



Cartagena de Indias D. T y C., 08 de octubre de 2024

Doctor  
**DAVID BERNARDO CABALLERO RODRÍGUEZ**  
Presidente  
Concejo Distrital de Cartagena de Indias  
Ciudad

**Asunto: PA. “Por el cual se conceden facultades extraordinarias y pro tempore al Alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para modificar la estructura de la Administración Distrital en los niveles central y descentralizado, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”**

Cordial saludo:

En uso de mis atribuciones Constitucionales y legales, presento a consideración del Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias el proyecto de Acuerdo relacionado en el asunto, cuyos fundamentos legales y de justificación se establecen a continuación:

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. Fundamentos normativos de la iniciativa**

#### **1. Fundamentos Constitucionales**

El artículo 2 de la Constitución Política 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”.*

### **1.1. Sobre la competencia del Alcalde y los Concejos**

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 la prestación de los servicios a su cargo (...)*
- 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos”.*

Asimismo, el numeral 5 *ibidem* establece como atribuciones de este funcionario:

- “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”.*

Por su parte, el artículo 311 del mismo texto señala que *“al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.*

En cuanto a las competencias constitucionales del Honorable 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.*

## **2. Fundamentos legales de la iniciativa**

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 1°.** *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 Ley 136 de 1994, en su artículo 6 señala 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”.*

Asimismo, 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 su 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 *“regula el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”*.

En el parágrafo del artículo 2 de la mencionada ley se establece que sus normas se aplicarán en lo que corresponda a las entidades territoriales. De igual manera, el artículo 39 define 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 de 2002 *“Por la cual se adopta el régimen político administrativo y fiscal de los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta”*, el cual, en consonancia con el artículo 328 de la Constitución, que dispuso que Cartagena mantendría su régimen y condición establecida desde el Acto Legislativo 01 de 1987, supone que los distritos cuentan con unas condiciones y facultades diferentes a las contempladas en el régimen ordinario para el resto de los municipios.

Así mismo la Ley 1617 de 2013 regula especialmente los regímenes de los distritos, dotándolos 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.

Por ultimo es importante anotar que en el Acuerdo 014 de 2018, reglamento interno de la Corporación, en el artículo 95, se señalan las funciones de la Comisión Tercera o Administrativa y de Asuntos Generales, incluyendo en el numeral 2º el estudio de los proyectos de acuerdo relacionados con la estructura de la administración distrital entre otras.

### **3. Acerca de la estructura administrativa de las entidades territoriales**

El Departamento Administrativo de la Función Pública entiende por estructura orgánica de una entidad *“el conjunto de dependencias y sus funciones, las cuales deben responder a los propósitos institucionales en términos de eficacia, eficiencia y efectividad para la prestación de los servicios por parte de las entidades, logrando la satisfacción de las necesidades de la comunidad”*.



Ahora bien, para que una entidad territorial pueda cumplir con sus funciones administrativas y satisfacer los fines del Estado en el orden respectivo, debe contar con un número determinado de empleos, los cuales generalmente son definidos a partir de la noción de planta de personal. El Consejo de Estado, mediante sentencia del 30 de julio de 2016, en el marco del proceso con radicado 11001-03-25-000-2016-00181-00, sostuvo al respecto lo siguiente:

*“En esos términos, por planta de personal puede entenderse la determinación, tanto cualitativa como cuantitativa, de los empleos públicos que integran una entidad estatal a efectos de lograr el cumplimiento de los fines constitucionales y legales a los que responde su creación y funcionamiento”.*

Lo anterior permite distinguir entre las dos figuras. De esa manera, la estructura administrativa de las entidades estatales establece el diseño o esquema general de las dependencias de la entidad y sus funciones, mientras que la planta de personal se refiere al conjunto de empleos que tienen por finalidad cumplir con las funciones determinadas en el estatuto orgánico de la entidad, esto es, de cumplir con las funciones distribuidas entre las dependencias que integran la entidad.

