factor determinante para el desarrollo económico y es de los componentes determinantes en el índice de desarrollo humano (Sen, 2000). Esto en fundamento a que la educación es un factor clave para que los individuos adquieran las herramientas para vincularse en el mercado laboral y aumentar sus ingresos (OCDE, 2004). Por ende, una de las variables asociada con los altos índices de pobreza en la ciudad de Cartagena es el bajo nivel educativo de su población (Banco de la República, 2016).

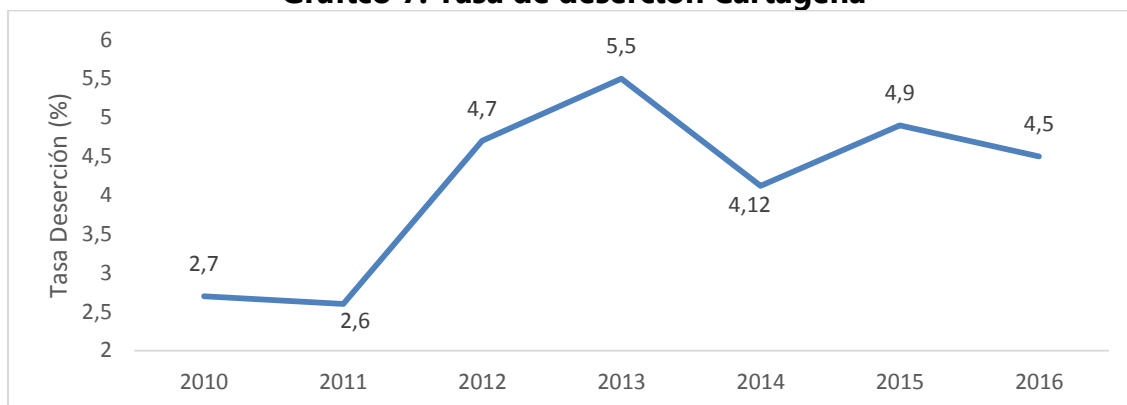
Alrededor de uno de cada tres personas con edad para estudiar no asiste a clases en la ciudad de Cartagena según la información del SISBEN para el año 2016 (Banco de la República, 2017). De esta cifra, el 70% se encuentra ubicado en la Ciénaga de la Virgen y la Loma de Albornoz, que suman cerca de 50.000 jóvenes y niños, de acuerdo el SISBEN (Banco de la República, 2017). Por ejemplo, en Nelson Mandela, Pozón y Olaya Herrera se tenían 14,900 niños sin estudiar para el año 2016 (Banco de la República, 2017).

En relación con las instituciones educativas, de conformidad con el Informe de Cartagena Cómo Vamos (2017), de noventa y ocho (98) instituciones oficiales sólo una alcanzó el nivel académico más alto en las Pruebas Saber 11, y el 81% de estas instituciones no supera el nivel C, que es uno de los más bajos.

Adicionalmente, a pesar de que la población de Cartagena se encuentra por encima del promedio de las 13 ciudades principales en relación con el índice de educación promedio de la población, es pertinente anotar que sólo el 18,3% de los jefes de hogar tiene educación universitaria o posgrado (Banco de la República, 2017), cuando ciudades como Pasto tiene un 24,1% (más alta). Incluso, el indicador de años de educación promedio por barrios, arroja que el sector con menos educación se concentra en los barrios alrededor de la Ciénaga de la Virgen, faldas de la Popa, Nelson Mandela, el Bosque y Pasacaballos (Banco de la República, 2017).

Otro problema en la ciudad de Cartagena, es el aumento sustancial de la tasa deserción. Entre 2010 al 2016 se dio un aumento del 66% en esta variable, al pasar de 2,7% en 2010 a 4,5% en 2016, teniendo su mayor pico en el 2013 con (5,5%). Además, preocupa que en el nivel de precolar ha crecido de manera sostenida la deserción (2014 a 2016), cuando los otros niveles presentaron una disminución en esta cifra (*Gráfico 7. Tasa de deserción Cartagena*).

