



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 29, (2022), ISSN 2248-7204 Bogotá D. C., Colombia.

**Oportunidades y restricciones de la creación de distritos
en Colombia: ¿en qué han mejorado
los gobiernos municipales?**

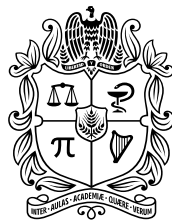


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 29, (2022), ISSN 2248-7204 Bogotá D. C., Colombia.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Universidad Nacional de Colombia–Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

Debates de Gobierno Urbano

Primera edición: Núm. 1, (2011).

Esta edición: Núm. 29, (2022).

Título abreviado: Debates Gob. Urbano

ISSN-L: 2248-7204

Acceso en línea: <http://ie.u.unal.edu.co/centro-editorial/debates-gobierno-urbano>

Autora del número: Yency Contreras Ortiz

Asistente de investigación: Martín Emiliano García

Director Instituto de Estudios Urbanos IEU

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magister en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador del IEU de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: frzambanop@unal.edu.co

Coordinadora Observatorio de Gobierno Urbano IEU

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México A. C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, IEU, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Contacto e información

Dirección: Calle 44 n.º 45-67. Unidad Camilo Torres
Bloque C. Módulo 6, oficina 702, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3165000 Ext.: 10855

Correos electrónicos: observaieu_bog@unal.edu.co
editorie_u_bog@unal.edu.co

Centro Editorial IEU

Coordinadora: Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, IEU, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

Editora: Solvey Castro Otálora

Apoyo editorial: Harold Madrigal Astudillo

Asistente de investigación: Jennifer Moreno Rojas

Equipo técnico Editorial UN

Coordinación editorial: Laura Camila Acosta Uzeta

Corrección de estilo: Johana Haydee Forero Rodríguez

Diagramación: Juan Carlos Villamil N.

Acceso abierto. *Debates de Gobierno Urbano* es una publicación seriada de boletines de acceso abierto resultado de los espacios de discusión presencial o mesas de expertos realizadas por el Observatorio de Gobierno Urbano del IEU. Su publicación está dirigida a la sociedad en general como instrumento de información para el debate público sobre asuntos del Gobierno Urbano.

Licencia de publicación. En los casos de que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.



Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES

Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en este boletín es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Tabla de contenido

Introducción.....	4
Análisis de la figura de distritos en Colombia desde un enfoque constitucional y legal.....	9
¿Qué debió haber regulado la Ley?	10
¿Qué incentivos generó la Ley 1617 de 2013 para la transformación de municipios en distritos?	10
¿Cuáles son las competencias especiales de los distritos en Colombia?	11
¿Cuáles son las limitaciones administrativas y fiscales de los distritos en Colombia?	13
¿Resulta contradictorio potencializar los regímenes diferenciales y potencializar los regímenes asociativos?.....	14
¿Los distritos para qué?: análisis de los actores e intereses en la aprobación de distritos	15
La descentralización en Colombia y el régimen de distritos: un breve acercamiento a sus alcances.....	17
Cali: una breve reflexión sobre la implementación de la categoría de distrito	22
Reflexiones finales.....	22
Referencias.....	23

Introducción

Los distritos son entidades territoriales de nivel local sujetos a un régimen especial al establecido para los municipios (Instituto de Estudios Urbanos [IEU], 2018). Previo a la Constitución de 1991, se declararon dos distritos: Cartagena y Santa Marta (tabla 1).

Tabla 1. Distritos declarados previo a la adopción de la Constitución de 1991

Distrito	Acto legislativo de creación
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	Acto Legislativo 01 de 1987.
Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	Acto Legislativo 03 de 1989.

Fuente: elaboración propia.

Esta declaratoria estableció que el Congreso dictaría un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo, entre otras competencias. Estas legislaciones se expedieron 15 años después, con la Ley 768 de 2002 (Bromberg, 2020). Según Bromberg (2020):

[...] el afán de declararse diferente no se entiende sin mirar el artículo segundo de ambos actos legislativos:

Lo dispuesto para el Distrito Especial de Bogotá por la Constitución Nacional en sus artículos [...], se aplicará al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (AL 01/1987), y lo mismo para Santa Marta. El artículo 182 al que se alude decía así:

“El treinta por ciento de esta asignación [se refiere al ‘porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación’] se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población”.

[Es decir], había un monto por repartir, los municipios pujaron por hacer parte de ella. (pp. 29-30)

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció que los distritos, como entidades territoriales,

gozarían de autonomía para la gestión de sus intereses y, en tal virtud, tendrían los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondieran; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4) participar en las rentas nacionales (art. 287). De igual forma, quedó establecido en la Carta Política que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecería la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, las cuales serían ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Const., art. 288). La Carta Política mantuvo en su artículo 328 la diferencia entre Bogotá, Cartagena y Santa Marta frente al resto de municipios.

La primera ley que reglamentó lo establecido en la Constitución fue la 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios¹. Conforme al artículo 6 de la mencionada ley (modificado por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000²), los distritos y municipios se clasifican atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, en las siguientes categorías: categoría especial, primera categoría, segunda categoría, tercera categoría, cuarta categoría, quinta categoría y sexta categoría.

Ahora bien, el artículo 10 (distribución equitativa) de la Ley 136 de 1994 estableció que:

La distribución de los recursos de inversión dentro del territorio de los municipios y distritos deberá hacerse con estricta sujeción a los criterios de equidad, población y necesidades básicas insatisfechas, mediante la aplicación de procesos de planeación estratégica a largo plazo que apunten a superar los

1 De acuerdo con el artículo 194 de la Ley 136 de 1994, en cuanto no pugne las leyes especiales, dicha ley se aplicará a los distritos.

2 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

índices de pobreza urbano-rural y el fortalecimiento de la prosperidad local, previa observancia de las características regionales y poblacionales de cada entidad.

En el mismo sentido, para el año 2000, la Ley 617 estableció en su artículo 3 (financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales) que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas. En consecuencia, el artículo 6 de la ley en mención estipuló que durante la vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no pueden superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites: categoría especial-límite 50 %; primera categoría-límite 65 %; segunda y tercera categoría-límite 70 %; y cuarta, quinta y sexta categorías-límite 80 %.

Bajo este marco normativo se aprobaron los siguientes distritos (tabla 2):

Tabla 2. Distritos creados tras la adopción de la Constitución Política, previo a la adopción de la Ley 1617 de 2013

Distrito	Acto legislativo de creación
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	Constitución Política de la República de Colombia 1991, artículo 328.
Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	Constitución Política de la República de Colombia 1991, artículo 328.
Bogotá, Distrito Capital	Constitución Política de la República de Colombia 1991, artículo 322.
Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	Acto Legislativo 1 del 17 de agosto de 1993, por medio del cual se elige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura	Acto Legislativo 2 del 6 de julio de 2007.

Fuente: elaboración propia.

En términos de ordenamiento territorial, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), en su artículo 29, atribuyó a los distritos (Distritos Especiales) las siguientes competencias:

- 1) Dividir el territorio distrital en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- 2) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- 3) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 estableció que dos o más Distritos Especiales podrían asociarse política y administrativamente para organizar de forma conjunta la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio. Este convenio o contrato-plan configuraría un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto, suscrito por los alcaldes mayores (previamente autorizados por los respectivos Concejos) y estaría enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

El escenario de excepcionalidad, que pretendía la norma que reglamentó las disposiciones constitucionales, fue modificado en 2013 con la aprobación de la Ley 1617³, a través de la cual se expidió el Régimen para los Distritos Especiales y se definieron las disposiciones que conforman su estatuto político, administrativo y fiscal.

3 Modificada por la Ley 2082 de 2021, “por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”, publicada en el Diario Oficial: 51 592 del 18 de febrero de 2021.

De acuerdo con su artículo 1°, el objetivo de esta radica en:

[...] dotar a los distritos de 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 presenten.

Así, tal como lo determinó la Ley 1617 de 2013, se puede decretar la conformación de nuevos distritos siempre y cuando se cumplan las condiciones enunciadas en la figura 1.