Ahora bien, es importante resaltar que las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa, y una de las principales manifestaciones de dicho principio “es la competencia reconocida constitucionalmente a las entidades territoriales para organizar su propio funcionamiento y delimitar las formas o modos de gestión de los servicios que se encuentran a su cargo<sup>1</sup>”. Esa potestad se enmarca en el principio de autonomía de las entidades territoriales reconocido en el artículo 287 de la Constitución, conforme al cual “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Sobre las potestades derivadas del principio de autonomía, la Corte Constitucional sostuvo en sentencia C-189 de 2019 lo siguiente:

*“Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) **el autogobierno**, mediante autoridades propias, característica que se deriva de su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución; (ii) **ejercer las competencias** que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicarla, y*

---

<sup>1</sup>Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de julio de 2019 con radicado No. 11001-03-06-000-2019-00051-00.



*(iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía “la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas”.*

Así entonces, del principio de autonomía de las entidades territoriales se desprende una potestad de autogobierno que implica, entre otras cosas, “el conjunto de atribuciones que se les reconoce para que configuren su propia estructura administrativa”<sup>2</sup>. La potestad de autoorganización de las entidades se ejerce en conjunto con las corporaciones de elección popular de cada orden territorial, las cuales, de conformidad con el numeral 6° artículo 313 de la Constitución, tienen entre sus funciones las de “determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias” y “[determinar] las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos”.

No obstante, esta competencia no es ilimitada ni exclusiva; pues como lo estableció el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, “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”, de manera que el ejercicio de la función del numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política solo puede ser ejercida por iniciativa del alcalde, como fue delimitado por el legislador.

## II. Justificación

### 1. Sobre la necesidad de la iniciativa

Desde principios de siglo, el Estado Colombiano ha acogido una tendencia global de modernización en la Administración Pública denominada Nueva Gestión Pública (NGP) que busca cambiar la gestión y cultura administrativa y orientarla a la obtención de resultados, metas y objetivos a partir de la mejora continua de los procesos administrativos para garantizar satisfactoria y eficientemente la satisfacción de los intereses y necesidades de la ciudadanía.

La estructura Administrativa del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias está determinada por lo dispuesto en el Decreto 0304 de 2003 “Por el cual se establece la Estructura General de la Alcaldía de Cartagena de Indias, los objetivos y funciones de cada una de sus dependencias”, a partir de las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor para modificar la estructura general de la Administración mediante el Acuerdo 005 del mismo año.

---

<sup>2</sup> Ibid.



El diseño institucional definido en el Decreto 0304 de 2003, está organizado por funciones y no por procesos, hecho que dificulta la alineación con los postulados del modelo de gestión pública hacia el cual deben orientarse las entidades del Estado. Al respecto, es importante tener en cuenta que el Decreto 1083 de 2015, propende por un enfoque de gestión por procesos, sobre el tradicional enfoque de gestión por funciones, el cual permite, entre otras, medir óptimamente el desempeño y la gestión institucional, la satisfacción ciudadana y evitar la duplicidad de funciones entre las entidades públicas.

En el año 2018, la Alcaldía de Cartagena realizó, con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, un autodiagnóstico que arrojó las siguientes conclusiones:

1. El mapeo de funciones y competencias de las dependencias evidencia conflicto entre estas, lo que genera dispersión, lentitud, riesgo de corrupción, incomodidades y una deficiente prestación de servicios al ciudadano.
2. Algunas funciones, servicios, procesos y responsabilidades de las áreas no se cumplen por falta de capacidad institucional, lo cual genera lentitud en la toma de decisiones.
3. Los procedimientos por los cuales los ciudadanos acceden a los bienes y servicios que presta el Distrito son susceptibles de modernizarse, racionalizarse para lograr mayor efectividad y transparencia.
4. La actual denominación de los cargos es demasiado diversa, no existe unificación de criterios en la jerarquización de los niveles, y en varios casos la denominación asignada no representa la naturaleza de las funciones de estos.
5. La atención de las necesidades de los ciudadanos puede fortalecerse realizando la respectiva intervención en las áreas o dependencias de acuerdo con las necesidades del servicio.
6. La gestión del talento humano es compleja debido a que la actual planta de cargos cuenta con un bajo porcentaje de empleos profesionales y de perfiles ajustados a las necesidades actuales.
7. Se evidencia carencia de mecanismos de coordinación y articulación administrativa entre dependencias **(Ver anexo)**.