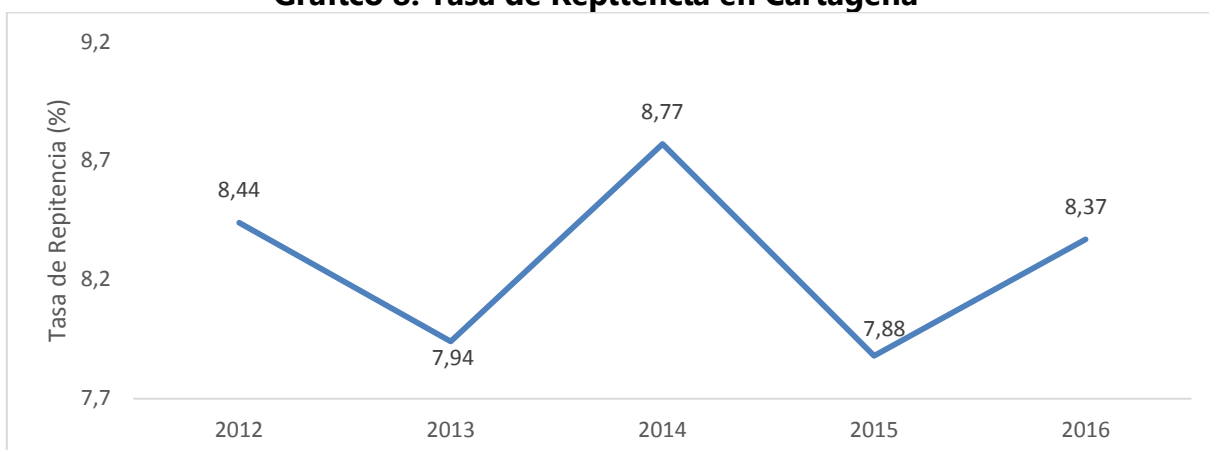
Gráfico 7. Tasa de deserción Cartagena



Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Cartagena Cómo Vamos (2017), esta ciudad entre 2012 y 2016 no ha logrado reducir la tasa de repitencia, la cual para el último año mencionado se ubicó en 8,37% (*Gráfico 8. Tasa de Repitencia en Cartagena*). Las instituciones oficiales han estado por encima del 9% en esta variable, cuando, por ejemplo, en Bogotá sólo tienen un 5,5%. Por lo contrario, las instituciones privadas tienen una tasa de repitencia inferior al 5% en Cartagena, lo que evidencia una brecha entra la educación pública y privada en esta ciudad.

Gráfico 8. Tasa de Repitencia en Cartagena



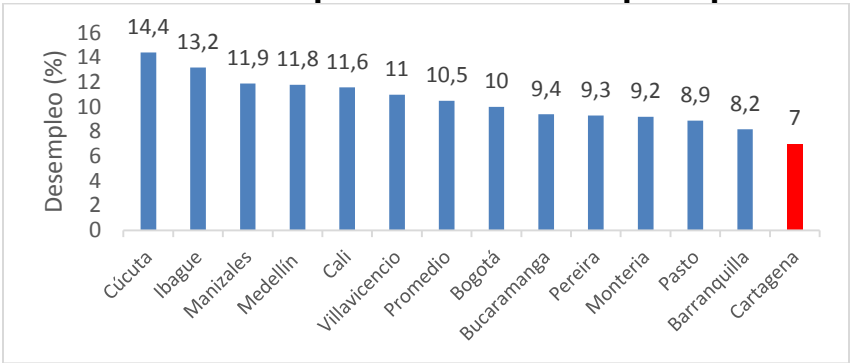
Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

Para atender de forma integral los desafíos del sector de educación en Cartagena, el Banco de la República (2017), recomienda la implementación de la jornada única en todos los colegios oficiales del distrito. La política de Jornada Única permite mejorar los índices de deserción, inasistencia escolar, garantizar alimentación, brindar espacios de deporte y cultura, así como reducir el embarazo adolescente y delincuencia, debido a que se tiene mayor presencia en términos de tiempo en la escuela (Banco de la República, 2017).

f. Empleo & Informalidad.

Cartagena ha presentado un dinamismo positivo en su economía. Esto ha conllevado a que se tenga una reducción significativa en el índice de desempleo, siendo a mayo 2018 la ciudad con menos desempleo del país.

