

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

Cartagena de Indias D. T. y C., febrero de 2024

Doctor

**JAVIER JULIO BEJARANO**

Presidente

COMISIÓN TERCERA CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Ciudad

**REFERENCIA:** PONENCIA DE PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DE DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

Cordial saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, presentamos ponencia de PRIMER DEBATE al proyecto de acuerdo de la referencia, "**POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS**".

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por parte del Alcalde Mayor de Cartagena de Indias el día 09 de enero de 2024. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Reglamento del Concejo, designó ponentes a los concejales Édgar Mendoza Saleme (C), Laura Díaz Casas, Jhoan Correa Gil y Armando Córdoba Julio.

### **1. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE CARTAGENA.**

El Concejo de Cartagena es competente para expedir el presente proyecto como Acuerdo de la ciudad en virtud del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, cuyo tenor literal reza:

**Artículo 313.** *Corresponde a los concejos:*

(...)

*3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. (se destaca)*

(...)

*6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y*

## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

*empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (se destaca)*

En concordancia con lo anterior, el párrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, el cual dispone:

**ARTÍCULO 71. INICIATIVA.** *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde. (se destaca)*

Reglamentariamente el Acuerdo 014 de 2018 en su artículo 95-5 atribuye a la Comisión Tercera o Administrativa y de Asuntos Generales las facultades para conocer de este tipo de proyectos en primer debate, así:

**ARTÍCULO 95. COMISIÓN TERCERA O ADMINISTRATIVA Y DE ASUNTOS GENERALES.** *Su función básica es surtir el primer debate a los Proyectos de Acuerdo y discutir en general temas relacionados con los siguientes asuntos:*

(...)

*Creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (Constitución política Art. 313 numeral 6 y Ley 489 de 1998)*

### **2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA Y OBJETIVOS QUE PERSIGUE.**

La administración distrital destaca la importancia de obtener la autorización por parte del Honorable Concejo Distrital de Cartagena para las facultades solicitadas, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de la entidad territorial. Este mejoramiento se busca lograr en términos de eficiencia, eficacia, participación, especialización y autoridad, teniendo en cuenta la vocación turística que caracteriza al Distrito de Cartagena.

**En consecuencia, procede la administración a justificar la necesidad específica de cada iniciativa, detallándola así:**

#### **A. EN CUANTO AL INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL.**

Uno de los postulados esenciales de la Constitución Política de 1991 es la participación democrática de los ciudadanos en la vida pública y en las decisiones que les afectan. Por

## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

eso, la Carta Constitucional reconoció en su artículo 40 el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual se ve reforzado por el derecho de asociación reconocido en el artículo 38, según el cual es un derecho de los ciudadanos asociarse para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Las Juntas de Acción Comunal son organismos de especial naturaleza, teniendo en cuenta el carácter democrático y participativo del Estado Social de Derecho colombiano, pues son un pilar para el desarrollo comunitario basado en la integración entre la comunidad y el Estado. La Corte Constitucional, en sentencia C-580 de 2001, se pronunció sobre la naturaleza y origen de las Juntas de Acción Comunal en los siguientes términos:

"En Colombia aun cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal- es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario".

Así pues, las organizaciones de acción comunal tienen una importancia estructural en la legitimación del estado, pues uno de los fines del Estado Social de Derecho colombiano es la participación de la comunidad en la vida pública. En ese contexto, se debe resaltar que otras entidades territoriales han tomado la decisión de crear instituciones encargadas de promover la participación ciudadana fortalecer las organizaciones sociales y comunitarias, como es el caso del Instituto Distrital de Participación Ciudadana y Acción Comunal de Bogotá, el cual fue creado mediante el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo Distrital de Bogotá, con la finalidad de generar condiciones institucionales innovadoras, organizativas y

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

culturales en Bogotá y la región, que incentiven, faciliten y fortalezcan la participación y el empoderamiento como forma de mejorar el bienestar de la ciudadanía y sus comunidades, aumentando así la capacidad de incidencia ciudadana en la gestión pública y el control social.

Teniendo en cuenta la relevancia constitucional de la organización comunal, el legislador expidió la Ley 2166 de 2021 con la finalidad de regular los organismos y organizaciones de acción comunal y establecer los lineamientos para la formulación de la política pública comunal en el país. En esa Ley, que complementa las disposiciones de la Ley 1757 de 2015 en materia de participación ciudadana, se establecieron las funciones de vigilancia, inspección y control de los organismos municipios, en conjunto con el Ministerio del Interior; los cuales, además, deben brindar el apoyo humano, técnico, administrativo y financiero que dichas organizaciones requieran para que se materialicen los postulados de la ley.