Durante los últimos 20 años, las dinámicas sociales, ambientales, demográficas, espaciales y económicas en Cartagena de Indias se han transformado significativamente, situación que ha representado grandes desafíos para la Administración Distrital. Desafortunadamente, esta no ha logrado responder adecuadamente a esos desafíos, especialmente debido al rezago institucional que padece su estructura administrativa. Esa falta de adecuación a los cambios que



necesariamente ocurren en un Distrito Turístico y Cultural globalmente reconocido como Cartagena ha generado una creciente insatisfacción ciudadana, que se manifiesta en una percepción negativa de la Administración y un descontento generalizado por el incumplimiento de los fines sociales del Estado.

En ese sentido, se puede considerar que el Distrito de Cartagena de Indias posee una estructura administrativa que no cumple con las expectativas de gestión efectiva de la ciudad, ni garantiza el cumplimiento efectivo de los fines y obligaciones del Estado por su desarticulación e ineficiencia en la obtención de resultados.

Si bien con el transcurso de los años se han realizado algunas modificaciones parciales a la estructura administrativa del Distrito, para la creación de algunas entidades, la reorganización de otras o la creación de cargos; lo cierto es que desde 2003 no se realiza una modificación integral a la estructura general de la Administración que tienda a su modernización, para lo cual deberán realizarse los estudios y diagnósticos respectivos tanto del sector descentralizado como descentralizado. Por eso, resulta imperioso que se lleve a cabo una transformación de la institucionalidad existente para superar las deficiencias de la actual organización administrativa del Distrito y, de esa manera, garantizar una respuesta oportuna, eficaz y satisfactoria a las necesidades de la ciudadanía cartagenera.

En el cuatrienio 2020-2023 se elaboró un documento técnico para el proceso de modernización administrativa de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. En el diagnóstico contenido en el estudio técnico de los procesos que se ejecutan actualmente en las entidades y dependencias de la Administración se sostuvo lo siguiente en relación con la estructura administrativa existente en el Distrito:

1. En el año 2001 se expide el Decreto 418 y en el año 2003 se expide el Decreto 0304, ambas normas reglamentan actualmente la estructura administrativa del Distrito de Cartagena de Indias. Posterior a estas fechas se hacen modificaciones parciales a la estructura, especialmente en las dependencias de Educación, Salud, Pensiones y Gestión del Riesgo de Desastres. Desde el año 2003 no se realiza una modificación de la estructura que propenda por la distribución de competencias con ocasión de las atribuciones legales otorgadas por el legislativo a las entidades territoriales, ni tampoco con ocasión de una correcta planeación de las políticas, planes, programas y proyectos y sus responsables directos en el diseño, ejecución y evaluación.
2. A medida que avanzaba el desarrollo legal de atribuciones a las entidades territoriales, el Decreto 0304 de 2003 fue quedando desactualizado y perdió fuerza como herramienta de control de jerarquía para el cumplimiento de los mandatos legales. En otras palabras, esta norma fue