Esta misma norma señala que el gobierno y la administración del distrito estarán a cargo del concejo distrital, el alcalde distrital, los alcaldes, las Juntas Administradoras Locales y las entidades que el concejo, por iniciativa del alcalde distrital, cree y organice. Sus funciones generales se detallan en la tabla 3.

Figura 1. Condiciones para la formación de distritos, Ley 1617 de 2013



Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1617 de 2013, art. 8.

Tabla 3. Autoridades de gobierno y administración de los distritos

Autoridad	Funciones generales o atribuciones
Concejo Distrital	El Concejo Distrital es una corporación político-administrativa elegida popularmente por un período de cuatro años. En materia administrativa, sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar políticamente la gestión que cumplan las autoridades distritales (Ley 1617 de 2013, art. 25).
Alcalde distrital	Entre sus principales atribuciones se destacan: 1. Orientar la acción administrativa de las autoridades y dependencias distritales hacia el desarrollo territorial integral. 2. Presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el distrito, concordantes con su vocación. 3. Impulsar mecanismos que le permitan al distrito promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen los planes de desarrollo del distrito con las demás entidades territoriales. 4. Impulsar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental del distrito para garantizar condiciones de vida adecuadas para la población. 5. Promover, orientar y desarrollar el ordenamiento territorial en su jurisdicción. 6. Adelantar la gestión del riesgo con criterios de adaptación al cambio climático. (Ley 1617 de 2013, art. 31).
Alcaldes locales	A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio (Ley 1617 de 2013, art. 36). Cada localidad tendrá un alcalde local nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local (Ley 1617 de 2013, art. 39). Será atribución del Concejo Distrital reglamentar las funciones y asignación salarial de los alcaldes locales (Ley 1617 de 2013, art. 40).

Autoridad	Funciones generales o atribuciones
Juntas Administradoras	A las juntas administradoras les corresponden las siguientes atribuciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas y el Plan General de Ordenamiento Físico del Distrito. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que se realicen en ella con recursos públicos. 3. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde distrital. (Ley 1617 de 2013, art. 46).

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1617 de 2013.

Con respecto al régimen fiscal, la Ley 1617 de 2013 señala que el establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones en el distrito se regirá por las normas vigentes sobre la materia. Además, corresponde a la administración tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales (arts. 119 y 120).

Paralelo a ello, el artículo 121 de la ley en mención indica que las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre el procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en los distritos conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de estos. Finalmente, la ley aclara que los distritos diferentes al Distrito Capital tienen derecho a

solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por los departamentos, por concepto de impuestos, tasas y contribuciones, sean invertidos preferencialmente en ellos (Ley 1617 de 2013, art. 122).

Ahora bien, una lectura de la Ley 1617 de 2013 permite entrever que los distritos, como entidades territoriales, “cuentan con esquemas de administración y financiación⁴ que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de las metas, programas y proyectos, dado su calificación como ‘municipio especial’” (IEU, 2018).

Con la aprobación de dicha norma, la explosión de la aprobación de distritos se convirtió en la regla y no en una excepción. De esta manera, Colombia pasó de tener cinco distritos a doce. Los distritos aprobados como producto de la Ley se especifican en la tabla 4.

Tabla 4. Distritos en Colombia posteriores a la Ley 1617 de 2013

Distrito	Acto legislativo de creación
Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha	Ley 1766 de 2015, por medio de la cual se le otorga la categoría de Distrito a Riohacha, capital del departamento de la Guajira.
Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural de Santa Cruz de Mompox	Ley 1875 de 2017, por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del Departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.
Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo	Ley 1883 de 2018, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia.
Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Tumaco	Acto Legislativo 2 del 17 de julio de 2018.
Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali	Ley 1933 de 2018, por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.
Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja	Acto Legislativo 1 del 11 de julio de 2019, por el cual se otorga la Categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander.
Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín	Acto Legislativo 1 del 14 de julio de 2021, por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Fuente: elaboración propia.

⁴ Al tener un carácter especial, los distritos requieren contar con criterios diferenciales para la asignación de presupuesto de la Nación.

En los últimos años fue presentado un proyecto de ley que busca convertir a Ibagué en Distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil, como medida para dinamizar la economía del departamento y su capital, mediante la asignación de un mayor presupuesto, la generación de empleo y la consolidación de empresas (El Nuevo Siglo, 2021). Con ello, se ha (re)suscitado un debate en torno a la conveniencia de la creación de distritos en Colombia y los pros y contras que esto implica en términos administrativos, financieros, entre otros.

Sin embargo, esta discusión no es nueva, pues desde 1993 se planteaban discusiones como la presentada en el diario *El Tiempo*:

La creación de nuevos distritos especiales traerá nocivas consecuencias económicas para los departamentos y municipios, advirtió el viceministro de gobierno [...]. En la actualidad hacen tránsito en el Congreso de la república varios proyectos de acto legislativo que buscan crear los distritos de Girardot, Tunja, Buenaventura, Melgar-Honda, Paipa y Pasto. Otras iniciativas buscan convertir en Distrito Especial, Industrial y Portuario a la ciudad de Barranquilla [como vimos, la única que tuvo éxito]; en Distrito Turístico y Agropecuario a Villavicencio; en Distrito Educativo y Universitario a las ciudades de Bucaramanga, Manizales, Popayán y Florencia. La razón que ha motivado a sus autores para presentar dichos proyectos de acto legislativo [...] es la de proporcionarles mayor participación en el situado fiscal y así atender mejor la prestación de servicios. Hasta ahora, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ha aprobado los distritos: Cultural e Histórico del Sur del Huila; el Turístico y Ecológico de Leticia; el Especial, Turístico y Fronterizo de Riohacha y el Distrito Ecoturístico de San José del Guaviare. (*El Tiempo*, 28 de abril de 1993, citado en Bromberg, 2020)

También, en 2002, el constitucionalista Jaime Castro escribió en su libro *La cuestión territorial*:

[...] su creación sólo obedeció al propósito de hacerlos destinatarios del situado fiscal, como si se tratara de nuevos departamentos. Prueba de lo anotado está en el hecho de que, a pesar de haber sido creado uno de ellos hace más de 15 años, apenas se acaba de dictar la ley que reglamenta su organización y funcionamiento [...]. Con base en [este] antecedente [...] al Congreso se presentaron más de 50 proyectos de acto legislativo, [tantos] que terminaron neutralizándose y ninguno de ellos fue aprobado. (Castro, 2002, p. 110; citado en Bromberg, 2020)

El debate persiste. Con base en dicha discusión la pregunta central de este documento de *Debates* es: ¿en qué ha mejorado el gobierno municipal con la existencia de dicha figura? Esto en razón a que el objetivo central de los distritos consiste en “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” (Ley 1617 de 2013, art. 1).

En este escenario resulta importante preguntarse el para qué de la figura, sus alcances previos y posteriores a la expedición de la Ley 1617 de 2013, a qué se debe esta explosión de la aprobación de distritos en el país, cuáles son sus competencias especiales, qué limitaciones administrativas y fiscales afrontan los distritos y, de manera general, qué evaluación, en términos del mejoramiento de la calidad de los gobiernos, se ha tenido con la aprobación de este tipo de figuras en Colombia.

Para el desarrollo de este número de *Debates* se consideraron los aportes de: Paula Robledo Silva, abogada de la Universidad Externado de Colombia; especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid, España; magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia y doctora en Derecho de la Universidad de Valladolid, España. También se contemplan las contribuciones de Paul Bromberg, físico y magíster en Filosofía de la Ciencia, exalcalde de Bogotá

y consultor en gobierno urbano y cultura ciudadana; y Farid Nader Orfale, abogado del programa de Derecho de la Universidad Libre, seccional de Barranquilla; magíster en Derecho Administrativo y especialista en Derecho Constitucional; doctor en Derecho de la Universidad Libre y profesor universitario; quienes participaron en el evento “Mesa de expertos-Debates de Gobierno Urbano. Oportunidades y restricciones de la creación de distritos en Colombia: ¿en qué han mejorado los gobiernos municipales?”, realizado de manera virtual el 25 de noviembre de 2021⁵.

