



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

HONORABLES CONCEJALES
Concejo Distrital de Santiago de Cali

Cordial saludo,

De manera atenta presento a Consideración del Honorable Concejo, el Proyecto de Acuerdo “POR EL CUAL SE DIVIDE EL TERRITORIO DEL DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI EN LOCALIDADES, SE ESTABLECE SU ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, previa la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con ocasión de la promulgación de la Ley 1933 de 2018 “Por medio de cual se categoriza al Municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios”, se modificó la entidad territorial de Santiago de Cali de Municipio a Distrito Especial. Motivo por el cual la Administración Central ha emprendido la labor de estructurar la presente iniciativa acordal a fin de dotar con vigencia material las disposiciones de la antedicha Ley y consolidar el paradigma distrital en nuestra ciudad.

DE MUNICIPIO A DISTRITO: CAMBIO ORGANIZACIONAL PARA EL DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SANTIAGO DE CALI

La distritalización es un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, el cual se debe basar en una estrategia para robustecer las competencias de la entidad territorial y del personal que trabaja en ella para producir soluciones. El mandato principal de convertir al municipio de Santiago de Cali en distrito implica un cambio organizacional mediante la desconcentración y descentralización de su estructura a lo largo y ancho de su jurisdicción. Pero no solo basta con la distribución de funciones entre el nivel central de la administración y las localidades, sino también se hace necesario diseñar e implementar un proceso ordenado y sistemático de fortalecimiento institucional.

El término “capacidades” se asocia con la consolidación de las habilidades del personal y de la gestión organizacional para aprovechar los recursos disponibles de forma efectiva y eficiente con el fin de prestar servicios de calidad orientados a resultados¹. Generar capacidades es un proceso continuo que merece atención en cada uno de los elementos que la constituye, mediante una ruta de trabajo operativa que estructura y prioriza los pasos determinantes para que el distrito especial logre ser una oportunidad de innovación de la administración pública e impacte en el desarrollo integral de Santiago de Cali.

De acuerdo con las experiencias de otros distritos en Colombia, es importante hacer hincapié en dos sentidos: 1) el concepto *capacidad* abarca un conjunto de habilidades individuales y colectivas: saber utilizar conocimientos, aplicar instrumentos para solucionar problemas específicos, movilizar y utilizar económicamente los recursos, y conducir y coordinar un proceso colaborativo con distintos actores y organismos, entidades, etc, y; 2) Es muy difícil fortalecer las capacidades si no se propone un

¹ Zimmermann, Arthur, et al.: Desarrollo de Capacidades. El cambio nunca viene de afuera. Ediciones ABYA-YALA, Quito 2007. p. 15 f.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

cambio para ello. Por eso es necesario establecer un plan de transición basado en un ambiente de aprendizaje organizacional con el fin de empoderar a toda la Alcaldía.

Si bien el gran cambio es el Distrito Especial, hay que plantear pequeños pasos o paquetes de cambio (PC) para llegar a ese punto. El plan de transición es la herramienta básica para estructurar un cambio organizacional. En la medida en que se pueda compartimentar el gran cambio en áreas de menor magnitud, se mejoran las condiciones para conducirlo, advertir riesgos, observar con oportunidad y aprender sobre los síntomas de resistencia al cambio y hacer los ajustes a tiempo.

No existen fórmulas únicas en el cambio organizacional. No obstante, es importante mantener en el radar algunos factores para lograr transformaciones eficaces. Las experiencias señalan, al menos, tres campos de observación para definir paquetes de cambio:

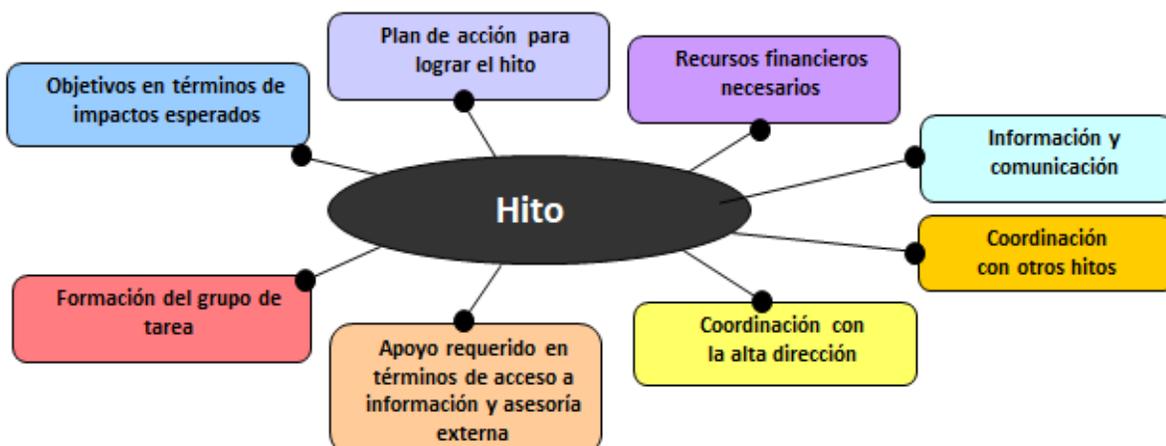
1. Análisis de la dinámica percibida por los actores: Un PC tiene que relacionarse con una dinámica, una reforma, un proceso de transformación ya existente o en camino. En este caso, el cambio consiste en poner en marcha la estructura distrital. No obstante, los actores involucrados en el cambio son quienes interpretan el entorno y sacan conclusiones sobre oportunidades y riesgos. Por lo tanto, el análisis de la situación actual debe partir de los actores, de sus percepciones, aspiraciones y estrategias.

2. Definición del impacto del PC: El proceso de cambio describe las modificaciones centrales que se quieren lograr de manera paulatina. Para su formulación, deben considerarse 4 dimensiones: a. Estrategia y aspectos de gestión; b. Factores de Cooperación, coordinación y articulación con otros actores; c. El talento humano, y; d. Procesos y estructura.

3. Hitos del plan de transición: Un PC no necesita un plan detallado. El cambio no es planificable. Pero sí se puede planear que se produzcan hitos garantizan el camino acertado hacia el cambio. Los hitos señalan si se cumplen con etapas y/o puntos de referencia que indican el avance hacia el cambio.

El plan de transición que quedará incorporado en el acuerdo con normas básicas del distrito especial se basará en el tercer campo de observación: establecer hitos con plazos perentorios con el fin de orientar el proceso de cambio organizacional de la Alcaldía (Ver cuadro 1 en la siguiente página. Una vez quede en firme el acuerdo, cada a cada hito deben asignarse 8 elementos, así:

Los elementos para materializar los hitos del plan de transición





ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Marco conceptual: descentralización y gestión pública

La descentralización administrativa, en especial la territorial, ha sido incorporada por la mayoría de los estados unitarios contemporáneos, debido a los notables beneficios en el avance de la gestión administrativa territorial que hace más eficiente la gobernabilidad, dada la rapidez para la atención de necesidades locales de la población en un determinado espacio geográfico. (Sánchez, 2016).

Conceptualmente, la descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder y responsabilidades en la toma de decisiones desde un nivel central en una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro (DNP, 2002, p.15). Aplicado a organizaciones públicas o privadas, este instrumento busca mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, mientras que, en el ámbito político, el objetivo se centra en la democratización de la gestión local a través de la provisión de espacios de participación.

Existen diferentes formas de descentralización: la descentralización espacial, la descentralización hacia el mercado, la descentralización política y la descentralización administrativa (Cohen y Peterson, 1996, citado por DNP, 2002, p.15), las cuales se describen a continuación:

- La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos a los otros niveles de gobierno para promover la actividad económica e industrial y evitar la concentración de recursos en favor de unos pocos.
- La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre su desarrollo local.
- La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central a los gobiernos territoriales para la provisión de servicios públicos y la realización de obras públicas.

Antecedentes del Proceso de Descentralización en Colombia

El proceso de descentralización del Estado colombiano inició desde la década de los ochenta, combinando un esquema de descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución con la descentralización política.

Definido por la constitución de 1886 como un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, las decisiones debían ser aprobadas por la autoridad inmediatamente superior, de manera que el presidente era el responsable de todos los actos del gobierno. La descentralización administrativa se limitaba a ser territorial en la medida en que el poder ejecutivo ejercía autoridad sobre funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, como el cobro de impuestos, por ejemplo. (DNP, 2002).