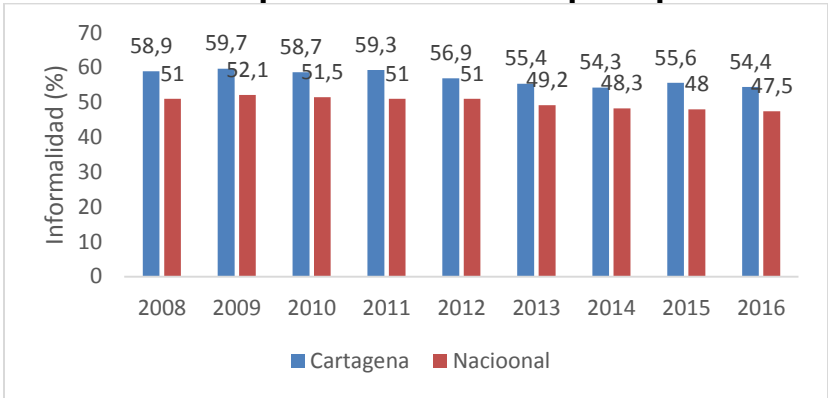
Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales.



Fuente: GEIH (2018)

Sin embargo, esta situación no se ha reflejado en mejores condiciones laborales en Cartagena (Banco de la República, 2014), debido a que se presentan altos índices de informalidad por parte de la población ocupada. Históricamente la informalidad de dicha ciudad ha sido mayor al promedio Nacional (*Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales.*). Por lo tanto, *"en Cartagena hay empleo, porque la tasa de desocupados es baja, pero este empleo es de mala calidad, pues 55 de cada 100 ocupados son informales"* (Banco de la República, 2017). Incluso, esto se explica por los bajos índices de promedio de educación de la población, que dificulta una inserción al empleo formal, y a los *"fenómenos como el mototaxismo y las ventas callejeras representan una fuente de ingresos importante para familias en la ciudad"* (Banco de la República, 2017).

Gráfico 9. Desempleo en 13 ciudades principales., 2016



Fuente: Cartagena Cómo Vamos (2017)

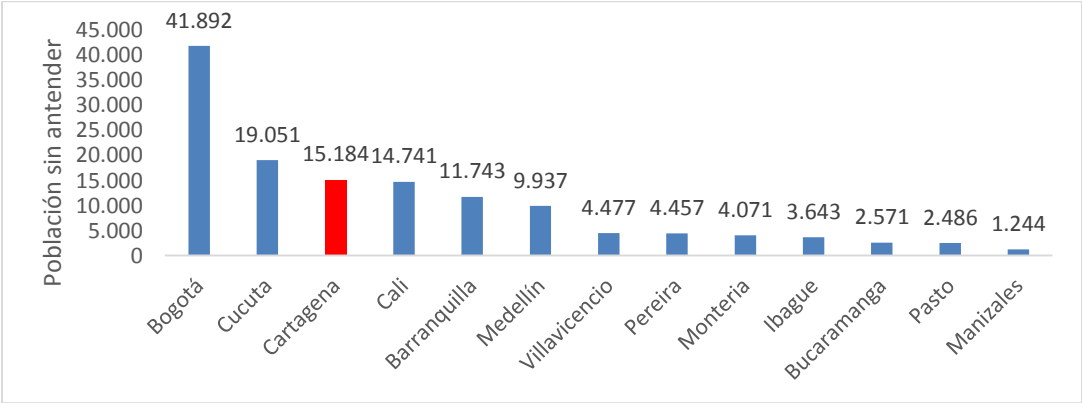
A sabiendas que se el capital humano genera limitaciones para el ingreso y formalización en el mercado laboral (Banco de la República, 2017), es pertinente desarrollar programas de capacitación en carreras técnicas y tecnológicas podría mejorar los índices de capital humano local (Saavedra & Medina, 2012), lo que también tiene repercusiones positivas en la competitividad y productividad. Esto se puede desarrollar en conjunto con el SENA, el Centro de Emprendimiento Pedro Romero (CEMPRENDE), que apoya a la población vulnerable en dos áreas: empleabilidad y emprendimiento (Cámara de Comercio de Cartagena, 2017), y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

g. Salud

A pesar de que desde 2014 se observa una disminución de la población pobre por asistir (Cartagena Cómo Vamos, 2017), Cartagena es la tercera ciudad con la población vulnerable más alta de las 13 ciudades principales en este indicador, por

detrás de Bogotá y Cúcuta. Ahora bien, teniendo en cuenta la población total de cada ciudad, estaría ubicada de segunda sólo atrás de Cúcuta.