En consonancia con ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se propuso integrar a los actores públicos y privados en la acción conjunta por la transformación de las dinámicas sociales y territoriales en el país. Uno de los aspectos esenciales para alcanzar las transformaciones propuestas por el PND 2022-2026 es la activación y articulación de las diferentes instancias de participación ciudadana, así como el fortalecimiento de las capacidades organizativas de los organismos comunales.

De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo, en el eje de Convergencia Regional, contempla el desarrollo de proyectos de construcción de vías y obras para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las comunidades a través de convenios solidarios con las organizaciones de acción comunal.

En el ámbito Distrital, el Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena en la línea estratégica "Participación y Descentralización" propuso el fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria como principio constitucional que permita a los ciudadanos y ciudadanas ser parte activa en la toma de decisiones de carácter institucional, social y comunitario que puedan afectarlos, controlar la gestión pública de los gobernantes, promover la gobernabilidad y la descentralización administrativa que permita acercar el Estado a las diferentes instancias territoriales del Distrito. Para lograrlo, se contemplaron estrategias para facilitar herramientas conceptuales y metodológicas que permitan a los dignatarios de los organismos de acción comunal ejercer sus funciones y responsabilidades de conformidad con lo establecido en las normas constitucionales y legales que lo rigen, así como la generación de incentivos para el fortalecimiento de los mecanismos de participación que posibiliten la inclusión y transformación de nuevos liderazgos y la formulación de una Política Pública Comunal en el Distrito de Cartagena, la cual al final de cuatrienio no logró materializarse.

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

Según el documento CONPES 05 del 28 de diciembre de 2023, del Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena se adoptó la Política Pública de Participación Ciudadana, en la cual se estableció un objetivo destinado a fortalecer las capacidades de la ciudadanía en la gestión de proyectos de desarrollo comunitario con enfoque diferencial, con el fin de superar las debilidades en las capacidades individuales y colectivas para la estructuración, formulación y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario, que fueron identificadas como un punto crítico en la etapa de diagnóstico de la mencionada política pública.

En concreto, se estableció como producto un programa de formación integral participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia, que busca aumentar el número de ciudadanos de organizaciones de base capacitados en formulación y estructuración de proyectos, presupuesto participativo, control social, liderazgo, valores cívicos y principios democráticos. Asimismo, otro producto se refiere a la creación de una formación en presupuesto participativo, la creación del fondo distrital para la participación ciudadana y la creación de tres semilleros el fortalecimiento de la participación ciudadana, entre los cuales se contempló uno relacionado con presupuesto participativo y otro con la planeación comunitaria para el desarrollo local.

Finalmente, en el programa de gobierno del Alcalde Mayor de Cartagena 2024- 2027, se estableció una línea estratégica relacionada con la participación ciudadana y comunitaria, orientada al fortalecimiento de la gobernanza, el gobierno y la ciudadanía digital, así como de los presupuestos participativos, con la finalidad de optimizar desde el Distrito los mecanismos de participación ciudadana que permitan promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a la ciudadanía para participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del territorio.

### **B. EN CUANTO A LA SECRETARÍA DE TURISMO.**

En su comunicado, el Distrito destaca que Cartagena de Indias posee una innata vocación turística, atribuible a su estratégica ubicación geográfica, su rica historia y su valioso patrimonio cultural. Esta distinción turística se ve respaldada por su designación como Patrimonio Nacional de Colombia en 1959 y como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1984. Además, el notable auge turístico en el siglo XX motivó al Congreso a establecerla como un Distrito Turístico y Cultural en 1987, a través del Acto Legislativo 01 de dicho año.

Manifiesta la administración que aunque las actividades turísticas son uno de los principales motores de la economía del Distrito, no se ha creado aún una autoridad local que se encargue de regular, vigilar, controlar e inspeccionar la prestación de servicios turísticos en la ciudad, siendo la Corporación de Turismo de Cartagena de Indias, una entidad público-

## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

privada sin ánimo de lucro, la que actualmente se encarga de gestionar el turismo local a través de la articulación, planeación y ejecución de acciones que promuevan la competitividad de la oferta turística en la Según el informe de gestión de Corpoturismo de los años 2019-2023, Cartagena suele recibir más de 4 millones de viajeros al año, con una ocupación hotelera que suele superar el 70%.

Sin embargo, la ausencia de una autoridad turística en la ciudad y la consecuente ausencia de controles a los prestadores de servicios turísticos ha derivado en malas prácticas que han debilitado la confianza de los turistas en Cartagena, poniendo en riesgo su condición de ciudad turística, lo cual tiene sendas repercusiones en la economía local. Por tanto, existe una necesidad apremiante de crear una entidad centralizada que se encargue de la regulación, administración, vigilancia y control del sector turístico en la ciudad.

En el ámbito nacional, existen entidades territoriales que cuentan con un organismo encargado de liderar la planeación y gestión de las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias del sector turístico: tal es el caso de Cali, que cuenta con una Secretaría de Turismo, o Barranquilla, que posee una Secretaría de Cultura, Patrimonio y Turismo.

