



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

Señores

HONORABLE CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA

Doctor

DAVID CABALLERO DÍAZ

Presidente

E.S.D

REF: PROYECTO DE ACUERDO _____ 2024: POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DEL NIVEL DESCENTRALIZADO PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Cordial saludo:

Por su conducto presento a consideración de la H. Corporación, el presente proyecto de Acuerdo Distrital, cuyo objeto es solicitar facultades extraordinarias y *pro tempore* en cabeza del alcalde Distrital de Cartagena, con la finalidad de crear una entidad distrital del nivel descentralizado para fortalecer la acción y participación comunal y una secretaría de despacho en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, tal como se fundamenta en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA INICIATIVA

1. Constitucionales

El Artículo 2 de la Constitución Nacional consagra como 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*”

Por su parte en el artículo 209 del mismo texto, se señala que “*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*, encontrando adicionalmente en el artículo 210 que 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*”.





En cuanto a las competencias constitucionales del H Concejo Distrital, el artículo 313, señala como facultades de dicha corporación, las siguientes:

“(...) 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.

Así mismo, el artículo 315 de la Constitución Nacional señala como funciones del Alcalde, las siguientes:

(...)

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”

2. Legales

La Ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, consagra que el alcalde en ejercicio de su investidura como máxima autoridad administrativa del municipio, deberá cumplir los postulados de la administración pública, los principios y funciones del régimen municipal y para ello adecuar el devenir administrativo de la administración local, expresando de manera puntual en el artículo 71, en cuanto a la iniciativa que:

“Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionados 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”.

En ese mismo contexto, la Ley 1551 de 2012, modificatoria de la 136/94, en su artículo 6º que, dentro de las funciones del municipio, corresponde:

1. 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

Así mismo, el artículo 29 de la misma norma señala:





“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.

(...)

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.

Las anteriores disposiciones legales reiteran el compromiso del legislador sobre una decidida voluntad política de apuntarle al trabajo armónico pero sostenible desde el punto de vista administrativo entre las dos principales instancias del orden distrital, que han de verse reflejadas en un trabajo de cooperación y colaboración mediante la integración de esfuerzos, recursos y capitales entre públicos y privados para el desarrollo de sus comunidades tanto desde el punto de vista social y económico como ambiental.

Por otra parte, la Ley 489 de 1998, contempla en su artículo 1 que la mencionada ley tiene por objeto “regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”. Y en el artículo 49, señala en cuanto a la creación de organismos y entidades administrativas, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de esta.

En el párrafo de este artículo se lee, la correspondiente función en las Asambleas o concejos según corresponda a entidades del orden departamental o municipal.

Es importante adicionar que Cartagena de Indias cuenta con un régimen normativo especial, al cual hace referencia la Ley 768/2002, por la cual se adopta el régimen político administrativo y fiscal de los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, advirtiendo en su artículo 328 que Cartagena mantendría su régimen y condición establecida desde el Acta Legislativo 01 de 1987; esto implica para los distritos unas condiciones y facultades diferentes a las contempladas en el régimen ordinario para el resto de los municipios.

Adicionalmente tenemos que la Ley 1617 de 2013, tiene por objeto dotar a los distritos de facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir con todas las funciones a su cargo, atendiendo que las características especiales, diferenciadoras y vocacionales de





cada entidad territorial, buscando promover el desarrollo integral de su territorio para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Las entidades categorizadas como distritos, deben procurar por mantener las características y condiciones que les dan esa caracterización, tales como su vocación histórica, turística, portuaria, cultural, tal y como lo señala el artículo 31, cuando señala en su numeral 3º que corresponde al alcalde presentar los proyectos de acuerdo, que sean de especial interés para el distrito de acuerdo con su vocación

II. SOBRE LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Para la administración Distrital y la ciudadanía de Cartagena, en general, es de vital importancia la autorización por parte del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de las facultades solicitadas, para optimizar la eficiente prestación de servicios a cargo de la entidad territorial, en términos de eficiencia, eficacia, participación, especialidad, autoridad con la vocación turística que tiene el Distrito de Cartagena.

En este apartado, se justifica, por tanto, la necesidad individualizada de cada iniciativa, a saber:

(1) 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 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 y 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 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 comunales a los departamentos, distritos y 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.

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 en 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 escuela de formación en presupuesto participativo, la creación del fondo distrital para la participación ciudadana y la creación de tres semilleros distritales para 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.

(2) SECRETARIA DE TURISMO

Cartagena de Indias es una ciudad que tiene una vocación turística inherente, debido a su ubicación geográfica, su historia y su patrimonio cultural. Por esa razón, la ciudad fue declarada en 1959 Patrimonio Nacional de Colombia y en 1984 Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por la UNESCO. El auge de la actividad turística durante el siglo XX condujo, asimismo, a que el Congreso organizara a la ciudad como un Distrito Turístico y Cultural en 1987, mediante el Acto Legislativo 01 del referido año.

Ahora bien, 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-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 ciudad.





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, cuando quiera 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 disfrutaban de los atractivos turísticos de la ciudad, en respuesta a las frecuentes quejas y denuncias que se reciben por parte de turistas y residentes que manifiestan sentirse insatisfechos con la atención y calidad del servicio ofrecido por prestadores turísticos.

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.

III. SOBRE LA UNIDAD DE MATERIA DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de acuerdo, que contempla la solicitud de facultades para crear dos dependencias dentro de la administración distrital, no viola lo enmarcado el principio de unidad de materia, atendiendo a que hace referencia a una sola autorización para ejecutar una facultad





de igual naturaleza, la cual es la de modificar, con precisas facultades temporales, la actual estructura administrativa distrital, de conformidad con lo señalado en la Sentencia C-133 de 2012, emanada de la Corte Constitucional, en donde puede se señalan los elementos para determinar las relaciones de conexidad en los cuerpos normativos:

“A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad”.

Por los argumentos anteriormente expuestos, sometemos a consideración de la Corporación la iniciativa expuesta, teniendo la seguridad de que, con la misma, se dará inicio a una nueva etapa para Cartagena.

Atentamente

DUMEK JOSE TURBAY PAZ
Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, D.T y C

Vo Bo: Milton José Pereira Blanco
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Vo Bo: María Patricia Porras Mendoza
Secretaría General





PROYECTO DE ACUERDO _____ 2024.

POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE DISTRITAL DEL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS PARA CREAR UNA ENTIDAD DISTRITAL DEL NIVEL DESCENTRALIZADO PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNAL Y UNA SECRETARÍA DE DESPACHO EN EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, D.T y C DE CARTAGENA DE INDIAS, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales especialmente las contempladas en el artículo 313 de la constitución política y en las leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 768 de 2002 y 1617 de 2013,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO. Concédanse 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:

- a) 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.
- b) 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.

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

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 impacto fiscal, así como los procesos contractuales a que haya lugar, para la concreción de las facultades otorgadas.

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





Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