En el mismo evento y, con el fin de presentar un caso en particular de la aplicación de la Ley de distritos, se contó con un video de la profesora Marcela Falla, docente e investigadora en temas de ordenamiento territorial, urbano y regional, quien trabaja con la Universidad de San Buenaventura, Cali. El video recoge la reflexión que se desarrolla en el libro *Cali, Distrito Especial, políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*⁶, que se publicó en el año 2020, y el informe técnico *Lineamientos para la administración pública del nuevo Distrito Especial de Santiago de Cali*⁷ (2019), que permitirá entender cuáles han sido las oportunidades y restricciones que ha tenido el Distrito de Cali en el proceso de implementación de todas las condiciones para ser distrito.

5 Véase IEU, 2021: <https://www.youtube.com/watch?v=GpUcMunqt2o>

6 Rodríguez Caporalli, E. y Sanabria Pulido, P. P. (eds.). (2020). *Cali Distrito Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Universidad de los Andes, Universidad San Buenaventura Cali y Universidad Icesi. <https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>

7 Rodríguez Caporalli, E., Sanabria Pulido, P., Alonso Cifuentes, J. C., Albarracín, J. G., Castillo Cubillos, M., Falla Gutiérrez, M. y Rúa Delgado, C. F. (2019). *Informe Técnico Lineamientos para la administración pública del nuevo Distrito Especial de Santiago de Cali*. Universidad Icesi y Universidad de San Buenaventura Cali.

Análisis de la figura de distritos en Colombia desde un enfoque constitucional y legal

Frente a la pregunta por los incentivos que generó la Ley 1617 de 2013 para la multiplicación de distritos en Colombia, la profesora Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00) menciona que antes de hacer un balance de la Ley, resulta necesario mencionar algunos antecedentes relevantes. Así, señala que a partir de 1991 la Constitución estableció como distritos a Bogotá, Cartagena y Santa Marta, los cuales ya tenían regulaciones preconstitucionales. Posteriormente, mediante una reforma constitucional, se creó el distrito de Barranquilla en 1993; y en 2007, también por reforma constitucional, el distrito de Buenaventura.

En esa oportunidad, el Congreso intentó crear seis distritos (Popayán, Cúcuta, Turbo, Tunja, Buenaventura y Tumaco). No obstante, la Corte Constitucional —a través de la sentencia C-033 del año 2009— estableció que se había violado el principio de consecutividad y de unidad de materia, por lo cual solamente Buenaventura adquirió dicha categoría.

En este contexto, la profesora plantea la pregunta acerca de ¿por qué los distritos establecidos con posterioridad a la Constitución del 1991 se crean o se intentan crear por vía de reforma constitucional? Pues bien, según la docente, la diferencia de lo que sucedió con los departamentos, los territorios indígenas, los municipios, las provincias o las regiones —los cuales sí tienen una disposición constitucional específica para establecer cómo se crean—, el constituyente no definió una disposición que estableciera cómo un municipio se transforma en distrito.

De esta manera, señala Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00), hasta la expedición de la Ley 1617 en el año 2013, pareciera que el Congreso hubiera olvidado la existencia del artículo 150, numeral cuatro de la Constitución, el cual establece la cláusula general de competencia del Congreso para que, por medio de la ley, defina la división general del territorio y se establezcan los requisitos para crear y suprimir entidades territoriales. De esta manera, el Congreso —en disposición de lo establecido por este artículo— expidió la Ley 1617 del año 2013.

¿Qué debió haber regulado la Ley?

De acuerdo con la profesora Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00), el Congreso debió haberse planteado tres preguntas importantes al momento de votar y debatir el proyecto de ley que dio lugar al régimen general de distritos:

- 1) ¿Por qué un municipio estaría interesado en volverse distrito?
- 2) ¿Para qué se vuelve distrito un municipio?
- 3) ¿Cuáles son los requisitos para que un municipio se vuelva distrito?

En esa medida, la Ley 1617 de 2013 estableció los requisitos para que un municipio se convierta en distrito. Entre ellos se encuentran: tener una población mayor o igual a 600 000 habitantes⁸, ser capital de departamento, tener potencial para el desarrollo turístico o cultural, o ser un municipio fronterizo.

Como lo estipula la experta, fue tan amplia la Ley 1617 que prácticamente cualquier municipio en Colombia podría volverse distrito. Por ejemplo, en la medida que no existiera alguna instancia que verificara el potencial turístico o

cultural del municipio, este determinante resultaba siendo muy subjetivo. Paralelo a ello, el procedimiento también era/es relativamente sencillo, puesto que se aprueba mediante una ley ordinaria con autorización previa del Concejo del Municipio, la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Comisiones de Seguimiento del Proceso de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Cámara y el Senado. En este sentido, señala la experta, hubo una proliferación de distritos con posterioridad a la expedición de la Ley 1617.

¿Qué incentivos generó la Ley 1617 de 2013 para la transformación de municipios en distritos?

De acuerdo con Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00) son siete los incentivos que generó la Ley (figura 2).

Una lectura muy inocente de la Ley 1617 de 2013 puede llevar a concluir que el derecho es un instrumento para la transformación social, política e institucional. Entonces, esta Ley, que dota de una serie de competencias especiales a los municipios que opten por transformarse en distritos, puede ser vista como un instrumento jurídico para potencializar dichas asimetrías territoriales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, prestar mejores servicios, ser más eficientes en las administraciones, etc. Sin embargo, cumplir esos fines potencializando las diferencias, pasa por entender que el país crece, se desarrolla y se transforma a velocidades distintas y que hay un instrumento jurídico que permite entender esas distintas velocidades.

Otro posible incentivo, según la docente, puede ser el de adquirir un estatus distinto al del municipio que, en el papel, otorga cierta relevancia a partir de particularidades históricas, culturales, económicas o de situación geográfica.

8 La Ley 1955 de 2019 modifica esa cifra de 600 mil a 500 mil habitantes.

Figura 2. Incentivos para la conversión de municipios en distritos



Fuente: elaboración propia con base en Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00).

Adicionalmente, señala la experta, resulta errada en la lectura de la Ley, aquello que puede llevar a entender que las finanzas territoriales y las finanzas del municipio van a cambiar por el hecho de transformarse en distrito.

Otros incentivos generados por la Ley expuestos por Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00) son la posibilidad de adoptar un régimen administrativo diferenciado que permita dividir el territorio en localidades; las competencias en materia portuaria para los distritos que se constituyan con esa característica; la extensión al régimen distrital del régimen de zonas francas; o la participación con voz y voto en instancias administrativas colegiadas relacionadas con competencias, que en principio eran de la nación y en las que los municipios no participan.

¿Cuáles son las competencias especiales de los distritos en Colombia?

En palabras de Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00), cuando un municipio se está planteando la transformación en

distrito debe preguntarse cuáles son sus características especiales, sus hechos diferenciales, sus asimetrías territoriales y si las competencias que imputa la Ley 1617 podrán ser gestionadas.

Entre las principales competencias —sin contemplar aquellas de los distritos con regímenes especiales como Bogotá, Barranquilla y Cartagena, que son distritos de creación constitucional con regímenes especiales— se destacan siete, referidas en la figura 3.

Por otro lado, indica la experta, se tienen competencias específicas que señala la Ley para aquellos distritos que, como Barranquilla, sean portuarios. En este sentido, de acuerdo con el artículo 80 (Régimen portuario) de la Ley 1617 de 2013, las autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley (Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura), así como los demás distritos portuarios que se creen, intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria presentados por el Ministerio de Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), definiendo en los territorios de su jurisdicción las regiones en las que sea conveniente o no la construcción

Figura 3. Competencias especiales de los distritos

Fuente: elaboración propia con base en Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00).

y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias⁹. Estos podrían ser algunos ejemplos de competencias especiales.

Por otro lado, la Ley 1617 contempla disposiciones específicas para Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Santa Marta. En el caso de Barranquilla, define que:

⁹ Adicionalmente, el artículo 80 de la Ley 1617 de 2013 señala que, en el trámite de las concesiones portuarias, se recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. De este modo, cuando dicho concepto sea contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita. Finalmente, el articulado señala que igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales con respecto a los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4 de la Ley 1 de 1991 (Por la cual se expide el estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones) y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.