- perdiendo vigencia y dejó de ser una herramienta de gestión pública para el Alcalde Mayor y los servidores públicos.
3. A medida que se aceleraban las problemáticas territoriales y poblaciones en Cartagena, la estructura administrativa fue insuficiente para darles respuesta a través de las dependencias vigentes ya que el Decreto 0304 de 2003 dejó de ser un marco de referencia para la planeación y ejecución de planes, programas y proyectos. En consecuencia, las dependencias empiezan a asumir atribuciones en respuesta a las exigencias nacionales y territoriales, sin que estas sean reconocidas explícitamente en alguna norma distrital.
  4. En respuesta al déficit de capacidad de desempeño de acuerdo con una estructura adecuada, la norma que empieza a tomar fuerza para asumir atribuciones y responsabilidades en el Distrito es el Plan de Desarrollo Distrital (PDD), que por medio de su plan de metas y de inversión, determina cómo se deben cumplir los objetivos de la administración a través de las diversas dependencias actuales.
  5. No obstante, pese a que el PDD tiene una alta relevancia en las políticas distritales, su ejecución depende de la capacidad de la estructura vigente, que como se ha dicho, es insuficiente para responder a la diversidad de necesidades y demandas. En consecuencia, varias dependencias de la administración tienen metas del PDD de gran impacto que se deben ejecutar en áreas que no tienen una alta capacidad institucional y organizacional para el logro de resultados. Como consecuencia, esto impacta en el nivel de desempeño de la administración en la ejecución de las políticas distritales.
  6. El Concejo Distrital, con fundamento en su naturaleza legal, ha expedido una serie de Acuerdos para desarrollar las atribuciones legales que le corresponden al Distrito. A pesar de ello, las atribuciones expedidas por el Concejo tienen el riesgo de ejecutarse en una estructura administrativa de baja capacidad.
  7. En conclusión, el Decreto 0304 de 2003 es una norma que pone en evidencia a una Alcaldía Mayor con una estructura administrativa de la talla de un municipio de menor categoría político-administrativa. Desde una perspectiva estratégica, este Decreto cumplió su vigencia y actualmente no corresponde a la Cartagena del futuro y tampoco está acorde a los retos sociales, económicos y ambientales que enfrenta actualmente y que exigen una respuesta rápida, eficiente y oportuna (**Ver anexo**).

En ese contexto, son varios los intentos que se han dado para presentar esta modernización, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:



ANÁLISIS COMPARATIVO ESTUDIOS TÉCNICOS PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN ALCALDIA DISTRITAL DE CARTAGENA				
	2021	Jul-22	Aug-22	Jun-23
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	Estudio Técnico para la Modernización y Rediseño Institucional de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias	Proyecto de Acuerdo por el cual se modifica la estructura de la administración distrital de Cartagena de Indias, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.	Proyecto de Acuerdo por el cual se modifica la estructura de la administración distrital de Cartagena de Indias, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.	Proyecto de Acuerdo Modernización y Rediseño Institucional "Por el cual se modifica la estructura de la administración distrital de Cartagena de Indias, las funciones de sus dependencias, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones"
<b>No. de páginas</b>	934	132	308	161
<b>Contenido</b>	Glosario Siglas Introducción <b>Fase Previa</b> , Marco general, Memoria Histórica, Marco conceptual de los ODS, Marco metodológico <b>Fase de Diagnóstico</b> , evolución histórica, rol institucional, roles de los alcaldes. Misión y objeto social, Misión, Visión, Valores, Principios. Análisis de Capacidades y Entornos. Resultados DOFA Análisis de las Finanzas <b>Fase de Diseño</b> Análisis de procesos, mapa de procesos. Descripción de los 26 macroprocesos propuestos. Estructura administrativa propuesta Propuesta de Planta de Personal Análisis Financiero	Exposición de Motivos I. Marco Jurídico aplicado II. Antecedentes, explicaciones de la Admon por Resultados, del marco metodológico Evolución Histórica Análisis de la situación actual III. Distrito de Cartagena: Una Institucionalidad Innovadora Mapa de Procesos Propuesto Propuesta de Procesos Estratégicos Propuesta de Procesos Misionales Propuesta de Procesos de Apoyo Propuesta de Procesos de control y evaluación. Diseño de Estructura Administrativa Propuesta de Estructura Administrativa Estructura Propuesta y macroprocesos asociados. Cuadro Comparativo entre estructura actual y estructura propuesta Descripción de los cambios IV. Desarrollo de la descentralización del Distrito V. Justificación de la transformación de entidades VI Impacto Fiscal Proyecto de Acuerdo (Describe los sectores, crea el Consejo Superior de Gobierno Local y desarrolla la estructura propuesta.	Esquema igual al Proyecto de julio 2022 y además contiene los siguientes anexos: <b>Anexo 1:</b> Modelo de Operaciones Metodología Canvas. Descripción de los procesos <b>Anexo 2:</b> Fortalecimiento de la estructura. Descripción de las secretarías y dependencias propuestas. Estructuras detalladas <b>Anexo 3:</b> Fortalecimiento de la descentralización del Distrito (alcaldías locales (li)) <b>Anexo 4:</b> Análisis Financiero de entidades del orden descentralizado por servicios. <b>Anexo 5:</b> Concepto Jurídico <b>Anexo 6:</b> Certificado de Impacto Fiscal	Esquema de similar contenido al Proyecto de julio 2022 y al de agosto de 2022. Adicionalmente incluye artículos relativos a la Adopción de la Planta de Personal, a la continuidad de los servidores públicos de las entidades que se supriman, del manejo de los archivos, contratos y convenios de las entidades que se supriman, política de provisión de empleos, plazo de 12 meses para la implementación de la nueva estructura.