Este esquema básico de descentralización se mantuvo durante la mayor parte del Siglo XX, y posteriormente comenzó su evolución. Con la Constitución del año 1968, se hicieron reformas a este esquema, dentro de las cuales se resalta la inclusión del término descentralización técnica o por servicios. Esta reforma en específico, ayudó a fortalecer la presencia legal de empresas públicas bajo tres categorías jurídicas que variaban según el grado de participación del gobierno: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades mixtas.

Posteriormente, gracias a la Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Wiesner de 1981, se agregaron a los términos de descentralización administrativa y técnica, la discusión sobre la descentralización fiscal, el desarrollo municipal, la eficiencia del



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. La autonomía tributaria de las entidades territoriales llegó a través de la Ley 14 de 1983, al mismo tiempo que se modernizaron y ampliaron las bases gravables, especialmente la predial. Así mismo, con el Acto Legislativo Número 1 de 1986, se reformó la Constitución para permitir la elección de popular de alcaldes a partir de 1988.

De esta manera, a finales de la década de los ochenta se había iniciado un proceso que involucra una serie de acciones en materia de descentralización; sin embargo, aún contaba con dificultades para articularse y sumarse a los esfuerzos políticos, administrativos, institucionales y fiscales. La necesidad de ordenar este proceso para hacer frente a los desafíos del Estado motivó la presión popular en favor de una nueva constitución en 1991 (DNP, 2002, p.35). Con la nueva Constitución se aceleró el proceso de descentralización en el país y se adoptó una nueva estructura que transfiere responsabilidades, recursos o autoridad a los niveles más altos o más bajos del gobierno (Universidad del Norte, s.f.).

Con la constitución de 1991, las entidades territoriales pasaron de departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos a departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; a su vez, definió como divisiones territoriales las provincias, regiones, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.

Bajo la nueva organización, el país ahora cuenta con 32 departamentos con funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución; 4 Distritos (Distrito capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta y Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla), encargados de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios; y territorios indígenas conformados por sus territorios de resguardos, territorios tradicionales y los que constituyen su hábitat, que tienen un régimen especial de acuerdo a sus formas de organización social, costumbres y tradiciones (DNP, 2002, p.34).

En Colombia, la descentralización se maneja desde la Nación hacia las entidades territoriales, propiciando autonomía para la gestión de sus intereses en el marco de la Ley, otorgando así los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias
- Ejercer las competencias que les correspondan
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- Participar en rentas nacionales

La materialización de la descentralización en el Estado Colombiano ha ido de la mano con la puesta en marcha de una serie de medidas que favorecen la descentralización administrativa y política y, en algunos casos, la descentralización hacia el mercado. La distribución de funciones entre los niveles de gobierno, la asignación de recursos, la distribución de poder político y asignación de responsabilidades por la gestión, el control y evaluación, la capacidad de gestión y la asistencia técnica y de coordinación, son algunas de estas medidas (DNP, 2002).

La creación de Distritos como entidades territoriales en algunas ciudades, dio paso a un proceso de descentralización a una escala más baja: la local. La descentralización interna se erige con el objetivo de mejorar la administración y las competencias de los gobiernos locales, un proceso que, aunque lento, ha favorecido las ciudades, adaptándose al contexto de cada una. (Universidad del Norte, s.f.).

La descentralización, además, trajo consigo una redistribución del poder y dotó de mayor autonomía a los territorios; sin embargo, el surgimiento de grandes urbes ha afectado la forma en la cual el Estado llega a escalas más locales. Por ello, a través de



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

procesos descentralizadores se les ha otorgado a algunas entidades territoriales competencias para subdividir sus territorios y asignar autoridades diferentes a los alcaldes y concejos.

Con la Ley 1617 de 2013 se establecen nuevas reglas que ayudan a configurar la descentralización interterritorial y les brinda atribuciones directas a las juntas administradoras locales, asignando competencias más específicas y dándoles un papel más importante dentro de los Distritos.

La descentralización administrativa se manifiesta a partir de la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales bajo los siguientes criterios generales:

- ✓ La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
- ✓ El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo.
- ✓ En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.
- ✓ No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de recursos necesarios para su atención.

Por último, la dimensión fiscal de la descentralización otorga a las Juntas Administradoras Locales la capacidad de contar con los recursos necesarios para invertir en proyectos a través del Fondo de Desarrollo Local, el cual tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica y cuyo ordenador del gasto será el Alcalde Local.

De esta manera, la descentralización a esta escala permite un mayor nivel de autonomía al contar con recursos, responsabilidades y autoridades propias que juegan un papel importante en la resolución de necesidades de la población de cada localidad.

FUNDAMENTOS DE DERECHO - DISTRITOS EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991 en su artículo 286 confirió la categoría de entidad territorial a los Distritos, mantuvo el régimen y carácter de Cartagena de Indias y Santa Marta (Art. 328) y ratificó la ciudad de Bogotá como la Capital de la República, pasando de ser Distrito Especial a Distrito Capital (Arts. 322 a 327). Así, con la nueva categorización como entidad territorial, los Distritos adquirieron autonomía y descentralización en su gestión, teniendo como derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias
2. Ejercer las competencias que les correspondan
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
4. Participar en las rentas nacionales (Artículo 287 de la CN/91).

Este reconocimiento a la autonomía de las entidades territoriales estaba armonizado con el modelo descentralizado acogido por la Constitución Política, y con criterios de eficiencia fiscal y administrativa, que se veían reflejados en un traslado de competencias y recursos desde los niveles superiores de gobierno hacia los inferiores. Para este fin, la ley dotó a las Entidades de los instrumentos necesarios para dirigir apropiadamente su territorio, incluyendo herramientas de organización que les permitiría ejercer de manera efectiva la función administrativa, mediante los criterios de descentralización, delegación y desconcentración, instituidos en el Artículo 209 de la Carta Magna.

Cabe resaltar que, conforme a la Constitución en su Artículo 311, la organización del



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

desarrollo del territorio más que un asunto optativo, se convirtió en un deber de los municipios (y de los Distritos como municipios con régimen especial), al ser la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Para el año 1994 la Ley Orgánica de Planes de Desarrollo (Ley 152, 1994), señaló que, en materia de la organización del territorio, el Gobierno Nacional y los departamentos tendrían la obligación de brindar las orientaciones y el apoyo técnico necesario para que los municipios y distritos elaborarán sus respectivos planes de ordenamiento territorial. Fue así como la Ley 388 de 1997, atendiendo las disposiciones de la Ley 152 de 1994, estableció mecanismos para que, en el ejercicio de su autonomía, los municipios y distritos puedan “**promover el ordenamiento de su territorio**, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes” (Art. 2 de la Ley 388 de 1997) (Negrilla fuera del texto original). Así, definió el ordenamiento del territorio municipal y distrital como: “(...) un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Art. 5 de la Ley 388 de 1997) confiriendo así, al Distrito Capital y a los Distritos Especiales, diversos instrumentos normativos para la planificación e intervención del territorio.

El Decreto 879 de 1998 “Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial”, en concordancia con la Ley 388 de 1997, estableció en su Artículo 4 que en los procesos de formulación y ejecución del ordenamiento territorial “(...) las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones”; convirtiendo en un asunto preceptivo la acción de involucrar dentro de las acciones que concurren en la planificación del territorio, las apreciaciones de los diferentes actores involucrados en él.

En el año 2001, mediante la promulgación de la Ley 715 que crearía el Sistema General de Participaciones (SGP), se determinaron los recursos y competencias que tenían las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios- para organizar, principalmente, la prestación de los servicios de educación y salud (Ley 715 de 2001). En esta ley, se realizaron asignaciones especiales al Distrito Capital considerando la particularidad de su naturaleza.

En el año 2002 es expedido el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal, de los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena de Indias (Ley 768 de 2002), cuyo objeto era dotar “(...) de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo (...)” (Artículo 1 de la Ley 768 de 2002). En este estatuto, en torno a la organización política y administrativa de los distritos en cuestión, se menciona que: “Los distritos especiales que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en máximo 3 localidades, definidas como divisiones administrativas **con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.**” (Artículo 3 de la Ley 768 de 2002) (Negrilla fuera del texto original).