Artículo 105. El Gobierno nacional impulsará los proyectos de infraestructura vial tendientes a comunicar a Barranquilla con los diferentes centros de producción industrial y agroindustrial, regionales y nacionales y en general tendientes a fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

Para tales propósitos, en cada vigencia presupuestal el Gobierno nacional asignará partidas de inversión dando prioridad a la asignación de recursos para la construcción y mantenimiento de las vías terrestres, ferroviarias y fluviales que se requieran, así como las obras de infraestructura, mejoramiento y acondicionamiento de los puertos y aeropuertos del distrito.

Parágrafo. Las actividades de fomento del desarrollo social de que trata el presente artículo comporarán la asignación de recursos para la recuperación

y construcción de obras de infraestructura general que garanticen el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las áreas de influencia del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla. (Ley 1617 de 2013)

¿Cuáles son las limitaciones administrativas y fiscales de los distritos en Colombia?

Según Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00), existe una idea falsa de que, al convertirse en distrito, el municipio recibe un aumento de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) o del Sistema General de Regalías (SGR). Sin embargo, sucede todo lo contrario. Los municipios que se transforman en distritos deben financiar con recursos propios unos gastos de funcionamiento adicionales si adoptan esas estructuras administrativas distintas a los municipios, como por ejemplo, los gastos asociados al aparato administrativo requerido al interior de las localidades.

En este sentido, dentro de las limitaciones se destacan:

- 1) No es cierto que los distritos reciban más recursos de la nación.
- 2) Existe un posible desfase de recursos propios en la transición de volverse municipio a distrito. Según la experta, ese desfase se podría ver de forma más acentuada cuando un municipio de una categoría baja se convierte en distrito (por ejemplo, Mompo), a diferencia de un municipio de categoría especial.
- 3) Se requiere demostrar capacidad administrativa y financiera para asumir las nuevas competencias.

Otra inquietud que surge en este escenario es por qué, si ya existe la ley, un distrito se crea por vía de reforma constitucional, como en el caso de Medellín que se volvió distrito por el acto legislativo de julio del 2021. La respuesta a la pregunta, en palabras de la profesora, es porque se pretende evadir el régimen

general de los distritos de la Ley 1617 y tener un estatuto especial derivado directamente de la Constitución, como es el caso de Bogotá.

Finalmente, ¿esto realmente ha mejorado en los gobiernos municipales? La respuesta según Robledo Silva (IEU, 2021, min. 6:00) es que no. Conforme a la Medición de Desempeño Municipal (MDM) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el año 2020, la cual midió y comparó la gestión de entidades territoriales, la consecución de resultados de desarrollo y la mejoría de la calidad de vida de sus habitantes, se puede distinguir que, en el top 10 de posiciones a nivel nacional, se encuentran Cali, Bogotá, Medellín y Barranquilla ocupando el primer, tercer, quinto y sexto lugar, respectivamente (tabla 5).

No obstante, Medellín es distrito desde el año 2021, lo cual permite entrever que no necesariamente el hecho de convertirse en distrito garantiza una mejora en los gobiernos municipales, al menos en lo que mide este índice en particular. Así bien, no están en las primeras diez posiciones Riohacha, Mompo o Barrancabermeja.

En respuesta a las preguntas del público de la mesa de expertos, Robledo Silva señala que la creación de localidades desde una perspectiva clásica del concepto no es una descentralización real. Desde la perspectiva del derecho administrativo, la descentralización es el traslado de competencias de una persona jurídica a otra. En este sentido, la “persona jurídica distrito” le traslada competencias a otra persona jurídica que, en estricto sentido, no son las localidades (los Fondos de Desarrollo Local tienen personería jurídica, por lo que se podría decir que ahí habría descentralización); pero las localidades no tienen personería jurídica. Así bien, de acuerdo con la profesora (IEU, 2021, min. 1:16:00), en aquellos distritos en donde no hay Fondos de Desarrollo Local, la expresión adecuada no sería descentralización, sino desconcentración.

En relación con conceptos como el de la descentralización intraterritorial, señala la experta, se puede

Tabla 5. Medición del desempeño municipal, primeros diez puestos a nivel nacional

Posición nacional	Municipio	Distrito	Puntaje MDM
1	Cali, Valle del Cauca	Sí	86.45
2	Rionegro, Cauca	No	86.05
3	Bogotá	Sí	84.08
4	Itagüí, Antioquia	No	83.14
5	Medellín, Antioquia	Sí	82.32
6	Barranquilla, Atlántico	Sí	81.06
7	Pereira, Risaralda	No	80.44
8	Sabaneta, Antioquia	No	80.37
9	Mosquera, Cundinamarca	No	80.10
10	Floridablanca, Santander	No	79.75

Fuente: adaptación propia con base en DNP (2020).

referenciar la reforma de la Constitución española de 1978 que puso énfasis en las comunidades autónomas, en donde se dio todo un desarrollo legal con respecto a los municipios y se hablaba de una segunda descentralización. En conclusión, en estricto sentido, no se podría hablar de descentralización, pero sí se evidencia un proceso de traslado de competencias.

A propósito de la pregunta si vale o no la pena convertirse en distrito, la experta manifiesta que la respuesta no puede ser dicotómica. La respuesta es *depende* puesto que, en palabras de la profesora, a un municipio como Mompo no le reporta nada volverse distrito; contrario al caso de, por ejemplo, Medellín. Si Medellín logra sacar adelante su régimen especial —proyecto de ley que cursa en este momento en el Congreso— la ciudad habría gestionado un gran negocio, ya que tendría así un régimen de competencias especiales con mucha más autonomía que el resto de los distritos, incluso que Bogotá (Medellín es un distrito sólido, solvente y eficiente en materia fiscal). Con base en lo anterior, la experta sugiere que en cada municipio sería necesario un análisis caso a caso (análisis fiscal y financiero).

Paralelo a ello, insiste en que convertirse en distrito no es “un cheque automático de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)”. En una discusión que mantuvo la profesora con sus estudiantes, estos últimos

preguntaron si, al ser Cali un distrito deportivo, ¿el presupuesto general de la nación iría automáticamente para el desarrollo de una ciudadela deportiva?; la respuesta fue negativa. Frente a ello, Robledo Silva sugiere analizar qué fuerza tienen los políticos de Cali frente al Gobierno nacional y el Congreso, y cómo influye esto para que el Plan Nacional de Desarrollo priorice temas deportivos en Cali.

La profesora (IEU, 2021, min. 1:16:00) concluye señalando que pareciera que hay algo que motiva a los regímenes distritales y algo distinto que motiva a los regímenes asociativos.

¿Resulta contradictorio potencializar los regímenes diferenciales y potencializar los regímenes asociativos?

En respuesta a este interrogante, la experta indica que la asociatividad con los regímenes diferenciados se puede compatibilizar perfectamente. Así bien, los regímenes diferenciados parten de las asimetrías territoriales y de las velocidades distintas de desarrollo, y se debe construir la asociatividad a partir de esas diferencias.

¿Los distritos para qué?: análisis de los actores e intereses en la aprobación de distritos

¿En qué mejoró el gobierno de los municipios o la vida de los habitantes el haberse convertido en distritos? Responder esta pregunta, opina Bromberg (IEU, 2021, min. 23:10), requiere una investigación empírica detallada que no existe. Hay algunos estudios sobre casos específicos, como Turbo, que solo se concentran en mostrar los avances en la implementación de la ley. Aun así, algunos de estos estudios alcanzan a mostrar las crisis esperables que se presentaron por los costos implicados de copiar el modelo de Bogotá.

Bromberg (IEU, 2021, min 23:10) traza el origen del atractivo de “ser distrito en lugar de municipio” hasta la misma aparición de la palabra en la legislación colombiana en la Ley 149 de 1888, el Régimen Político y Municipal expedido bajo la Constitución de 1886, aunque la diferenciación entre municipio y distrito no tuvo desarrollo hasta la creación por la dictadura del Distrito Especial de Bogotá en 1954. Sin embargo, esta figura jurídica no desató el deseo de parecerse, pues los actores políticos locales no querían un Estatuto bajo el cual el alcalde fuera nombrado por el presidente, ni mucho menos un Estatuto que amenazara a los municipios vecinos con adicionarlos a ciudades grandes.