La estructura administrativa obsoleta que ostenta hoy la alcaldía distrital de Cartagena de Indias, no solo configura una mayor demanda de apoyo en prestación de servicios profesionales, sino, la ejecución de actividades en muchos casos por fuera de las funciones misionales de las entidades según el manual de funciones 0304 mencionado, ya que en el marco del desarrollo constitucional, legal e incluso jurisprudencial, se han venido sumando importantes funciones técnicas, sociales, administrativas, económicas, jurídicas y de otros resortes, que no están contemplados en dicha organización administrativa, lo que no solo eleva los niveles de riesgo administrativo para la entidad; sino la insatisfacción de la demanda ciudadana.

Por todo lo anterior, se considera urgente, necesario y conveniente realizar una modificación de la estructura de la Administración Distrital, modernizando el diseño institucional a través de la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública para hacer de la Alcaldía de Cartagena de Indias una entidad administrativa de vanguardia con la capacidad organizacional de actuar de manera eficaz y eficiente frente a las exigencias actuales y futuras que afronta la ciudad, como el cambio climático, la pobreza, el desempleo, la desigualdad social y de género, la salud pública, la movilidad y la seguridad.

## 2. Sobre la conveniencia de la iniciativa



El cumplimiento de las obligaciones y fines sociales del Estado depende de las capacidades administrativas de las entidades públicas para ejecutar políticas y programas destinados a la satisfacción de las necesidades ciudadanas y a la promoción del desarrollo económico y social con criterios de equidad y sostenibilidad.

Los principales instrumentos a disposición de las entidades territoriales para alcanzar esos objetivos son los planes de desarrollo. En el ámbito distrital, el Plan de Desarrollo contiene la visión de ciudad hacia la cual se dirigirán las acciones del gobierno y las herramientas con las cuales se planea que la ciudad se acerque a la visión planteada.

El Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 se propone hacer que Cartagena brille al consolidarse como una Ciudad de Derechos, lo que implica que Cartagena se convierta en un modelo global de ciudad productiva, incluyente y sostenible donde la mejora de la calidad de vida para todos, con especial énfasis en los territorios y grupos poblacionales más vulnerables, sea la principal prioridad.

Así, uno de los principales aspectos para la transformación de Cartagena en una Ciudad de Derechos es el fortalecimiento institucional y la innovación administrativa, pues para cumplir con el reto de garantizar efectivamente los derechos de la ciudadanía, se requiere de instituciones sólidas, inclusivas y transparentes que garanticen una gestión pública eficiente. Por eso, la Línea Estratégica Innovación Pública y Participación Ciudadana *“guarda relación con las anteriores en la medida en que sienta las bases para lograr una sociedad más inclusiva, con instituciones sólidas, eficientes y transparentes, capaces de responder de manera efectiva a las necesidades y demandas de la sociedad, que faciliten el desarrollo económico sostenible y equitativo, la seguridad humana y una vida digna para sus habitantes”*. En consecuencia, en el componente impulsor de avance Fortalecimiento Institucional e Innovación Administrativa se estableció el programa: **“Rediseño Institucional e Innovación Administrativa del Distrito”**, el cual tiene como objetivo *“implementar un proceso de cambio a través del talento humano y la estructura de la administración distrital para actualizar e incorporar nuevas formas de organización y Rediseño Institucional, normativo mediante tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permitan el alcance de sus propósitos institucionales de manera más eficaz y eficiente”*.