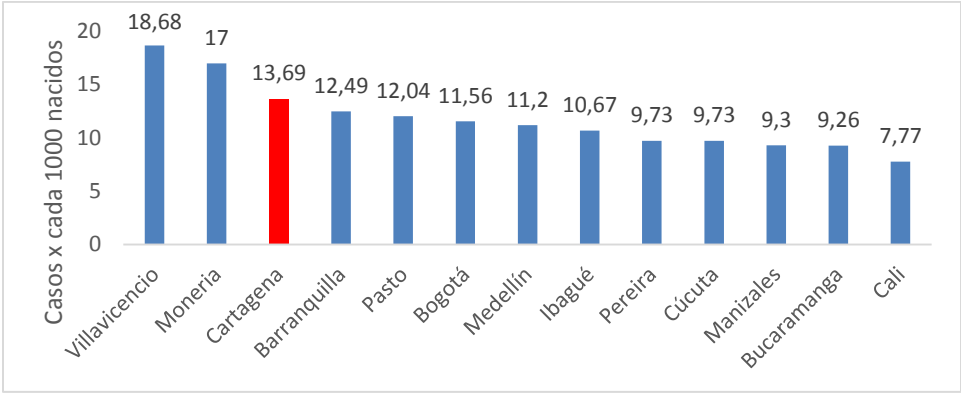
Gráfico 10. Población Pobre No atendida, 2017



Fuente: TerriData (DNP)

Aunado a lo anterior, en Cartagena se tienen 2,05 camas por cada 1.000 habitantes (Cartagena Cómo Vamos, 2016), por debajo de las 3 unidades que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además, dicha ciudad presenta un alto índice en la tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (x cada 1.000 nacidos vivos), debido a que es la tercera ciudad con mayor tasa dentro de las 13 ciudades principales.

Gráfico 11. Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año



Fuente: TerriData (DNP)

Una de las acciones prioritarias en materia de salud, es aumentar el nivel de camas para equiparar lo requerido por la Organización Mundial de Salud.

h. Otros Aspectos.

En materia de vías se ha estimado que como mínimo el 6,7% de la población cartagenera vive en zonas con calles sin pavimento (Banco de la República, 2017). Adicionalmente, esta ciudad presenta un déficit de parques y zonas verdes de esparcimiento, teniendo como agravante que con el transcurso de los años han disminuido estas zonas (Cartagena Cómo Vamos, 2015). Incluso, no se tiene un esparcimiento adecuado de estas zonas, ya que se tiene una alta concentración de parques y zonas verdes en ciertos sectores, y en otros se presentan déficit (Banco de la República, 2017). Por lo tanto, es prioritario realizar inversiones para construir los kilómetros de vías requeridos, los cuales se estiman en 132 km/carril, y la construcción de 332.258 m2 de parques y paseos peatonales en las localidades Industrial y de la Bahía y De la Virgen y Turística (Banco de la República, 2017).

Teniendo en cuenta los anteriores indicadores, es importante ilustrar lo mencionado por el Banco de la República (2017) acerca que en 40 barrios de la ciudad de Cartagena, los cuales representan alrededor de 214.000 personas, se concentra *"el 75% de la población pobre, el 78% de la población en pobreza extrema, el 80% de la población sin acueducto, el 82% sin acceso a alcantarillado, el 70% de los niños y niñas en edad escolar que no asiste a clases"*, por lo que es evidente que en este sector de la población se tiene una situación humanitaria de grandes repercusiones y violación de derechos, que requieren de un arreglo institucional que permita una intervención integral.

4. **PROYECTOS Y RECURSOS NECESARIOS.**

El documento del Banco de la República (2017), realiza un estimativo de los recursos necesarios de los proyectos y programas que se deben ejecutar para erradicar la pobreza extrema al año 2033 en la ciudad de Cartagena, haciendo la salvedad que es prioritario definir con mayor precisión cuáles son las zonas de riesgo de inundación, deslizamiento e invasión, por medio de una actualización del POT. En el siguiente cuadro se observa los costos estimados de las obras prioritarias para Cartagena⁷ (*Tabla 1. Costos estimados de los proyectos prioritarios para Cartagena*)⁸.