Adicionalmente, se debe señalar que la Ley 1617 de 2013 establece en cabeza de cada distrito, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la obligación de formular el Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo, que será sometido a consideración del Concejo Distrital e incorporado al Plan de Desarrollo Distrital luego de su aprobación, el cual estará vigente durante el período para el cual sea elegido cada gobierno distrital, siguiendo las directrices del orden nacional. En igual sentido, el artículo 84 de dicha ley establece que la autoridad distrital del turismo estará encargada de controlar y sancionar las actividades de los prestadores de servicios turísticos, que violen las reglamentaciones en tal materia adoptadas en el orden distrital, de conformidad con la ley y en la forma prevista para el ejercicio de las facultades que corresponden a las autoridades nacionales.

El Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023, El Acuerdo 027 de 2020, mediante el cual se aprobó el Plan de Desarrollo 2020-2023: "Salvemos Juntos a Cartagena", en su artículo 13, incorporó un Plan Sectorial de Turismo para el período 2020-2023, en el cual se establecieron estrategias para fortalecer el sector turístico en la ciudad, impulsar la conectividad y proteger a los consumidores, dándole continuidad a estrategias como la de los Centros de Atención al Turista, que se comenzó a implementar en 2019 para salvaguardar la seguridad física y los bienes de las personas que disfrutan de los atractivos turísticos de la ciudad, en respuesta a las frecuentes quejas y denuncias que parte de turistas y manifiestan sentirse insatisfechos con la atención y calidad del servicio ofrecido prestadores turísticos.

## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

Finalmente, en el programa de gobierno del Alcalde Mayor de Cartagena 2024- 2027 se establecieron diversas propuestas en relación el turismo, tales como la creación de una política pública de turismo cultural y una política pública de turismo sostenible. En particular, la línea estratégica 8 "Cartagena, ciudad turística" priorizó como propuesta de fortalecimiento institucional la creación de una Secretaría de Turismo Distrital, pues reconoce la necesidad de mejorar la gobernanza turística de la ciudad a través de la consolidación de la institucionalidad en el sector.

### **3. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.**

El principio de Unidad de Materia encuentra su fundamento en el artículo 158 de la Constitución Política, que establece:

*"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas".*

Este principio constitucional es reiterado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, la cual busca modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios:

*"Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la Corporación".*

Este precepto constitucional y legal es igualmente retomado en el artículo 110 del Acuerdo No. 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias:

*"Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" (...)*

En el presente estudio de ponencia, se verifica la presencia de unidad de materia en el Proyecto de Acuerdo No. 002 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS". Ambas propuestas se presentan como medidas destinadas a fortalecer sectores específicos en concordancia con la realidad y necesidades de Cartagena de Indias, guardando unidad de materia.

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.

---

Los argumentos expuestos buscan respaldar la creación de estas entidades mediante fundamentos constitucionales, legales y documentos de planificación y desarrollo. Ambas iniciativas están orientadas a mejorar la gestión y participación en sus respectivos ámbitos. Este proyecto exhibe una coherencia directa entre su articulado y alcance, cumpliendo así con el principio de unidad de materia exigido por la normativa constitucional y legal.

#### **4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE ACUERDO.**

El presente proyecto de acuerdo se establece de conformidad con las siguientes normas:

##### **a. Fundamentos Constitucionales**

###### **- Artículo 2 Constitución Política de Colombia:**

*“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

###### **- Artículo 209 Constitución Política de Colombia:**

*“(…) la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (…)”*

###### **- Artículo 210 Constitución Política de Colombia:**

*“Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa (…)”.*

###### **- Artículo 313 Constitución Política de Colombia: Corresponde a los concejos:**

*“(…) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”.*

###### **- Artículo 315 Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del alcalde:**



## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.

---

“(…)

3. *“Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo; (...), teniendo además que en el artículo 315, numeral 5º establece como atribuciones de este funcionario, las de*

*(...)”*

5. *“Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”*

### **b. Fundamentos Legales.**

- **Artículo 69 Ley 489 de 1998: Creación de las entidades descentralizadas:**

“(…)”

*Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política (...).”*

- **Ley 1551 de 2012 (modificatoria de la Ley 136 de 1994). Artículo 6:**

*“Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*

*(...)”*

5. *Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (...).”*

- **Ley 1551 de 2012, modificatoria de la Ley 136 de 1994. Artículo 91. Funciones:**

*“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

*(...)”*

*d) En relación con la Administración Municipal:*

*(...)”*

1. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.*

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE “PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.

---

(...)

*3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*

*Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política. (...)*

- **Ley 1617 de 2013:**

“(...) El objeto de este estatuto es el de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”.