El virus comenzó en 1987 con el Acto Legislativo 1, que creó el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. La creación dos años después, mediante el Acto Legislativo 3 de 1989 del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta ya mostraba los signos de una epidemia. La razón no es el carácter de puertos, ni histórico, hecho que se demuestra porque no hubo desarrollo de estas características sino hasta 20 años después. La razón es que al Distrito Especial de Bogotá le llegaban recursos

del situado fiscal, una figura creada en 1968 para distribuir los recursos nacionales a los departamentos. Los políticos de la zona atlántica también querían acceder a esos recursos, así que lo justificaron asignándoles a esos municipios el nombre de “distritos”. Muy rápidamente después de aprobarse la Constitución de 1991, una primera reforma fue el cambio de denominación para Barranquilla. El carácter de puerto sobre el Atlántico no fue ni causa ni consecuencia; la fuerza motriz era la bancada de la región.

Ahí comenzó lo que la prensa llamó la “distritis” y que Bromberg (IEU, 2021, min 23:10) califica como la primera epidemia. Se presentaron alrededor de 50 proyectos de acto legislativo para cambiar el nombre de municipios a distritos: Girardot, Tunja, Buenaventura, Melgar, Honda, Paipa, Pasto, entre otros. Bromberg resalta el folclorismo de los nombres propuestos: Villavicencio Distrito Turístico y Agropecuario; Bucaramanga, Manizales y Popayán Distritos Educativos y Universitarios; Neiva Cultural e Histórico del Sur del Huila; Leticia Turístico y Ecológico; Riohacha Turístico y Fronterizo; San José de Guaviare Ecoturístico. La epidemia se detuvo cuando se percataron de que, si muchos se bautizaban con ese nombre para repartir una bolsa, lo que le tocaría a cada uno sería muy poco.

Sorpresivamente, según Bromberg (IEU, 2021, min. 23:10), aunque la figura de situado fiscal se eliminó, apareció un nuevo brote infeccioso de “distritis” bajo el cual se aprobó el Distrito de Buenaventura mediante un acto legislativo en el año 2007. Tras este se “ensayan” los intentos de Tumaco como Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; Popayán como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario; Tunja como Distrito Histórico y Cultural; y Turbo, distrito al que no lo acompaña ningún adjetivo calificativo. De este grupo de municipios, la Corte reconoció a Buenaventura, eliminando a los otros por inclusión indebida en el trámite del primero.

El folclorismo normativo según Bromberg (IEU, 2021, min. 23:10) estuvo nuevamente presente, como se

demuestra con los nombres: Ciénaga como Distrito Turístico, Agropecuario y Portuario; Leticia Distrito Turístico, Portuario, Ambiental y Cultural; Villavicencio Distrito Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo; Aracataca Distrito Especial, Literario, Cultural y Turístico; Puerto Colombia Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico; e Ibagué Distrito Especial Cultural y Musical.

25 años después de la aparición del virus, continúa Bromberg con la metáfora, en el año siguiente se pretendió, mediante la Ley 1617: "Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos", darle cuerpo a la palabra. Bajo el atractivo, emergió un nuevo brote: se crearon el Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha; el Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Mompox; el Distrito Portuario, Logístico, Turístico, Industrial y Comercial de Turbo; y el Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

La figura se centró, en buena parte, en copiar la descentralización de Bogotá. El profesor destaca dos aspectos de esta reglamentación: el traslado para decisión de inversión de la Junta Administradora Local (JAL) del 10 % de los ingresos corrientes del distrito, y el pago de honorarios para los ediles. En las grandes ciudades, en particular en Bogotá, trasladar algunos recursos para que sea el sistema político el que decida sobre la inversión puede ser eficiente, pues si todo funciona bien se descarga a las entidades centrales de una cantidad de tareas y problemas locales y les permite concentrarse en las inversiones de gran calado que requiere una gran ciudad. En pequeñas poblaciones, como la mayoría de los distritos, esto es innecesario y, por el contrario, puede terminar atomizando los recursos. Por otra parte, el pago de honorarios por el "servicio de representación" (no es estrictamente "burocracia") disminuye los recursos necesarios para atender las necesidades comunitarias.

En este aspecto lo que hizo la Ley de Distritos fue adoptar las ideas del Decreto Ley 1421 de 1993, bastante válidas para una ciudad de ocho millones de habitantes, pero

totalmente inválidas para municipios pequeños en los cuales el número de ediles sería superior al número que tienen algunas localidades de Bogotá (pueden tener mínimo siete ediles). Estos espacios de representación en municipios pequeños pueden ser suplidos para la participación popular con los concejales. No se copiaron algunas cosas que estaban funcionando bien y se cambiaron algunas para mal. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la designación de alcaldes locales con periodos fijos, vigente en Bogotá bajo el primer estatuto de la descentralización, la Ley 1ª (primera ley de la nueva era constitucional) que fue derogada en su totalidad por el Decreto Ley 1421. El alcalde local de período fijo descuadraba el gobierno de la ciudad y por eso se suprimió, pero fue una figura recuperada en el resto de distritos.

Así las cosas, continúa el profesor, la motivación para crear o adoptar esta figura ha sido el balance de cuatro factores:

- 1) El primero consiste en participar ventajosamente de los recursos de transferencias. Si bien este "factor" fue suspendido poco tiempo después, se continúa argumentando que aumenta los recursos disponibles, frente a la figura de "municipio".
- 2) El segundo apunta a contar con competencias adicionales por las condiciones de manejo territorial de playas, puertos, espacios turísticos o infraestructura cultural de la nación. En este punto, no hay que perder de vista que las competencias incluyen no solamente unos ingresos, sino una serie de responsabilidades, gastos y administración, lo cual no resulta ni fácil ni económico.
- 3) La tercera motivación es frívola, la de las "che". Resulta más "chusco" y más "chévere" ser distrito, aunque en realidad falta otra "che", pues todo se ve un poco "chambón".
- 4) La cuarta motivación es lo propio de los políticos: la promoción de una profesión. Al mismo tiempo

que los congresos son representación política y representación regional, son también el espacio más importante de reunión del gremio de políticos. Es la junta directiva de un sindicato latente de políticos. Por ello los cuerpos colegiados no suprimen cargos de elección popular ni reducen honorarios, por el contrario, procuran producir cargos de elección popular, ojalá remunerados.

Los riesgos para los fiscos municipales de esta propuesta de políticos para políticos fue detectada de inmediato. Para detener la epidemia, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) agregó requisitos para dificultar el ingreso de los municipios a la categoría de distritos. Esto estimuló una manera de evadir los requisitos y el nuevo brote de la epidemia: hacer el cambio de municipio a distrito por medio de actos legislativos, que están por encima de la ley. Por eso los casos nuevos de la dolencia se han tramitado mediante el procedimiento de modificar la Constitución. Algo malo está pasando con la responsabilidad política cuando en un país es más fácil modificar la Constitución que cambiar una ley, concluye el profesor.

La descentralización en Colombia y el régimen de distritos: un breve acercamiento a sus alcances

El profesor Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00) plantea unas observaciones al régimen del gobierno local en Colombia. El experto analizó las temáticas que constituyen limitantes para el desarrollo pleno del régimen jurídico de los distritos en el país, asociado al fortalecimiento de la democracia participativa a través del acercamiento del ciudadano a los centros de decisión de los gobiernos locales.

La descentralización administrativa y la participación ciudadana van de la mano. Según el experto, cuando Colombia aprobó su Constitución de 1991, pasó de un concepto de democracia representativa a uno de democracia participativa. No obstante, esto no puede quedarse solamente en el discurso, sino que debe llevarse a las formas de gobierno y a los modelos de gestión pública, de manera tal que el ciudadano no sea solamente un recipiente de políticas públicas. Más bien, se busca que este tenga participación e incidencia en la formulación y evaluación de las políticas públicas que implementan los diferentes niveles gubernamentales.