Con este programa, el Gobierno Distrital pretende implementar un proceso de Rediseño Administrativo e Innovación del Distrito de Cartagena de Indias, encaminado a su modernización institucional, con miras a mejorar las capacidades institucionales, el desempeño de sus procesos y la respuesta a los cambios que se presentan en los diferentes entornos ambientales, sociales, políticos,



económicos y tecnológicos de la ciudad, por medio de la incorporación de tendencias organizativas innovadoras que permitan alcanzar de la manera más óptima posible los fines institucionales, con enfoques de sostenibilidad, inclusión y equidad de género.

Establecida la imperiosa necesidad de realizar el ajuste a la estructura administrativa actual del Distrito de Cartagena, se suma la urgencia de su implementación. Con la expedición del Acuerdo 139 del pasado 29 de mayo "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital "Cartagena, Ciudad de Derechos", se fijó la nueva hoja de ruta para el Distrito de Cartagena de Indias, implicando la obligación de ejecutar las acciones, planes, programas y proyectos acordes a las metas anuales aprobadas por la H. Corporación.

En este sentido, es necesario resaltar que la actual estructura administrativa de la Alcaldía Mayor de Cartagena no brinda el soporte necesario para materializar las líneas estratégicas y lograr la visión de ciudad que se ha planeado en el Plan de Desarrollo Distrital.

En ese contexto, el rediseño institucional constituye una necesidad imperiosa en virtud de que:

- Representaría una mejora importante en la eficiencia administrativa ya que se pueden optimizar los procesos y estructuras internas, permitiendo una gestión más eficiente y efectiva de los recursos públicos.
- Se abrirían las posibilidades a una adecuada atención a las necesidades ciudadanas ya que la ciudadanía cartagenera tiene necesidades cambiantes que requieren una administración central adaptada, coordinada, cohesionada y sensible a sus demandas.
- Representaría fortalecimiento del empleo público, ya que redundaría en la optimización y especialización de las funciones para impulsar la profesionalización y capacitación del personal, mejorando la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.
- Implicaría la modernización que permita adoptar una administración más flexible, bajo esquemas de innovación que permitan a la Alcaldía de Cartagena liderar la vanguardia en la gestión pública en el Caribe colombiano.
- Permitiría que la Alcaldía de Cartagena cumpla con los postulados constitucionales que aseguren el desempeño óptimo de sus responsabilidades de manera efectiva.

Es por lo anterior que al incorporar nuevas formas de organización, que responda a los estándares metodológicos, permita alcanzar propósitos institucionales de



manera más eficaz y oportuna, acompasándose a los principios de la función administrativa.

Bajo este esquema de tutelar los derechos de los Cartageneros, el rediseño institucional cobra mayor valor por ser la piedra angular de la toma de decisiones y ejecución de acciones, del cumplimiento de la misionalidad institucional y de la inversión óptima de los recursos asignados, es por ello, que el proceso de implementación debe procurarse en el menor tiempo posible.

Por último, aprobado el rediseño institucional, se advierte la necesidad de modificar la escala salarial de la planta de cargos de la entidad, categorizando por nivel jerárquico y de responsabilidad la asignación salarial de los respectivos empleos. Al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública en concepto 176151 de 2023 reitera la competencia del H. Concejo Distrital para determinar dicha escala atendiendo los límites máximos fijados por el gobierno nacional, así:

*“Según lo expuesto, en este caso, corresponde al Concejo, fijar conforme al presupuesto respectivo y dentro de los límites máximos salariales establecidos por el Gobierno Nacional, las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos públicos del municipio, teniendo en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos para los entes territoriales previsto en el Decreto Ley 785 de 2005; por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, de modo que todos los niveles y grados salariales se encuentren en igualdad de condiciones”.*

Atendiendo a los fines esenciales del Estado y a la satisfacción del bienestar colectivo, la atención ciudadana se convierte en un eje transversal que permea todos los aspectos del Plan de Desarrollo, buscando asegurar que la administración distrital sea más accesible, transparente y efectiva en la respuesta a las necesidades de la población; por lo que es imperativo articular las necesidades ciudadanas con los objetivos del Plan de Desarrollo Cartagena, ciudad de Derechos; garantizar la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y asegurar que los proyectos y programas respondan a las prioridades ciudadanas.