Tabla 1. Costos estimados de los proyectos prioritarios para Cartagena

Obras	Monto (Miles de millones de pesos)	Monto (millones de dólares)*
Vivienda y manejo del Riesgo	284	95
Acueducto y Alcantarillado	483	161
Escuelas Jornada Única	312	104
Capacitación y vinculación laboral	360	120
Hospital, parque y vías	484	161
Total	1923	641

Nota: Tasa de Cambio COP\$3.000/ USD\$
Fuente: Banco de la República

Más allá de estos programas y obras prioritarias, se deben tener en cuenta los proyectos previstos en el artículo 4 de la Ley 1784 de 2016, "por medio de la cual la Nación se asocia a la Conmemoración del Bicentenario del Sitio de Cartagena de Indias – Ciudad Histórica y exalta la memoria de los cartageneros que resistieron 105 días", el cual establece que:

El Gobierno Nacional, con ocasión de la presente ley, gestionará los recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar proyectos en la Ciudad de Cartagena de Indias de carácter social, cultural y de infraestructura, tales como:

- Estrategias y medidas para la competitividad de Cartagena de Indias.
- Protección Costera.
- Plan Maestro de Drenajes Pluviales y Control de Mareas.
- Sistema de Caños y Lagos y Terminal Turístico de Cruceros.
- Boulevard Turístico de Bocagrande
- Avenida Bicentenario.
- Avenida 5a de Manga.

⁷ Para mayor claridad de las obras, programas y proyectos remitirse al documento del Banco de la República.
⁸ Estos valores deben ser indexados a 2018.

- Transporte Acuático.
- Culminación Vía Perimetral.
- Acueducto Tierra Bomba.
- Recuperación Ciénaga de La Virgen.
- Ampliación Corredor Industrial de Mamonal.
- Túnel o Puente de conexión Bocagrande - Manga.

En consecuencia, es necesario que el Plan de Sostenibilidad y Desarrollo incluya tanto los proyectos y programas enunciados anteriormente, debido a que por mandato legal tienen una priorización en la apropiación de recursos por parte del Presupuesto General de la Nación.

De igual forma, se tienen un gran número de proyectos y programas, con sus especificaciones técnicas y financieras, en el Plan de Desarrollo de Cartagena, el Plan 4C y otros documentos, que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración del Plan de Sostenibilidad y Desarrollo.

Por ende, las obras, proyectos y programas que se enuncian en la exposición de motivos de este proyecto de Ley, así como los posibles costos para la ejecución e implementación de estos, deben ser interpretados como insumos técnicos de orientación para el diseño del Plan mencionado.

Así, el mecanismo institucional y de planeación idóneo para trazar las líneas de acción, programas, inversiones, asuntos financieros y legales para erradicar la pobreza extrema en Cartagena será el Plan de Sostenibilidad y Desarrollo.

5. ASPECTOS NORMATIVOS

A sabiendas del diagnóstico socioeconómico anterior de la ciudad de Cartagena, y en cumplimiento del primer capítulo sobre los "Derechos Fundamentales", y del título II. "De los Derechos, las Garantías y los deberes" consagrados en la Carta Política de 1991, así como del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual establece que "(1) *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...) (2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social*", se hace obligatoria la necesidad de implementar una institucionalidad sólida y adecuada que tenga los mecanismos de planeación, ejecución, seguimiento y recursos para desarrollar una política integral encaminada a cerrar las brechas y eliminar la pobreza extrema en la ciudad de Cartagena. Por lo tanto, con el presente proyecto de ley se tiene la finalidad de solventar de manera eficiente y efectiva la situación economía y social que afecta el desarrollo de la población de Cartagena, especialmente en sus sectores marginados. Razón por la cual se hace indispensable adoptar medidas para atender de forma urgente, especial y prioritaria las necesidades de dicha ciudad.

a. Fondo de Sustentabilidad Pro – Cartagena 500 años.