Bajo esta lógica, señala el experto, se necesita una estructura estatal que permita, promueva y ponga en práctica —en el marco de la administración pública— la participación ciudadana y supere el centralismo administrativo a nivel nacional y local, con aparatos burocráticos descentralizados que hagan eficiente la administración pública. Por ello, a partir de la descentralización administrativa, se les otorgaron facultades a las entidades territoriales para que pudieran ser gobernadas autónomamente y ejercieran las competencias con la participación ciudadana, lo cual obliga a ver y analizar los espectros de la descentralización.

Un primer elemento de la descentralización territorial es el movimiento político a partir del cual la nación les transfiere a las entidades territoriales competencias y recursos. Un segundo elemento, se denomina la descentralización local de las funciones descentralizadas (a la cual algunos teóricos han denominado descentralización intraterritorial). Esta se presenta cuando esas entidades territoriales —sobre todo las de los gobiernos locales que reciben fuertes presiones sociales de las necesidades locales— vuelven y descentralizan las funciones que le han sido entregadas producto de la descentralización (esto se convierte en una descentralización de la descentralización).

De acuerdo con el experto, esta descentralización de funciones del gobierno local tiene una razón de ser. En la medida en que se acercan los centros de

decisión —descentralizando la toma de decisiones en niveles de gobierno más cercanos al ciudadano—, se genera un proceso de participación ciudadana que tiene mayores y pertinentes espacios de participación porque disminuye la asimetría poblacional y territorial; y permite que el ciudadano de a pie decida qué tipo de intervenciones quiere que se hagan en su territorio. En palabras de Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00), a mayor descentralización administrativa, mayor posibilidad de participación ciudadana (un componente es directamente proporcional al otro).

Como se ha mencionado, esta descentralización de funciones y de recursos disminuye la asimetría poblacional y territorial, y permite una mayor participación ciudadana. Es aquí donde aparecen las comunas y los corregimientos en el caso de los municipios en Colombia, y las localidades en el caso de los distritos; cada una de ellas con sus autoridades locales con competencias y recursos en cabeza de unas corporaciones públicas (juntas administradoras locales, alcaldes locales y, en el caso de los municipios, los inspectores y los corregidores).

Esta figura no es nueva, según Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00), data del año 1968 cuando el Acto Legislativo 1 estableció la posibilidad de que los concejos crearan divisiones del territorio municipal, y esa creación de divisiones permitió que algunas de sus funciones como municipio les fueran entregadas a esas divisiones municipales. A pesar de su institucionalización en el año 1968, solamente hasta el año 1986 se dio la división interna de los municipios en Colombia. Esta división se permitió porque se expidió la Ley 11 de 1986 (Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales) que reglamentó precisamente la reforma constitucional del año 68.

Ahora bien, Bogotá se trató de acoger a esta ley como distrito (aun siendo distrito desde el año 1954), pero toda la normatividad que expidió la ciudad fue declarada nula por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En su momento, el Consejo de Estado manifestó que esta división solamente era aplicable a los municipios. Bogotá, al ser no solo la ciudad capital, sino la ciudad de mayor dimensión poblacional y de mayor dimensión territorial, necesitaba de una herramienta como esta que le permitiera dividir su territorio y tener un mayor grado de cercanía de la administración local con la ciudadanía.

Con base en lo anteriormente narrado, señala el experto, luego de la emisión de la Constitución Política de 1991 se cuenta con tres regímenes de administración local:

- 1) El Distrito Capital de Bogotá cuenta con tres artículos de la Constitución (1 % de la Constitución) que reglamentan el marco jurídico del Distrito Capital de Bogotá en materia de descentralización interna; y el Decreto 1421 de 1993, el cual hace un desarrollo del articulado de la Constitución.
- 2) El segundo régimen corresponde a los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Buenaventura, Riohacha, Turbo, Cali y, más recientemente, Medellín, los cuales tienen un régimen especial que es la Ley 1617 de 2013. Resulta relevante referenciar la Ley 768 del 2002¹⁰ que reglamentó los tres distritos de la costa atlántica vigentes y que habían sido creados en los años 1980 y 1990 (Cartagena, Santa Marta y Barranquilla). De esta manera, solamente hasta el año 2002 se expidió la ley que permitió su desarrollo como distritos; previo a ello, Barranquilla no podía dividirse en localidades a pesar de ser distrito desde el año 1993.
- 3) Finalmente, el tercer régimen corresponde al de los municipios, los cuales cuentan con una multiplicidad de normas (Const., art. 318; Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012). Paralelo a ello, el experto menciona hacer énfasis en la Ley de ciudades

¹⁰ Ley 768 de 2002. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

capitales (Ley 2082 de 2021) cuyo articulado resulta bastante llamativo por las disposiciones que tiene frente a la normatividad y la jurisprudencia vigentes.

Con respecto a la estructura de las localidades en Bogotá, la ciudad es el ejemplo del desarrollo de la descentralización interterritorial. Las localidades como divisiones territoriales cuentan con una JAL, un alcalde local y un Fondo de Desarrollo Local. Es decir, Bogotá es un proceso de descentralización total porque no solamente les entrega funciones a las localidades, sino que le entrega recursos para que esas autoridades locales puedan ejercer esas funciones (figura 4).

Contrario a lo que ocurre en Bogotá, los otros distritos especiales (a excepción de Cartagena) tienen localidades, Juntas Administradoras Locales, alcaldes locales, pero no disponen de Fondos de Desarrollo Local (no se han implementado). Si bien los distritos entregan funciones a la localidad, no les entregan recursos para que ejerzan las funciones (figura 4).

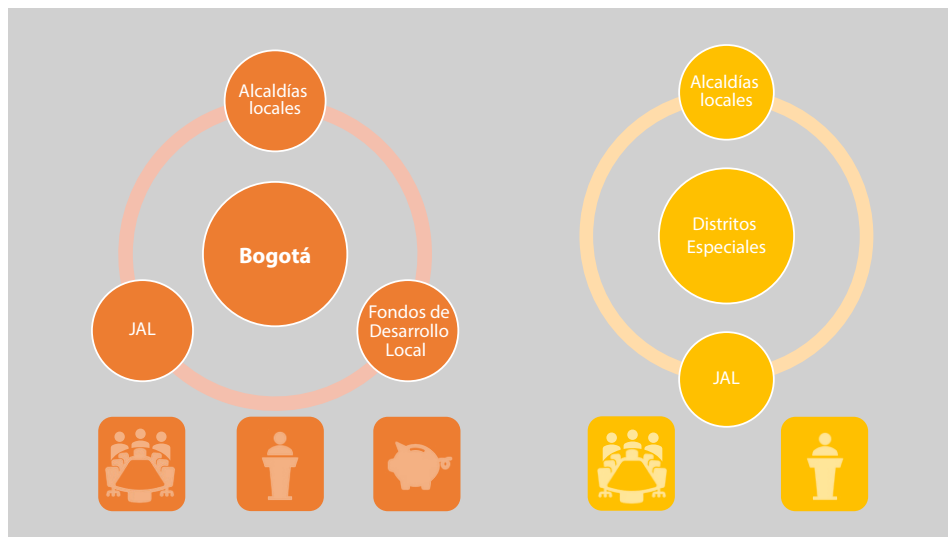
En el caso de Barranquilla, Nader Orfale señala que, se tienen 15 ediles por cada localidad para un total de cinco localidades; es decir, 75 ediles y 5 alcaldes locales a los cuales se les pagan unos honorarios para administrar los recursos. Sin embargo, según el profesor (IEU, 2021,

min. 50:00), estos no administran por el simple hecho de no tener recursos qué administrar. En este sentido, la descentralización es incompleta porque la transferencia de funciones no ha sido acompañada de la transferencia de recursos (inexistencia de los Fondos de Desarrollo Local). Esa misma realidad la viven los otros distritos especiales del país.

En el caso de los municipios, que también tienen mecanismos de descentralización interna como las comunas (zona urbana) y los corregimientos (zona rural), según Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00), se cuenta con JAL, inspectores de policía o corregidores y, adicionalmente, una figura traída de la Ley 1551 del 2012 que son los presupuestos participativos —importados del modelo de Gobierno brasilero en la ciudad de Porto Alegre.