- **Artículo 31 numeral 3 Ley 1617 de 2013.**

“(...) Corresponde al alcalde presentar los proyectos de acuerdo, que sean de especial interés para el distrito de acuerdo con su vocación (...)”.

- **Acuerdo 027 de 2020:** Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena. Línea estratégica “Participación y Descentralización”

- **CONPES 05-2023** del Consejo de Política Económica y Social del Distrito de Cartagena. Política Pública de Participación Ciudadana.

### **6. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCEJALES Y DEPENDENCIAS DEL DISTRITO.**

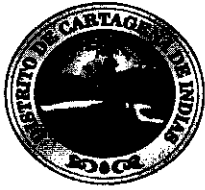
#### **A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Con el fin de garantizar el debido y oportuno ejercicio de derecho que tienen los ciudadanos y las corporaciones de presentar observaciones u opiniones sobre cualquier Proyecto de Acuerdo cuyo estudio se esté adelantando en las Comisiones del Concejo, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 117 a 122 del Acuerdo 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el día 23 de enero de 2024, se llevó a cabo la respectiva audiencia pública.

Para acceder a información detallada sobre las intervenciones realizadas durante la audiencia pública, hacer clic en el enlace proporcionado:

[https://www.youtube.com/watch?v=DS06eEyp\\_lc&t=473s](https://www.youtube.com/watch?v=DS06eEyp_lc&t=473s)

# Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

## B. CONCEJALES.

El 23 de enero de 2024, a través de un escrito dirigido al concejal H. David Caballero, Presidente del Concejo Distrital de Cartagena y al Alcalde Mayor del Distrito, Dr. Dumek Turbay Paz, el H. Concejal Pedro Aponte, presentó una serie de observaciones de legalidad al proyecto en estudio. Una vez recibido el documento, se procedió a trasladarlo el 24 de enero de 2024 a la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena para que emita su pronunciamiento al respecto.

A continuación, se transcribe el texto de las observaciones presentadas:



## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

A-4

Cartagena de Indias; enero 23 de 2024.  
Doctor  
DAVID CABALLERO  
Presidente concejo distrital  
Doctor  
DUMEK TURBAY PAZ  
Alcalde  
Del Distrito de Cartagena  
e. s. m.  
La Ciudad  
\*\*\*\*\*

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS  
SECRETARIA GENERAL

RECIBIDO

23 de enero 24  
01809126.M. Asesorado.

Ref.: Observaciones de legalidad al Pr. De Acuerdo: "POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DEL NIVEL DESCENTRALIZADO PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARIA DE DESPACHO".

Cordial saludo;

Es nuestra firme intención dinamizar las iniciativas del ejecutivo distrital, y trabajar a su lado para que los proyectos beneficiosos para la ciudad puedan trasegar hasta convertirse en Acuerdos que jalonen el desarrollo local y fortalezcan el turismo como uno de los motores y fuentes de generación de empleo formal e informal en nuestra ciudad.

Corresponde entonces, decirse que si bien es cierto; la constitución y la ley facultan a los alcaldes para **LA CREACIÓN DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**, no es menos cierto que estas deberán concebirse de conformidad con la legislación previa vigente; por lo que en aras de que no se surta la iniciativa con vicios de legalidad; corresponde hacer precisión respecto a algunos aspectos jurídicos que deben solventarse previo a su trámite, para neutralizar los riesgos de nulidad administrativa o de otra índole que podría generar aprobarlo tal como viene.

En ese orden de ideas; tenemos que una vez revisado el texto del proyecto de acuerdo sub examine; encontramos algunas observaciones de legalidad, que señalaré de manera puntual; para que la Secretaría jurídica de la Alcaldía, entre a su revisión detallada; estas son:

**OBSERVACION DE LEGALIDAD N° UNO:** El proyecto carece de un requisito legal que obligatoriamente debe acompañarlo; y es **EL ESTUDIO DEMOSTRATIVO QUE JUSTIFIQUE LA INICIATIVA**; tal como lo exige la Ley 489 de 1998 que expresamente dispone:

**ARTÍCULO 69.- Creación de las entidades descentralizadas.** Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. **EL PROYECTO RESPECTIVO DEBERA ACOMPAÑARSE DEL ESTUDIO DEMOSTRATIVO QUE JUSTIFIQUE LA INICIATIVA**, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Nota: El subrayado y mayúsculas sostenidas negritas es nuestro.

## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".



### Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

2-4

Cuando la norma dice deberá acompañarse del estudio demostrativo nos está haciendo una exigencia de carácter insoslayable toda vez que **ES UNA NORMA IMPERATIVA, NO FACULTATIVA**, si dijera podrá, quedaría a disposición o voluntad de la administración hacer el estudio demostrativo o no, pero en el caso que nos ocupa el proyecto debió llegar a la corporación con observancia a esa obligación normativa para evitar vicios procedimentales y que nazcan a la vida jurídica en feliz término estas iniciativas, asimismo que la corporación y la ciudadanía tengan claridad de las entidades que serían creadas.