Con el objetivo de lograr una institucionalidad adecuada para estos fines, se propone crear el "Fondo de Sustentabilidad Pro – Cartagena 500 años" (en adelante "Fondo"), para que desde el punto de vista instrumental se tenga un

mecanismo que canalice los recursos de distintas fuentes, que permita garantizar la inversión efectiva en aquellos programas e inversiones que se requieran para cumplir con el objeto de este Fondo.

b. Sustento normativo de los fondos especiales.

El artículo 11 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, (en adelante "EOP") señala que el presupuesto de rentas está conformado por: (i) los ingresos corrientes de la nación; (ii) las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; (iii) **los fondos especiales**; (iv) los recursos de capital; y (v) los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Así mismo, el artículo 30 del EOP señala que *"Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador"*. En consecuencia, la Corte Constitucional con respecto a este artículo señaló que los fondos especiales obedecen a una clasificación de rentas nacionales *sui generis*, debido a que son una modalidad distinta de concentración de recursos públicos, por ser una renta diferente a los ingresos corrientes, recursos de capital, ingresos de establecimientos públicos del orden nacional, y contribuciones parafiscales, tanto así que no hacen parte de los ingresos tributarios y no tributarios (Sentencia C-617 de 2012).⁹ Por lo tanto, los fondos especiales corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

Para mayor claridad, la Sentencia C-650 de 2003 del Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, definió que los fondos especiales son *"un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados, cuyos recursos están comprendidos en el presupuesto de rentas nacionales"*.

Ahora bien, a partir del artículo 30 del EOP, que determina que hay fondos sin personería jurídica, la jurisprudencia ha precisado que se pueden identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta¹⁰.

- i. **Fondo-Entidad.** Se asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean por medio de la Ley implican el origen de una nueva entidad con su respectiva personalidad jurídica. Situación por la cual se modifica la estructura de la administración pública. Algunos ejemplos de estos fondos son: (i) el fondo Antonio Nariño; (ii) el Fondo de Adaptación; y (iii) el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC).
- ii. **Fondo-Cuenta:** Al tenor del mencionado artículo 30 del EOP, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el

⁹ Artículo 27 del EOP. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas

¹⁰ Los conceptos y diferencias entre Fondo de Entidad y Fondo Cuenta se toman de la Sentencia C – 438 de 2017.

Legislador. En otras palabras, son un sistema de manejo de recursos de una sub-cuenta de una entidad existente. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación; (ii) el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros; y el Fondo Nacional de Calamidades.

Por consiguiente, los fondos- especiales no modifican la estructura de la administración pública, pues el hecho de no tener personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la cual se encuentran vinculados. Mientras, los Fondos-Cuenta si crean una nueva entidad con personalidad jurídica, lo que implica una modificación de la administración pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se aclara que para el cumplimiento de los fines del presente Proyecto de Ley, se requiere de la creación de un Fondo Cuenta. Esto en fundamento a que es necesario crear una institucionalidad, con personería jurídica, dentro de la administración pública, que tenga personalidad jurídica - capacidad de contratar y autonomía para administrar los bienes y recursos que le sean asignados por medio de la ley, para el cumplimiento efectivo y específico de los objetivos contemplados en su acto de creación, especialmente, aquellos proyectos y programas necesarios para erradicar la pobreza en Cartagena para el 2033.

Frente a esto último, que implica la destinación de recursos para un fin específico, es importante aclarar que la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-009 de 2002 ha precisado que los "Fondos Especiales" no vulneran el principio del artículo 359 de la Constitución Política acerca "no establecer rentas con destinaciones específicas", debido a que no obedecen a una renta nacional de carácter tributario como se mencionó previamente.

c. Creación de Fondo Cuenta.

Dado que la creación de un Fondo-entidad genera una modificación en la estructura de la administración nacional se debe cumplir con lo previsto en el numeral 7 del artículo 150º, el artículo 154 de la Constitución, así como el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso de la República "*determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)*". Sin embargo, el artículo 154 establece que "*sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150*" **(subrayado y negrilla fuera del texto)**

En consecuencia, es evidente que la creación de un Fondo-Cuenta por modificar la estructura de la administración nacional tiene reserva legal (su creación debe efectuarse por medio de una Ley), y es de iniciativa del Gobierno nacional (arts. 150-7 y 154 de la Constitución Política).