El 6 de julio de 2007, se categoriza las ciudades de Buenaventura y Tumaco como Distritos Especiales, Industriales, portuarios, biodiversos y Ecoturísticos, la ciudad de Popayán como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario, la ciudad de Tunja como Distrito Histórico y Cultural, el municipio de Turbo como Distrito Especial y la ciudad de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo y Turístico (Acto Legislativo No. 2, 2007). No obstante, en el año 2009 la Corte Constitucional declaró la inexecutable los Distritos Especiales de Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta, debido al desconocimiento del principio de consecutividad y de identidad relativa en trámite legislativo (Sentencia C-033, 2009).

Posteriormente es expedida la Ley 1454 de 2011 la cual, con el fin de dictar normas



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

orgánicas para el ordenamiento del territorio, estableció los principios rectores del Ordenamiento Territorial, definió un marco institucional e instrumentos fundamentales para el proceso de desarrollo territorial, determinó las competencias en esta materia tanto de la Nación, como de los departamentos, Distritos y municipios, y estableció normas generales para la organización territorial. De acuerdo con este documento, la finalidad del ordenamiento territorial es promover la capacidad de las entidades e instancias de integración territorial, de **descentralizar, planear, gestionar y administrar sus propios intereses**, y fomentar el **traslado de competencias y decisiones** de los órganos centrales hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos (Ley 1454 de 2011).

Así, esta ley introduce como norma en materia de ordenamiento para todos los distritos, la división del territorio distrital en localidades “(...) **de acuerdo a las características sociales de sus habitantes** (...)” (Artículo 29 Ley 1454 de 2011) (Negrilla fuera del texto original), y la atribución de competencias y funciones administrativas, al tiempo que abre la posibilidad para que se constituyan como áreas metropolitanas “(...) siempre que existan unas 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 (...)” (Artículo 29 Ley 1424 de 2011).

En el año 2013 es expedido el Régimen para los Distritos Especiales, el cual contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos, definiéndolos como entidades territoriales organizadas, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual gozan de facultades especiales diferentes a las de los demás municipios del país (Ley 1617, 2013). De acuerdo con el Artículo 8 de dicha Ley, se establece como condiciones para la formación de nuevos distritos en el país, que los municipios cuenten por lo menos con seiscientos mil habitantes, o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

Adicionalmente, se necesita obtener concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente. Además, se debe contar con el concepto previo y favorable de los respectivos concejos municipales.

En términos de la organización político administrativa de los Distritos, la Ley 1617 de 2013 retoma lo contemplado para el Distrito Capital en el Artículo 322 de la Constitución de 1991, y para los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena en el Artículo 3 de la Ley 768 de 2002, estipulando que “Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico” (Artículo 34 Ley 1617 de 2013). De igual forma, recoge los criterios definidos por el Decreto 1421 de 1993 que dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y determina que el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, **señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas**, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento, teniendo en cuenta: “(...) 1. La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, y 2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.” (Artículo 37 Ley 1617 de 2013).

Como se puede apreciar, la Ley 1617 de 2013 enfatiza la importancia de las variables de cobertura de servicios básicos, y la relevancia de la homogeneidad geográfica, social, cultural y económica para la definición de las localidades. Así, expresa como propósitos de dicha división político administrativa de los Distritos Especiales en localidades, garantizar: que las comunidades que residan en ellas se organicen, se



ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

expresen institucionalmente y que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida; que exista participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades; que a las localidades se les pueda asignar algunas funciones, como la construcción de las obras y la prestación de los servicios; que las localidades se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios; y que haya un adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas (Artículo 35 Ley 1617 de 2013).

De este recorrido normativo en torno a las posibilidades de división política administrativa que tiene Santiago de Cali como Distrito Especial, puede concluirse que la aplicación del modelo de planeación territorial basada en los principios de autonomía y descentralización que vienen del Gobierno Central, le confiere, como entidad territorial de orden distrital, instrumentos de administración y financiación que pueden potenciar la eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, en su nueva calificación como “municipio especial”.

Posterior a la expedición de la Ley 1617 de 2013, se otorgó la categoría de Distritos Especiales a Riohacha como Distrito Especial, Turístico y Cultural (Ley 1766 de 2015), a Santa Rosa de Mompox como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia (Ley 1875 de 2017), a Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico (Acto legislativo No. 2 de 2018), y, recientemente, a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios (Ley 1933 de 2018).

Cabe resaltar que sobreponiendo lo dispuesto en el párrafo transitorio del Artículo 37 de la Ley 1617 de 2013, el cual hacía referencia a un plazo de 12 meses para las administraciones distritales de Buenaventura y Santa Marta en la definición de la denominación, límites y atribuciones administrativas de las localidades, así como las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento; se replica el plazo establecido en los distritos especiales categorizados con posterioridad a la expedición de la Ley, como es el caso de Santiago de Cali, para la presentación ante el Concejo de la propuesta de delimitación de las localidades que determinarán la nueva división territorial distrital.

DIVISIÓN DEL DISTRITO: ESCENARIOS DE DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

El Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Gobierno desde donde se gerencia el Proyecto “Cali Distrito” y la “Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad”, trabajaron en la construcción de una propuesta de delimitación de localidades como producto de lo ordenado en la Ley 1933 de 2018, conforme a la cual el Distrito Especial debe acogerse al régimen normativo contenido en la Ley 1617 de 2013.

En el marco de este proceso se adelantaron ejercicios técnicos desde finales de 2018 con el fin de proponer una división territorial acorde con las condiciones y necesidades de la ciudad y acatando los criterios legales para su definición. Para ello, los escenarios de participación y concertación consistieron en lo siguiente:

- ✓ Mesas de trabajo con entidades y grupos de interés
- ✓ Talleres de participación ciudadana con líderes comunitarios, sectores y comunidad en general
- ✓ Realización de grupos focales con actores de la zona rural y periurbana
- ✓ Recepción de propuestas a través de radicación física en la ventanilla única de atención al ciudadano



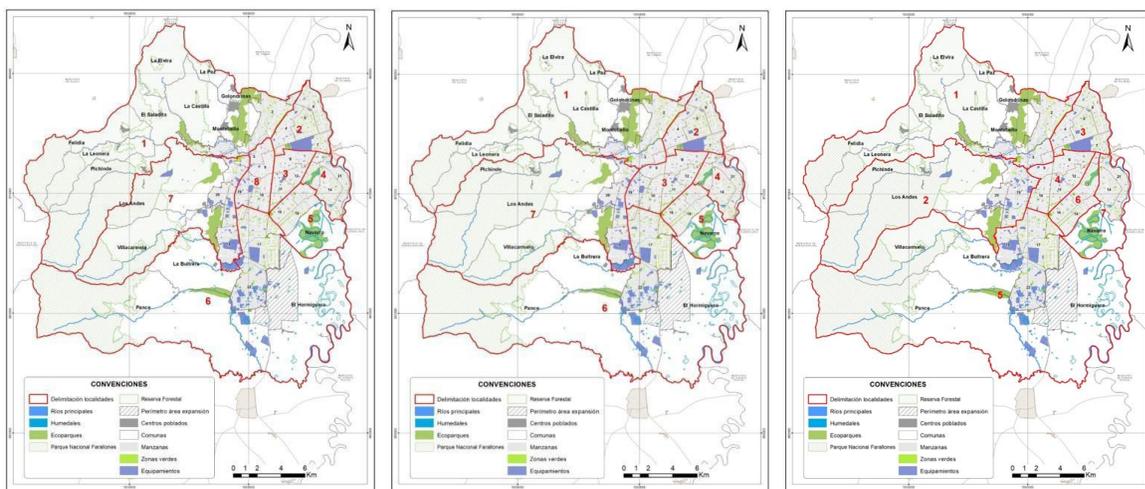
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI



En consecuencia, se partió de criterios como la articulación de los escenarios con la visión prospectiva del Acuerdo 0373 de 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali y sus instrumentos complementarios; la integración de los barrios y las veredas como las unidades básicas para hacer el ejercicio; el reconocimiento de las dinámicas urbanas, rurales y urbano rurales; la apuesta por conformar un territorio policéntrico que permita la desconcentración de los servicios y el empleo; la construcción de escenarios bajo un principio de racionalidad administrativa y fiscal; la distribución poblacional balanceada como mecanismo para el logro de buenos indicadores de gestión; el reconocimiento de las características sociales de la población; la valoración de los servicios ecosistémicos y la conformación de territorios múltiples que permitan la convivencia de población con diferentes condiciones socioeconómicas en ámbitos con oferta diferenciada de servicios sociales e infraestructura pública.