De esta manera concediendo facultades extraordinarias sin saber a ciencia cierta el verdadero sentido o fin que buscan estas nuevas creaciones, surgen muchísimas incertidumbres que podrían ser resueltas con el ESTUDIO TECNICO DEMOSTRATIVO del cual carece el proyecto, cabe anotar también que sin la claridad que necesita la corporación para conceder estas facultades podría mañana construir la administración un monstruo burocrático a espaldas del concejo distrital, y el costo político de esa decisión estaría sobre nuestros hombros; por eso la importante la necesidad de conocer a fondo el esqueleto jurídico y normativo de las entidades a crear, para así evitar que con el tiempo haya una mala administración de ese futuro instituto. Mi firme intención es que ese hijo de esta administración que se quiere que nazca, sea bien fecundado y nazca sano a la vida jurídica.

**OBSERVACION DE LEGALIDAD N° DOS:** el proyecto tal como está concebido VIOLA EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA; pues se crean dos entes de distinta naturaleza.

Es por ello que te sugiero que los proyectos enviados para aprobación deben escindirse, la creación de un ente descentralizado (comunales) y la creación de una secretaría (turística), teniendo en cuenta que no está claro que cumpla con la unidad de materia, ya que no cumplen con el imperativo constitucional de coherencia temática, sistemática, causal y teleológica que debe integrar las disposiciones del proyecto de acuerdo distrital, es por ello que para su correcta interpretación y aplicación debe existir la relación de necesidades sociales a intervenir como también la temática jurídica, técnica y financiera del proyecto.

Así las cosas; creemos recomendable por técnica y por conveniencia; Presentar un proyecto de acuerdo de manera individual de creación del ente descentralizado (comunales) y otro proyecto de acuerdo de la creación de la secretaría de turismo), presentarlos con sus respectivos estudios demostrativos de necesidad, impacto social, impacto fiscal, todo esto en aras de sacar los proyectos adelante en cumplimiento de la colaboración armónica entre el concejo y la administración de la manera más respetuosa le sugiero, doctor Dumek, que desglosen o si es preciso retiren el proyecto antes de ser asignado a una comisión de la corporación ya que son notorios los yerros técnicos, jurídicos y financieros que tiene el proyecto, y que deben ser subsanados por parte de la administración distrital para posteriormente ser traídos a la corporación como lo manda la constitución y la ley.

## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".



### Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

3-4

**OBSERVACION DE LEGALIDAD N° TRES:** Las facultades pro tempore a otorgarse al alcalde para la creación de estos entes, solo debe solicitarse para ejecutarse dentro de la vigencia presente, es decir 2024; no como viene prevista en el proyecto que indica que se concedería por un año contado a partir de la publicación del acto administrativo; es decir hasta el final del primer, segundo o tercer mes de la siguiente vigencia 2025; pues en tal caso implicaría facultades para comprometer vigencias futuras.

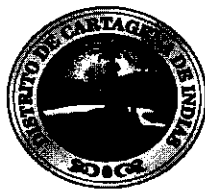
Las facultades extraordinarias o pro tempore que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles, en tratándose del Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales, al Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes respectivamente, deben cumplir las exigencias constitucionales y como competencias excepcionales que son, deben además ser interpretadas de manera restrictiva, en el sentido de que la facultad que se otorga debe ser de manera clara, diáfana y precisa, pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar el contenido las normas constitucionales trasladando masivamente la competencia del concejo a la autoridad ejecutiva, esto en detrimento del equilibrio de poderes y del organigrama constitucional.

En el proyecto presentado podemos evidenciar que se solicitan unas facultades extraordinarias por un periodo de 12 meses; termino que considero desdibuja la figura constitucional de las facultades pro tempore toda vez que esto no serían facultades por un tiempo, sino por un año, o por una vigencia fiscal completa, y algo que puede ser grave, es que el articulado dice que sería por 12 meses a partir de la publicación del acto, de esta manera estaríamos trasladando esas competencias de una vigencia fiscal a otra.

La Carta política autoriza en su Art. 313 N°3 que Corresponde a los concejos: Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. Si bien encontramos que el constituyente no dejó establecido un límite temporal para la concesión de facultades de manera taxativa como lo hace el artículo 150 superior frente a la habilitación legislativa que le otorgan los congresistas al presidente, no podemos perder de vista que conceder unas facultades por un término superior a 6 meses sería mandar un mensaje inverso del que puede lo menos puede lo más, estoy sabido y entendido que no podemos interpretar de manera analógica el artículo 150 para aplicarlo a nivel distrital, ni partir de que podemos por 6 meses porque a nivel legislativo este es el periodo. Sin embargo, considero desmedido y desproporcionado el hecho de autorizar facultades normativas pro tempore para este proyecto, no por un tiempo como etimológicamente significa pro tempore sino por un año calendario, donde no tenemos conocimiento concreto de lo que se creará y mucho menos si pasamos de una vigencia fiscal a otra con esas facultades otorgadas, y además sobrepasando el límite de habilitación legislativa que si bien es cierto no se puede interpretar de manera analógica, considero que debe servir como parámetro de interpretación constitucional para que al momento de otorgar este tipo de facultades a nivel distrital se otorguen con base en unos criterios de ponderación, razonabilidad y proporcionalidad entre lo que se piensa hacer por parte del ejecutivo, las facultades pedidas y el tiempo solicitado.