Esta estructura se articula con lo señalado en el artículo 318 de la Constitución Política, el cual establece dentro de las funciones de las Juntas Administradoras Locales —que son las corporaciones públicas que gobiernan en las comunas, en los corregimientos y en las localidades en el caso de los distritos—, la distribución de las partidas globales que les asigna el presupuesto municipal. ¿Cómo van a distribuir las Juntas Administradoras Locales? En respuesta a este interrogante, la ley menciona que a través de la figura de los presupuestos participativos.

Figura 4. Estructura de las localidades en Bogotá y en los Distritos Especiales



Fuente: elaboración propia con base en Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00).

Estos últimos le permiten al ciudadano incidir en la manera como se gestionan sus recursos dentro de su respectivo territorio. Los presupuestos participativos, que no solamente son aplicables a los municipios, sino también a los distritos por disposición misma de la ley, se definen como la metodología o estrategia establecida mediante la cual se distribuyen las partidas globales que del presupuesto municipal les asignen a las comunas, los corregimientos de los municipios o, en el caso de los distritos, a las localidades.

Lo anterior, en palabras del experto, resulta interesante y configura un desarrollo de la democracia en Colombia, una verdadera transformación de una democracia representativa hacia una democracia participativa. No obstante —y lastimosamente—, la ley señaló que el Concejo Municipal o Distrital podrá constituir los presupuestos participativos. Como el verbo es facultativo no se desarrolla; pues según Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00), por asuntos políticos, los concejales de los municipios no están interesados en entregar el recurso a esas divisiones internas, comunas, corregimientos o localidades; ya que les otorgaría, en teoría, la posibilidad de que los ediles adquieran protagonismo político. Lo anterior resulta en un problema de egoísmo político que impera sobre la necesidad de transformación de los gobiernos locales.

En este punto el experto menciona que de acuerdo con la Ley 1617 de 2013 (art. 64), no menos del 10 % de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades. Este es un artículo de la ley de Distritos Especiales que poco se aplica estos, a excepción de Cartagena (en la mayoría de los distritos no existe la aplicación de esta norma). Al no haber Fondos de Desarrollo Local, señala Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00), se presenta una situación compleja en donde hay localidades con Juntas Administradoras Locales, con alcaldes locales; pero sin recursos para ejercer las funciones que la misma norma les ha asignado como autoridades locales.

Según el profesor esto tiene una explicación asociada con lo que en materia de derecho público se cuestiona y conoce como activismo judicial (este activismo judicial, el experto lo extrapola al derecho administrativo y lo denomina activismo administrativo). Así bien, el Decreto 2388 de 2015 (decreto reglamentario) estableció en su artículo 2.6.6.2.4 que para dar cumplimiento a ese porcentaje de transferencia de recursos que establecía la ley, los distritos especiales podrían, dentro de tal porcentaje, computar las inversiones físicas que con recursos corrientes de libre destinación realicen en las localidades, siempre y cuando con ello no se afecte el funcionamiento de estas.

Con base en esto, en un distrito cualquiera, el alcalde distrital puede tomar la decisión de solamente transferir los recursos necesarios para pagarle el sueldo al alcalde local y los honorarios de los ediles, si considera que ya ha realizado inversiones en dicho territorio. En este sentido, la finalidad de la norma, que está claramente establecida, se ve totalmente restringida con la aplicación del Decreto 2388 del 2015, ilegal de acuerdo con el concepto del experto.

Respecto a la Ley de Ciudades Capitales (Ley 2082 de 2021), Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00) resalta que esta también genera una confusión en la técnica administrativa aplicable. La Ley señala en su artículo 1, como objeto la creación de la categoría de municipios “ciudades capitales” y la adopción de mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa. Sin embargo, una revisión de la norma desde el artículo 7 en adelante permite entrever que no se habla de descentralización en ninguna parte, sino más bien, según el experto, de delegación. Esta delegación la materializan a través de convenios institucionales —en la Ley 489 de 1998 se habla de convenios interadministrativos y luego la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial habla de contratos plan—. Ahora bien, con esta figura se busca establecer un medio jurídico para que la nación pueda entregarles competencias diferenciales a las ciudades capitales.

Por otro lado, la Ley 2082 de 2021 reproduce algunos artículos que modifican la Ley 1617 de 2013, en donde le entrega la personería jurídica de los Fondos de Desarrollo Local al alcalde distrital (la Ley 1617 se la había conferido a los alcaldes locales). Con esta reforma, la representación legal pasa al alcalde distrital que puede delegarle las funciones al alcalde local de la respectiva localidad. Este articulado tal y como está consagrado en la Ley 2082 del 2021, ya existía en el Decreto 1421 del año 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá); y fue declarado nulo en el año 2018 por el Consejo de Estado, el cual invalidó los artículos que tienen el mismo texto de la Ley 2082, señalando que eran nulos porque violentaban el principio de la autonomía territorial consagrado en el artículo 287 de la Constitución Política. Por ende, según el profesor, quien debe definir la naturaleza y la estructura de los fondos de desarrollo local, es el Concejo del respectivo distrito, no el legislador.

En este contexto, habrá distritos que entreguen esos fondos y su manejo a las localidades y a las autoridades locales; y otros donde se entenderá que el proceso debe ser más gradual y paulatino. Lo anterior, debe ser una decisión del respectivo Concejo Distrital, de acuerdo con el lineamiento del Consejo de Estado. Según el concepto del experto sobre la norma consagrada en la Ley 2082 del 2021, esta debe ser inconstitucional y, por ende, así debe ser declarada ante alguna demanda ante la Corte Constitucional (en atención a los mismos criterios que adoptó el Consejo de Estado para declarar nulo un texto similar consagrado en el Decreto 1421 de 1993).

En este orden de ideas, Nader Orfale (IEU, 2021, min. 50:00) deja planteados los obstáculos que ahora mismo tiene el proceso de descentralización interna en los distritos, puesto que uno de los puntos de diferenciación entre un distrito y un municipio es que en el distrito se posibilita, de cierta manera, la existencia de una mayor participación ciudadana en la toma de las decisiones. Finalmente, concluye el experto, la transferencia meramente de funciones hace que los procesos de descentralización

no sean útiles y no permitan el desarrollo del verdadero proceso de democracia participativa consagrada en la Constitución de 1991.

En respuesta a las preguntas del panel Nader Orfale (IEU, 2021, min. 1:29:00), retoma tres puntos que ya se han tocado en las anteriores intervenciones. El primero de ellos, se relaciona con el tema de la participación en las transferencias. Así, señala que en 1993 cuando se creó el distrito de Barranquilla, sí se incrementó su porcentaje de participación en las transferencias porque antes del 2001 existían dos sistemas de transferencia: el situado fiscal, que era para los departamentos, y las participaciones municipales, con destino a los municipios. Cuando un municipio pasaba a ser distrito, como lo señala Nader Orfale, este ya no solo participaba de las participaciones municipales, sino del situado fiscal, donde la "torta" ya no se repartía entre 1000 [municipios], sino entre 32 [departamentos]. Por ende, Barranquilla duplicó, o más, su participación en las transferencias una vez convertido en distrito en el año 1993 (en este punto el profesor Bromberg aclara que, en ese entonces, los municipios que se convirtieron en distritos también gozaron de las transferencias municipales, además del 30 % del situado fiscal).

Cuando en el 2001 cambió el sistema de transferencia por el SGP, esa ventaja o aumento de la participación desapareció. Aun así, se quedó en el subconsciente nacional que el municipio, al convertirse en distrito, iba a participar más en las transferencias.

Por otro lado, en relación con el hecho de si se puede hablar de descentralización o no, el experto menciona que si las funciones y recursos transferidos pueden ser manejados de manera autónoma, se podría hablar de una "especie de descentralización". No obstante, técnicamente no es una descentralización porque la localidad no es una entidad territorial o una colectividad territorial, pero sí es una división administrativa. Por ese lado, en opinión del experto, esto sí se podría medir como una descentralización.