A partir de estos criterios, de las observaciones recogidas en las diferentes mesas de trabajo donde se expusieron los ejercicios iniciales realizados por el Departamento Administrativo de Planeación, y de un trabajo mancomunado con la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional: Universidad ICESI y Universidad San Buenaventura, se construyeron tres escenarios de delimitación de localidades.

Escenarios para la estrategia de participación ciudadana



Fuente: DAPM y Alianza de Universidades para el desarrollo urbano y regional: Universidad ICESI y Universidad San Buenaventura

Estos escenarios fueron la base para el despliegue de una metodología de participación ciudadana que se puso en marcha en abril de 2019, con el acompañamiento de la Universidad del Valle como facilitadora del proceso.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Las observaciones y recomendaciones recogidas en el proceso de participación ciudadana y en diferentes canales dispuestos por la Alcaldía para la recepción de propuestas, fueron la base para la construcción de un escenario concertado que recoge importantes aportes recibidos, cumpliendo con las directrices señaladas en la Ley. Este proceso fue también útil para decantar los criterios puestos en consideración por la Alcaldía, llegando a consolidar un soporte conceptual sólido y coherente con el marco normativo y con las particularidades propias del territorio de Santiago de Cali.

Principios, marco legal, criterios y visión prospectiva

Como primer ejercicio, para la delimitación del escenario concertado se hizo una revisión de la retroalimentación sobre los criterios de delimitación puestos en consideración en los talleres de participación ciudadana y grupos focales. En estos se señaló muy oportunamente la inclusión de instrumentos de gestión ambiental como un aspecto clave a tener en cuenta en la delimitación de las localidades. Igualmente se hizo hincapié en que a pesar de que la Ley 1617 de 2013 se señalaba que para realizar este ejercicio se debía tener en cuenta la dimensión cultural, esta no era muy visible en los ejercicios presentados.

Por otra parte, otro de los grandes aportes en los talleres de participación ciudadana y grupos focales fue el de incluir las cuencas como criterio para la delimitación de las localidades, sin embargo, no vistas solamente desde su dimensión ambiental, sino también desde su función socioeconómica. Es aquí cuando toma fuerza el concepto de cuenca funcional para la afinación del escenario concertado.

Así mismo, se hace una clasificación más detallada de ese listado de criterios, distinguiendo el carácter de cada uno de los postulados allí incluidos, lo cual es muy importante para guiar el ejercicio final. En este orden de idea se diferencia del listado inicial aquellos elementos que corresponden a “principios orientadores”, entendiendo como principio la “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia” (RAE 2019).

Igualmente se reconoce que algunos de los “criterios” corresponden con un marco legal que es determinante en la delimitación de las localidades, y que no puede ser desconocido en el ejercicio. También se decantan los postulados que realmente corresponden con criterios de delimitación, entendidos como aquellos aspectos que orientaron el discernimiento de las variables para comprender el territorio de Santiago de Cali y proceder a reconocer las similitudes y diferencias de las diferentes zonas que lo componen.

Por último, se señalan los fines, los elementos que, si bien no corresponden con la realidad del territorio hoy, si representan esa visión prospectiva que debe contribuir a alcanzar el ejercicio de administrar a Santiago de Cali de manera diferente.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Principios, marco legal, criterios y visión prospectiva

Principios orientadores	Marco legal	Criterios delimitación	Visión prospectiva (Fines)
Racionalidad administrativa y fiscal: las localidades deben facilitar la coordinación de todas las dependencias de la Alcaldía y el modelo debe ser financiable (sostenible) en el largo plazo. Bastantes localidades aumentan riesgos de descoordinación y disparan los costos de funcionamiento.	Instrumentos de ordenamiento, planeación y de gestión ambiental, rural y urbana son determinantes en la delimitación de las localidades.	Barrios y veredas como unidades espaciales básicas. Los barrios y veredas serán puntos de referencia importantes para integrar localidades.	Distrito policéntrico: la integración de localidades buscará facilitar la generación de nuevos “centros” y la disminución de la “concentración de servicios en el centro tradicional”, así como generar un equilibrio en la oferta de infraestructuras: servicios públicos, equipamientos, espacio público, vías.
Distribución poblacional balanceada: se busca integrar localidades similares en cuanto a su tamaño poblacional para gobernar de forma eficiente.	Homogeneidad relativa: en cumplimiento de la Ley 1617 de 2013, las localidades deben delimitarse teniendo en cuenta la homogeneidad relativa desde el punto de vista social, económico, geográfico y cultural.	Características sociales, económicas y culturales de la población: la delimitación se hace de acuerdo con las características sociales, económicas y culturales de la población.	Territorios integrados: cada una de las localidades buscará integrar población con condiciones sociales, económicas y culturales diversas, permitiendo el encuentro ciudadano para que se conviertan en escenarios de inclusión y representación de diferentes miradas sobre el territorio.
		Cuencas y subcuencas funcionales: las cuencas y subcuencas funcionales permiten una lectura socioambiental del territorio para la delimitación de las localidades.	
		Provisión de servicios ecosistémicos: para la delimitación de las localidades se debe asegurar la provisión de servicios ecosistémicos en cada territorio: apoyo, abastecimiento y regulación.	



ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI

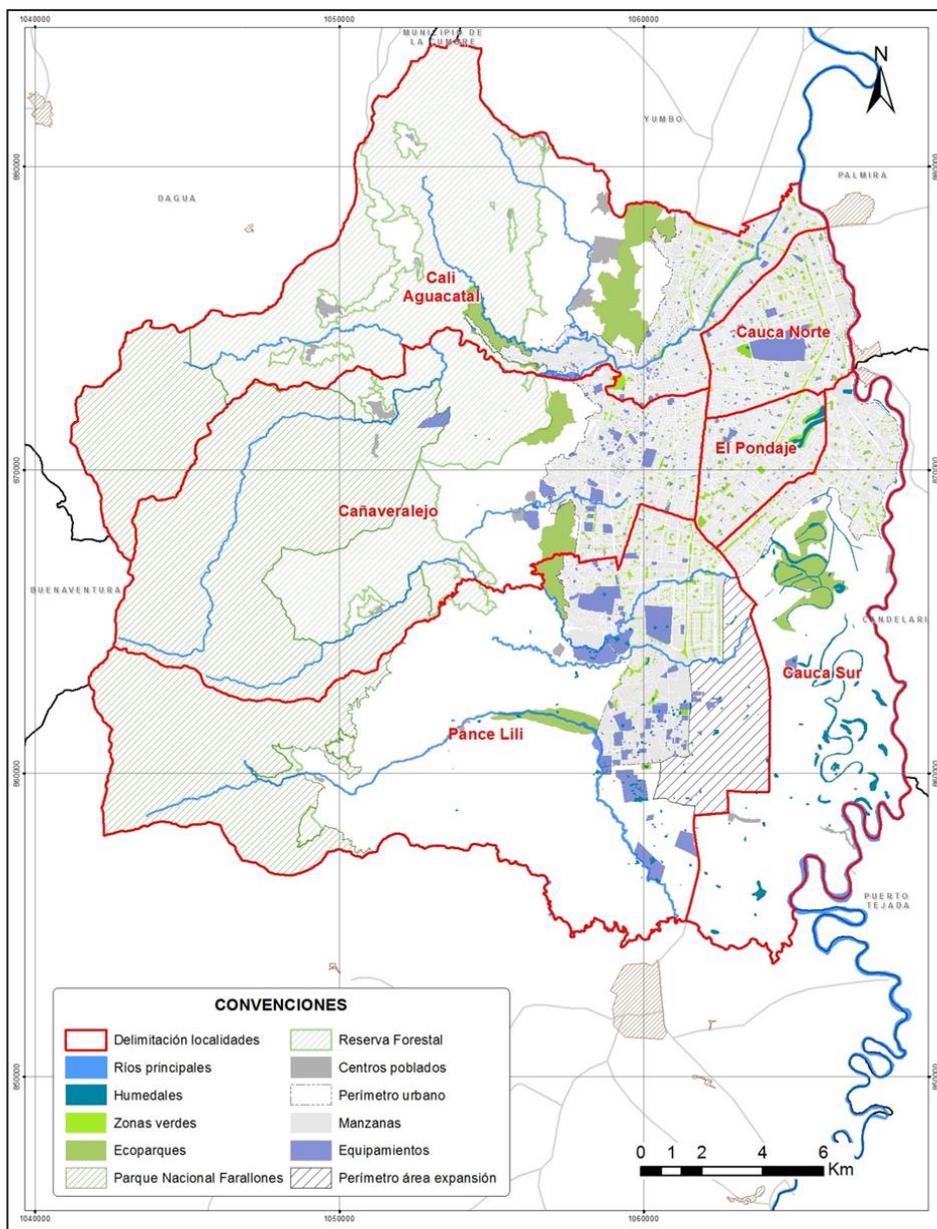
		<p>Dinámicas ciudad-ciudad, dinámicas campo-campo, y dinámicas ciudad-campo: las dinámicas entre barrios, las dinámicas funcionales rurales y las interacciones urbano-rurales determinarán la integración de localidades.</p>	
--	--	--	--