Es así como se destacan las siguientes líneas como angulares, conectoras y articuladoras dentro del Plan de Desarrollo – Cartagena, ciudad de Derechos- con la participación y atención ciudadanas:

EJE	PROGRAMA
-----	----------



Eje 1: Gestión Integral y Participativa	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Participación ciudadana en la planificación y seguimiento del desarrollo.</li><li>2. Mecanismos de comunicación efectiva entre la administración y la ciudadanía.</li><li>3. Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas.</li></ol>
Eje 2: Desarrollo Económico Sostenible	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Fomento del empleo y emprendimiento local.</li><li>2. Inversión en infraestructura turística y productiva.</li><li>3. Apoyo a la economía social y solidaria.</li></ol>
Eje 3: Calidad de Vida y Bienestar Social	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mejora de la educación y salud pública.</li><li>2. Acceso a servicios básicos (agua, energía, transporte).</li><li>3. Protección y promoción de la cultura y patrimonio</li></ol>
Eje 4: Movilidad y Espacio Público	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desarrollo de un sistema de transporte eficiente y sostenible.</li><li>2. Recuperación y mantenimiento del espacio público.</li><li>3. Fomento de la movilidad peatonal y ciclista.</li></ol>
Eje 5: Medio Ambiente y Sostenibilidad	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Protección y conservación del medio ambiente.</li><li>2. Gestión integral de residuos y recursos naturales.</li><li>3. Fomento de la eficiencia energética y reducción de emisiones.</li></ol>

En corolario con lo anterior, es necesario destacar la VISIÓN contemplada en el Acuerdo 139/2024, que dice:

“VISIÓN. En el año 2027, el Distrito de Cartagena brillará al convertirse en un modelo global de **ciudad productiva, incluyente y sostenible** donde la mejora de la calidad de vida para todos, con especial énfasis en los territorios y grupos poblacionales más vulnerables, será la principal prioridad. Para ello, la administración distrital se compromete a trabajar en proteger la vida de todo aquello que la ponga en riesgo, en **garantizar el goce efectivo de los derechos**, en impulsar un desarrollo económico que contribuya de manera eficaz al cierre de brechas y la generación de más y mejor empleo. **Para lograr estos propósitos también trabajaremos en el fortalecimiento de nuestras instituciones, en el impulso de los procesos participativos**, en mejoras claves de la infraestructura, en la protección del ambiente, y en el ordenamiento alrededor del agua para garantizar el derecho a la ciudad de las generaciones presentes y futuras. Cartagena brillará al consolidarse como una Ciudad de Derechos” (subrayas y negritas fuera del texto)

Todo lo anteriormente enunciado, refuerza la pertinencia, necesidad y justificación de la implementación de la modernización institucional de esta entidad territorial, como herramienta para el cumplimiento de los compromisos y postulados contemplados en el Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027.



### III. En lo que respecta a la unidad de materia de la iniciativa

El proyecto de acuerdo de la referencia atiende el principio de unidad de materia, en cuanto que existe total relación temática y jurídica entre las facultades para modificar la estructura administrativa, asignar funciones a sus dependencias y modificar la escala salarial de cargos, competencias que incluso se alinean como un paso consecuente del otro, tanto técnica como jurídicamente.

De esta forma, el presente proyecto de acuerdo se acompasa 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”*

### IV. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que *“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”*. Por ello, *“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”*. El mismo artículo consagra que en las entidades territoriales el trámite previsto para el análisis de impacto fiscal será surtido por la Secretaría de Hacienda respectiva.