Sobre el tema de la región, Nader Orfale señala que la Ley 1962 del 2019¹¹ superó la reglamentación de la creación de las regiones de la Ley 1454 de 2011. Por otro lado, la creación de las regiones en dicha Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial señala que las regiones no podían acceder, ni a los recursos del SGP, ni al presupuesto de la Nación o al sistema de regalías. Por ello, estas quedaban [quedan] sujetas a lo que le pudieran entregar los departamentos de sus ingresos corrientes de libre destinación. El gran salto se dará en la medida en que las regiones puedan ser entidades territoriales, tal como lo estableció el constituyente.

Cali: una breve reflexión sobre la implementación de la categoría de distrito

La nueva denominación le llega a Cali con la Ley 1933 de 2018, que la define como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. En 2018, se creó una gerencia para el Distrito y se buscó el apoyo de la Alianza de Universidades en el suroccidente del país, para trabajar en dos grandes temas de reflexión técnica: uno relacionado con la nueva institucionalidad para la gestión pública local, efectiva y conectada con la ciudadanía en el territorio, y otro relacionado con la propuesta para la división de localidades que contribuya a una mejor organización, participación y expresión institucional.

La premisa que orientó este trabajo, indica la profesora Marcela Falla (IEU, 2021, min. 45:11), consiste en privilegiar, ante todo, un ámbito político administrativo de escala intermedia para la mejor gestión pública del territorio,

en el cumplimiento de alcanzar para sus habitantes los mejores y mayores indicadores de calidad de vida urbana y rural posible. Lo interesante de este proceso, fue haber llegado por caminos distintos a un mismo mapa territorial para la nueva división político-administrativa del Distrito Especial: uno, basado en la definición de escalas geográficas, sociales y territoriales; otro a partir del diseño de un algoritmo genético y otro que priorizó métodos estadísticos.

A su vez, este escenario fue socializado y retroalimentado con una amplia participación ciudadana, tanto urbana como rural. Algunas de las características y conclusiones más importantes de este proceso se detallan en la figura 5.

Reflexiones finales

Como bien se ha mencionado en las dos intervenciones, la Ley 1617, aunque constituye un hito normativo en términos de los incentivos que se generan para la creación de distritos, ya existía en el país—incluso antes de la Constitución— con la posibilidad de crearlos. En este documento, se evidenciaron las falsas expectativas que genera la figura en términos de acceso a mayores recursos para la gestión de sus propias competencias, así como las condiciones subjetivas de ese potencial de convertirse de municipio a distrito.

En las fases que se plantearon en las reflexiones aquí expuestas también se evidenciaron algunos momentos de explosión de emergencia de aprobación y de creación de distritos con una carga burocrática, fiscal y administrativa importante, que conducen a la pregunta sobre ¿si esa carga administrativa, fiscal e incluso política puede llegar a expresarse o a garantizar mejores condiciones de gobierno o buen gobierno? Al respecto, la respuesta es que se requiere mayor investigación específica, que incorpore ejercicios empíricos detallados de las motivaciones, intereses, redes de actores y resultados del proceso en cada municipio.

11 Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.

Figura 5. Resultados y conclusiones-proceso socialización Distrito de Santiago de Cali



Fuente: elaboración propia con base en Falla (IEU, 2021, min. 45:11).

Como se ha observado a lo largo del documento, el análisis sobre los distritos en Colombia necesita superar los mitos relacionados con las ventajas que le supone a un municipio convertirse en distrito. Para ello, se hace necesario una evaluación desde el componente político que revele los alcances de esta figura territorial, e involucre sus limitaciones administrativas, fiscales, etc. Lo anterior, sin perder de vista el rol de las intenciones políticas de los actores nacionales y territoriales en las decisiones de un municipio por configurarse como distrito.

Por último, resulta relevante abordar el estudio de los distritos en Colombia en un contexto escalar en contraste con otras entidades territoriales, esto con la finalidad de precisar roles en la ejecución, distribución de competencias, destinación de recursos, entre otros aspectos.

Resulta también fundamental discutir y profundizar con detalle sobre las condiciones del diseño institucional

en el país, para entender sus alcances en materia de buen gobierno; teniendo en cuenta que la aprobación de normas expresa el balance de poderes existente en la sociedad, pero al mismo tiempo genera unos incentivos que moldean el comportamiento de los actores políticos con efectos sobre el gobierno. Unas y otras se interrelacionan generando resultados, en este caso en el poder local y su alcance sobre el papel de las autoridades gubernamentales en el cumplimiento de los objetivos del aparato de estado en el nivel territorial.

Referencias

Acto Legislativo 2 de 2018. (17 de julio de 2018). Diario Oficial: 50 657.

Acto Legislativo 1 de 2019. (11 de julio de 2019). Diario Oficial: 51 011.

- Acto Legislativo 1 de 2021. (14 de julio de 2021). *Diario Oficial*: 51 735.
- Bromberg, P. (2020). *Las JAL, lo ediles y sus jurisdicciones. Curso para ediles*. (Documento inédito en custodia de la autora). Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. (1991). <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Decreto Ley 1421 de 1993. (22 de julio de 1993). *Diario Oficial*: 40 958.
- Decreto Reglamentario 2388 de 2015 (11 de diciembre de 2015). *Diario Oficial*: 49 723.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Medición del Desempeño Municipal-MDM*. (Informe de resultados MDM, 2020).
- El Nuevo Siglo. (12 de octubre de 2021). ¿Ibagué debe ser Distrito Especial? *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-11-2021-ibague-debe-ser-distrito-especial>
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (29 de junio de 2018). ¿Qué son y para qué existen los distritos en Colombia? <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/que-son-y-para-que-existen-los-distritos-en-colombia#:~:text=Los%20distritos%20son%20entidades%20territoriales,Colombia%20la%20categor%C3%ADa%20de%20distrito>.
- Instituto de Estudios Urbanos (IEU). (25 de noviembre de 2021). Mesa de expertos: oportunidades y restricciones de la creación de Distritos en Colombia [Video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=GpUcMunqt2o>
- Ley 11 de 1986. (17 de enero de 1986). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. *Diario Oficial*: 37 310.
- Ley 136 de 1994. (2 de junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial*: 47 337.
- Ley 489 de 1998. (30 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*: 43 464.
- Ley 617 de 2000. (9 de octubre del 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial*: 44 188.
- Ley 768 de 2002. (7 de agosto de 2002). Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. *Diario Oficial*: 44 893.
- Ley 1454 de 2011. (28 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial*: 48 115.
- Ley 1551 de 2012. (5 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial*: 48 483.
- Ley 1617 de 2013. (5 de febrero de 2013). Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. *Diario Oficial*: 48 695.
- Ley 1766 de 2015. (24 de julio de 2015). Por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha, Capital del departamento de La Guajira. *Diario Oficial*: 49 583.

Ley 1875 de 2017. (27 de diciembre de 2017). Por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompo, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia. Diario Oficial: 50 459.

Ley 1883 de 2018. (24 de enero de 2018). Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia. Diario Oficial: 50 486.

Ley 1933 de 2018. (1 de agosto de 2018). Por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Diario Oficial: 50 672.

Ley 1955 de 2019. (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Diario Oficial: 50 964.

Ley 1962 del 2019. (28 de junio de 2019). Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P. Diario Oficial: 50 998.

Ley 2082 de 2021. (18 de febrero de 2020). Por medio de la cual se crea la categoría municipal de Ciudades Capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial: 51 592.

Instituto de Estudios Urbanos - IEU



✉ ieu_bog@unal.edu.co

🌐 www.institutodeestudiosurbanos.com

🐦 @IEU_UN
@ObservatorioGU

📺 Instituto de Estudios Urbanos

Ciudad Universitaria

**Calle 44 n.º 45 - 67, Unidad Camilo Torres,
bloque C, módulo 6, oficina 702**

Bogotá D.C. - Colombia

Tel: (571) 316 5000

Ext.: 10855 - 10849 - 10854 - 10858

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos.
Calle 44 n.º 55-67, Unidad Camilo Torres. Bloque C.
Módulo 6. Oficina 702
(57+) 3165000 Ext.: 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
deed.es_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)