También considero que este término o plazo de facultades debería estar acompañado de un **CRONOGRAMA DE APLICACIÓN O EJECUCIÓN DE LAS FACULTADES** ya sea con un planificador o calendario o cumplimiento de metas establecidas día a día, semana a semana o mes a mes, como también debe establecer **objetivos a corto mediano y largo plazo** ya sea a través de cuadros comparativos y/o estadísticas o algún método de medición a las facultades recibidas.

## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

4-4

**OBSERVACION DE LEGALIDAD N° CUATRO:** Este proyecto que obviamente generara un gasto para el ente territorial; carece de un requisito legal que obligatoriamente debe acompañarlo; y es **EL IMPACTO FISCAL QUE EL PROYECTO GENERARA LA PRESUPUESTO DISTRITAL.**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

"En todo momento, el Impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

Y se necesita para así tener certeza de que rubros afectará, de que fuentes se tomaran los recursos que lo financiarán y demás pormenores presupuestales de obligado conocimiento para su aprobación. Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda distrital debe certificarlo.

En atención a lo ya expuesto, solicito al presidente de la corporación le remita este oficio al alcalde mayor de Cartagena, dr dumez Turbay paz, para de esta forma superar las observaciones de legalidad señaladas y así continuar su trámite en la corporación.

Un fraternal saludo.

PEDRO DE JESÚS APONTE GARCÍA  
CONCEJAL PARTIDO CAMBIO RADICAL

En respuesta a lo anterior, en fecha 31 de enero de 2024 se recibió un oficio de la administración distrital con el número de radicado **01809135<sup>1</sup>**, donde se detallan las consideraciones legales expresadas por la administración. Dicho documento se adjunta a esta ponencia, constituyendo parte integral de la misma.

### 7. CONCEPTO OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL CONCEJO DISTRITAL.

Mediante correo electrónico de fecha enero 23 de 2024, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, emitir concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo que está siendo analizado. En respuesta a esta solicitud, la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital mediante oficio de fecha 30 de enero de 2024, dirigido a la Secretaría General y recibido en fecha 1 de febrero de 2024, emitió concepto jurídico viable condicionado a la presentación del respectivo impacto fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital. Al respecto manifestó:

*"Se da viabilidad jurídica al proyecto de acuerdo bajo análisis condicionado a la presentación del respectivo impacto fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital"<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Visible a folios 55-71

<sup>2</sup> Visible a folios 96-101

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

### **8. DEL ESTUDIO DEMOSTRATIVO ANEXO A LA INICIATIVA.**

El artículo 69 de la Ley 489 de 1998, contempla la obligatoriedad de acompañar el proyecto de creación de una entidad descentralizada, ya sea del orden nacional, departamental, municipal o, como es el caso, distrital, de un estudio demostrativo que justifique la iniciativa.

Teniendo en cuenta que la norma precitada no define lo que ha de entenderse por "**estudio demostrativo**", acudimos al concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con fecha 22 de febrero de 2023<sup>3</sup>, en donde se consulta específicamente sobre: (i) definición legal del denominado estudio demostrativo, y, si (ii) podría entenderse que solo para la creación propiamente dicha resulta exigible dicho estudio. A lo que la Sala respondió, en referencia al estudio demostrativo:

*"(...) Es necesario señalar que la Sala no conoce norma legal o reglamentaria alguna que defina tal expresión. Por otra parte, al revisar los antecedentes legislativos de la Ley 489 de 1998, tampoco se encuentra ninguna explicación sobre dicho concepto".*

*Por lo anterior ha de entenderse que dicho estudio demostrativo ha de contenerse en un documento en el que se demuestre la necesidad o la conveniencia de crear indirectamente, a través de la concesión de la autorización como es el caso, una entidad descentralizada. (...)"*

Para el caso que nos ocupa, el mencionado estudio demostrativo se incorpora al proyecto en **23 folios útiles** y escritos en donde se describe para cada uno de los dos entes, entre otros: antecedentes, objetivo, justificación jurídica, técnica y financiero y el esquema administrativo propuesto.

Con lo cual se entiende satisfecho dicho requisito legal.