Fuente: DAPM 2019, con aportes de los procesos de participación ciudadana, la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, DAGMA, Fundación Ríos y Ciudades y Propacífico

Número y denominación de las localidades propuestas

El escenario concertado consiste en seis localidades, cuatro urbano-rurales y dos urbanas, denominadas Cali-Aguacatal, Cauca Norte, El Pondaje, Cauca Sur, Pance Lili y Cañaveralejo, cuyos límites se muestran en el siguiente mapa.

Localidades Escenario concertado



Fuente: DAPM 2019, con aportes de los procesos de participación ciudadana, la Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y Regional con Equidad, DAGMA y Fundación Ríos y Ciudades



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

La toponimia de las localidades que componen al distrito está basada en elementos que recojan el sentir de la comunidad sobre sus espacios de vida y que a la vez permitan consolidar una visión de futuro compartido. Es así que los nombres de las localidades se fundamentan en algunas de sus fuentes hídricas, como testigos de las interdependencias entre lo urbano y lo rural, como fuente básica de vida, como elementos que nos conectan con la base ecosistémica.

Así, Cali Aguacatal, usa el nombre de los dos ríos que atraviesan la localidad y que han modelado el trazado urbano de la ciudad desde sus inicios en la zona noroccidental.

Cauca Norte, busca que Santiago de Cali se vuelque nuevamente al río Cauca como su principal fuente de agua, a manera de elemento geográfico que configura el paisaje de la ciudad y que la conecta con su entorno regional.

El Pondaje evoca los humedales presentes en esta zona, que tienen gran potencial ambiental y de recreación, para el mejoramiento de la calidad de vida en esta zona. Cauca Sur, nuevamente es una apuesta por reconocer el río Cauca como elemento vital para el futuro de Santiago de Cali.

Cañaveralejo, evoca una de las fuentes hídricas más impactadas por la acción humana en Santiago de Cali, razón por la cual este nombre busca ponerlo en valor apuntando a su recuperación.

Pance Lili, son ríos que atraviesan la localidad, parte importante de la memoria cultural y ambiental del territorio de Santiago de Cali.

El soporte del trabajo realizado para la delimitación de las localidades se amplía en el Documento técnico de Soporte construido por el Departamento Administrativo de Planeación, el cual se anexa a la presente iniciativa.

Límites de las localidades

Localidad	Límite	Descripción
Cali- Aguacatal	NORTE	Límite del Distrito de Santiago de Cali con los municipios de Yumbo y La Cumbre.
	ORIENTE	Río Cauca desde la desembocadura del río Cali aguas abajo hasta encontrar el Puente Paso del Comercio (carrera 1), desde el Puente Paso del Comercio siguiendo por la carrera 1 de Oriente a Occidente hasta encontrar la vía férrea, desde la intersección de la vía férrea con la carrera 1 en sentido Norte - Sur hasta encontrar la carrera 15.
	SUR	Carrera 15 desde la intersección con la vía férrea siguiendo en sentido Oriente Occidente hasta la calle 5, siguiendo por la calle 5 en sentido Norte - Sur hasta la carrera 23, siguiendo por la carrera 23 en sentido Oriente Occidente hasta la calle 1A, siguiendo por la calle 1A en sentido Sur Norte hasta la carrera 22A, siguiendo por la carrera 22A en sentido Oriente - Occidente hasta la calle 4 Oeste, siguiendo por la calle 4 Oeste hasta la carrera 24C, siguiendo por la carrera 24C en sentido Oriente - Occidente hasta la



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

		<p>calle 10 Oeste, siguiendo por la avenida circunvalar en sentido Sur-Norte a encontrar la avenida Belalcázar (carrera 2), siguiendo por la avenida Benalcázar (carrera 2) hasta la calle 7 Oeste, siguiendo por la calle 7 Oeste hasta la carrera 2, por la carrera 2 de Oriente a Occidente hasta la calle 11 Oeste, por la Calle 11 Oeste en sentido Norte-Sur a encontrar la carrera 2A, por la carrera 2A en sentido Oriente-Occidente hasta encontrar la carrera 2B, siguiendo por la carrera 2B en sentido Oriente-Occidente hasta encontrar la carrera 1, siguiendo por la carrera 1 en sentido Oriente-Occidente hasta la intersección con la carrera 4, desde un punto de coordenadas planas Este 1059233,32 Norte 873148,55 (OBJ19892) en la intersección de la carrera 1 con la carrera 4 se sigue por una línea recta en sentido Oriente a Occidente hasta la vía que conduce al sector Pilas del Cabuyal, desde un punto de coordenadas planas Este 1058000,31 Norte 873046,6398 (OBJ 20049) de la intersección de la línea imaginaria con la vía que conduce al sector Pilas del Cabuyal en línea recta en sentido Sur-Norte a intersectarse con el río Cali, por el río Cali aguas abajo hasta la divisoria de aguas de los afluentes de los ríos Cali y Pichindé en un punto de coordenadas planas Este 1052084,22 Norte 874084,56 (OBJ 20564), por Este 1052131,85 Norte 873413,05 (OBJ 20583), de este punto en sentido Norte-Sur por la cuchilla la Cajita hasta el cerro la Cajita, de este punto por la divisoria de aguas de los afluentes de los ríos Felidia y Pichindé hasta el límite del Distrito de Santiago de Cali.</p>
	OCCIDENTE	Límite del Distrito de Santiago de Cali con Municipio de Dagua y el Distrito de Buenaventura
Cauca-Norte	NORTE	Carrera Primera desde la vía férrea hasta el río Cauca (Paso del Comercio).
	ORIENTE	Río Cauca desde la intersección con el puente Paso del Comercio (carrera 1) aguas abajo hasta la intersección con el antiguo cauce del caño Cauquita.
	SUR	Antiguo cauce del caño Cauquita hasta encontrar la la carrera 11, siguiendo por la carrera 11 en sentido Oriente-Occidente hasta encontrar la calle 75, siguiendo por la calle 75 en sentido Norte-Sur hasta la carrera 19, siguiendo por la carrera 19 en sentido Oriente-Occidente hasta la calle 73 (avenida ciudad de Cali), siguiendo por la calle 73 (avenida ciudad de Cali) en sentido Norte-Sur hasta el canal autopista 1, siguiendo por el canal autopista 1 en sentido Oriente-