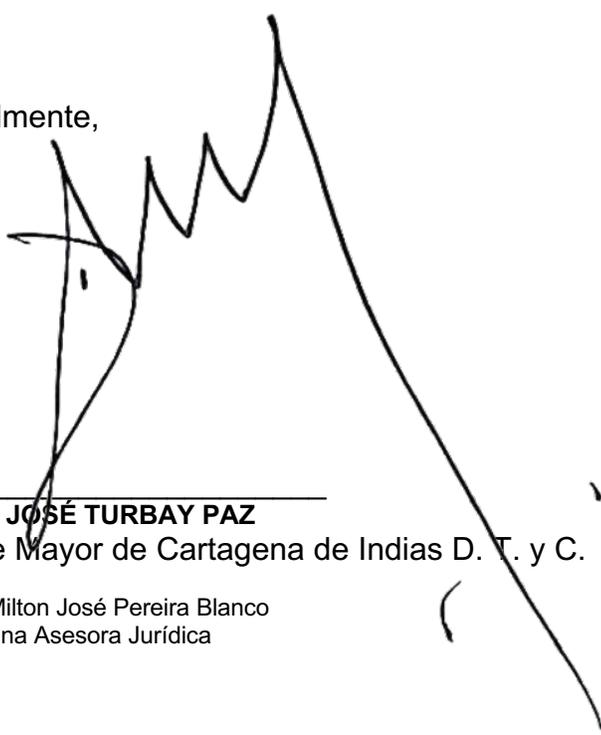
En ese sentido, se debe anotar que la Secretaría de Hacienda Distrital, luego de revisar la iniciativa, emitió concepto de impacto fiscal viable mediante Oficio AMC-OFI-0137106-2024, el cual se anexa al presente documento y es parte integral del mismo.



**V. Anexos**

1. Documento técnico para el proceso de modernización administrativa de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
2. Certificado de impacto fiscal Oficio AMC-OFI-0137106-2024, suscrito por la directora de Presupuesto de la secretaria de Hacienda Distrital.
3. Autodiagnóstico DAFP, 2018.
4. Memoria Histórica del Proyecto de Modernización.

Cordialmente,

  
\_\_\_\_\_  
**DUMEK JOSÉ TURBAY PAZ**  
Alcalde Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C.

Vo. Bo. Milton José Pereira Blanco  
Jefe Oficina Asesora Jurídica



PROYECTO DE ACUERDO \_\_\_\_\_ 2024

***“Por el cual se conceden facultades extraordinarias y pro tempore al alcalde Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias para modificar la estructura de la Administración Distrital en los niveles central y descentralizado, determinar las funciones de sus dependencias, la escala de remuneración salarial y se dictan otras disposiciones”***

**EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, D. T. y C.,**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contempladas en el artículo 313 de la constitución política y en las leyes 136 de 1994, 489 de 1998, 1551 de 2012, 768 de 2002 y 1617 de 2013,

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Concédanse al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (06) meses contados a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo, para determinar la nueva estructura de la Administración Distrital, en sus niveles central y descentralizado, creando, fusionando o eliminando dependencias; las funciones de las mismas y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de la administración distrital, conforme al estudio de cargas laborales elaborado para este propósito.

En virtud de lo señalado en el presente artículo, el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias queda facultado para determinar los objetivos, la estructura interna, la planta de personal de las dependencias, así como para fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo adoptadas.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Las facultades extraordinarias conferidas al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias en el presente artículo tiene por objetivo, modernizar la estructura de la Administración Distrital, racionalizar su organización y funcionamiento de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, de los niveles central y descentralizado, garantizando las competencias constitucionales y legales asignadas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las facultades conferidas, comprenden la revisión y actualización de todos los estudios técnicos y análisis de viabilidad, así como los diagnósticos respectivos del sector central y descentralizado. La Secretaría de Hacienda previamente deberá realizar el análisis del impacto del costo dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo para la concreción de las facultades otorgadas



Alcaldía Mayor de  
**Cartagena de Indias**

**ARTICULO SEGUNDO.** En virtud de las facultades concedidas en el artículo primero del presente Acuerdo, el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias, podrá realizar los ajustes y/o modificaciones presupuestales necesarias, pertinentes y conducentes con el fin de concretar las facultades otorgadas.

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

**DAVID CABALLERO RODRÍGUEZ**  
PRESIDENTE

**JULIO CÉSAR MORELOS NASSI**  
SECRETARIO GENERAL