### **9. IMPACTO FISCAL.**

El artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

*"Artículo 7.- Análisis del impacto fiscal de las normas: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Se observa en la respuesta proporcionada por la Administración Distrital a las observaciones presentadas, que se alude al estudio de impacto fiscal, indicando que este será remitido a la Honorable Corporación tan pronto como sea emitido por la Secretaría de Hacienda

---

<sup>3</sup> Visible a folios 72-92

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

Distrital. Como soporte de lo anterior, la administración distrital aportó **Oficio AMC-OFI-0005539-2024 de fecha enero 26 de 2024** dirigido a la Secretaría de Hacienda Distrital<sup>4</sup>.

### **10. MESAS DE TRABAJO REALIZADAS.**

Durante el análisis del proyecto presentado, se llevaron a cabo mesas de trabajo, en las cuales participaron los concejales ponentes, miembros de la Comisión Tercera y la representación del Distrito, a cargo de la Dra. Elfa Luz Mejía en su calidad de enlace entre la Corporación y la Administración Distrital. Se documentaron los temas discutidos y los compromisos acordados mediante actas, las cuales reposan en el expediente del proyecto.

### **11. PRONUNCIAMIENTOS FRENTE AL PROYECTO DE ACUERDO.**

Después de examinar detenidamente el proyecto de acuerdo, considerando los aspectos señalados y las propuestas surgidas en las mesas de trabajo, se plantean los siguientes ajustes al contenido del proyecto de acuerdo presentado por la administración distrital:

- a) Con fundamento en las disposiciones contenidas en el estudio comparativo realizado por el Distrito, y con el propósito de armonizar el contenido del proyecto de acuerdo con su respectivo título, se sugiere modificar el título de la siguiente manera:

#### **Título del proyecto inicial**

*"PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".*

#### **Título que se propone**

**"POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR EL INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE - IDACCC Y LA SECRETARÍA DE TURISMO EN EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

---

<sup>4</sup> Visible a folio 72



## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

- b. Con base en la respuesta suministrada por la Administración distrital frente a las observaciones de legalidad planteadas por el concejal Pedro Aponte, se propone la siguiente modificación:

**El ARTÍCULO PRIMERO del proyecto de acuerdo presentado por la administración Distrital dispone:**

*"ARTÍCULO PRIMERO. Concédase al Alcalde Distrital de Cartagena de Indias precisas facultades extraordinarias, por el término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo, para":*

- *Crear una entidad distrital del nivel descentralizada que tenga como objetivo, fortalecer, impulsar, integrar y especializar la gestión y la misionalidad de las Juntas de Acción Comunal en el Distrito de Cartagena.*
- *Crear una estructura administrativa centralizada que tenga por objetivo fortalecer, impulsar, especializar la gestión y misionalidad del sector turístico en el Distrito de Cartagena, de conformidad con lo contemplado en la Ley 1617 de 2013 y demás normas pertinentes y/o complementarias".*

**Se sugiere la siguiente modificación que se detalla a continuación:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Concédase al Alcalde Distrital de Cartagena de Indias precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo, para:

- a) Crear el Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe, IDACCC, como una estructura administrativa descentralizada que tenga por objetivo fortalecer, impulsar, integrar y especializar la gestión y la misionalidad de las Juntas de Acción Comunal en el Distrito de Cartagena.
- b) Crear, dentro de la estructura de la administración central de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, la Secretaría Distrital de Turismo de Cartagena, que tenga por objetivo fortalecer, impulsar, especializar la gestión y misionalidad del sector turístico en el Distrito de Cartagena, de conformidad con lo contemplado en la Ley 1617 de 2013 y demás normas pertinentes y/o complementarias.

- c. Sugerencia de redacción:

**El párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO del proyecto de acuerdo presentado por la administración Distrital dispone:**

*"Párrafo 1º. El acto mediante el cual se disponga la creación de las mentadas instancias determinará su denominación, naturaleza jurídica, estructura, planta de personal, presupuesto funciones y demás características propias de su naturaleza*

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

*jurídica, pudiendo reasignar funciones competencias entre las entidades y organismos de la administración distrital, cuando a ello haya lugar".*

### **Se sugiere la siguiente modificación que se detalla a continuación:**

**Parágrafo 1º.** El acto mediante el cual se disponga la creación de las mentadas instancias determinará su naturaleza jurídica, estructura, planta de personal, presupuesto, funciones y demás características propias de su naturaleza jurídica, buscando concentrar las funciones que sobre su fin misional se encuentren dispersas en la administración, cuando a ello haya lugar.

d. Sugerencia de redacción

### **El parágrafo segundo del ARTÍCULO PRIMERO del proyecto de acuerdo presentado por la administración Distrital dispone:**