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

		Occidente hasta la carrera 15, siguiendo por la carrera 15 en sentido Oriente-Occidente hasta la Autopista del Sur (carrera 23), siguiendo por la carrera 23 en sentido Oriente-Occidente hasta la intersección con la vía férrea..
	OCCIDENTE	Vía férrea desde la carrera 1 hasta la carrera 15.
El Pondaje	NORTE	Autopista del Sur (carrera 23) desde la intersección con la vía férrea hasta la calle 70, desde este punto siguiendo por la carrera 15 hasta el canal autopista 1, siguiendo por el canal autopista 1 hasta la intersección con la calle 73 (avenida ciudad de Cali), siguiendo por la calle 73 en sentido Sur-Norte hasta encontrar la carrera 19, siguiendo por la carrera 19 en sentido Occidente-Oriente hasta encontrar la calle 75, siguiendo por la calle 75 hasta encontrar la carrera 11, siguiendo por la carrera 11 hasta encontrar el antiguo cauce caño Cauquita siguiendo por dicho cauce a su desembocadura al río Cauca.
	ORIENTE	Calle 73 (Avenida Ciudad de Cali), canal oriental superior, canal calle 48 hasta el canal interceptor sur (carrera 50).
	SUR	Canal interceptor sur (carrera 50) desde la intersección con la calle 36 (autopista Oriental) hasta la intersección con la calle 48.
	OCCIDENTE	Vía férrea desde el canal interceptor sur (carrera 50) hasta la carrera 23, autopista del Sur.
Cauca-Sur	NORTE	Antiguo cauce caño Cauquita hasta encontrar la carrera 11, siguiendo por la carrera 11 hasta la calle 75, siguiendo por la calle 75 hasta la carrera 19, siguiendo por la carrera 19 hasta la calle 73 (avenida ciudad de Cali).
	ORIENTE	Río Cauca aguas arriba hasta la desembocadura del río Jamundí
	SUR	Río Jamundí aguas arriba desde la desembocadura en el río Cauca hasta la calle 36 (autopista Cali-Jamundí).
	OCCIDENTE	Vía Cali-Jamundí (calle 36) desde el río Jamundí hasta la carrera 143 (avenida el Hormiguero),siguiendo por la calle 48 (proyectada) hasta la carrera 134 (proyectada), siguiendo por la carrera 134 (proyectada) hasta la calle 61 (proyectada), siguiendo por la calle 61 (proyectada) hasta el río Lili, siguiendo por el río Lili aguas abajo hasta el canal interceptor sur (carrera 50), siguiendo



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

		por el canal interceptor sur (carrera 50) aguas arriba hasta la calle 48, siguiendo por la calle 48 (canal oriental superior) hasta la calle 73, siguiendo por la calle 73 (avenida ciudad de Cali) hasta la carrera 19.
Pance-Lili	NORTE	Desde límite del Distrito de Santiago de Cali con el Distrito de Buenaventura, bordeando la cima de la divisoria de aguas de los afluentes del río Pance (cuchilla de Cominales), Alto de Las Iglesias, siguiendo por la divisoria de agua de los afluentes de los ríos Meléndez y Lili hasta un punto de coordenadas planas cartesianas Este 1051377,74 Norte 863879,7898 (OBJ 8134), desde este punto siguiendo por un afluente del río Meléndez que bordea la vereda El Rosario hasta el río Meléndez, siguiendo por el río Meléndez aguas abajo hasta un punto de coordenadas planas cartesianas Este 1056671,99 Norte 866124,8019 (OBJ 9213), de este punto siguiendo por una línea imaginaria que bordea el costado Occidental del ecoparque la Bandera en sentido Sur-Norte hasta encontrar la quebrada La Guillermina, siguiendo por quebrada la Guillermina aguas abajo hasta encontrar la carrera 67, siguiendo por la carrera 67 en sentido Occidente-Oriente hasta la calle 1 (avenida Circunvalar) siguiendo por la calle 1 en sentido Norte-Sur hasta encontrar la carrera 70, siguiendo por la carrera 70 hasta la calle 5, siguiendo por la calle 5 hasta intersectarse con la calle 10, siguiendo por la calle 10 hasta la carrera 50, siguiendo por la carrera 50 hasta la intersección con la vía férrea.
	ORIENTE	Desde la intersección del canal interceptor sur con la vía férrea siguiendo aguas abajo hasta la interacción con el río Lili, siguiendo por el río Lili aguas arriba hasta la intersección con la calle 61 (proyectada), siguiendo por la calle 61 (proyectada) en sentido Sur – Norte hasta la intersección con la carrera 134, siguiendo por la carrera 134 en sentido Oriente-Occidente hasta la intersección con la calle 48, siguiendo por la calle 48 en sentido Norte-Sur hasta la intersección con la carrera 143, siguiendo por la carrera 143 hasta la intersección con la calle 36 (vía Cali-Jamundí).
	SUR	Río Jamundí desde la intersección con la calle 36 (vía Cali-Jamundí) aguas arriba hasta la desembocadura de la quebrada Chontaduro, aguas arriba por la quebrada Chontaduro hasta el cerro Toca Nubes donde inicia el contrafuerte de la cordillera Occidental, la cima de este contrafuerte hasta su nudo de unión con la cordillera.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

	OCCIDENTE	La cima de la cordillera Occidental desde el nudo de unión del contrafuerte hasta la intersección con la divisoria de aguas de las cuencas de los ríos Pance y Pichindè
Cañaveralejo	NORTE	Límite norte de los corregimientos de Pichindé y Los Andes hasta el perímetro urbano, bordeando el límite sur de los barrios Santa Teresita, San Antonio, Navarro La Chanca y Libertadores; calle 5 desde carrera 23 hasta la carrera 22; carrera 15 desde calle 5 hasta la vía férrea.
	ORIENTE	La vía férrea desde carrera 15 hasta carrera 50
	SUR	Carrera 50 desde vía férrea hasta la Autopista Sur; Autopista Sur desde carrera 50 hasta intersección calle 5; calle 5 desde la intersección de la Autopista Sur hasta carrera 70; siguiendo el borde del límite sur de los barrios Los Chorros y Caldas hasta la avenida Circunvalar; bordeando la quebrada la Guillermina el límite del ecoparque Cerro de La Bandera, bordeando el Ecoparque Cerro de La Bandera hasta el río Meléndez; siguiendo por el límite norte de las veredas Buitrera cabecera y El Rosario y el Otoño; siguiendo por el límite norte del corregimiento de Pance hasta el perímetro de Santiago de Cali.
	OCCIDENTE	Límite de Santiago de Cali con el Distrito de Buenaventura

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Como se mencionó anteriormente, la distritalización debe verse como un proceso de cambio organizacional. Por lo tanto, es esencial establecer unos hitos para cumplir con el tránsito de municipio a distrito. En ese sentido, el proyecto de acuerdo que la Alcaldía de Cali ha puesto a consideración del Concejo contiene dos elementos centrales: el qué (marco normativo: número de localidades y la distribución de tareas), y; el cómo (plan de transición), el cual establece los pasos para hacer posible el cambio esperado. Una serie de hitos claros y concretos que deben cumplirse desde la aprobación del proyecto de acuerdo para lograr la exitosa transformación de la administración pública.

Al entrar en vigencia el presente proyecto de acuerdo y en la medida en que se cumplan cada uno de los hitos planteados en el plan de transición, el Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali entrará en funcionamiento en un 100% en enero de 2028. La transición es el periodo de alistamiento institucional durante el cual se deben dar los pasos determinantes para estructurar y lograr el cambio organizacional de gran envergadura del distrito especial. Por consiguiente, el plan de acción, que es parte integral del acuerdo, traza el camino responsable, ordenado y sistemático de fortalecimiento institucional de mediano y largo plazo que garantice la eficacia y la eficiencia en la gestión.

El proceso de preparación inicia tan pronto sea sancionado el Acuerdo en 2019 y culmina en enero de 2028. De esta manera los efectos presupuestales de la transformación en Distrito Especial no resultarán regresivos desde el punto de vista de



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

la sostenibilidad fiscal y del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva, los próximos años serán vitales para reducir las inflexibilidades derivadas de las vigencias futuras y de los pagos del servicio de la deuda, para fortalecer las Secretarías de Hacienda y Planeación, y para realizar las inversiones requeridas en materia de infraestructura, las cuales se incorporarán en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

ANÁLISIS DEL COSTO FISCAL DE LA INICIATIVA – PLAN DE ACCIÓN

Teniendo en cuenta la aprobación de la Ley 1933 del año 2018, donde se categoriza la ciudad de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, se dio inicio a una revisión financiera con el fin de determinar el impacto fiscal de la transición a Distrito Especial, la cual analiza las implicaciones del régimen administrativo y político establecido en la Ley 1617 del año 2013 “Por la cual se expide el régimen de Distritos Especiales”. Es importante establecer el costo, las obligaciones y el tiempo para la implementación, teniendo en cuenta la adaptación de la infraestructura física, los procesos y procedimientos territoriales, administrativos y fiscales, así como el fortalecimiento del talento humano y las articulaciones necesarias para responder a una nueva estructura de administración de recursos en función de una efectiva prestación de servicios, en cumplimiento con el reparto de competencias y funciones establecido en el Artículo 38 de la mencionada ley.

