



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Cartagena de Indias D. T. y C., Enero 30 de 2024.

Doctor.

JULIO CESAR MORELOS NASSI

Secretario General.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias

Ciudad.

Referencia:	Asunto: Concepto jurídico P.A. 002 de 2024 "FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y PROTEMPORE AL ALCALDE"
--------------------	---

En atención al concepto de la referencia, se procede a analizar la constitucionalidad, la legalidad del Proyecto de Acuerdo presentado.

TITULOS DEL PROYECTO DE ACUERDO:

PROYECTO DE ACUERDO "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."

AUTOR (ES)

Presentado:
DUMÉK JOSE TURBAY PAZ, alcalde Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

De conformidad con lo expuesto en el Proyecto de Acuerdo, se solicitan 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

COMPETENCIA LEGAL

Constitución Política

- Constitución Política: "ARTICULO 1 "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. •

Competencia de los Concejos

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

(4, 5)

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.

(7.8.9)

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Ley 136 de 1994

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo [18](#) de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. (1...10)

11. Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.

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.

ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. 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 Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

Ley 1617 de 2012

ARTÍCULO 26. ATRIBUCIONES. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales.

Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

1. Expedir, de conformidad con la Constitución y la ley, las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar.

TÍTULO III.

DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES DE LOS DISTRITOS.

CAPÍTULO I.

ATRIBUCIONES ESPECIALES.

ARTÍCULO 78. ATRIBUCIONES ESPECIALES. Dadas las características especiales del territorio bajo la jurisdicción de los distritos, resultante de la configuración geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico-culturales, así como de la serie de ventajas que



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de estos, como la infraestructura existente y a mejorar, se derivan para el desarrollo y crecimiento turístico, ecoturístico, para el fomento cultural, la promoción, fomento y desarrollo de la vocación industrial; el fortalecimiento de la actividad portuaria nacional e internacional; el aprovechamiento racional de la biodiversidad; y por virtud de lo previsto en esta ley, a los distritos corresponderán las atribuciones de carácter especial y diferenciado en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio de su respectiva jurisdicción, conforme a la Constitución y a la ley.

Tales atribuciones estarán sujetas a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos sin perjuicio de la competencia que normativamente ha sido asignada a la Dimar, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Cultura Nacional, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Transporte e instituciones relacionadas.

CAPÍTULO III.

RÉGIMEN PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO DEL TURISMO.

ARTÍCULO 81. PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO TURÍSTICO. De conformidad con lo previsto en los planes sectoriales que formen parte del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de cada distrito en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará el respectivo Proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo que será puesto a consideración del concejo distrital para su aprobación e incorporación al Plan General de Desarrollo Distrital que a este corresponda adoptar; una vez aprobados, tales planes tendrán vigencia durante el período para el cual hubiese sido elegido el gobierno distrital. Todo lo cual se hará de conformidad con las directrices de la política nacional trazadas para el sector.

ARTÍCULO 86. DE SU MANEJO. A los concejos distritales corresponde definir políticas, adoptar medidas y asignar recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento en beneficio colectivo de las áreas o zonas del territorio, los bienes o conjunto de estos, las edificaciones, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran los recursos turísticos, así como para impulsar el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria turística.

Para los propósitos señalados, la administración distrital ejercerá sus funciones en forma armónica y coordinada con los órganos y autoridades del orden regional y nacional con competencias en la materia, con miras a garantizar un manejo coherente de estas, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, las directrices de la política nacional para el sector, los planes sectoriales de cada distrito y los planes especiales adoptados para cada recurso turístico en particular.

PARÁGRAFO. Con el propósito de armonizar la política distrital de turismo con las generales de la Nación y la de las regiones, las autoridades distritales podrán suscribir convenios con las de aquellas instancias, para la ejecución de los planes y programas acordados, asignando los recursos y definiendo las responsabilidades en correspondencia con lo que en ellos se prevea.

Así mismo, podrán celebrarse convenios internacionales relacionados con la industria turística en coordinación con los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores.

ANÁLISIS JURÍDICO.



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

El análisis que se realiza al presente Proyecto de Acuerdo, se elabora estrictamente sobre los temas jurídicos que atienden a las competencias, iniciativas, ya que los aspectos eminentemente técnicos corresponderán al estudio económico que realicen en cada comisión.

Es así que desde el punto de vista de la iniciativa, conforme a lo estipulado en el artículo 313 Numerales 1. 2 y 4, artículo 315 numeral Quinto (5ª) en concordancia con el artículo 32 numeral Noveno (9ª) y el artículo 71 de la ley 136, el proyecto bajo estudio cumple con el requisito de la iniciativa al ser presentado por el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena

Adentrándonos en lo sustancial del Proyecto, vemos que el mismo versa sobre unas facultades Extraordinarias y Protempore que se solicitan para:

- ✓ Crear una entidad distrital del nivel descentralizado para fortalecer la Acción y Participación Comunal
- ✓ Una secretaria de despacho en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

A la iniciativa se le formularon observaciones de legalidad que fueron respondidas por la administración, las cuales versan sobre:

- No. 1. Sobre el estudio demostrativo que justifique la iniciativa
- No. 2. Sobre el principio de unidad de materia
- No. 3. Sobre la temporalidad de las facultades
- No. 4. Sobre el impacto fiscal de la iniciativa

En primera instancia examinamos lo relacionado con la creación de la entidad distrital del nivel descentralizado y se tiene que conforme a lo preceptuado en el artículo 69 de la ley 489, es procedente la iniciativa, ya que conforme a ella son creadas o autorizadas por acuerdo conforme se transcribe a continuación:

Ley 489 de 1998

ARTICULO 69. CREACION 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.*

(Cursiva y resalto fuera del texto)

Ley 1617 de 2013

LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DISTRITALES.