*"Parágrafo 2º. Las facultades extraordinarias conferidas al Alcalde Distrital, en el presente artículo para modificar la estructura de la Administración Pública Distrital, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias o con el objeto de garantizar las competencias constitucionales y legales asignadas, en virtud de ello, la facultad comprende la realización de todas los estudios y alternativas viables; análisis de Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias impacto fiscal, a las normas constitucionales y legales que regulan la materia, así como los procesos contractuales a que haya lugar, para la concreción de las facultades otorgadas".*

### **Se sugiere la siguiente modificación que se detalla a continuación:**

**Parágrafo 2º.** Las facultades extraordinarias conferidas al Alcalde Distrital, en el presente artículo, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, garantizando las competencias constitucionales y legales asignadas. **En virtud de ello, la facultad otorgada queda supeditada a la realización de todos los estudios y alternativas viables, análisis de impacto fiscal y al estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, para la concreción de las facultades otorgadas.**

e. Con fundamento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 17 de la Ley 1551 de 2012, en consonancia con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2011, se efectúa la siguiente sugerencia:

## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

**El artículo segundo del proyecto presentado dispone:**

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - El presente Acuerdo rige desde su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Modificar el artículo segundo y adicionar un nuevo artículo en los siguientes términos:**

**ARTÍCULO SEGUNDO. - Publicación:** El presente acuerdo deberá ser publicado por el Concejo Distrital previa su sanción.

**ARTÍCULO TERCERO. - Vigencia:** El presente Acuerdo rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se informa que lo previamente expuesto fue comunicado a la Administración Distrital a través del oficio número 0043, fechado el 1 de febrero de 2024.<sup>5</sup>

### **12. CONCLUSIONES**

Efectuado el estudio del proyecto de acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DE DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS", se evidencia que cumple con los requisitos de legalidad, constitucionalidad y conveniencia necesarios para su viabilidad, La solicitud presentada al Honorable Concejo Distrital de Cartagena para la obtención de facultades específicas reviste una importancia estratégica tanto para la Administración Distrital como para la ciudadanía en su conjunto. Este respaldo es esencial para mejorar significativamente la prestación de servicios y abordar de manera efectiva aspectos importantes en términos de eficiencia, participación y desarrollo turístico, elementos intrínsecos a la vocación turística distintiva del Distrito de Cartagena.

La autorización de estas facultades representa un avance significativo hacia la mejora de la gobernanza en Cartagena, fortaleciendo la participación ciudadana y consolidando la gestión eficaz del turismo. Estos proyectos, alineados con el marco legal y las necesidades evidentes de la ciudad, no solo responden a la vocación turística y participativa de Cartagena, sino que también contribuyen a la construcción de un entorno más sostenible, inclusivo y eficiente para el beneficio general de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA CONDICIONADA PARA PRIMER DEBATE**, sujeta al pronunciamiento del Distrito sobre las

---

<sup>5</sup> Visible a folio 95

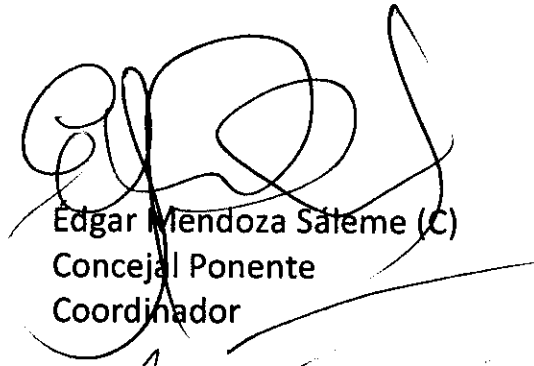
## ***Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.***



PONENCIA DE PRIMER DEBATE "PROYECTO DE ACUERDO No. 002/2024 POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DESCENTRALIZADA PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS".

---

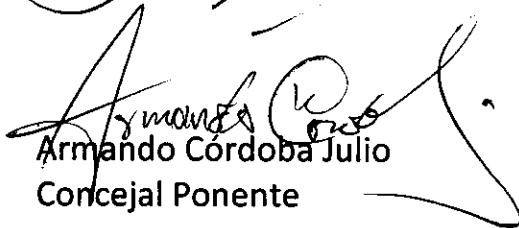
modificaciones propuestas en su texto, así como a la respuesta solicitada sobre el impacto fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Cartagena.



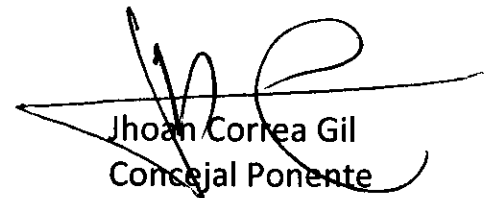
Edgar Mendoza Sáleme (C)  
Concejal Ponente  
Coordinador



Laura Díaz Casas  
Concejal Ponente



Armando Córdoba Julio  
Concejal Ponente



Jhoan Correa Gil  
Concejal Ponente