“ARTÍCULO 38. REPARTO DE COMPETENCIAS. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, y los siguientes criterios generales:

1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo.
3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.
4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.”

La Ley 819 del año 2003, en su Artículo 7°. “Análisis del impacto fiscal de las normas, menciona: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.(...)”.

Por lo anterior, en consistencia con la sostenibilidad fiscal lograda desde la culminación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Santiago de Cali en octubre del año 2018 y el equilibrio fiscal programado en la estructura de ingresos y gastos del Plan Financiero 2020-2030 del Ente Territorial, se realizan las proyecciones en un ejercicio de planeación integral, que programa la distribución del ingreso para atender los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión para la financiación de los planes de desarrollo en el mediano plazo.

En ese sentido, para la implementación de Cali Distrito Especial, se da inicio a un análisis técnico que establezca la capacidad financiera de asumir las necesidades institucionales y la estructura administrativa asociada a esta denominación, tal como lo



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

dicta en su segunda parte el Artículo 7 de la Ley 819 del año 2003: "(...) Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.(...)".

Igualmente, en el análisis de la información se consideran las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT desarrolladas en el marco de los proyectos de ley elaborados para la creación del Distrito de Santiago de Cali, incluidas en los siguientes acuerdos:

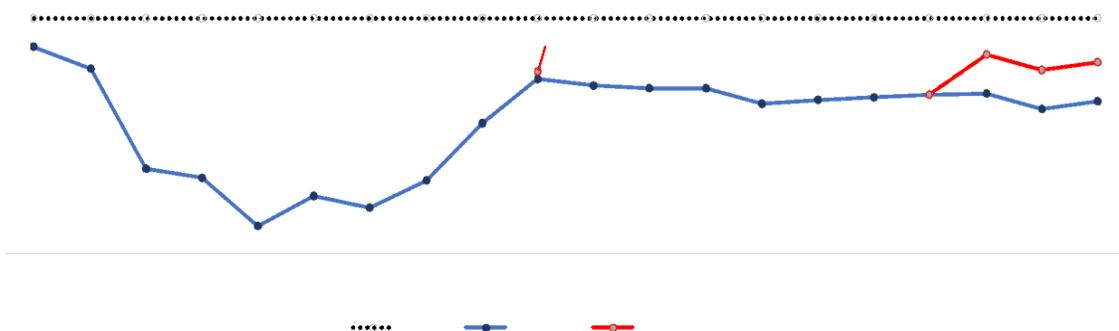
- Acuerdo COT Nro. 04 de abril de 2015, para el proyecto de ley 054C de 2014, proyecto de ley 058S de 2014 y el proyecto de ley 068S de 2014.
- Acuerdo COT Nro. 005 de marzo de 2016 para el proyecto de ley 039S de 2015.
- Acuerdo COT Nro. 014 de diciembre de 2016 para los proyectos de ley 149S de 2016.

Es reiterativa la necesidad de evaluar la implementación en función del impacto fiscal tal como se menciona en los anteriores acuerdos COT. "En el marco del respeto por la autonomía territorial recomendar al Alcalde y al Concejo Municipal de Cali que de manera articulada se realice los análisis detallados requeridos y las propuestas administrativas, fiscales, financieras e institucionales que permitan crear las condiciones adecuadas para que la conversión en Distrito llegue a representar un verdadero instrumento para promover el desarrollo integral del territorio, la integración regional y el fortalecimiento de su articulación en el sistema de ciudades, para contribuir de esta manera al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, atendiendo su diversidad étnica y cultural. En tal sentido se recomienda:

- a. Realizar un análisis detallado del impacto fiscal que generaría una nueva estructura administrativa del Municipio y los gastos de funcionamiento adicionales generados por las Alcaldías Locales, la creación de Fondos de Desarrollo Local, el pago de los ediles locales etc.
- b. Definir estrategias para el fortalecimiento institucional mediante una planeación integral, y de largo plazo, que permitan la articulación con entidades territoriales vecinas y con otras figuras orientadas a la planificación regional y el ordenamiento territorial previsto en la ley 1454 del año 2011."

En concordancia con lo anteriormente mencionado, la Subdirección de Finanzas Públicas realiza la simulación de escenarios futuros estimando un periodo de transición en el cual se desarrollarán una serie de inversiones necesarias para la implementación de las localidades. Las proyecciones realizadas en el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, consideraron lo dispuesto en las Leyes 617 y 819 de los años 2000 y 2003 respectivamente, igualmente, el equilibrio del Plan Financiero se programa ajustado a la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público que debe conservar en el tiempo la capacidad de inversión del ente territorial, con el fin de preservar la solidez de su estructura financiera en el mediano plazo.

Figura 1. LEY 617 DE 2000



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-203- Cálculos:Departamento Administrativo de Hacienda - octubre 2019

La Figura 1 ilustra el comportamiento del indicador de la Ley 617 del año 2000, que relaciona los gastos de funcionamiento con los ingresos corrientes de libre destinación.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Esta relación exige un cumplimiento en la gestión eficiente del gasto y la optimización de los recursos programados por la entidad territorial. Se estima que la implementación del Distrito Especial para el año 2020 genera un riesgo en la precitada ley, el cual consiste en tener aumentos excesivos en el gasto y desbordar la capacidad de financiación, además de reducir la capacidad de inversión con recursos propios lo cual es un factor clave para la calificación de riesgo y otros indicadores que reflejan la gestión responsable del ente territorial en eficiencia fiscal y orientación de recursos a la financiación del Plan de Desarrollo.

El análisis toma como referente el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2030 (como instrumento estratégico), en el cual se revisa la proyección de ingresos de la Entidad Territorial para el cumplimiento oportuno de las obligaciones en gastos de funcionamiento, pago del servicio de la deuda y la inversión. Los Planes de Desarrollo de las próximas administraciones deberán articularse para garantizar la sostenibilidad fiscal en aspectos coyunturales tales como:

- Indicadores de sostenibilidad fiscal, control del gasto y capacidad de endeudamiento. Ley 617 del año 2000, Ley 358 del año 1997, Ley 819 del año 2003.
- Seguimiento al cumplimiento de compromisos en el gasto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.
- Acciones para el cumplimiento de las metas de recaudo de los impuestos municipales.
- Impacto fiscal de los acuerdos municipales sancionados en cada vigencia (vigencias futuras y políticas públicas).
- Impacto fiscal del rubro correspondiente a las sentencias y pasivos contingentes y exigibles (pasivos pensionales y las posibles fuentes de financiación para cumplir los compromisos conforme a la Ley 549 del año 1999).
- Seguimiento de la viabilidad financiera de las entidades descentralizadas.

A continuación se muestra las prelacións vigentes que la Administración debe honrar para la sostenibilidad fiscal:

- ✓ Servicio de la deuda de los contratos de empréstito vigentes hasta el año 2023 por un monto de \$511 mil millones (COP).
- ✓ Pasivo pensional asciende a \$2,7 billones de pesos (COP) para dar cumplimiento a la Ley 519 de 1999, se debe tener la provisión de recursos entre los años 2020 y 2030).
- ✓ Pasivos contingentes (por un monto de \$1,5 billones de pesos (COP) en el periodo 2020 – 2030).
- ✓ Fondo de Estabilización del Subsidio a la Demanda (asciende a \$1,2 billones de pesos (COP) en el periodo 2020 – 2030).
- ✓ Cubrimiento de las Políticas Públicas durante el mismo periodo (por un monto de \$2,3 billones de pesos (COP)).

En ese orden de ideas, se plantea un escenario en el Plan Financiero en el que se tendría un margen para la recomposición de los gastos en los agregados de funcionamiento e inversión que se requieren para la implementación de Cali Distrito Especial en la vigencia 2028, con el objetivo de reducir la presión en el gasto que ejercen las prelacións vigentes. Adicionalmente, se requiere seguir el plan de acción 2020 – 2028 para la implementación del Proyecto de Cali Distrito especial que permitan



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

una redistribución de los recursos en gastos de funcionamiento para dar paso a la nueva estructura de cargos y una nueva administración Distrital para el año 2028.

Se estima un periodo de transición para poner en marcha la estructura Distrital entre 2020 - 2028, dado que la simulación se realiza a partir del flujo de gastos aportados para la implementación del Distrito, se tiene en cuenta los gastos administrativos, operativos y otros gastos de funcionamiento, los recursos que se deben reorientar al Fondo de Inversión Local (10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación), además de las obligaciones que se deben asumir en materia de salud que son trasladadas por la Gobernación del Valle del Cauca bajo la estructura distrital (Población Pobre no Asegurada y el componente de inspección, vigilancia y control).

Teniendo en cuenta los parámetros mencionados, se estima el costo de la implementación de Cali Distrito por valor de 194 mil millones (COP) contemplando 6 localidades. (Precios año 2020)

En referencia los componentes funcionales en la simulación de las localidades, es necesario aclarar que se requiere un periodo de transición (2020-2028) para la implementación del proyecto Cali Distrito Especial. En este periodo de transición deberán desarrollarse los estudios pertinentes que son requisito para la implementación de la Ley 1933 del año 2018 en el marco de las exigibilidades de la Ley 1617 del año 2013, en aspectos que tienen incidencia económica y por ende un impacto fiscal en temas como: delimitación del territorio en la gestión catastral y en la armonización con el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial al año 2028; la asignación de competencias y funciones; la gestión administrativa y fiscal que tienen las localidades como recaudadores de ingresos por multas y sanciones económicas que impongan las Alcaldías Locales (Artículo 63 y 65 de la Ley 617 del año 2013), así como los aspectos fiscales y la responsabilidad que tienen las Alcaldías locales en la administración del gasto público como ejecutoras de presupuesto público conforme el Decreto 2388 del año 2015 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Por otra parte debe evaluarse el riesgo jurídico y la necesidad de una mayor capacidad de gestión en el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, en el Departamento Administrativo de Hacienda y en la Secretaría de Gobierno para atender los Proyectos de Acuerdo conforme a la autonomía que otorga la mencionada ley a las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales para presentar Proyectos de Acuerdo (Artículo 51 y 52 de la Ley 1617 del año 2013), sin previo estudio para la viabilidad fiscal por parte de la Alcaldía Distrital.

De igual manera, la implementación de Cali como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, redimensiona el cumplimiento de las 17 políticas agrupadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (Departamento Administrativo de Función Pública, 2017), las cuales por criterios diferenciales son de estricto cumplimiento por parte de la Entidad Territorial. En ese sentido, es necesario realizar un inventario comparativo de la capacidad instalada por localidad con respecto a los servicios de salud, educación, seguridad, recreación y esparcimiento, entre otros, así mismo se debe evaluar las condiciones mínimas de funcionamiento que tendrán las edificaciones donde se ubicaran las Alcaldías Locales. Todo esto representa nuevos retos y gestiones de la Administración que deben ser cuantificados en relación a la infraestructura necesaria para la puesta en marcha del Distrito Especial.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

En consecuencia, es necesario que los Planes de Desarrollo de la Administración durante los próximos dos periodos de gobierno, sean formulados teniendo en cuenta la renovación, que necesariamente se debe realizar al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que tiene vigencia hasta diciembre del año 2027, de manera que permita integrar adecuadamente el plan de inversiones en armonía con la nueva estructura que se requiere para la implementación de las normas bajo las cuales opera la Distritalidad.

Para la articulación de estos planes (POT, Planes de Desarrollo y Plan Financiero) es pertinente establecer un proceso de transición puesto que el objetivo es alcanzar progresivamente las condiciones requeridas para la implementación del Distrito Especial, desde la infraestructura hasta el modelo de gestión establecida en la Política de Gestión Presupuestal y Austeridad del Gasto Público, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

La propuesta de transición del presente documento se complementa con el Concepto "Documento de soporte de delimitación de las localidades Cali Distrito Especial" Radicado No. 20194240422661 emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional en lo referente al componente fiscal: "A pesar de los buenos indicadores, es importante tener en cuenta que convertir en Distrito a la Ciudad de Santiago de Cali tiene efectos sobre los gastos de funcionamiento del municipio, los cuales deben acotarse a las capacidades financieras de la entidad. La propuesta de la ciudad, de planear que esta transición se realice en el largo plazo con proyección al 2028, basado en un modelo de proyección fiscal y financiera enmarcado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP con el fin de garantizar un equilibrio en sus finanzas públicas, resulta una propuesta adecuada."

Así mismo, se resalta el Informe de Viabilidad Fiscal para la vigencia 2018, expedido por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Capítulo 5 – Fortalezas y Vulnerabilidades Fiscales en el cual analiza la estructura financiera de la Entidad Territorial frente al proyecto Cali Distrito Especial, las necesidades de preservar sostenibilidad fiscal como proceso rector y las simulaciones realizadas:

"De acuerdo con las simulaciones realizadas por el Departamento Administrativo de Hacienda Municipal, se requiere de un proceso de preparación de mediano plazo (hasta el año 2028) para que los efectos presupuestales de la Conversión en Distrito Especial no resulten regresivos desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal y del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva, los próximos años serán vitales para reducir las inflexibilidades derivadas de las vigencias futuras y de los pagos del servicio de la deuda, para fortalecer las Secretarías de Hacienda y Planeación, y para realizar las inversiones requeridas en materia de infraestructura (las cuales se incorporarán en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo).

Así, a juicio de la entidad, se garantizarían las condiciones financieras e institucionales para iniciar en 2028 la puesta en marcha integral del Distrito Especial. La Dirección General de Apoyo Fiscal ve como conveniente la implementación de un plan de transición que permita adecuar las acciones requeridas para que el nivel de avances de las transformaciones en cuanto a procesos, estructura, planta de personal y equipamiento físico y tecnológico inherentes a la distritalización, se den en un marco de disciplina fiscal."

Conveniencia del proyecto de Acuerdo

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto se presenta ante la Honorable Corporación, en el Marco de la normatividad vigente, la presente iniciativa acordal la cual resulta conveniente dada la transformación de nuestra entidad territorial en Distrito Especial y el cual pretende dotar con vigencia material las disposiciones de la Ley 1933 de 2018 en completa concordancia con la Ley 1617 de 2013 y demás normas aplicables. Con esto, la conveniencia del proyecto de Acuerdo viene dada en razón a la debida aproximación de la comunidad a una equilibrada participación ciudadana en los



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

territorios, dotando a las localidades con las instancias de decisión necesarias para la gestión eficiente de las funciones a su cargo y con ello contribuir a una prestación adecuada de los servicios que le corresponde a la entidad territorial.

Todo ello implica transformar el statu quo, de suerte que fruto del mismo ejercicio sea congruente con las realidades que emanan del ordenamiento jurídico. La consolidación de la distritalización de Santiago de Cali está subordinada a la expedición del presente proyecto acordal cuya significación en este proceso es imponderable y constituye el primer y más trascendental hito en la senda hacia la maduración del nuevo paradigma regional.

Proyecto de Acuerdo presentado por,

MAURICE ARMITAGE CADAVID
Alcalde Distrital de Santiago de Cali

Realizó: Alejandro Becker Rojas - Contratista Secretaria de Gobierno
Revisó: María Carolina Valencia Gómez - Subdirectora de Doctrina y Asuntos Normativos
Nayib Yaber Enciso - Director de Gestión Jurídica Pública
Efraín Quiñonez Bedoya - Subdirector de Finanzas Públicas
Patricia Hernández - Directora Administrativa de Hacienda
Darío Cancelado - Subdirector de Desarrollo Integral
Esperanza Forero Sanclemente - Subdirectora de Planificación del Territorio
Elena Londoño - Directora Administrativa de Planeación
Daniel Jair Chacón Belcazar - Subdirector de Gestión Organizacional
Hugo Javier Buitrago Madrid - Director Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional
Daniel Felipe López Sierra - Asesor Secretaría de gobierno
Sonia Andrea Sierra Mancilla - Asesora Despacho Alcalde
Lina Sinisterra - Secretaria de Gobierno