ARTÍCULO 33. *Las entidades descentralizadas del orden distrital se someterán a las normas que contenga la Constitución, la Ley 489 de 1998 y las demás disposiciones que la modifiquen o reglamenten, así como las que dentro de sus respectivas competencias expidan los concejos distritales en lo atinente a su definición, características, organización y funcionamiento.*



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Ahora bien, conforme a las observaciones planteadas y resueltas por la administración distrital, se observa que el requisito del estudio demostrativo que exige la ley, fue aportado en debida forma.

El relación a la Unidad de Materia, que trae el artículo 72 de la ley 136 de 1994, y que de igual forma se aprecia en las observaciones, analizamos lo establecido en la ley, y la redacción tanto del título del Proyecto de Acuerdo, como de su articulado conforme se sigue a continuación:

Ley 136 de 1994

ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. *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 Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.*

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

Se observa entonces, que el título del Proyecto se refiere a “Unas Facultades Extraordinarias Protempore al Alcalde Distrital del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias” con Dos (02) propósitos;

- 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.

Esta facultades protempore aun cuando versen en la creación de un ente descentralizado de nivel distrital y una nueva dependencia en la estructura de la Alcaldía Mayor de Cartagena, tiene conexidad temática, por lo que no distan del principio de unidad.

En cuanto a la observación de legalidad que versa sobre las facultades protempore que se solicitan, si bien es cierto la Alcaldía Mayor de Cartagena indicó que se ajustaba a lo indicado en la norma, es importante traer a colación lo indicado en sentencia de 11 de mayo de 2023, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, radicación 150012333000 202200417 00, la cual expresa:

“FACULTAD PRO TEMPORE OTORGADA POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES A LOS ALCALDES PARA EJECER FUNCIONES QUE A AQUELLOS LES CORRESPONDE - Pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez.

Por tanto, la interpretación restrictiva de la delegación legislativa opera de manera expresa para la facultad establecida en el artículo 150-10 Constitucional, con ocasión del requisito de la temporalidad de seis (6) meses que expresamente estableció el constituyente de 1991, el cual difiere al otorgamiento “pro tempore” que se asignó expresamente en el artículo 313-3. Por lo que la facultad concedida en el numeral 3 del artículo 313 constitucional., exige que la autorización se enmarque en un límite temporal preciso, lo que no implica una aplicación restrictiva, como sí se



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

exige en el artículo 150 numeral. Al respecto la providencia a la que se hace alusión señaló: 42. “En otras palabras, no tienen el mismo alcance el elemento de la temporalidad “pro tempore” y la concesión de un término definido, de máximo de seis (6) meses; por lo tanto, no es procedente una interpretación analógica -de carácter restrictivo- de las dos instituciones. Es así que, el constituyente de 1991 estableció un diseño normativo distinto al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias, pues se pasó de revestir pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, a una duración máxima de seis (6) meses; no obstante, para el caso de las facultades que los Concejos municipales revisten al alcalde, el constituyente determinó el elemento “pro tempore” -según el tiempo-. Por tanto, atendiendo a la naturaleza del referido elemento, es dable concluir que las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez, luego, si vencido el término inicial de la facultad, sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, estas facultades pueden otorgarse de nuevo al Ejecutivo municipal. ”De conformidad con lo anterior, el cargo alegado por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, que tiene que ver con la facultad otorgada en el artículo séptimo del Acuerdo Municipal No. 005 del 31 de mayo de 2022 “POR EL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SUTAMARCHÁN – BOYACÁ, PARA CONSTITUIR UNA EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE CARÁCTER PÚBLICO”, según el cual las autorizaciones conferidas tendrían una vigencia hasta el 30 de diciembre de 2022, conforme a la interpretación del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución, dicho cargo no tiene vocación de prosperidad, y por tanto, no hay lugar a declarar su invalidez, como quiera que, en virtud del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución, lo importante es que la facultad sea conferida pro tempore, es decir, estableciendo con total precisión hasta qué momento se extiende la autorización, como en efecto se hizo en el acuerdo demandado, no siendo aplicable para estos efectos el numeral 10 del artículo 150 constitucional. En suma, para la Sala, el argumento del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ no tiene vocación de prosperidad, por lo que se declarará la validez del artículo séptimo del Acuerdo Municipal No. 005 del 31 de mayo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Sutamarchán.”

En relación al requisitos del certificado de impacto fiscal, será obligatorio para la aprobación del proyecto, por lo que deberá ser anexado al proyecto hasta antes de la ponencia de segundo debate.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se da viabilidad jurídica al Proyecto de acuerdo bajo análisis condicionado a la presentación del respectivo impacto fiscal por parte de la Secretaria de Hacienda Distrital

El presente concepto se expide de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VIABILIDAD JURÍDICA DEL PROYECTO

PROYECTO VIABLE

SI Condicionado.

NO

Atentamente,

ADRIANA HERNANDEZ ALEAN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Concejo Distrital de Cartagena de Indias



CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Nit. 806.000.199-0

Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: **Ranfis Alberto Padilla Quintero**
P.U. Oficina Asesora Jurídica
Código 219 – Grado 07