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-617 de 2012, ha precisado que "*aquellos preceptos que versen sobre la modificación de la*

*estructura de la administración nacional y **que no cuenten con el apoyo gubernamental durante el trámite legislativo, expresado bien al momento de presentar el proyecto de ley o mediante la manifestación de aval durante el proceso de discusión y aprobación del mismo, son contrarias a la Constitución***”.

Por lo tanto, es evidente que un proyecto de Ley de iniciativa de un Congresista sobre la modificación de la administración pública, (este caso un Fondo – Cuenta) es constitucional, siempre y cuando se tenga un aval por parte del Gobierno nacional al momento de su radicación o durante el trámite legislativo.

d. Contratación por Régimen Privado.

Como se evidenció en el diagnóstico social- económico de Cartagena, se tiene un déficit en la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, educación, salud, empleo e informalidad, entre otras variables, que consolidan unas condiciones de pobreza, pobreza extrema, y exclusión social de ciertos sectores vulnerables, que ameritan medidas urgentes, especiales y prioritarias para garantizar y salvaguardar los derechos fundamentales y Derechos económicos, sociales y culturales del total de la población de la ciudad.

De esta manera, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C – 438 de 2017, resaltó que los fondos especiales pueden suscribir contratos para el cumplimiento de los objetivos que le fueron asignados, y avaló que su régimen de contratación se rija bajo el derecho privado, sin perjuicio de los principios de objetividad y transparencia de la contratación pública, con el fin de tener una forma más expedita para dar respuesta a la población que se encuentre en estado de vulnerabilidad. Sin embargo, aclara que esta excepción a la regla general no es perenne, y debe ser transitoria. Por esta razón, para dar respuesta a las condiciones de pobreza extrema y exclusión social que se tienen en el Distrito de Cartagena, se establece que el régimen de contratación del Fondo será bajo Derecho Privado, con una limitación de tiempo hasta el 2033, en aras de satisfacer los lineamientos constitucionales previstos por la jurisprudencia constitucional.

De acuerdo con los anteriores aspectos normativos, se observa que el presente proyecto de ley tiene un fundamento constitucional en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, y su contenido cumple con lo previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, el cual establece lo siguiente:

***“Artículo 50°.-** La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos: 1. La denominación, 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, 3. La sede, 4. La integración de su patrimonio, 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.”

Incluso, existen antecedentes de fondos especiales dedicados al desarrollo social y económico de ciertos territorios del Estado colombiano, tales como los creados por la Ley 1872 de 2017, por medio de la cual se crea el “Fondo para el Desarrollo Integral Especial de Buenaventura” y se adoptan medidas para promover el

desarrollo integral del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Eco turístico de Buenaventura, y la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por medio del artículo 185 creó el “Fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico”.

6. PLAN DE DINAMIZACIÓN

Ahora bien, más allá de tener un Fondo que brinde una institucionalidad sólida y especial para dar respuesta a las necesidades de Cartagena, este Proyecto de Ley plantea la importancia de la elaboración de un plan que fije la hoja de ruta de la implementación de los planes, programas e inversiones que se requieran para erradicar la pobreza extrema en Cartagena para el 2033, junto sus medidas presupuestales, administrativas y financieras.

Así mismo, dicho plan deberá establecer los criterios y mecanismos de seguimiento periódico. Es importante que las medidas y herramientas que adopte el Plan se armonicen con las de los Planes de Desarrollo Distrital y Nacional, con los Planes de Ordenamiento Territorial y ejercicio constitucional del derecho de propiedad privada en Cartagena de Indias para sus habitantes. Las medidas administrativas que este sentido determine el Plan de Acción suplen aquellas eventuales divergencias que puedan percibirse desde los distintos planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial.

7.- DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

De lo anterior, y según el Banco de la República, se requiere de la inversión de diferentes proyectos de inversión con los que se permite combatir la pobreza extrema en Cartagena. Estas medidas especiales y prioritarias, para superar una situación crítica y urgente en las zonas más pobres y vulnerables de Cartagena,

Para ello, el articulado propuesto crea Fondo de Sustentabilidad Pro – Cartagena 500 años, establece su forma de administración y las fuentes de financiación del mismo. Además, estructura el mecanismo de planeación de los programas y proyectos que serán financiados para cumplir con su objetivo: erradicar la pobreza extrema del distrito de Cartagena.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Vida y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático