

**Informe Técnico**  
**LINEAMIENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL NUEVO DISTRITO  
ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**

**Alianza de Universidades para el Desarrollo Urbano y con Equidad**

**Universidad Icesi**

**Universidad San Buenaventura**

**Equipo de investigación**

**Investigadores**

Enrique Rodríguez Caporalli  
Pablo Sanabria Pulido  
Julio Cesar Alonso Cifuentes  
Juan Guillermo Albarracín  
Mónica Castillo Cubillos  
Marcela Falla Gutiérrez  
Juber Galeano Loaiza  
Juan Pablo Milanese  
Carlos Felipe Rúa Delgado

**Asistentes de investigación**

Daniel Felipe Alonso  
Angie Lizeth Calambás  
Tirson Mauricio Duarte Molina  
Daniela Estrada Nates  
Felipe Tejada Agredo



## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	5
<b>1. PROPUESTA TERRITORIAL PARA LA DIVISIÓN POR LOCALIDADES DEL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI.....</b>	<b>9</b>
1.1 Aproximación territorial para la división por localidades urbanas mediante la aplicación del algoritmo genético .....	11
1.2 Aproximación territorial y de escalas geográficas sociales para la división por localidades del distrito especial.....	18
1.3 Efectos Electorales de la división por localidades.....	38
<b>2 MARCO JURÍDICO: AJUSTES NORMATIVOS DE CALI COMO DISTRITO ESPECIAL.....</b>	<b>47</b>
2.1 Prolegómeno a la Ley de 1617 de 2013 o Régimen de Distritos .....	47
2.1.1 ABC de la ley 1617 de 2013.....	47
2.1.2 De la necesidad de un normograma.....	52
2.1.3 Atribuciones especiales .....	57
2.2. Conceptos jurídicos .....	60
2.2.1 Homogeneidad relativa .....	60
2.2.2 Corregimientos en el distrito especial de Santiago de Cali.....	62
2.2.3 Transición del POT municipal hacia el POT distrital.....	66
2.2.4 Elección de ediles e integración de las juntas administradoras locales - JAL.....	74
2.2.5 Jueces de paz .....	83
2.2.6 Sobretasa a la gasolina.....	84
2.2.7 Consejos territoriales de planeación.....	87
<b>3 PROPUESTAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN. ....</b>	<b>91</b>
3.1 Descentralización y desconcentración: Análisis y Recomendaciones .....	92
3.1.1 Principales reformas del decreto extraordinario 516 de 2016.....	92
3.1.2 Principios para la descentralización y desconcentración.....	96
3.1.3 Distribución de funciones administración central vs. Administración local en la reforma de 2016.....	98
3.1.4 Temas metropolitanos.....	101
3.1.5 Lineamientos y Recomendaciones en Clave de Descentralización y Desconcentración para Cali Distrito Especial.....	102
3.2 Descentralizar los Conflictos: Hacia Una Gestión Pública de la Conflictividad Local .....	106
<b>4. RETOS TERRITORIALES EN SEGURIDAD CIUDADANA: INFRAESTRUCTURA Y CONCENTRACIÓN DE HECHOS DELICTIVOS.....</b>	<b>112</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>119</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>137</b>

### **Índice de Tablas**

Tabla 1. Equipamiento por Comuna.....	12
Tabla 2. Comunas por localidad en Distrito con 7 Localidades.....	16
Tabla 3. Variables que se tienen en cuenta para definir las localidades cuando éstas se consideran determinantes y explican características de homogeneidad relativa. ....	25
Tabla 4. Divisiones político administrativas actuales que integran cada una de las 7 Localidades	32
Tabla 5. Habitantes, áreas y límites de cada una de las 7 Localidades .....	35
Tabla 6. Habitantes y votantes por localidad .....	39
Tabla 7. Distribución de asientos por partido en cada localidad de acuerdo a la magnitud .....	40
Tabla 8. Cambios en los niveles de gestión.....	94
Tabla 9. Distribución de funciones administración central vs. Administración local .....	99
Tabla 10. Ocho decisiones claves para un diseño institucional participativo exitoso .....	111

### **Índice de Mapas**

Mapa 1. División de Santiago de Cali en 7 Localidades.....	17
Mapa 2. Espacialización de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI .....	18
Mapa 3. Escala Geográfica Social 1-Homogeneidad según variables de población, áreas y densidades de población y vivienda. Sisbén III año 2016 .....	21
Mapa 4. Escala Geográfica Social 2- Homogeneidad según peso porcentual en establecimientos de educación primaria, secundaria y media, inasistencia escolar y asistencia neta a la educación superior. Sisbén III AÑO 2016. ....	22
Mapa 5. Escala Geográfica Social 3-Homogeneidad según peso porcentual Estrato, Desempleo, Tasa de pobreza y población afro. Sisbén III año 2016 .....	23
Mapa 6. Aproximación a un primer escenario de división por localidades del Distrito Especial de Cali .....	26
Mapa 7. Segundo Escenario propuesto por la Alianza de 7 localidades: 3 urbanas y 4 urbano-rural .....	27
Mapa 8. Escenario 3 sobre la División de Localidades propuesta por la Alianza .....	31
Mapa 9. Distribución de votos PLC.....	44
Mapa 10. Distribución de votos P. de la U.....	44
Mapa 11. Distribución votos CR.....	45
Mapa 12. Distribución votos PCC.....	45
Mapa 13. Distribución votos AV .....	46
Mapa 14. Distribución votos CD .....	46
Mapa 15. Distribución votos MIRA.....	46
Mapa 16. Distribución votos Polo.....	46
Mapa 17: Homicidios 2015-2016 .....	113

Mapa 18: Homicidios 2016-2017 .....	113
Mapa 19. Densidad de hurtos 2016-2018 .....	115
Mapa 20. Densidad de hurtos de carros 2016-2018.....	115
Mapa 21. Densidad de hurtos a residencias 2016-2018.....	115
Mapa 22. Equipamiento de Seguridad y Localidades Propuestas .....	117
Mapa 23. Cuadrantes y Localidades Propuestas .....	118

### **Índice de Gráficas**

Gráfico 1. Proceso del algoritmo genético .....	14
Gráfico 2. Distribución de votos por localidad.....	38
Gráfico 3. Distribución de votos de cada partido por localidad.....	42
Gráfico 4. Distribución de votos de cada partido por localidad.....	42
Gráfico 5. Distribución de votos de cada partido por localidad.....	43
Gráfico 6. Objeto del régimen distrital. ....	48
Gráfico 7. Requisitos para ser Distrito. ....	49
Gráfico 8. Normograma .....	53
Gráfico 9. Jurisprudencia .....	55
Gráfico 10. Componentes del POT.....	68
Gráfico 11. Vigencia y plazos de revisión .....	69
Gráfico 12. Formas de revisión y ajuste del POT .....	73

## INTRODUCCIÓN

Este informe recoge el trabajo adelantado por el equipo de profesores investigadores de la Alianza de Universidades para el Desarrollo urbano-regional con equidad. El propósito principal fue elaborar los Lineamientos para la administración y definición territorial del nuevo Distrito especial de Cali, entre noviembre de 2018 y abril de 2019, y que son el contenido principal de este documento. El equipo está conformado por un equipo interdisciplinario de abogados, arquitectos, urbanistas, economistas, politólogos y sociólogos, provenientes de las universidades Icesi y San Buenaventura Cali (miembros de la Alianza), con la participación de la Universidad de los Andes. A partir de un trabajo articulado con la administración municipal, a través de la gerencia del Distrito Especial, durante estos seis meses de intenso trabajo, se presenta una propuesta técnica que provee insumos urbanísticos, jurídicos, políticos y sociales que sirven de base, tanto para la división territorial, como para encarar los desafíos políticos y administrativos que supone el nuevo Distrito.

Con la promulgación de la Ley 1933 de 2018, que convirtió al municipio de a Santiago de Cali en *Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios*, se hizo indispensable desarrollar un plan que garantizará no solo el cumplimiento de la Ley, sino que cumpliera dos objetivos que han orientado el trabajo del equipo de la alianza. De una parte, ofrecer insumos técnicos que permitan que esa transición sea lo más ordenada y beneficiosa posible para la ciudad y su administración distrital, atendiendo la coyuntura en que se da esta transición y los elementos clave del contexto que inciden en estos procesos de reforma y por el otro lado, capitalizar esta inesperada decisión política para convertirla en una oportunidad de pensar, a partir de la reordenación del territorio y de la administración distrital, algunas apuestas de ciudad que permitan potenciar lo existente y corregir algunos procesos de la ciudad, que dentro de las posibilidades y opciones que ofrece la legislación para estas transiciones.

Es importante señalar de entrada, que la entrega de este informe supone tan solo un momento del trabajo del equipo de la Alianza, pues aún no ha culminado todo el recorrido que conduce a presentar por parte de la Alcaldía el proyecto de acuerdo municipal que define las reglas generales de funcionamiento administrativo y ordenamiento territorial del Distrito, ni la labor académica de consolidar el trabajo hecho en una publicación que no sólo documente le proceso, que sea un suerte de memoria histórica del mismo, sino que proponga líneas de reflexión y análisis que ofrezcan

elementos para los desarrollos de política pública que en el corto plazo deberá adoptar la administración municipal, de cara a la implementación de la estructura del Distrito.

Luego de los análisis realizados y de un proceso largo y nada sencillo de estudios y discusiones, que tuvieron tanto de académico, como de construcción social y de acuerdos entre diferentes visiones e interés, el resultado es una **propuesta de división territorial en siete localidades**, que garantizaría el cumplir con territorios funcionales, dotados de los equipamientos mínimos (en el marco de lo existente en el distrito), con usos potenciales y vocaciones que podrían generar dinámicas sociales y políticas positivas para sus habitantes, viables administrativamente desde lo público y dentro del ordenamiento jurídico vigente. Esta división es el núcleo de este trabajo y los capítulos que lo componen detallan los argumentos y metodologías que dieron este resultado.

Vale la pena agregar que se está en proceso de definición de la estructura administrativa de funcionamiento de las localidades, asunto en el que se sigue trabajando fuertemente, pero que requiere de otros tiempos, primero para la discusión interna en la administración municipal, tanto de la división territorial, discusión que aún no se concluye por parte de la gerencia del distrito, como de sus consecuencias administrativas. Segundo, de los mecanismos de socialización con diversos actores de la vida distrital, proceso fundamental para construir algunos consensos, para escuchar múltiples voces, y para avanzar en la viabilidad de esta y cualquier propuesta. En especial porque es clara la necesidad de **hacer una nueva reforma administrativa** que la actualice con las realidades del nuevo distrito, que además se ofrece como una oportunidad para mejorar las normales e inevitables ajustes de la reciente reforma realizada en 2016.

Este documento está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo presenta la propuesta de división territorial de localidades para Cali como Distrito Especial. La propuesta se sustenta en dos procesos metodológicos: el primero, la aplicación de un procedimiento de modelación estadística, llamado, algoritmo genético que busca entre múltiples opciones el resultado más adecuado a partir de una serie de opciones y restricciones. El segundo, mediante la aplicación de un análisis de escalas territoriales geográficas y sociales, más tradicional dentro de los análisis de ordenamiento y planificación territorial. Cada proceso adelantó por separado y luego se hicieron converger a partir de los nueve criterios básicos construidos a través de numerosos encuentros con la administración pública. Hace parte de este capítulo un tercer análisis, dedicado a los efectos electorales de esta división territorial. Se optó por incluirlo en este apartado porque, aunque no fue un criterio para el análisis de las divisiones, si fue un mecanismo de alerta de cara a la viabilidad política de la propuesta.

El segundo capítulo presenta el marco jurídico que requiere e implica la distritalización y los ajustes que deben realizarse para contrarrestar las ambigüedades y vacíos presentes en la Ley de Distritos (Ley 1617 de 2003). Este capítulo inicia con una introducción del Régimen de Distritos, presentando casi que como el ABC de la ley que los reglamenta, acto seguido incluye un normograma para definir el marco jurídico y de jerarquías legales que definen las atribuciones especiales de esta figura territorial. La segunda parte del capítulo, presenta los conceptos jurídicos que se consideran claves para resolver los vacíos y contradicciones de la ley de distritos.

El tercer capítulo aborda el tema de descentralización y desconcentración, como uno de los grandes retos de Cali como distrito Especial. Este capítulo expone una serie de lineamientos para pensar la estructura administrativa y el diseño institucional en clave de descentralización y desconcentración, y propone la necesidad de construir una política pública de descentralización y desconcentración que sea transversal al gobierno local.

Este tercer capítulo se divide en dos partes. En la primera sección, la más extensa, se recogen algunos lineamientos acerca de la estructura administrativa, pensada desde los propósitos de la Ley 1617, es decir, en clave descentralización y desconcentración, que se ven como una vía para garantizar el objetivo principal de la ley, que es mejorar la calidad de vida de los habitantes, dándole un énfasis especial a mejorar los mecanismos de participación. En primera instancia se hace una revisión de los principales elementos de la reforma administrativa de 2016, para identificar los principales cambios que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de ajustar la estructura dentro del proceso de rediseño de Cali como Distrito Especial. A continuación, se incluye una revisión de los principales aspectos relacionados con descentralización y desconcentración provenientes de la reforma de 2016, pero también en perspectiva de reformas previas en la ciudad, en el que se muestra que a partir del decreto extraordinario 516/2016, es posible identificar todavía un alto nivel de centralización en el actual municipio. Esta sección se cierra con una revisión de los principales lineamientos y conclusiones para ser tenidas en cuenta en el proceso de rediseño del distrito.

La segunda sección se concentra en una propuesta de política pública transversal, en la que se exponen algunas reflexiones sobre la desconcentración y los conflictos para la gestión pública del territorio local, fundamentada en la revisión anterior. Esta propuesta es clave para la conformación del distrito, pensando en la definición, asignación y especialización de competencias distritales y locales. Incluye consideraciones sobre cómo podrían funcionar las formas de gobernanza local en un diseño institucional como el distrital, que hace énfasis en la participación ciudadana.

Para finalizar, el cuarto capítulo plantea los retos territoriales en materia de seguridad ciudadana, basándose en la concentración de la infraestructura en seguridad y en la concentración de hechos delictivos. El trabajo del que da cuenta este capítulo resultó clave para pensar no solo la nueva división territorial, sino que iluminó muchos de los debates sobre competencias y desconcentración de las funciones del distrito pues este constituye sin duda uno de los grandes desafíos de ciudad.

## **1. PROPUESTA TERRITORIAL PARA LA DIVISIÓN POR LOCALIDADES DEL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**

La aproximación territorial para la división de localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali se enmarca en los determinantes normativos de la Ley 1617 de 2013. Las variables consideradas para el análisis social y territorial corresponden a aquellas que aportan a los objetivos y propósitos relacionados con el impacto que debe tener la nueva división político-administrativa en la comunidad caleña. Es decir, la nueva propuesta divisoria debe contribuir a una mejor organización, participación y gestión institucional, y por consiguiente una mejor calidad de vida para los habitantes de Cali.

Así mismo, se parte del enunciado de la Ley cuando dice: “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” (art. 34 Ley 1617 de 2013), es decir que se parte de las características sociales de sus habitantes y luego se identifica la homogeneidad relativa que se entiende, en este ejercicio, como los aspectos comunes, aspectos socioeconómicos de naturaleza similar (Terregosa Fuentes y Chaves. J 2016).

En este orden conceptual y normativo, la aproximación territorial y de escalas geográficas sociales permite expresar una nueva división política administrativa interna que tiene en cuenta parámetros y variables que conducen a la “similaridad”, entendida esta como la “homogeneidad desde las escalas territoriales y sociales” (Terregosa Fuentes y Chaves. J 2016).

La aproximación territorial y de escalas geográficas sociales para la división de localidades del Distrito Especial de Santiago de Cali, parte de la aplicación y combinación de dos procesos metodológicos. Un primer proceso denominado “Algoritmo Genético” arrojó una división territorial del área urbana de la ciudad que buscaba optimizar el número de habitantes por localidad, la diversidad de estratos socioeconómicos de los barrios presentes para cada localidad, junto con la optimización del número de equipamientos de salud, administración pública, bienestar, cultura, educación, recreación, seguridad, bienes propiedad del municipio, empresas, entre otros, para establecer un mínimo de estos equipamientos en cada una de las localidades garantizando su presencia en cada territorio local.

Un segundo proceso metodológico consistió en realizar un análisis social y geográfico del territorio, a partir del análisis de variables propias del ordenamiento territorial en sus diferentes escalas, dimensiones y sistemas territoriales, tales como: densidad de población, índices de pobreza, actividades económicas, desempleo, concentración de viviendas, niveles educativos, crecimiento urbano, usos del suelo, ecosistemas ambientales, prestación de servicios públicos, proyectos de planificación urbana, relaciones con los municipios vecinos, entre otras. Este análisis arrojó otra opción de división del territorio urbano y rural.

La comparación de los dos escenarios, encontró grandes similitudes en las propuestas que se consolidaron a través de las determinantes territoriales y de escalas geográficas sociales llegando a un escenario de siete (7) localidades ajustadas a los criterios señalados desde la administración municipal, estos criterios se discutieron en un trabajo conjunto con Planeación Municipal y el gerente del Distrito, para finalmente plantear un escenario que se incluyera en las tres opciones de división territorial que serían socializadas a través de talleres con actores municipales, urbanos y rurales. A continuación, se presenta el desarrollo de estos momentos metodológicos y el resultado del Escenario propuesto por la Alianza de Universidades.

Para finalizar este capítulo se presentan los efectos electorales de la división territorial por siete localidades planteada, teniendo en cuenta que este es un tema sensible e importante para la ciudadanía y el sistema político municipal.

## **1.1 Aproximación territorial para la división por localidades urbanas mediante la aplicación del algoritmo genético**

A continuación se presenta una aproximación territorial para lograr la división de la ciudad en localidades mediante la aplicación de un algoritmo genético. Este es un método de optimización que es capaz de buscar de manera eficiente, en un espacio muy amplio de posibles combinaciones, aquella combinación que es óptima dado un conjunto de restricciones, como por ejemplo que las comunas asociadas deberían ser adyacentes, entre otras. Para este caso se tuvieron en cuenta once (11) bases de datos de las fuentes de información dispuestas por la Alcaldía y para las otras bases de datos se tomó como referencia el Cali en cifras de 2016. La agregación de datos se realizó a nivel de comuna, dado que la pretensión inicial de hacerlo en función del barrio no ofreció resultados estadísticos convergentes, es decir, el número de respuestas era muy elevado y claramente insatisfactorio. Es importante mencionar que gran parte de la información se encontraba almacenada en shapefiles (formato que almacena la ubicación geométrica y atributos de entidades geográficas), por lo que se procesó la información georeferenciada para obtener el dato, en este caso por comuna.

Una de las variables claves como insumo de la aplicación de este método fueron los equipamientos de la ciudad, discriminados por tipo, localización y cantidad por comuna. En la Tabla 1 se consigna la información de los equipamientos de salud, administración pública, bienestar, cultura, educación, recreación y seguridad. A su vez los datos de esta variable fueron complementados con el número de habitantes por comuna y la construcción de la matriz de adyacencia de las mismas. Se realizaron ejercicios de validación sobre límites geográficos de las comunas y en algunos casos se procedió a ajustarlos. Igualmente se tuvieron en cuenta indicadores de mayor detalle tales como comedores públicos en equipamientos de bienestar social, niveles y coberturas de servicio en los equipamientos de salud, número de colegios públicos en los equipamientos de educación, entre otros.

Adicionalmente se incluyeron datos de número de empresas por Comuna a 2016 (información Cámara de Comercio de Cali), el número de barrios por comuna que son catalogados como territorios TIOS, y el número de bienes inmuebles propiedad del municipio que están destinados a educación, a iglesias, a seguridad ciudadana y a servicios generales por comuna. Por último, se

incluyó la información del porcentaje de lados de manzana con estrato 1, 2, 3, 4, 5 y 6 por comuna con base en Cali en Cifras 2016.

**Tabla 1. Equipamiento por Comuna**

Comuna	Número de equipamientos						
	Salud	Admón. Pública	Bienestar	Cultura	Educación	Recreación	Seguridad
1	3	1	6	1	18	2	3
2	38	13	18	6	33	9	12
3	6	8	13	15	20	1	9
4	6	1	18	1	31	9	2
5	7	2	11	1	14	8	3
6	6	1	24	3	18	7	4
7	6	1	15	4	25	8	2
8	9	3	27	2	36	13	2
9	5	2	8	1	18	0	4
10	6	1	11	2	22	15	5
11	7	1	26	2	31	18	5
12	3	1	16	2	23	4	2
13	12	0	32	2	23	3	4
14	9	1	35	2	24	5	5
15	6	1	14	3	14	1	2
16	4	1	24	1	28	3	2
17	12	3	6	0	9	10	5
18	8	1	8	1	25	3	3
19	174	8	32	11	63	12	7
20	4	0	21	3	15	1	3
21	3	1	16	2	10	3	3
22	3	1	9	0	31	4	2

*Fuente: Elaboración propia*

## Metodología

Esta parte de la metodología elegida para definir las comunas que pertenecen a cada una de las localidades se basa en la aplicación de un algoritmo genético<sup>1</sup> con información urbana. Se dejan por fuera los corregimientos por la ausencia de información de las mismas variables o categorías de las

<sup>1</sup> Los algoritmos genéticos están inspirados en el proceso evolutivo biológico y sus principales componentes son: genes y cromosomas, método para crear la primera población, la función de evaluación, el mecanismo de reproducción, y los parámetros genéticos como la mutación o recombinación. En este caso los cromosomas representan a las comunas y por lo tanto son vectores de 22x1. Cada gen puede tomar un valor que va de 1 a 7 porque son 7 localidades, e indican a cuál localidad pertenece la comuna. La primera población en este caso está conformada por 500 cromosomas cuyos genes son elegidos de manera aleatoria. La función de evaluación contiene las restricciones y evalúa cada cromosoma, buscando encontrar aquel que minimiza el valor de la función de evaluación. Los parámetros genéticos elegidos fueron: mutación del 5% y elitismo de 100. La mutación indica cuál es la probabilidad de que un gen se modifique aleatoriamente; mientras que el elitismo indica que se copian los 100 cromosomas que obtuvieron el menor valor en la función de evaluación (los “mejores” cromosomas) en cada nueva generación.

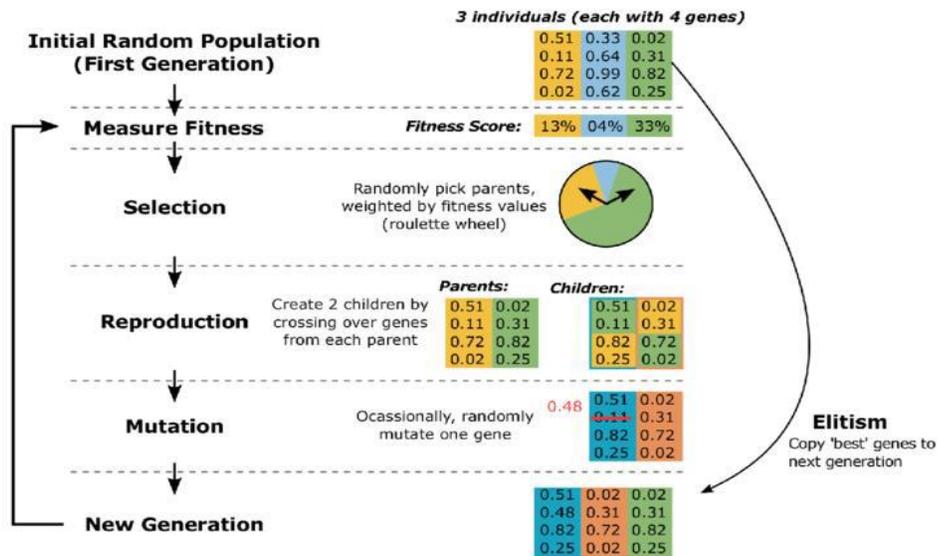
comunas. A continuación, se enumeran las restricciones impuestas, el proceso intuitivo bajo el cual opera el algoritmo, y finalmente algunas limitaciones:

Las restricciones empleadas para encontrar 7 localidades fueron:

- Habitantes por localidad: entre 250 mil y 600 mil habitantes.
- Equipamientos mínimos de salud por localidad: 12.
- Equipamientos mínimos de administración pública por localidad: 3.
- Equipamientos mínimos de bienestar por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de cultura por localidad: 4.
- Equipamientos mínimos de educación por localidad: 20.
- Equipamientos mínimos de recreación por localidad: 10.
- Equipamientos mínimos de seguridad por localidad: 8.
- Número de comedores públicos mínimo por localidad: 6.
- Número de puestos de salud mínimo por localidad: 2.
- Número de centros de salud, centros hospitales u hospitales mínimo por localidad: 1.
- Número de clínicas mínimo por localidad: 1.
- Número de colegios públicos mínimo por localidad: 14.
- Número de empresas mínimo por localidad: 3000
- Número de barrios considerados TIOS por localidad: 4
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a educación mínimos por localidad: 3
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a iglesias mínimos por localidad: 2
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a seguridad ciudadana mínimos por localidad: 2
- Número de bienes inmuebles propiedad del municipio destinados a servicios generales mínimos por localidad: 2
- Porcentaje máximo de manzanas que pertenecen al estrato 1 y 2 por localidad: 60%.

El proceso bajo el cual funciona el algoritmo consiste de 5 pasos<sup>2</sup> (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Proceso del algoritmo genético**



Fuente: Woodward y Kelleher (2016)

### Limitaciones

Si bien el algoritmo genético es una herramienta poderosa, como punto de partida, tiene algunas limitaciones. La principal es que depende de los datos con los que se alimente y las bases a las que aspiraba la Alianza para este procedimiento no pudieron ser suministradas por la administración municipal. Una segunda es que introducir restricciones no garantiza que se va a encontrar una solución que logre cumplir con todas las restricciones impuestas. Y la tercera consiste en que cada vez que se corre el algoritmo se puede hallar una solución diferente debido a que la inicialización de éste es aleatoria. Para estas limitaciones se tomaron diferentes medidas, que permitieran hallar un resultado óptimo, pero la principal fue no basar la recomendación de la Alianza en este solo instrumento, sino que fuese una guía sólida para interpretar los resultados de la otra metodología y sustentar las recomendaciones posibles.

<sup>2</sup> El primer paso consiste en generar la primera población de 500 cromosomas de manera aleatoria. En el segundo paso se aplica la función de evaluación a cada cromosoma de la población. El tercer paso consiste en seleccionar de manera aleatoria a los padres de las próximas generaciones de cromosomas. Posteriormente, de cada conjunto de padres se obtienen dos hijos, los cuales pasan por el proceso de mutación. En el último paso, se unen los cromosomas hijos con los cromosomas que obtuvieron el mejor puntaje al inicio (elitismo) y con esto se constituye la nueva generación. Después se repite del segundo paso al quinto hasta que se agote el número de iteraciones elegidas previamente (270 iteraciones para 7 localidades).

## Resultados

Mediante la aplicación del algoritmo genético se encuentra que el nuevo Distrito Especial de Cali se podría dividir en 7 localidades, las comunas que compondrían cada localidad se encuentran en la Tabla 2 y la respectiva visualización en el Mapa 1. Se observa que, en términos de distribución de estratos al interior de las localidades, las localidades 2, 5 y 7 son las más equilibradas puesto que tienen un porcentaje de lados de manzanas de todos los estratos. Mientras que, en la localidad 1 la moda es estrato 1 y no tiene manzanas con estrato 4, 5 o 6, y el estrato 3 es menos del 10 por ciento. En la localidad 3 tampoco hay manzanas con estrato 4, 5 o 6, pero la moda es el estrato 3. La moda en la localidad 6 también es el estrato 3 y tiene un porcentaje pequeño de estrato 4 y 5. Esta división está más cerca de cumplir con el objetivo de construir un distrito de localidades multiestrato puesto que si bien la localidad 3, 4 y 6 no tienen de todos los estratos, más del 70% de las manzanas son estrato 3. La única localidad que representa un obstáculo en el logro de ese objetivo es la localidad 1 porque más del 90% se encuentra entre el estrato 1 y 2.

Respecto al número de habitantes, se encuentra que solo la localidad 1 no cumplió con la estrictión del número de habitantes, puesto que tiene más de 600 mil habitantes. Respecto a la distribución de equipamientos se encuentra que la mayoría de las restricciones se cumplieron, excepto el número mínimo de equipamiento de cultura en la localidad 2. Y en cuanto a la distribución de las empresas se observa que están concentradas entre la localidad 6 y 7 (22% y 18% respectivamente) y la localidad 1 es la que menos empresas formales contienen (8%).

Cuando se mira el número de comedores comunitarios se encuentra que estos están concentrados en la localidad 1 (55%) y 5 (18%). La localidad 1 acoge a una gran parte de la población más vulnerable de la ciudad y resulta apropiado esta distribución, de igual forma es la localidad con el mayor porcentaje de barrios TIOS (37%).

En cuanto a los bienes inmuebles propiedad del Municipio que han sido cedidos para diferentes fines, se nota que el número de inmuebles dedicado a seguridad e iglesias se encuentran concentrados en la localidad 1; mientras que, el de servicios generales se encuentra en la localidad 6 y 7. Por otro lado, el número de colegios públicos se observa con un porcentaje alto en la localidad 3 y 4, y estas no son las localidades con mayor cantidad de habitantes; no obstante, dado que no se tiene la distribución de la población por edades no se puede afirmar que la localidad 1 y 7 son aquellas con una mayor población en edad escolar.

Finalmente, en cuanto a la potencial atención en salud se obtiene que la localidad 1 concentra el mayor número de puestos de salud, y el mayor número de centros salud u hospitales, junto a la localidad 3. En cuanto a clínicas privadas el 80% está repartido entre la localidad 5 y 7.

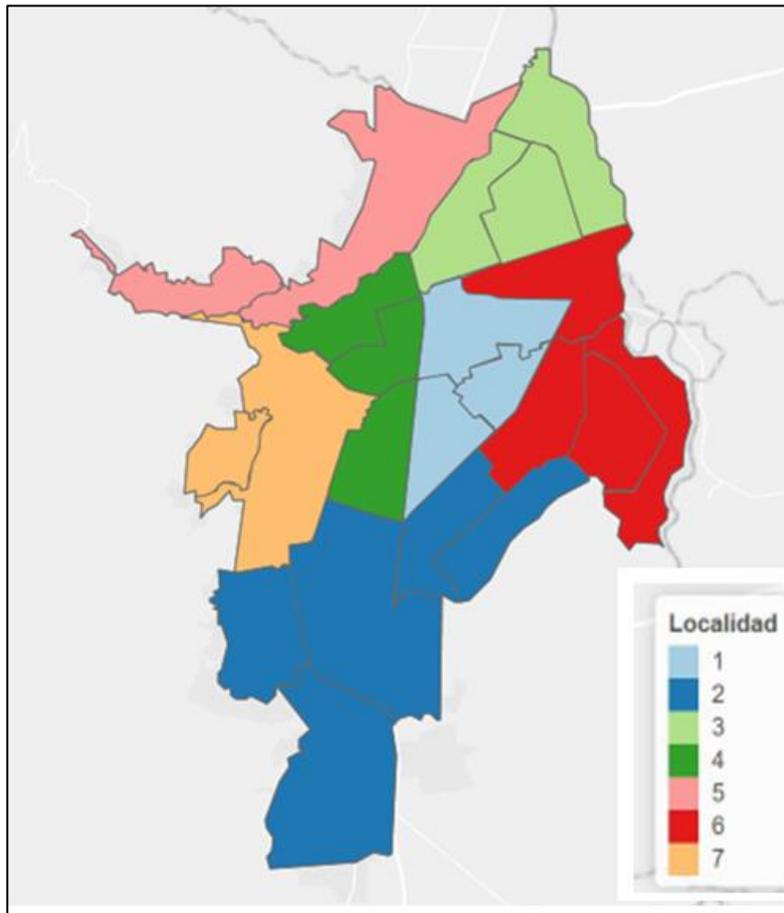
Este resultado, aunque estadísticamente satisfactorio requería que se afinara en varios sentidos, de allí que se complementara con la segunda metodología desarrollada, para que una revisión del territorio desde otra perspectiva, enriqueciera las posibilidades de una división territorial satisfactoria. Es muy importante señalar, entonces, que el algoritmo ofreció una serie de líneas gruesas de referencia, y en especial, y muy importante, una base técnica en la cual garantizar que en cada territorio hubiese un mínimo de infraestructuras que soportara la vida local, que sirviera de base para su gobernabilidad y poblacionalmente equilibrado, de tal suerte que esta división fuese racional en lo presupuestal, en lo político y en espacial. Con estos atributos, además, la respuesta del algoritmo permite una base técnica que soporte la demanda de homogeneidad relativa que trae la Ley de distritos (a este respecto se puede ver el apartado 2.2.1. de este documento).

**Tabla 2. Comunas por localidad en Distrito con 7 Localidades**

Localidad	Comunas
1	13 14 15 21
2	16 17 22
3	7 8 9
4	10 11 12
5	18 19 20
6	3 4 5
7	1 2 6

*Fuente: Elaboración propia.*

**Mapa 1. División de Santiago de Cali en 7 Localidades**



*Fuente: elaboración propia.*

## **1.2 Aproximación territorial y de escalas geográficas sociales para la división por localidades del distrito especial**

### **Desafíos sociales y físico-espaciales**

El mayor desafío para lograr una mejor calidad de vida de los habitantes de Santiago de Cali, vía procesos de descentralización en una nueva división territorial, es la constancia del patrón segregativo en el tiempo. La existencia de “ciudades dentro de la ciudad”: la de los muy pobres, la clase media y los sectores de mayores ingresos. Es clara la tendencia homogenizadora de la pobreza en el oriente de la ciudad y en la ladera, factor socioeconómico que hace difícil buscar continuos territoriales homogéneos que ayuden a disminuir esta segregación al interior del nuevo Distrito. Será este el reto principal a equilibrar en lo posible dentro de las nuevas localidades.

De otro lado, el crecimiento físico espacial de la ciudad tiene una tendencia hacia el oriente, y en mayor medida hacia el sur, ocupando casi la totalidad del valle geográfico del río Cauca en el municipio, es decir una expansión urbana que marca la dificultad para buscar continuos territoriales en dirección perpendicular a la ladera, en congruencia con las sub-cuencas hidrográficas del río Cauca dentro del perímetro municipal. A continuación se presentan las dos grandes partes de la caracterización social y físico espacial.

### **Caracterización social y escalas sociales geográficas.**

La caracterización social que sustenta la propuesta de división en localidades parte de la búsqueda de patrones socio espaciales similares, que permitan trazar límites a las distintas localidades y así cumplir con las directrices de la ley 1617 de 2013. Con base en información secundaria disponible en el Municipio de Cali (Anexo 1) se dibujan los dos mapas del Mapa 2 que caracterizan las escalas geográficas sociales de la población a partir de las NBI de miseria (2012) y las NBI de pobreza (2012).

La espacialización de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) representadas en el Mapa 2, demuestra patrones homogéneos en la ciudad de Cali. Los cuadrantes representan los pesos porcentuales similares del dato en relación con el total municipal. Se resalta la continuidad físico espacial de la pobreza y de la miseria en el oriente de la ciudad y la ladera. De otro lado mengua el problema en las zonas centrales, en el norte y sur de la ciudad.

El ejercicio, alimentado con otras categorías de variables sociales, disponibles en la base del Sisbén del año 2016, que amplíen las características de los habitantes de Cali, sigue mostrando un patrón

segregativo y con tendencias a la homogeneidad entre oriente, ladera, y las zonas sur y norte de la ciudad. (Ver mapas 3, 4 y 5)

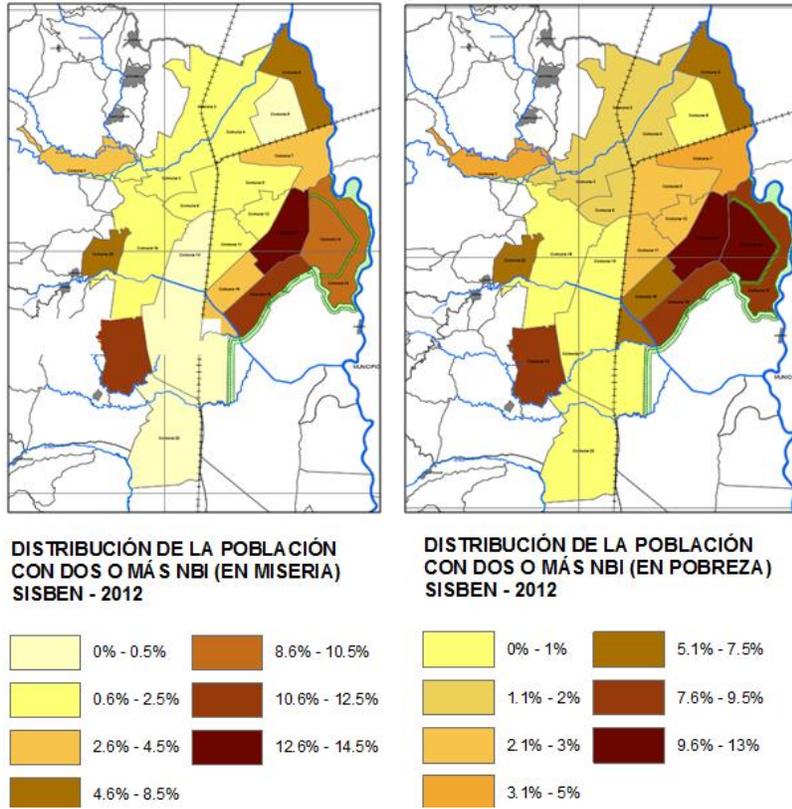
Las escalas geográficas sociales resultantes de la combinación de variables sociales y su posterior espacialización dejan concluir que los patrones espaciales identificados permiten dibujar diversas posibilidades de división al interior de cada espacio homogéneo. En este ejercicio prima la búsqueda de un balance de población entre el conjunto de subdivisiones tratando que no resulten unas localidades de tamaño muy grande y otras de reducido número de habitantes. Las zonas rurales presentan indicadores disímiles en relación a la zona urbana; su incorporación, como se verá en el escenario de localidades presentado por la Alianza de Universidades, depende de aspectos de accesibilidad y de la continuidad de los bordes de frontera urbana (Gráficos 7, 8 y 9).

A continuación se presentan tres mapas que exponen una síntesis de las escalas geográficas sociales en suelo urbano a partir de la relación de tres grupos de variables analizadas a escala de comuna. El Mapa 3 presenta la escala geográfica social 1 con nueve (9) zonas homogéneas, construidas a partir de confluencia de las variables de participación de la población y la participación del área en el total urbano y las densidades de población y de vivienda urbanas, con base en información Sisbén III del año 2016.

El Mapa 4 presenta la escala geográfica social 2 construida a partir de la asociación de los indicadores de educación: número de establecimientos de educación primaria, secundaria y media; participación en el total urbano de los porcentajes de inasistencia escolar y escolaridad neta de educación superior, con base en información Sisbén III del año 2016, demuestran menor heterogeneidad y mayor concentración de la homogeneidad en tres grandes sectores: el oriente, el occidente y el sur.

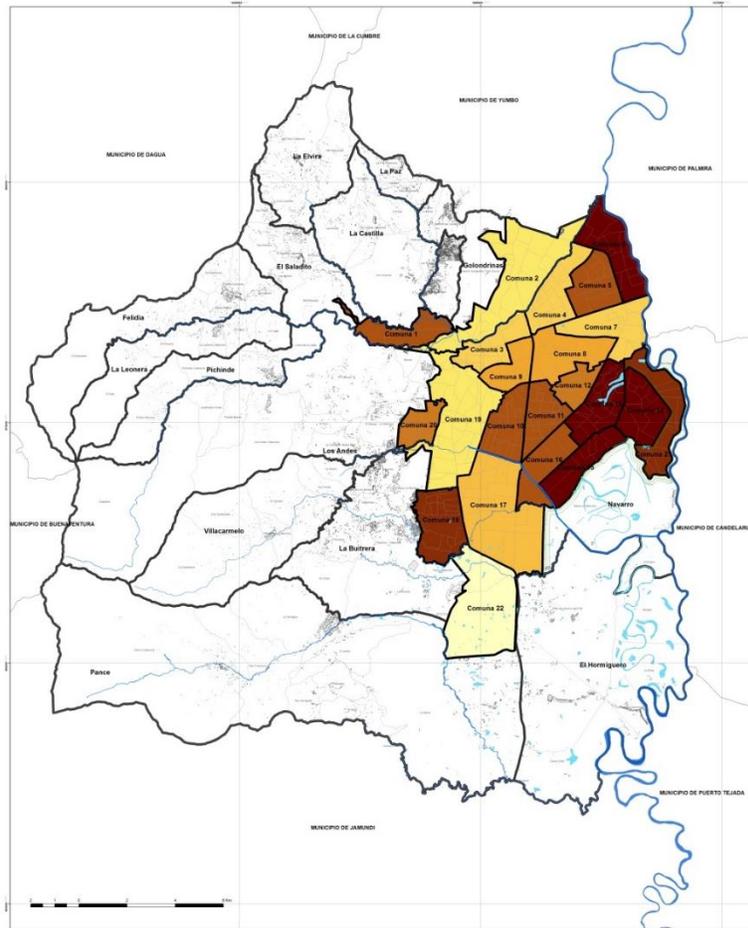
El Mapa 5 presenta la escala geográfica social 3 construida a partir de la asociación de los indicadores de estrato moda, tasa de desempleo, tasa de pobreza y participación de la población afro en el total urbano, con base en información Sisbén III del año 2016, presentando condiciones de homogeneidad en el sentido norte sur del territorio y una alta segregación de bajos indicadores sociales concentrados en la periferia oriental y occidental (los cerros) de la ciudad.

**Mapa 2. Espacialización de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI**



*Fuente: Universidad de San Buenaventura. - Cali Datos tomados de CIDSE Univalle: "Escalas de geografía urbana de la pobreza para población registrada en el SISBEN III, A 31 DE DICIEMBRE DE 2012, en las 22 comunas y la zona rural del municipio de Cali. 2015.*

**Mapa 3. Escala Geográfica Social 1-Homogeneidad según variables de población, áreas y densidades de población y vivienda. Sisbén III año 2016**

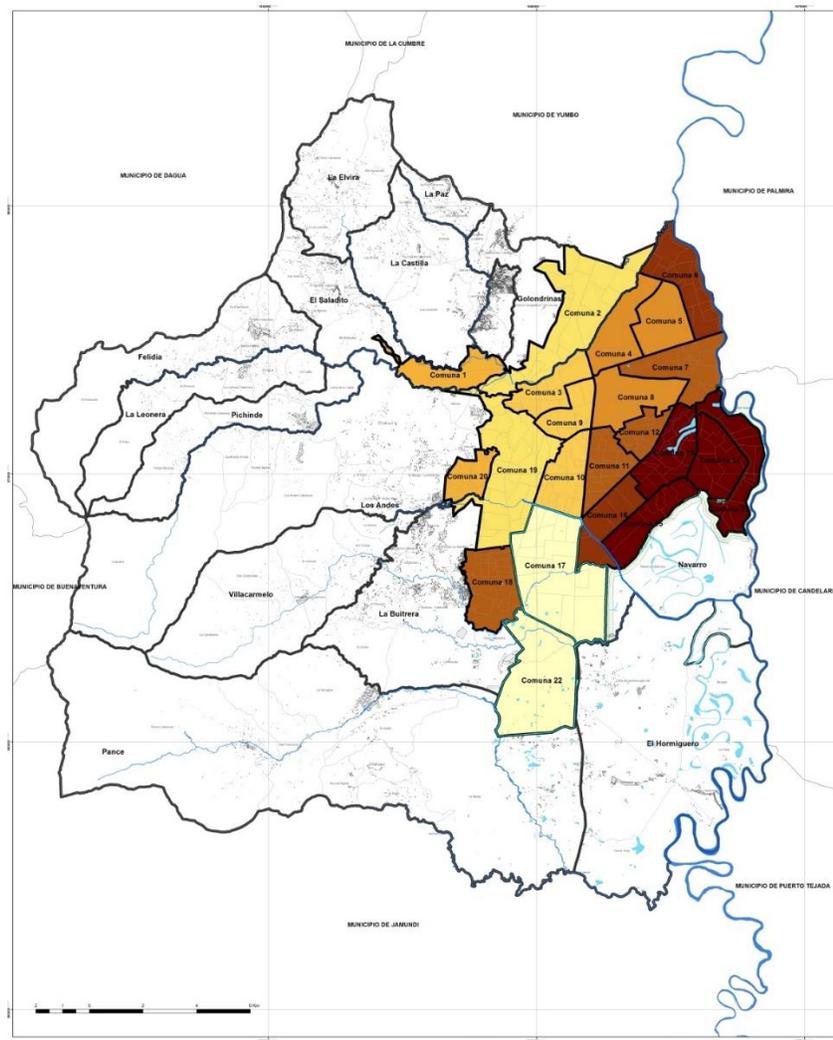


**Convenciones de la Escala Geográfica Social 1**

	% Población < 0.5 % % Área 8 - 10 % Población / Hectárea < 15 Vivienda / Hectárea < 5		% Población 4 - 5.5 % % Área 3.06 - 3.92 % Población / Hectárea 244 - 300 Vivienda / Hectárea > 60
	% Población 4 - 5.5 % % Área 8 a 10 % Población / Hectárea 100 - 115 Vivienda / Hectárea 33.8 - 41.9		% Población 4 - 6.99 % % Área 3.06 - 4.49 % Población / Hectárea 244 - 300 Vivienda / Hectárea 53 - 80
	% Población 1.8 - 6.9 % % Área 3,06 - 10 % Población / Hectárea 115 - 150 Vivienda / Hectárea 33.8 - 41.9		% Población > 7 % % Área 30.6 - 4.49 % Población / Hectárea > 300 Vivienda / Hectárea > 80
	% Población 1.8 - 5.5 % % Área 1.93 - 4.49 % Población / Hectárea 115 - 195 Vivienda / Hectárea 33.8 - 56		% Población > 7 % % Área 3.92 - 4.49 % Población / Hectárea > 300 Vivienda / Hectárea > 80
	% Población 2.5 - 3.0 % % Área 1.93 a 2.4 % Población / Hectárea 244 - 300 Vivienda / Hectárea 60 - 80		

Fuente: Universidad de San Buenaventura. - Cali Datos tomados y procesados de Sisbén III 2016.

**Mapa 4. Escala Geográfica 2- Homogeneidad según peso porcentual en establecimientos de educación primaria, secundaria y media, inasistencia escolar y asistencia neta a la educación superior. Sisbén III AÑO 2016.**

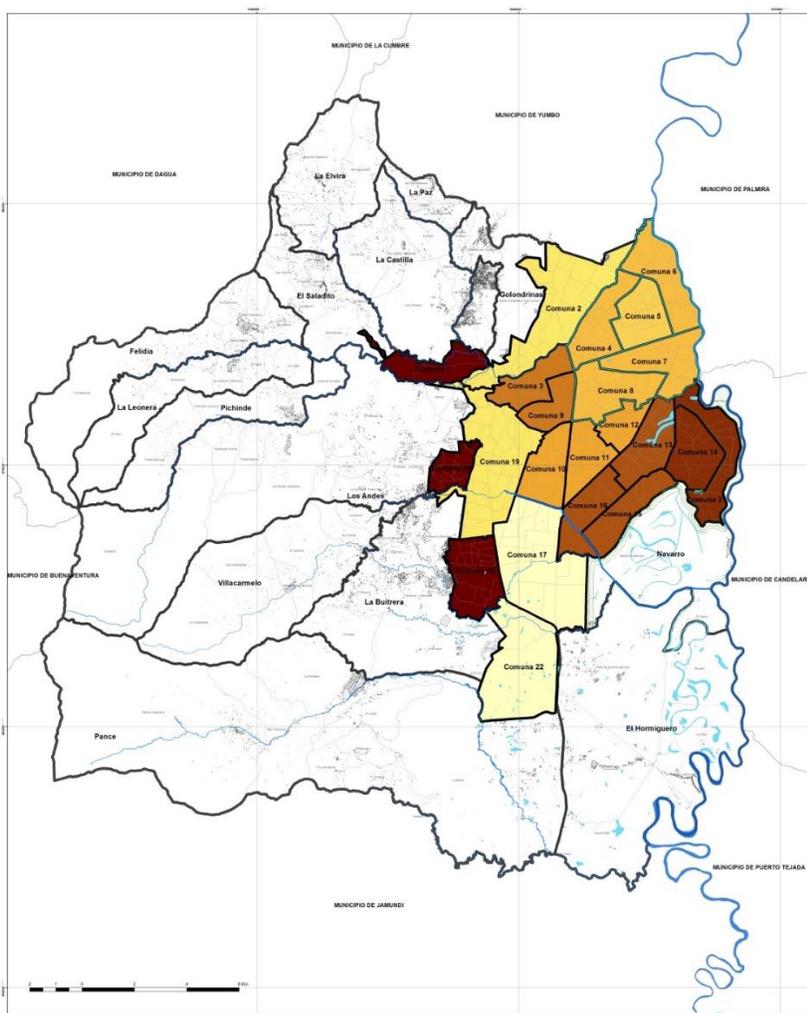


**Convenciones de la Escala Geográfica Social 2**

<p>                        % Inst. Educ. Primaria &gt; 6.2%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media &gt; 4.7%                      % de No Asistencia Inst. Educ. &gt; 8.2 %                      Escolaridad Neta Educ. Superior &lt; 6.6                 </p>	<p>                        % Inst. Educ. Primaria 2 -4%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media 1.5 - 3.2%                      % de No Asistencia Inst. Educ. 2.1- 5.6%                      Escolaridad Neta Educ. Superior &lt; 9.4%                 </p>
<p>                        % Inst. Educ. Primaria 4.7 - 7%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media 4.5 - 5.2%                      % de No Asistencia Inst. Educ. 6.5 - 9.5%                      Escolaridad Neta Educ. Superior 6.6 - 14.1                 </p>	<p>                        % Inst. Educ. Primaria &lt; 4%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media &lt; 5.2 %                      % de No Asistencia Inst. Educ. 1.4- 1.6%                      Escolaridad Neta Educ. Superior 13.6 - 24.7 %                 </p>
<p>                        % Inst. Educ. Primaria 3.1 - 7%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media 2.5 - 6.1%                      % de No Asistencia Inst. Educ. 4.1 - 5.6%                      Escolaridad Neta Educ. Superior 10.7 - 16.7 %                 </p>	<p>                        % Inst. Educ. Primaria 2 - 4%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media 2.5 - 6.5%                      % de No Asistencia Inst. Educ. 1.4 - 1.6%                      Escolaridad Neta Educ. Superior 13.6 - 24.7%                 </p>
<p>                        % Inst. Educ. Primaria 3.1 - 4.9%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media 3.5 - 6.1%                      % de No Asistencia Inst. Educ. 2.6 - 5.6%                      Escolaridad Neta Educ. Superior 16 -24.7 %                 </p>	<p>                        % Inst. Educ. Primaria &lt; 4%                      % Inst. Educ. Secundaria y Media &lt; 4.3%                      % de No Asistencia Inst. Educ. &lt; 0.05%                      Escolaridad Neta Educ. Superior &gt; 40.2%                 </p>

Fuente: Universidad de San Buenaventura. - Cali Datos tomados y procesados de Sisben III 2016.

**Mapa 5. Escala Geográfica Social 3-Homogeneidad según peso porcentual Estrato, Desempleo, Tasa de pobreza y población afro. Sisbén III año 2016**



**Convenciones de la Escala Geográfica Social 3**

	Estrato Moda 5 - 6 Tasa Desempleo 1,8 - 9 Tasa de Pobreza 3,4 - 8,5 Población Afro. < 10 %		Estrato Moda 3 Tasa Desempleo 11.8 - 12.9 Tasa de Pobreza 20 - 41.7 Población Afro. 12% - 16.8 %
	Estrato Moda 4 Tasa Desempleo 8.8 - 9 Tasa de Pobreza 14 - 17,5 Población Afro. < 10%		Estrato Moda 2 Tasa Desempleo > 15,1 Tasa de Pobreza > 30,8 Población Afro. > 19.2%
	Estrato Moda 3 Tasa Desempleo 15,1 - 15.6 Tasa de Pobreza 3,4 - 8,5 Población Afro. 19.2% - 27 %		Estrato Moda 1 Tasa Desempleo 16 - 18 Tasa de Pobreza 39 - 46.8 Población Afro. > 44.7%
	Estrato Moda 2 - 3 Tasa Desempleo > 15,1 Tasa de Pobreza 14 -27-8 Población Afro. 19.2 % - 37 .9%		Estrato Moda 1 Tasa Desempleo > 19.4 Tasa de Pobreza > 30.8 Población Afro. 12% - 16.8 %
	Estrato Moda 3 Tasa Desempleo 11- 18 Tasa de Pobreza 20 -27.8 Población Afro. 12 %- 37.9 %		

Fuente: Universidad de San Buenaventura. - Cali Datos tomados y procesados de Sisben III 2016.

### **Caracterización física-espacial: Escalas Geográficas Territoriales**

El municipio de Cali se encuentra ampliamente caracterizado territorialmente, lo que ha facilitado el análisis de las variables claves a tener en cuenta para la división de localidades del nuevo Distrito Especial (Tabla 3). Se contó con la información ofrecida por los procesos de formulación de los POT de primera generación (año 2000) y segunda generación (año 2014), estudios diversos sobre la ciudad desde la década de los años 90, información secundaria reciente suministrada por Planeación Municipal y otras dependencias municipales, y finalmente se tomó como punto de partida la división político-administrativa oficial e histórica del Municipio: comunas, barrios, sector, sección, manzana (zona urbana) y corregimientos y veredas (zona rural), entendiendo que es la división sobre la cual se elaboran los censos de población y vivienda del DANE, las estadísticas territoriales y la división político administrativa que más se asocia con la identidad de la población en su territorio.

Adicionalmente este ejercicio tuvo como determinantes, una serie de criterios que guiaron la toma de decisiones sobre la más conveniente división de localidades, entre los cuales se encuentran: la población dividida de manera equitativa entre las diferentes localidades y sus características sociales en condiciones de homogeneidad relativa, la prestación de servicios ecosistémicos del territorio, la lógica policéntrica que asegure el desarrollo de mínimo una centralidad por localidad y se articule con las vocaciones productivas actuales y potenciales de las mismas, la condición de multistrato hasta donde sea posible contemplarlo dada la alta segregación socioeconómica de la ciudad, asegurar una sostenibilidad fiscal del Distrito razón por la cual se establece un mínimo de 4 y un máximo de 8 localidades que deberán atender a un diseño institucional eficiente y eficaz, y finalmente, la necesaria articulación que estas nuevas localidades deberán afrontar con los municipios vecinos, territorio que presenta fuertes dinámicas metropolitanas en torno a Cali.

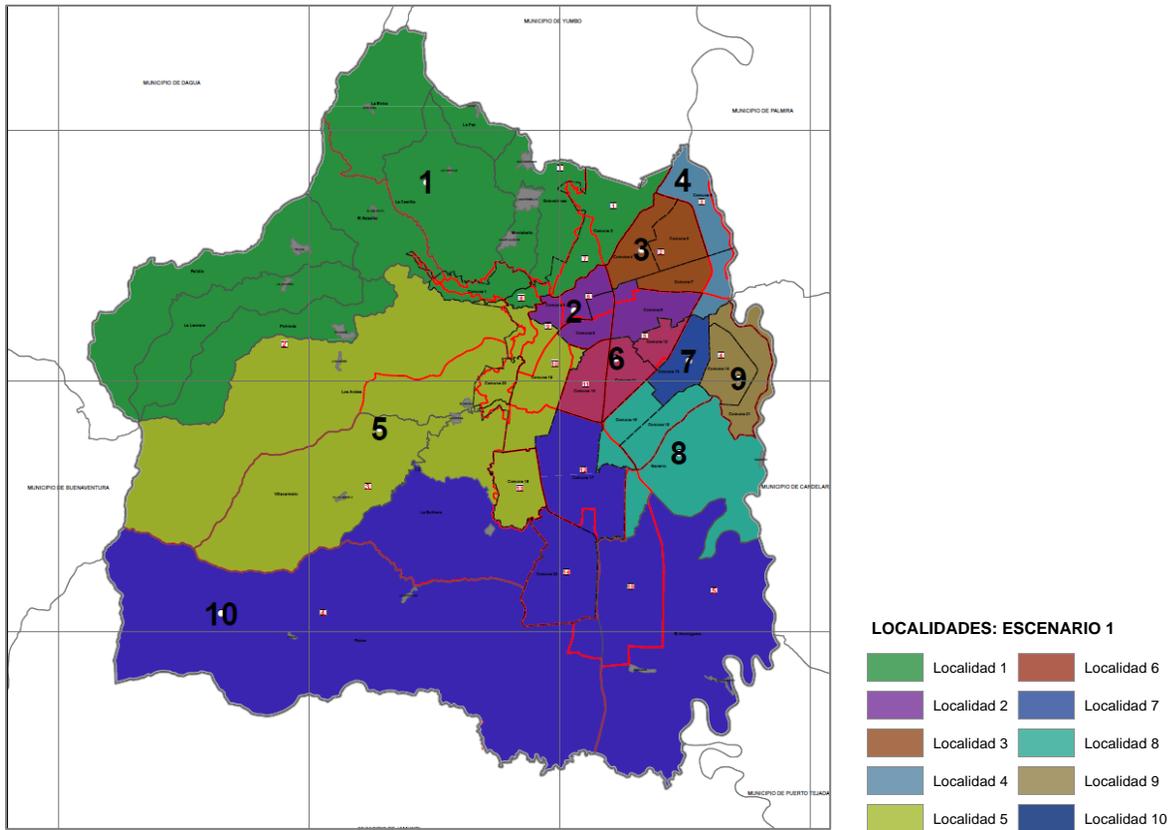
**Tabla 3. Variables que se tienen en cuenta para definir las localidades cuando éstas se consideran determinantes y explican características de homogeneidad relativa.**

<b>HISTÓRICAS</b>	Periodos de crecimiento urbano, infraestructuras y equipamientos representativos de una época histórica, de escala municipal y metropolitana.
<b>AMBIENTALES</b>	Cuencas y Sub-cuencas Hidrográficas, Ecosistemas, Zonas de Amenaza y Riesgo, Impactos Ambientales.
<b>MOVILIDAD</b>	Infraestructura, Modos y Medios de Transporte, cobertura, relaciones rural-urbana, estado de la infraestructura.
<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b>	Sectorización en la prestación de los servicios, coberturas, infraestructuras.
<b>EQUIPAMIENTOS</b>	Tipos, Nodos, Coberturas, Sectorización.
<b>USOS DEL SUELO</b>	Predominantes, especialidades de uso, centralidades.
<b>MORFOTIPOLOGICAS</b>	Áreas homogéneas, valoración de tejidos urbanísticos.
<b>NORMA URBANA</b>	Áreas de Actividad, Tratamientos Urbanísticos.
<b>PLANIFICACIÓN</b>	POT 2000: Piezas y Centralidades POT 2014: UPU y UPR. Proyectos Estratégicos.
<b>RELACIONES METROPOLITANAS</b>	Conurbaciones, relaciones funcionales, áreas prestadoras de servicio a Cali, áreas receptoras de servicios de Cali.

*Fuente: Elaboración propia.*

Se partió del análisis cruzado de las anteriores variables, cuyo objetivo fue identificar condiciones de homogeneidad relativa en el territorio, que luego se revisaron a la luz de los resultados de las escalas geográficas sociales anteriormente explicadas, y se construyó un primer escenario con 10 localidades (Mapa 6) que dividían la totalidad del municipio (suelo urbano y rural) encontrando que el resultado era un número grande de localidades que debían ajustarse a un número menor, para lo cual se integró al análisis y a la síntesis del ejercicio, el resultado del método matemático denominado logaritmo genético que delimitó 7 localidades para el área urbana.

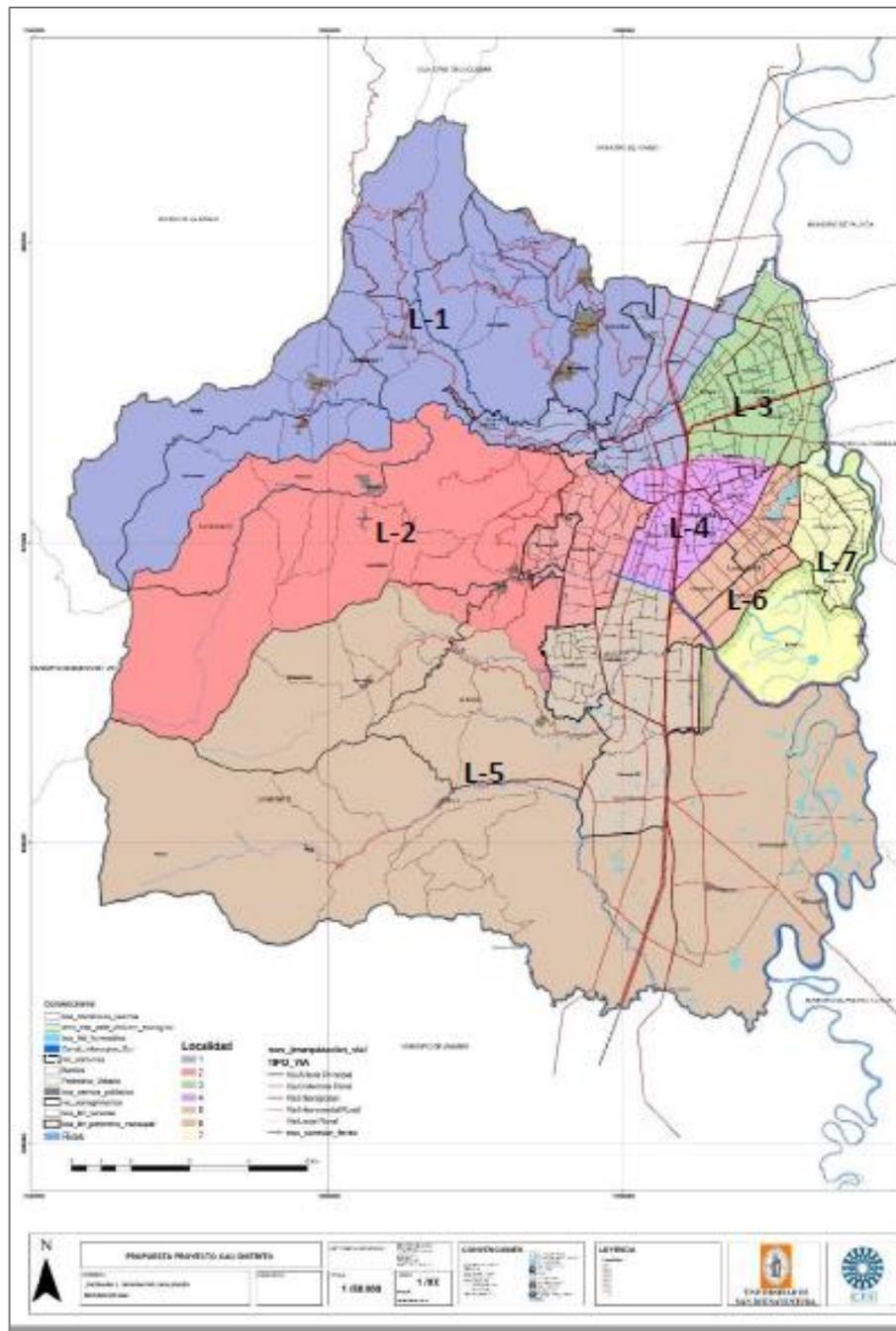
**Mapa 6. Aproximación a un primer escenario de división por localidades del Distrito Especial de Cali**



*Fuente: Elaboración propia.*

De esta combinación de alternativas de división surge un nuevo escenario de siete localidades (Mapa 7). Una síntesis de las principales características sociales y territoriales que determinan esta propuesta de 7 Localidades con homogeneidad relativa, se detalla a continuación.

**Mapa 7. Segundo Escenario propuesto por la Alianza de 7 localidades: 3 urbanas y 4 urbano-rural**



Fuente: elaboración propia

**LOCALIDADES: ESCENARIO 2**

- Localidad 1
- Localidad 2
- Localidad 3
- Localidad 4
- Localidad 5
- Localidad 6
- Localidad 7

**Localidad 1: Urbana-rural.** Corresponde al centro histórico y al centro global (POT 2000) y abarca la comunas 3 y los barrios Sucre y Obrero de la Comuna 9; al centro ampliado hacia el norte sobre la Comuna 2 y a la conexión urbana regional de Cali hacia Buenaventura a través de la Comuna 1, que a su vez se conecta con los corregimientos de El Saladito y La Elvira (límites con el municipio de Dagua); la continuidad de la cuenca alta del río Cali en los corregimientos de La Leonera y Felidia, este último límite también con el municipio de Dagua; hacia el norte los corregimientos de La Castilla y La Paz más en relación con corregimientos rurales de Yumbo y los corregimientos de Montebello y Golondrinas, en relación directa con la comuna 2 de Cali. Esta localidad concentra la mayor cantidad de unidades económicas y en consecuencia la mayor oferta de empleo, principalmente en el sector de comercio y servicios, lo que la mantiene como la principal centralidad de la ciudad. Concentra adicionalmente la mayor cantidad de Bienes de Interés Cultural - BIC y las zonas urbanas de conservación en la ciudad. Particularmente la Comuna 2 presenta alta dinámica de flujos de población con los centros poblados de los corregimientos de Montebello y Golondrinas que limitan con el área urbana y se conectan con ésta a través de vías rurales. El suelo rural abarca la cuenca alta del río Cali y las subcuencas del río Aguacatal-El Chocho y contiene parte del PNN de los Farallones y la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali. Esta localidad presenta también alta dinámica metropolitana de su área urbana con la zona industrial de Yumbo.

**Localidad 2: Urbana-rural.** Corresponde a la Comuna 19 y 20 en suelo urbano y a los corregimientos de Los Andes y Pichindé, gran parte del corregimiento de la Buitrera y la Vereda de La Fonda en el Corregimiento de Villacarmelo en suelo rural. Esta división corresponde al mantenimiento de las áreas de servicio de acueductos veredales que se asocian a la cuenca del río Cañaveralejo buscando que se localicen de forma completa en esta localidad, igualmente las subcuencas del río Cali correspondientes al río Pichindé y la quebrada Cabuyal. Contiene también parte del PNN de los Farallones y la Reserva Forestal Protectora Nacional de Cali. Esta localidad concentra el área del segundo periodo de crecimiento histórico de la ciudad hacia el sur y el primer asentamiento de origen informal en el sector denominado Siloé (Comuna 20). Mantiene por tanto una condición de multiestrato en todos los niveles y se caracteriza por concentrar en la Comuna 19 la mayor cantidad de servicios de salud y deportivos de escala urbana, metropolitana y regional, además de una centralidad de abastecimiento de escala zonal en el barrio La Alameda que mantiene fuertes relaciones funcionales de abastecimiento con las laderas rurales del municipio, además se sus fuentes de abasto en la Galería Santa Helena, Cavasa y otras zonas abastecedoras del departamento y la región.

**Localidad 3: Urbana.** Compuesta por las comunas 4, 5, 6 y 7 y los barrios de la comuna 8 ubicados sobre la Carrera 15-Troncal del SITM MIO. Limita al norte con el río Cali y al oriente con el río Cauca. Es una localidad con gran potencial de procesos de renovación urbana que podrán consolidar la centralidad empresarial identificada en el POT de Cali 2014. Presenta condición de multiestrato y es limitada y atravesada de occidente a oriente por el corredor férreo futuro corredor verde de la ciudad y eje del potencial transporte masivo de alta velocidad. Igualmente presenta en su interior el potencial del predio ocupado por la Base Aérea, identificado en el POT 2014 como un futuro Parque Metropolitano a desarrollarse como Proyecto Estratégico. Adicionalmente esta localidad presenta una unidad de paisaje identificada en el Plan de Paisaje de 2000 especialmente por la armonización en el desarrollo del trazado radio-concéntrico que se orienta, a través del sistema vial principal y secundario, a identificar uno de los principales referentes del paisaje, el Cerro de las Tres Cruces hacia el occidente. Otro elemento natural de límite que caracteriza y presenta uno de los mayores retos para esta localidad es la atención al Jarillón sobre el río Cauca con alto riesgo de corrimiento lateral e inundación en una de las comunas más densamente pobladas de Cali: la Comuna 6. Se relaciona con dinámicas metropolitanas con el municipio de Palmira y sus equipamientos de servicio a Cali como el aeropuerto internacional y el estadio del deportivo Cali sobre la doble calzada - Recta Cali-Palmira.

**Localidad 4: Urbana.** Compuesta por las comunas 9 (sin barrios Sucre y Obrero), 10, 11 y 12 y los barrios de la Comuna 8 por debajo de la carrera 15-Troncal del SITM-MIO. Esta Localidad presenta las mayores condiciones de homogeneidad tanto en lo social como en lo territorial. Su desarrollo histórico se asocia a ser una zona pericentral, por lo tanto, abarca áreas de crecimiento compacto sobre el centro global hasta la década de los años 40 y áreas del segundo periodo de crecimiento hasta los años 60. Su modelo urbanístico mantiene las características de la ciudad tradicional, su uso predominante es la vivienda de baja densidad y como principal centralidad se ubica la Galería de Santa Elena con alto potencial económico y urbanístico, a partir de procesos y proyectos futuros de renovación importantes que atiendan la solución a problemas estructurales de tipo social, principalmente. Es una localidad que se puede denominar central por estar bien conectada con todas las demás localidades que la rodean y es atravesada en sentido norte sur por el corredor férreo futuro corredor de transporte masivo y eje verde de la ciudad.

**Localidad 5: Urbana-rural.** Es la localidad que presenta la mayor extensión en área correspondiente a las Comunas 17, 18 y 22 y a los corregimientos de Pance, parte de la Buitrera, las veredas de Villacarmelo diferentes a La Fonda, El Corregimiento del Hormiguero y la vereda El Estero del Corregimiento de Navarro al sur del canal CVC. Su población es media y tiene condición

multiestrato. Presenta el mayor potencial de expansión hacia el sur y el mayor valor paisajístico y ambiental del Distrito, con el reto de poder conservarlo y revalorizarlo. Abarca en suelo rural el PNN de los Farallones y la mayor área rural de regulación hídrica. Tiene completas las cuencas de los ríos Meléndez, Lili y Pance-Jamundí. Igualmente tiene el área de drenaje del zanjón Cascajal hacia el canal CVC en el corregimiento del Hormiguero, que ha sido identificado en planes de escala metropolitana y regional, como un área a proteger a través de la construcción de un parque regional, donde se puedan desarrollar actividades como el cultivo de la tierra, el disfrute de los cuerpos de agua, el avistamiento de aves, entre otros. Se debe tener en cuenta también que una vez se desarrolle el área de expansión esta Localidad deberá dividirse acorde a las condiciones sociales de la población y las condiciones del territorio a administrar. Se relaciona con dinámicas metropolitanas de alto impacto por la movilidad y la prestación de servicios a la población del municipio de Jamundí y el municipio de Puerto tejada del Departamento del Cauca.

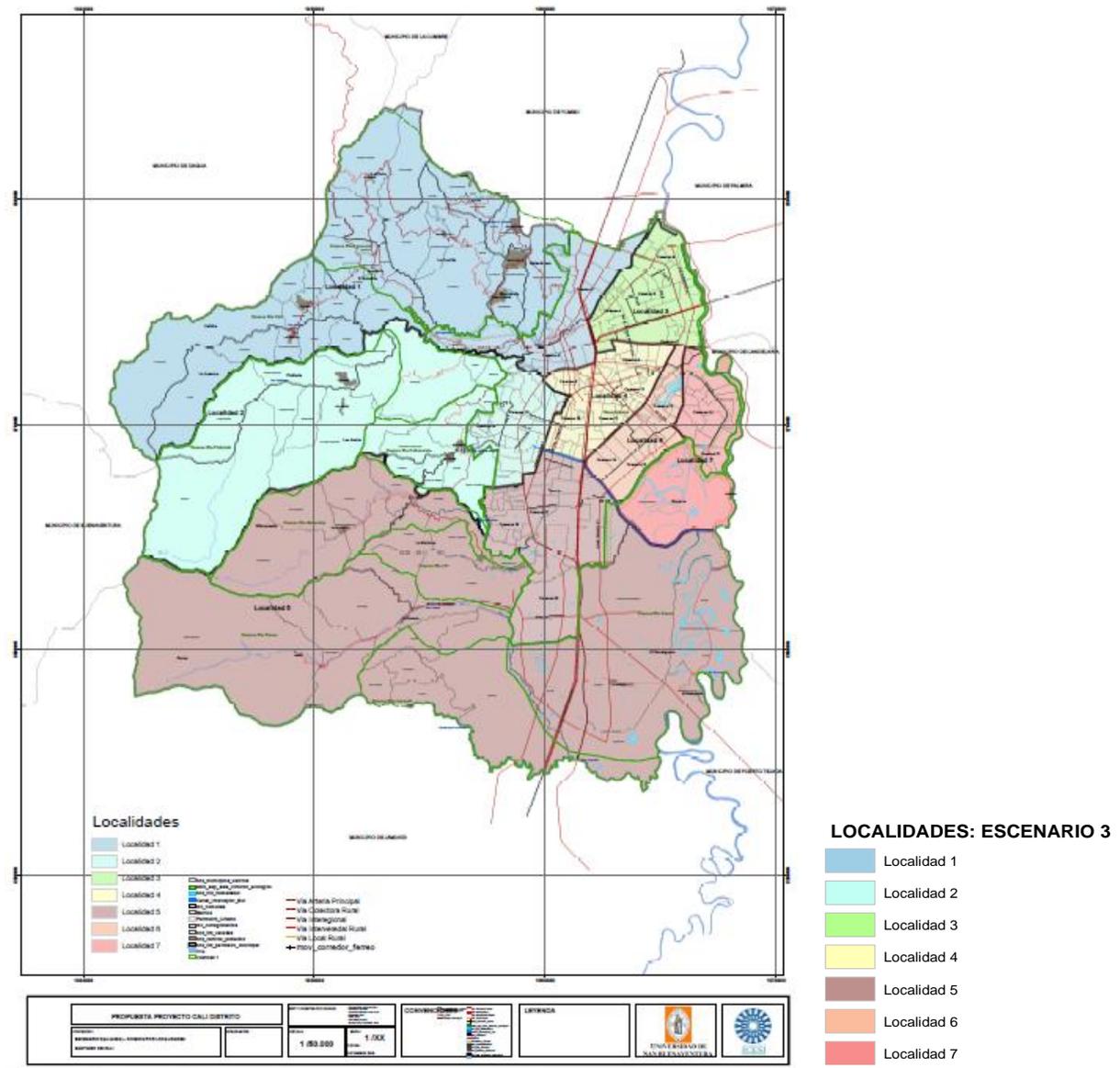
**Localidad 6: Urbana.** Corresponde a las Comunas 13, 15 y 16, que a pesar de mantener condiciones sociales homogéneas con las Comunas 14 y 21 deben dividirse debido al número de población que superaría en gran medida las poblaciones de las demás localidades. Presenta desde el punto de vista territorial continuidad de las Comunas integradas, servidas por la Troncal de Aguablanca del SITM MIO y con un recurso hídrico a potencializar como son las lagunas de regulación del Pondaje y Charco Azul. Junto con la Localidad 7 los retos principales son en materia de seguridad y orientación hacia procesos de formalización de sus condiciones de todo tipo, siendo una de las más estratégicas la regularización urbanística de licenciamiento constructivo, necesario para dinamizar la economía local a partir de la posibilidad del crédito bancario formalizado. Una de las centralidades potenciales se ubica en el eje de la carrera 70 en cruce con la troncal de Aguablanca y su estación intermedia del MIO.

**Localidad 7: Urbana- rural.** Contempla las Comunas 14 y 21 y el corregimiento de Navarro en las veredas localizadas al norte del Canal CVC Sur. Tiene el continuo del Jarillón del río Cauca entre el cruce de Juanchito y el canal CVC. Igualmente, las relaciones de escala metropolitana con las zonas aledañas del corredor río Cauca en el municipio de Candelaria y la prestación del servicio de seguridad a través de la policía metropolitana de Cali hacia el municipio de Candelaria. En esta localidad es necesario dinamizar una centralidad que integre las diferentes zonas de manera armónica y accesible. El corregimiento de Navarro deberá permanecer rural y como área protegida tanto por su antiguo uso de Basurero como por las condiciones de amenaza de inundación y licuación de sus suelos. Esta realidad le da a su vez un gran potencial a futuro de desarrollar un

parque de escala metropolitana que contribuya en su regeneración ambiental y recuperación de humedales del río Cauca.

Una vez se presentó este escenario ante la autoridad municipal en la reunión del 13 de marzo de 2019, se recibió la retroalimentación para llegar finalmente al denominado **ESCENARIO 3** (Mapa 8) que hace parte de las opciones que se están presentando ante actores del territorio bajo la metodología de talleres participativos. Esta propuesta de localidades final se explica en sus partes componente en la Tabla 4 y en sus datos de área, población y límites en la Tabla 5.

**Mapa 8. Escenario 3 sobre la División de Localidades propuesta por la Alianza**



Fuente: elaboración propia.

**Tabla 4. Divisiones político administrativas actuales que integran cada una de las 7 Localidades**

Localidad/ Composición	Comuna	Barrios/Sectores	Corregimientos
<b>Localidad 1</b> <b>Urbano</b> <b>Rural</b>	<b>Comuna 1 (completa)</b>	Sector patio bonito, Vista hermosa, Terron colorado, Aguacatal.	<b>Corregimientos completos:</b> La Leonera, Felidia, El Saladito, La Elvira, La Castilla, La Paz, Montebello, Golondrinas.
	<b>Comuna 2 (completa)</b>	Santa Teresita, Santa Rita, Arboleda, Normandía, Altos de Normandía - Bataclan, Centenario, Juanambú, Granada, Versalles, Santa Mónica, San Vicente, Versalles, Prados del Norte, Chipichape, Vipasa, La Campiña La Paz, La Flora, El Bosque, Altos de Menga, Menga, Parque del Amor, Urbanización La Flora, Urbanización La Merced, Ciudad de los Álamos, Brisas de los Álamos.	
	<b>Comuna 3 (completa)</b>	El Nacional, El Peñón, San Antonio, San Cayetano, Los Libertadores, San Juan Bosco, El Calvario, San Pedro, San Nicolás, El Hoyo, El Piloto, Navarro-La Chanca	
	<b>Comuna 9*</b>	Sucre, Obrero	
<b>Localidad 2</b> <b>Urbano</b> <b>Rural</b>	<b>Comuna 19 (completa)</b>	El Refugio, La Cascada, El Lido, Tequendama, San Fernando nuevo y viejo, Nueva Granada, Santa Isabel, Bellavista, Miraflores, 3 de Julio, El Cedro, Champagnat, Colseguros, Los Cábulos, El Mortiñal, Cuarto de legua, Urbanización Militar, Urbanización Guadalupe, Nueva Tequendama, Camino real, Urbanización Fundadores, Santa Bárbara, Tejares-Cristales, UR Santiago de Cali, UR el Coliseo, Cañaveralejo, Seguros Patria, Cañaveral, Pampalinda, Sector Bosque Municipal, Sector Guadalupe, UD Alberto Galindo, Plaza de toros, Sector Altos de Santa Isabel, Cañaveral, Pampalinda.	<b>Corregimientos completos:</b> Los Andes y Pichindé. <b>Veredas del Corregimiento de Villacarmelo:</b> Vereda de La Sirena.
	<b>Comuna 20 (completa)</b>	El Cortijo, Belisario Caicedo, Siloé, Lleras Camargo, Belén, Brisas de Mayo, Tierra Blanca, Pueblo Joven, Cementerio-Carabineros, Venezuela-Urb. Cañaveralejo, La Sultana.	<b>Veredas del Corregimiento de la Buitrera:</b> Parque La Bandera, La Luisa, Alto de los Mangos y Cabecera La Sirena.
<b>Localidad 3</b> <b>Urbano</b>	<b>Comuna 4 (completa)</b>	Jorge Isaacs, Santander, Porvenir, Las Delicias, Manzanares, Salomia, Fátima, Sultana, Berlín, San Francisco, Popular, Ignacio Rengifo, Guillermo Valencia, La Isla, Marco Fidel Suarez, Evaristo García, La Esmeralda, Bolivariano, Barrio Olaya Herrera, Unidad Residencial Bueno Madrid, Flora Industrial, Calima, La Alianza.	Ninguno
	<b>Comuna 5 (completa)</b>	El Sena, Los Andes, Los Guayacanes, Chiminangos, Metropolitano, Los Parques - Barranquilla, Villa del Sol, Paseo de los Almendros, Los Andes, La Riviera, Torres de Comfandi, Villa del Prado, El Guabito.	
	<b>Comuna 6 (completa)</b>	San Luis, Jorge Eliécer Gaitán, Paso del comercio, Los Alcázares, Petecuy I, II, III, La Rivera I, Los Guadales, Ciudadela Floralia, Fonaviemcali, San Luis II, Urbanización Calimio, Sector Puente del Comercio.	

	<b>Comuna 7*</b>	Alfonso López I, Alfonso López II, Alfonso López III, Base Aérea, Fepicol, Las Ceibas, Los Pinos, Parque de la Caña, Puerto Nuevo, San Marino.	
	<b>Comuna 8*</b>	Barrio Industrial	
<b>Localidad 4 Urbano</b>	<b>Comuna 8*</b>	Villa Colombia, El Troncal, Urbanización La Base, La Base, Municipal, Las Américas, Benjamín Herrera, Primitivo Crespo, Simón Bolívar, Saavedra Galindo, Rafael Uribe, Santa Mónica Popular, La Floresta, Atanasio Girardot, Santa Fé, Chapinero, El Trébol.	Ninguno
	<b>Comuna 9*</b>	Alameda, Bretaña, Junín, Guayaquil, Aranjuez, Manuel María Buenaventura, Santa Mónica Belalcázar, Belalcázar. No se incluyen barrios Sucre y Obrero.	
	<b>Comuna 10 (completa)</b>	El Dorado, El Guabal, La Libertad, Santa Elena, Las Acacias, Santo Domingo, Jorge Zawadsky, Olímpico, Cristóbal Colón, La Selva, Barrio Departamental, Pasoancho, Panamericano, Colseguros Andes, San Cristóbal, Las Granjas, San Judas Tadeo I, San Judas Tadeo II.	
	<b>Comuna 11 (completa)</b>	Barrio San Carlos, Maracaibo, La Independencia, La Esperanza, Urbanización Boyacá, El Jardín, La Fortaleza, El Recuerdo, Aguablanca, El Prado, 20 de Julio, Prados de Oriente, Los Sauces, Villa del Sur, José Holguín Garcés, León XIII, José María Córdoba, San Pedro Claver, Los Conquistadores, La Gran Colombia, San Benito, Primavera.	
	<b>Comuna 12 (completa)</b>	Villanueva, Asturias, Eduardo Santos, Barrio Alfonso Barberena A., El Paraíso, Fenalco Kennedy, Nueva Floresta del ICT, Julio Rincón, Doce de Octubre, El Rodeo, Sindical, Bello Horizonte	
<b>Localidad 5 Urbano Rural</b>	<b>Comuna 17 (completa)</b>	La Playa, Primero de Mayo, Ciudadela Comfandi, Ciudad Universitaria, Caney, Lili, Santa Anita - La Selva, El Ingenio, Mayapán - Las Vegas, Las Quintas de Don Simón, Ciudad Capri, La Hacienda, Los Portales - Nuevo Rey, Cañaverales - Los Samanes, El Limonar, Bosques del Limonar, El Gran Limonar - Cataya, El Gran Limonar, Unicentro Cali, Ciudadela Pasoancho, Prados del Limonar, Urbanización San Joaquín.	<b>Corregimientos completos:</b> El Hormiguero y Pance
	<b>Comuna 18 (completa)</b>	Buenos Aires, Barrio Caldas, Los Chorros, Meléndez, Los Farallones, Francisco Eladio Ramírez, Prados del Sur, Horizontes, Mario Correa Rengifo, Lourdes, Colinas del Sur, Alférez Real, Nápoles, El Jordán, Cuarteles Nápoles, Sector Alto de los Chorros, Polvorines, Sector Meléndez, Sector Alto Jordán, Alto Nápoles.	<b>Veredas del Corregimiento de la Buitrera:</b> Buitrera Cabecera, La Riverita, El Rosario, El Otoño, Sector Bella Suiza, Cantaclaro
	<b>Comuna 22 (completa)</b>	Urbanización Ciudad Jardín, Parcelaciones Pance, Urbanización Río Lili, Ciudad Campestre, Club Campestre.	<b>Veredas del Corregimiento de Villacarmelo:</b> La Fonda, Villa Carmelo cabecera, Dos Quebradas, La Candelaria, El Carmen
	<b>*Comuna 16</b>	Sector 1600, Brisas del limonar, Ciudad 2000 y la Alborada.	<b>Vereda del Corregimiento de Navarro:</b> El Estero al sur del canal CVC Sur.

<b>Localidad 6 Urbano</b>	<b>*Comuna 16</b>	Antonio Nariño, Mariano Ramos, República de Israel y Unión de vivienda Popular	Ninguno
	<b>*Comuna 7</b>	Siete de Agosto	
	<b>Comuna 13 (completa)</b>	Ulpiano Lloreda, El Vergel, El Poblado I, El Poblado II, Los Comuneros II, Ricardo Balcázar, Omar Torrijos, El Diamante, Lleras Restrepo, Villa del Lago, Los Robles, Rodrigo Lara Bonilla, Charco Azul, Villablanca, Calipso, Yira Castro, Lleras Restrepo II, Marroquín III, Los Lagos, Sector Laguna del Pondaje, El Pondaje, Sector Asprosocial - Diamante	
	<b>Comuna 15 (completa)</b>	El Retiro, Los Comuneros I Etapa, Laureano Gómez, Vallado, Ciudad Córdoba, Mojica, El Morichal.	
<b>Localidad 7 Urbano - Rural</b>	<b>Comuna 7*</b>	Puerto Mallarino y Ángel del Hogar.	<b>Corregimiento de Navarro:</b> Cabecera y el área rural al norte del canal CVC sur - carrera 50.
	<b>Comuna 14 (completa)</b>	Alfonso Bonilla Aragón, Alirio Mora Beltrán, Manuela Beltrán, Las Orquídeas, José M. Marroquín I y II Etapas, Puerta del Sol, Los Naranjos I, Promociones Populares, Los Naranjos II	
	<b>Comuna 21 (completa)</b>	Pízamos I y II, Calimfo Desepaz, El Remanso, Los Líderes, Desepaz Invicali, Compartir, Talanga, Villamercedes I-Villa Luz-Las Garzas, Pízamos III - Las Dalias, Potrero Grande, Ciudadela del Río, Valle Grande.	
<b>Total Población</b>		<b>2.412.045</b>	

*Fuente: elaboración propia*

**Tabla 5. Habitantes, áreas y límites de cada una de las 7 Localidades**

<b>Localidad/ Composición</b>	<b>HABITANTES Año 2018</b>	<b>% POB</b>	<b>Área local. (Has)</b>	<b>% sobre el área total</b>	<b>Límites</b>
<b>Localidad 1 Urbano Rural</b>	291.023	12,1%	13.408,6	23,7%	Norte: limita con los municipios de Dagua, La Cumbre y Yumbo. Al Sur limita con el Corregimiento de Pichindé, río Cali, límite de la Comuna 1 y de la Comuna 3, Carrera 15, par vial 25-26, límite del Barrio Industrial y carrera 8 hasta río Cauca puente Juanchito.
<b>Localidad 2 Urbano Rural</b>	256.894	8,2%	10.387,2	18,4%	Al Norte: limita con el Corregimiento de La Leonera y El Saladito, la Comuna 1, la Comuna 3 y La Comuna 9. Al Oriente: la Comuna 10 y la Comuna 17. Al Sur: La Comuna 18, el límite de la Subcuenca el río Meléndez, el corregimiento de Villacarmelo y el Corregimiento de Pance.
<b>Localidad 3 Urbano</b>	417.242	17,3%	1.863,2	3,3%	Al Norte: con el río Cali, la Comuna 2, el municipio de Yumbo. Al Oriente: el río Cauca-el municipio de Palmira. Al Sur: la Carrera 8 y el límite al sur del barrio Industrial. Al Occidente el par vial 25-26.
<b>Localidad 4 Urbano</b>	373.829	17,50%	1.681,20	3%	Al Norte limita con la Comuna 3, los barrios Sucre y Obrero de la Comuna 9, el Barrio Industrial de la Comuna 8, la carrera 8 correspondiente a la Comuna 7. Al Oriente limita con la calle 70 hasta la intersección con la vía del ferrocarril. Al Sur limita con la Carrera 50 (canal del río Cañaveralejo) y Comuna 17. Al Occidente limita con la Comuna 19.

<b>Localidad 5 Urbano Rural</b>	328.829	13,6%	24.855,30	44%	Al Norte limita con el Corregimiento Los Andes, el límite de la subcuenca del río Cañaveralejo, La Comuna 18, la Comuna 17 sobre la Carrera 50 y el trayecto del Canal CVC al sur de las Comunas 15, 16 y el Corregimiento de Navarro, hasta su desembocadura en el río Cauca. Al Oriente con el río Cauca municipio de Candelaria (Valle) y Puerto Tejada (Cauca). Al Sur con el río Jamundí Municipio de Jamundí (Valle) y Al Occidente con el municipio de Buenaventura y de Jamundí en el quiebre de aguas de la Cordillera Occidental.
<b>Localidad 6 Urbano</b>	441.356	18,8%	1.223,60	2,2%	Al Noroccidente: con la calle 70 y las Comunas 11, 12 y 8. Al Norte con la calle 8. Al Nororiente con la Avenida Santiago de Cali y las Comunas 21 y 14. Al Suroriente con el Corregimiento de Navarro y al Sur Occidente con el Canal CVC sur.
<b>Localidad 7 Urbano - Rural</b>	302.872	12,6%	3.042,30	5,4%	Al Norte con la carrera 8 hasta el límite con Candelaria puente de Juanchito, Al Oriente con el río Cauca municipio de Candelaria. Al Sur con el Canal CVC Sur y al Occidente con la Comuna 16 y la avenida Santiago de Cali Comunas 13 y 7.
<b>Total Población</b>	<b>Áreas totales:</b>		<b>56.462,00</b>	<b>100,0%</b>	

Fuente: elaboración propia

## **Retos y Desafíos en la Gestión de las Localidades:**

Además de los retos y desafíos expresados a lo largo del capítulo, se debe tener en cuenta los siguientes retos:

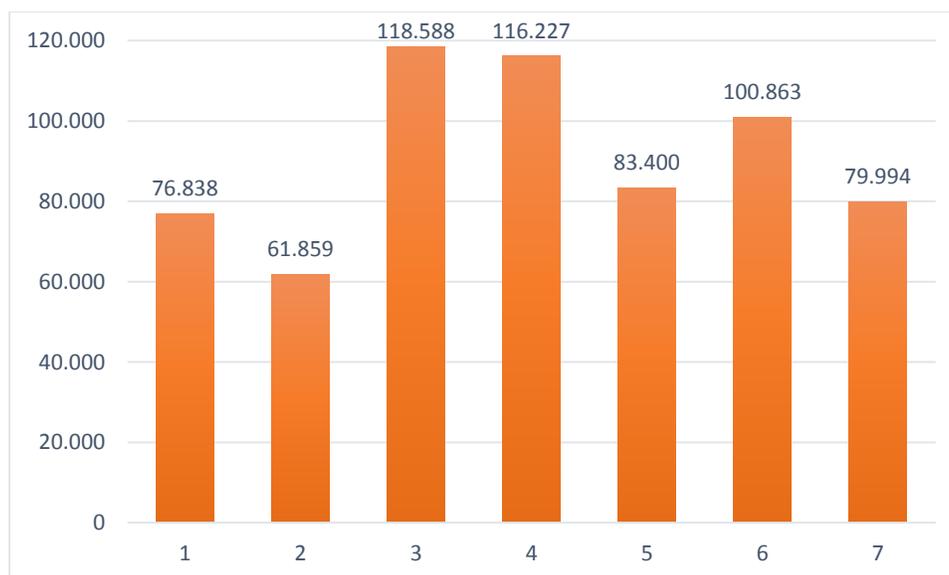
- Mejorar las condiciones y calidad de vida en aquellas localidades de mayor pobreza o carencia según Necesidades Básicas Insatisfechas, de tal manera que se mengue la desigualdad entre las nuevas divisiones territoriales. La propuesta tiene un enorme desafío y es que puede producir el efecto de “guetificación” de las localidades 6 y 7 propuestas. Solo el diseño administrativo y la voluntad política puede revertir ese fenómeno, que además es independiente de la decisión de convertir a Cali en distrito, y que se basa en la historia de segregación socioespacial, étnica y económica que ha caracterizado a la ciudad a lo largo de su historia.
- Gestionar programas y planes de Urbanismo en las localidades mixtas urbano-rural, en áreas como los límites de frontera y en aquellas cabeceras veredales de alto impacto de actividades de comerciales.
- Impulsar el mejoramiento de la conectividad en las localidades de significativa área rural.
- En las localidades de frontera con municipios vecinos, impulsar programas para resolver problemáticas comunes implementando, si es el caso, esquemas de asociación de acuerdo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial No. 1454 de 2011.
- Desarrollar el potencial de actividades económicas de las localidades, particularmente las urbano-rurales, a través del ecoturismo, dada la belleza natural de los parques, reservas y el recurso hídrico que las conforman.
- Los apellidos de la creación del Distrito Especial de Cali, son una orientación para la dinamización de fuentes de ingresos para el municipio y las localidades, en la medida que se cuente con una adecuada articulación entre la planeación y la orientación del presupuesto, tanto local como municipal.
- Se deberán atender las reales necesidades de la población en la escala de la localidad, pero los temas de escalas mayores serán de total competencia del municipio. Las localidades deberán atender necesidades de la población en materia territorial, de ordenamiento y de calidad de vida urbana, de corto plazo, por lo tanto, una claridad en este diagnóstico servirá para el diseño del presupuesto local.

### 1.3 Efectos Electorales de la división por localidades

Los efectos electores de la división por localidades se constituyen en un desafío relevante, especialmente a la hora de pasar por los debates que deben realizarse en el Concejo Municipal para aprobar el Acuerdo. Pese a que, el tema electoral no fue uno de los criterios utilizados para el diseño de las localidades, es fundamental tenerlo en cuenta pues se ha presentado como una de las grandes preocupaciones de las comunidades, principalmente rurales, quienes temen no contar con una representación política significativa para sus localidades.

La primera cuestión que puede señalarse, asociada al tema electoral, tiene que ver con la distribución de votantes por localidad. En este sentido, el diseño establecido muestra que, utilizando los datos de las elecciones de Concejo de 2015<sup>3</sup>, existe un razonable equilibrio en lo referido a la distribución del electorado en cada una de ellas (ver gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribución de votos por localidad**



*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

**Nota:** los cálculos fueron realizados con datos de la elección de Concejo Municipal de 2015. Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría,

<sup>3</sup> También podrían haberse utilizado los resultados de las últimas elecciones para las actuales JAL; sin embargo, el hecho de que en las futuras se vayan a disputar curules acompañadas de una renta y de mayor peso relativo que las de las "Juntas" actuales (no solo por su capacidad decisoria, sino también por elegir las ternas de las que el alcalde del distrito seleccionará a los alcaldes menores), nos indujo a la utilización de los comicios para Concejo.

Surge, de este modo, el primer interrogante asociado a la cuestión electoral. A pesar de que la asimetría no es particularmente intensa, debe evaluarse, si todas las localidades deberían tener Juntas Administradoras Locales caracterizadas por la misma magnitud distrital ( $M$ , es decir, número de asientos a repartir), o sería, por el contrario, más razonable hacerlo en distritos plurinominales de magnitud variable (entre nueve y quince como señala la Ley de Distritos).

Cabe aclarar que, de hacerse esto último, no sería razonable utilizar como parámetro para el diseño el número de votantes (que puede oscilar significativamente de una elección a otra), sino, por el contrario, el número de habitantes o el tamaño del padrón electoral de cada localidad.

**Tabla 6. Habitantes y votantes por localidad**

Localidad	Votantes	Habitantes	% $\frac{\text{votantes}}{\text{habitantes}}$
1	76.838	293450	26.2%
2	61.859	191973	32.2%
3	118.588	486747	24.4%
4	116.227	370222	31.4%
5	83.400	304375	27.4%
6	100.863	487633	20.7%
7	79.994	296982	26.9%

*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

**Nota:** los cálculos fueron realizados con datos de la elección de Concejo Municipal de 2015. Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría.

Revisado el punto anterior, es momento de pasar al diseño de simulaciones de una eventual distribución de asientos. Para lograrlo se decidió desarrollar dos escenarios, uno, el más conservador posible (con todas las localidades con una magnitud igual a nueve) y otro, el menos conservador (con todas las localidades con una magnitud igual a quince), cuyos resultados pueden ser observados en la tabla 8.

**Tabla 7. Distribución de asientos por partido en cada localidad de acuerdo a la magnitud**

	Asientos obtenidos															
	Loc.1		Loc. 2		Loc. 3		Loc. 4		Loc. 5		Loc. 6		Loc. 7		Total	
	M		M		M		M		M		M		M		M	
	9	1	9	1	9	1	9	9	1	1	9	1	9	1	9	15
		5		5		5			5	5		5		5		
<b>Partido Liberal</b>	2	3	2	3	3	4	2	4	2	3	2	4	3	4	1	25
															6	
<b>P. de la U</b>	2	3	2	4	2	4	2	4	2	3	3	4	2	3	1	25
															5	
<b>Cambio Radical</b>	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	2	4	1	22
															4	
<b>P. Conservador</b>	1	3	1	2	2	3	2	3	1	2	2	3	2	2	1	18
															1	
<b>Alianza Verde</b>	1	1	1	1	0	1	1	1	1	2	0	1	N	1	4	7
													/U			
<b>Centro Democrático</b>	1	2	1	2	N	0	N	0	1	2	N	0	N	N	3	6
					/U		/U				/U		/U	/U		
<b>MIRA</b>	N	N	N	1	N	0	N	0	N	0	N	0	N	1	0	2
	/U	/U	/U		/U		/U		/		/U		/U			
									U							
<b>Polo Democrático</b>	N	N	N	N	N	0	N	0	N	0	N	N	N	N	0	0
	/U	/U	/U	/	/U		/U		/		/U	/	/U	/U		
				U					U			U				
<b>ASI</b>	N	N	N	N	N	N	U/	N	N	N	N	N	N	N	0	0
	/U	/U	/U	/U	/U	/U	U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U		
<b>Opción Ciudadana</b>	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0	0
	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U		
<b>MAIS</b>	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0	0
	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U		
<b>UP</b>	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0	0
	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U	/U		

Fuente: elaboración propia

Nota: N/U equivale a no supera el umbral del 50% del cociente electoral.

Cabe remarcar, que el aumento de la magnitud (de 9 a 15), no representa un dato menor, ya que implica también un incremento en la proporcionalidad del sistema. De hecho, como consecuencia de un efecto matemático que esta produce, cuanto mayor sea el número de asientos a distribuir, menor será el porcentaje de votos necesario para obtener representación. Esto naturalmente favorece a los partidos con menores votaciones, potenciando sus posibilidades de obtener representación.

En este sentido, partiendo de la premisa de que no existieron “partidos grandes” en estas elecciones (los dos más grande Liberal y U apenas superaron el 17% de los votos), podemos hacer una diferenciación entre tres tipos de fuerzas, las mayores (superan el 10% de los votos), constituidas por el Partido Liberal (17,7%), Partido de la U (17,5%), Cambio Radical (14,8%) y Partido Conservador (13%); las intermedias (superan el umbral pero no alcanzan el 10% de los votos) de las que forman parte la Alianza Verde (6,8%), el Centro Democrático (5,49%), MIRA (3,88%) y el Polo Democrático (3,52%). Finalmente, las pequeñas, constituidas por aquellas que nos superaron el umbral del 50% de cociente electoral, son ASI (1,57%), Opción Ciudadana (0,88%), MAIS (0,58%) y UP (0,36%).

Desde este punto de vista, en el escenario conservador ( $M=9$ ) solo los partidos de mayor tamaño y ocasionalmente la Alianza Verde y el Centro Democrático (el primero con una ligera ventaja) obtienen representación (ver tabla 8). Mientras tanto, en los escenarios de magnitud 15, MIRA entra en el grupo de “ganadores” obteniendo dos curules. Cabe resaltar que los partidos que obtuvieron representación la incrementaron, aunque en diferentes porcentajes: P. Liberal 56,2%, P. de la U 66,6%, Cambio Radical 57,1%, P. Conservador 63,4%, Alianza Verde 75% y Centro Democrático 100%.

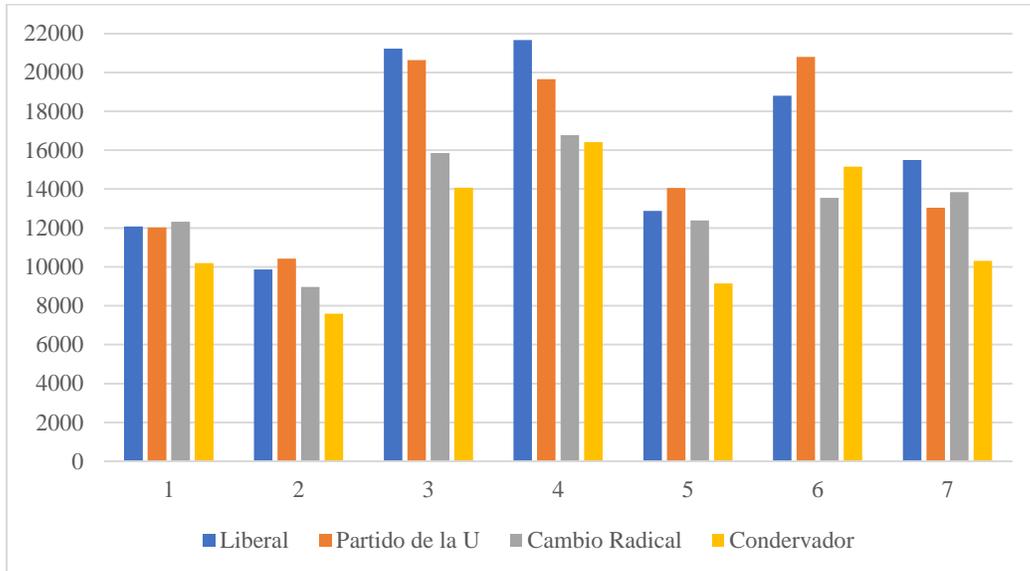
Finalmente, partidos como el Polo Democrático, logran superar en algunos casos los umbrales, aunque sin obtener representación; mientras que los más pequeños mantienen su situación invariada.

En síntesis, puede afirmarse que, los cambios existentes no son irrelevantes, pero tampoco producen variaciones dramáticas en cuanto a los niveles de representación de los diferentes partidos (a excepción de MIRA). También cabe resaltar que, si bien no de forma perfecta, el comportamiento hacia el interior de las potenciales localidades responde a un patrón razonablemente similar al del distrito en su conjunto, tanto en lo referido a los resultados obtenidos por las distintas etiquetas como al alto nivel de fragmentación del sistema en los diferentes niveles. Fragmentación que se constituye como un dato relevante ya que afecta el establecimiento de las ternas para la elección de los alcaldes menores. De hecho, bajo las condiciones actuales, es prácticamente imposible que uno o dos partidos puedan concentrar a la totalidad de los candidatos dentro de cada localidad.

Desde este punto de vista, en cada una de ellas, los partidos “grandes” son los mismos (aunque con variaciones en el orden), cosa que también sucede con los medianos y los pequeños (ver gráficas 3, 4 y 5). Esto nos lleva a sostener que, aunque no se pueda afirmar que la política en las localidades

es una función de lo que sucede en el distrito, si puede apreciarse un comportamiento relativamente homogéneo.

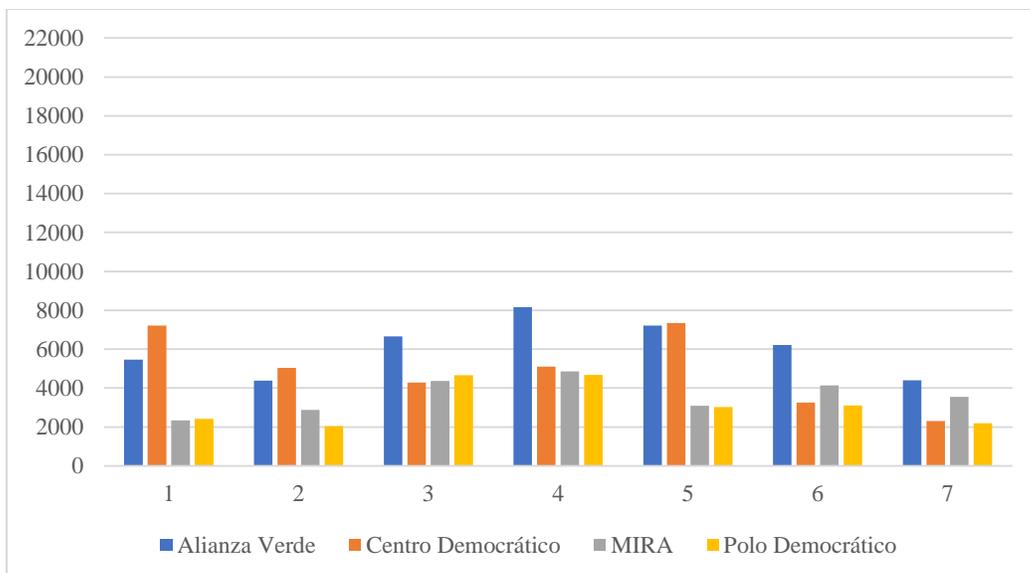
**Gráfico 3. Distribución de votos de cada partido por localidad.**



*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

**Nota:** los cálculos fueron realizados con datos de la elección de Concejo Municipal de 2015. Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría.

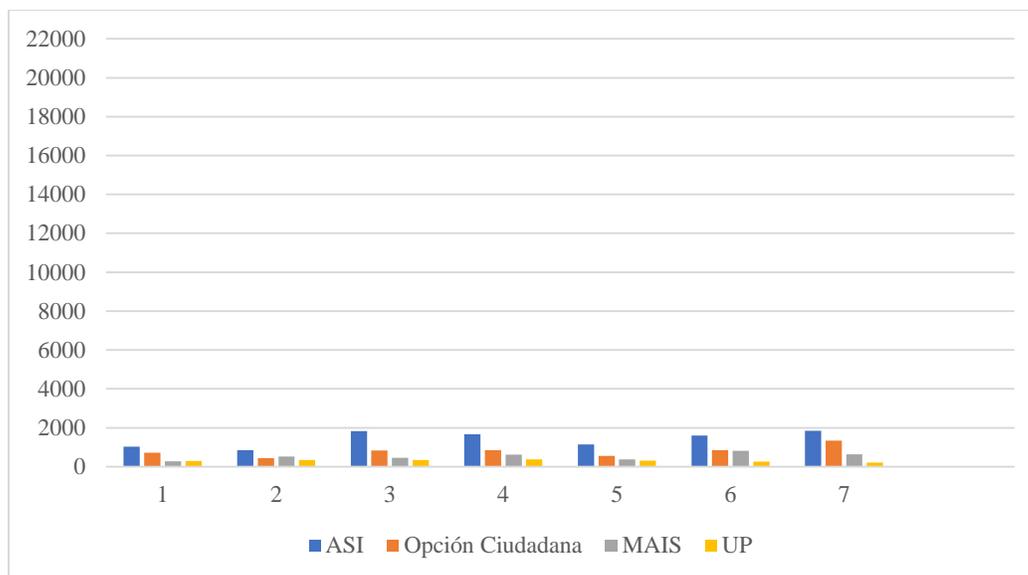
**Gráfico 4. Distribución de votos de cada partido por localidad.**



*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

**Nota:** los cálculos fueron realizados con datos de la elección de Concejo Municipal de 2015. Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría,

**Gráfico 5. Distribución de votos de cada partido por localidad.**



*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

**Nota:** los cálculos fueron realizados con datos de la elección de Concejo Municipal de 2015. Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría.

La tendencia apenas señalada se refuerza visualmente a través de los mapas 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16. En ellos puede apreciarse de forma muy clara la distribución espacial de los votos que obtuvo cada partido, pudiéndose asociar los resultados con aquellos de los gráficos 3, 4 y 5 (aunque en este caso nos concentraremos exclusivamente en los partidos relevantes; es decir, aquellos pertenecientes a los dos primeros segmentos y que contaron con chance de pelear por representación).

Vale aclarar que, a diferencia de lo que sucede en otros apartados del informe (por ejemplo, en el caso del análisis de los datos de seguridad), la revisión de los resultados electorales no puede ser realizada por barrios debido a que el número de estos es significativamente mayor al de los puestos de votación existentes (siendo, por otro lado, los resultados por comuna demasiado generales). Como consecuencia de ello, los valores expresados en el mapa son el resultado de un ejercicio de interpolación (proyección espacial), realizado desde los puntos a través de los que se georreferenció a cada uno de los puestos de votación.

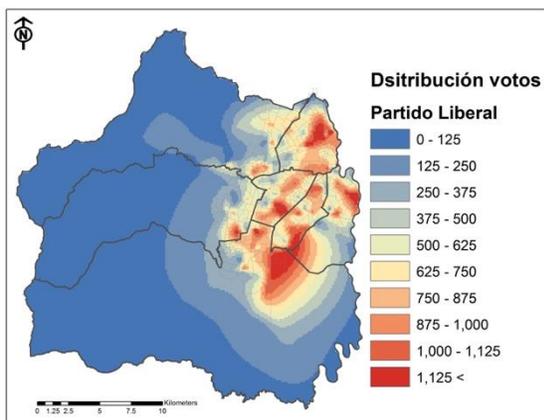
Para lograrlo se utilizó la técnica de distancia inversa ponderada. Esta asume que los valores más cercanos están más relacionados que otros con su función; de este modo, determina los valores de cada celda mediante una combinación ponderada linealmente de los puntos que contienen datos.

En este caso, la lectura de los mapas es muy simple. Funciona como un “termómetro” en el que el color rojo más intenso implica un mayor número de votos y el azul, un menor, pasando por el amarillo como “punto intermedio”.

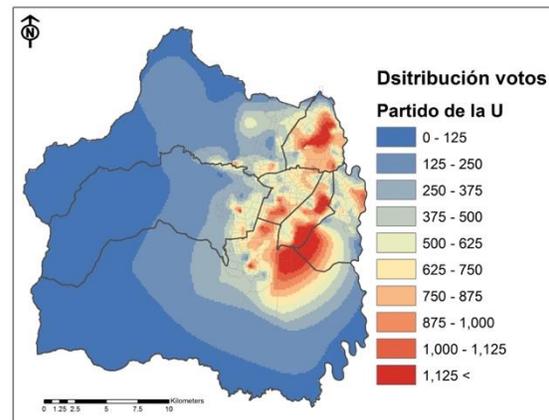
Dentro de este marco, puede apreciarse una distribución muy similar de los votos de los partidos electoralmente más robustos, especialmente entre el Partido Liberal y el Partido de la U, casos en los que las “manchas” asociadas a sus electorados son notablemente parecidas. Por otro lado, una tendencia semejante, aunque con mayores discrepancias, puede ser observada con Cambio Radical y el Partido Conservador (las diferencias son especialmente visibles en lo que se refiere a los picos de altas votaciones -rojo-), aunque el “dibujo” general de las cuatro fuerzas es notablemente parecido.

Cabe señalar que los casos mencionados en este primer segmento de partidos evidencian una amplia cobertura territorial. Especialmente, en la zona urbana de la ciudad; es decir, aquellas partes en las que se concentra, claramente, la mayor proporción de votos. Mientras tanto, las zonas rurales (predominantemente azules) están caracterizadas por una notablemente más baja densidad de población y un número significativamente menor de votantes.

**Mapa 9. Distribución de votos PLC**

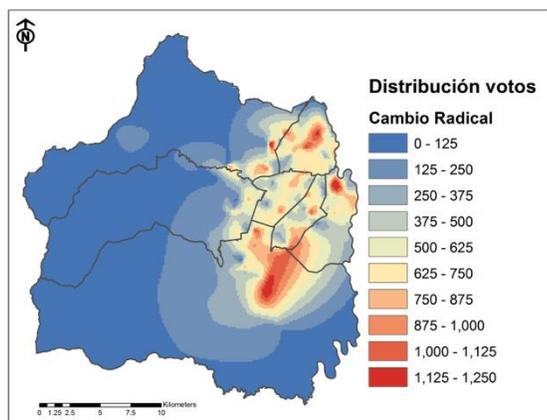


**Mapa 10. Distribución de votos P. de la U**

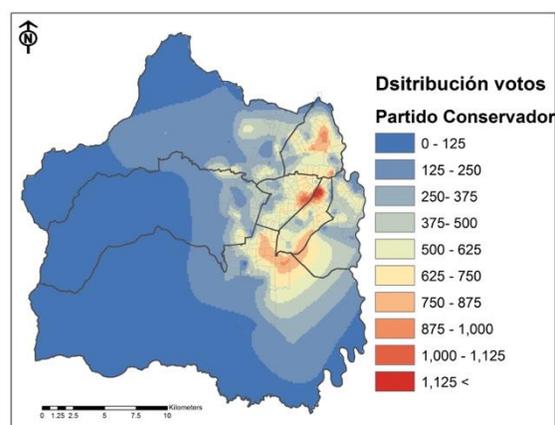


*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil.*

**Mapa 11. Distribución votos CR**



**Mapa 12. Distribución votos PCC**



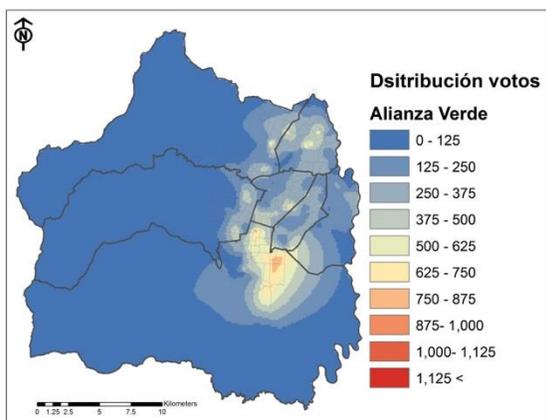
*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil.*

*Nota: Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría.*

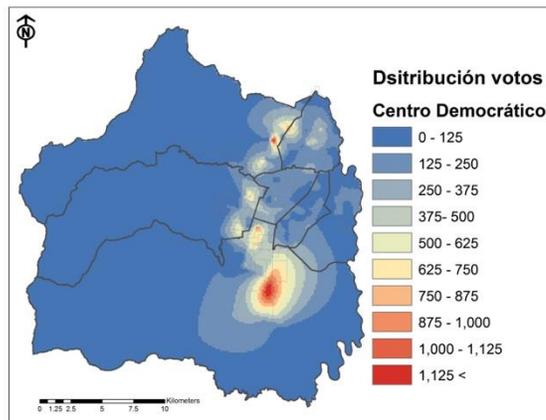
En el segundo segmento también puede apreciarse un “dibujo” razonablemente similar; aunque, por razones previamente señaladas, las concentraciones de altos electorados tienden a ser mucho menores. De hecho, en solo dos de ellos, Centro Democrático y Alianza Verde, pueden ser observadas.

Sin embargo, la mayor diferencia dentro de este grupo está dada por la dispersión de la votación de los partidos. Mientras que en el caso del Centro Democrático la concentración de votos es mucho más visible en dos de las localidades, los otros (AV, MIRA y Polo Democrático) tienden a tener electorados más parejamente distribuidos en el espacio (aunque en algunos casos, especialmente en el del Polo, porque sus votaciones “tendieron a cero”).

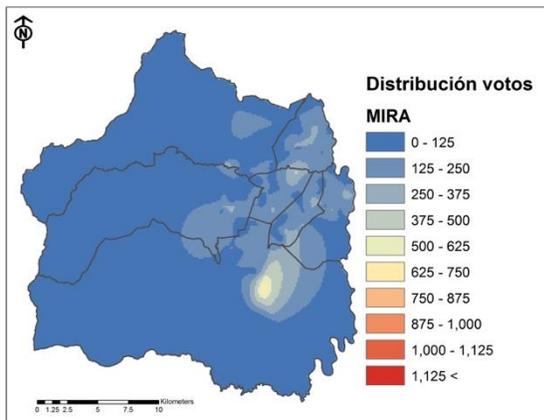
**Mapa 13. Distribución votos AV**



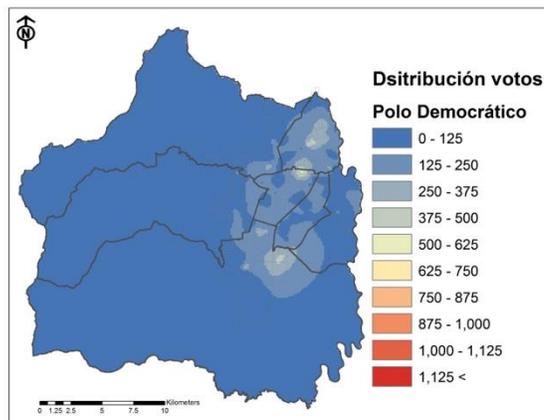
**Mapa 14. Distribución votos CD**



**Mapa 15. Distribución votos MIRA**



**Mapa 16. Distribución votos Polo**



*Fuente: elaboración propia con datos de Registraduría nacional del Estado civil*

*Nota: Se omitió el puesto censo por la distorsión en los datos que este produciría.*

## **2 MARCO JURÍDICO: AJUSTES NORMATIVOS DE CALI COMO DISTRITO ESPECIAL**

Al revisar el marco jurídico y normativo de la Ley 1617 de 2013 se hallaron una serie de vacíos normativos y antinomias. Los cambios indicados por la norma, respecto a las figuras e instituciones jurídicas, políticas y de ordenamiento territorial, generan dificultades en la aplicación de la misma o la oposición de otras normas para su consecución. En este sentido, en el desarrollo del proyecto se propuso dar respuesta a estos vacíos y contradicciones a través de conceptos jurídicos claves, realizando algunas precisiones respecto a la naturaleza jurídica de los mismos. De manera paralela se presentó una propuesta para un proyecto de ley que permitiría el desarrollo y participación armónica de la zona rural y urbana al interior de las localidades.

Los conceptos jurídicos básicos para el proceso de distritalización abordados fueron: el criterio de homogeneidad relativa para la división territorial; la integración de las Juntas de Acción Local (JAL); la transición del POT municipal al POT Distrital; la existencia de corregimientos y corregidores en los distritos; la jurisdicción de jueces de paz; los consejos territoriales de planeación; entre otros; todos estos son elementos esenciales para pensar a Cali como Distrito Especial, por lo cual se proponen algunos lineamientos de los mismos que, sirvan para la planificación de la ciudad de manera óptima y eficiente. Adicionalmente, como resultado de este análisis jurídico y normativo se planteó la realización de un normograma que expone el compendio de leyes que atienden el funcionamiento del distrito.

El siguiente capítulo expone en una primera parte, una introducción del Régimen de Distritos, (Ley 1617 de 2013) en qué consiste, cómo funciona, cuál es el ABC de la ley, la importancia y necesidad de un normograma y las atribuciones especiales de esta figura territorial. Una segunda parte del capítulo, presenta los conceptos jurídicos claves y con ello, algunos lineamientos que intentan resolver los vacíos y contradicciones de la ley 1617 de 2013.

### **2.1 Prolegómeno a la Ley de 1617 de 2013 o Régimen de Distritos**

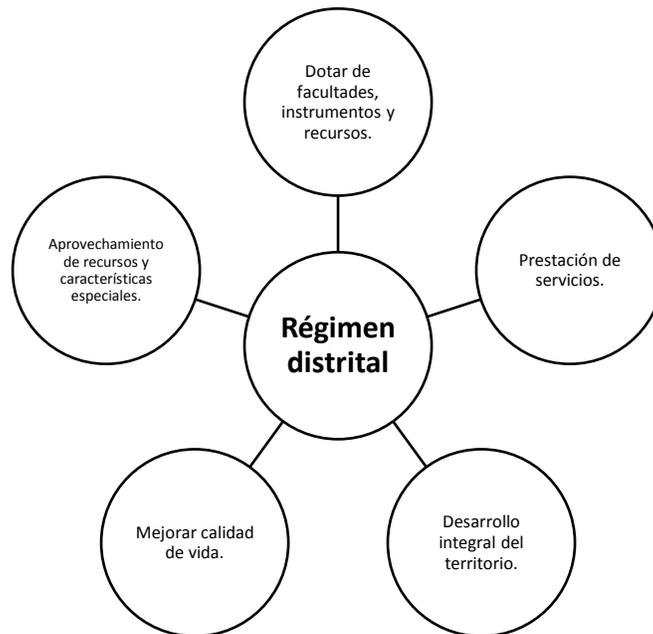
#### **2.1.1 ABC de la ley 1617 de 2013**

##### **¿Qué son los Distritos Especiales?**

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 1617 de 201, los distritos especiales son entidades territoriales sujetas a un régimen especial por cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los municipios,

así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político-administrativa del Estado.

**Gráfico 6. Objeto del régimen distrital**



*Fuente: Elaboración propia*

### **¿Cuál es el objeto de la Ley 1617 de 2013?**

#### **Aplicación del régimen distrital**

Las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y de los otros entes territoriales; sin embargo cuando no se encuentre regulación por las normas especiales, o no se dé una remisión expresa a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

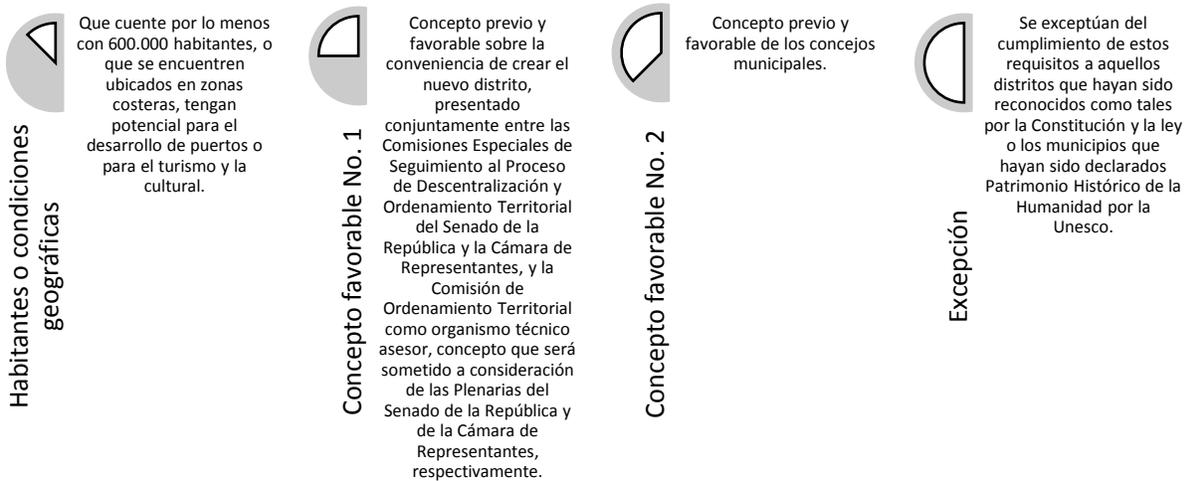
#### **¿Por qué ser Distrito Especial?**

1. Reconocimiento de vocaciones a través de las atribuciones especiales dada a la entidad.

2. Descentralización del poder administrativo y político permitiendo que cada localidad se enfoque en sus necesidades.
3. Mayor participación ciudadana.
4. Fortalecimiento en la prestación de servicios públicos.
5. Priorización de recursos de acuerdo con la vocación atribuida.
6. Desarrollo integral del territorio.

### ¿Requisitos de creación de un Distrito Especial?

**Gráfico 7. Requisitos para ser Distrito.**



*Fuente: Elaboración propia.*

### Fijación y modificación de límites distritales

Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio. Procedimiento para el deslinde y amojonamiento distrital consta en los artículos 10 a 20.

## **¿Qué pasa con el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital<sup>4</sup>?**

En la Ley 1617 de 2013 tan solo los artículos 21 a 23 manifiestan lo relacionado con estos planes, su tenor expone:

**ARTÍCULO 21. PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL.** La administración distrital contará durante el período de gobierno con un Plan de Desarrollo elaborado de acuerdo a los principios constitucionales y legales vigentes. El Plan de Desarrollo Distrital será el eje sobre el cual se formularán y elaborarán los demás planes sectoriales del distrito.

Los distritos elaborarán los Planes de Desarrollo Distritales en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

**PARÁGRAFO.** Si el Plan de Desarrollo Departamental incluye acciones o proyectos en el territorio distrital estas deben ser concertadas previamente con el alcalde distrital.

[...]

**ARTÍCULO 23. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DISTRITAL.** El ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito en ejercicio de la función pública que le compete dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley y en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción.

Le corresponde al alcalde distrital adelantar los trámites relacionados con la formulación y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al concejo distrital para su aprobación.

El contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su formulación y adopción se regirá por lo dispuesto en la presente ley, en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios.

**PARÁGRAFO.** El Plan de Ordenamiento Territorial Distrital respetará los derechos adquiridos con anterioridad a esta ley, salvo los terrenos que puedan ser expropiados administrativamente, mediante enajenación forzosa.

---

<sup>4</sup> Para profundizar sobre la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital en los distritos se recomienda revisar el acápite respecto de [la transición del Plan de Ordenamiento Territorial – POT municipal hacia el distrital](#) de este documento.

### **¿Cuál es la división territorial del distrito?**

Cuando surge la transformación de un Municipio en un Distrito la división territorial de este cambia; pues se dejará atrás la clásica división en comunas y corregimientos. De acuerdo con la Ley 1617 de 2013 en su artículo 34 los Distritos Especiales se dividen en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa<sup>5</sup> desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico. Estas localidades a su vez estarán integradas por barrios, y podrán ser urbanas o rurales.

Los distritos se pueden dividir de manera administrativa y jerárquicamente en:

1. Distrito.
2. Localidad.
3. Corregimiento<sup>6</sup>.

### **¿Cuáles son las autoridades distritales?**

Las autoridades distritales son: Alcaldía Distrital, Concejo Distrital, Alcalde Local, Junta Administradora Local (JAL), Corregidores<sup>7</sup>. Siendo el alcalde distrital, el concejo distrital y las Juntas Administradoras Locales elegidos popularmente; el alcalde local mediante terna presentada por las JAL al Alcalde Distrital.

### **¿Cuál es la función del Fondo de Desarrollo Local?**

Expone la Ley que: en cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde local. Con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. Además, para denominar cada Fondo de Desarrollo Local este se acompañará con el nombre de la localidad a la que pertenece.

---

<sup>5</sup> Para profundizar en la categoría homogeneidad relativa introducida por el artículo 34 de la Ley 1617 de 2013 se recomienda revisar el acápite respecto de la [homogeneidad relativa](#) de este documento.

<sup>6</sup> Para profundizar sobre la función de los corregimientos como figura administrativa se recomienda revisar el acápite respecto de los [corregimientos en el Distrito Especial de Santiago de Cali](#) de este documento.

<sup>7</sup> Ibidem.

## **¿Cuál es el enfoque del reconocimiento de vocaciones?**

A través del reconocimiento de vocaciones al momento de categorizar un Municipio como Distrito Especial, se dan a este último una serie de atribuciones. Estas vocaciones, son reconocidas a través de las atribuciones especiales contempladas en el artículo 78 de la Ley 1617 de 2013, y responden a características específicas dentro de la jurisdicción del Distrito en relación con condiciones geográficas, históricas, culturales, ambientales, y de industria y desarrollo<sup>8</sup>.

### **2.1.2 De la necesidad de un normograma**

Tras la categorización del municipio de Santiago de Cali en Distrito, se considera pertinente realizar unas precisiones respecto a la naturaleza jurídica de estos, su marco jurídico. De allí que para la comprensión jurídica se decidiera la realización de un normograma donde se expongan el compendio de leyes que atienden el funcionamiento de esta forma de administración del territorio (Gráfico 8). Además, del desarrollo de diferentes conceptos en relación con las dudas, vacíos normativos y antinomias derivadas de estas leyes, y en especial de la Ley 1617 de 2013.

#### ***Naturaleza jurídica***

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Política “*son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”. Los distritos, a su vez, tienen una división; por una parte, el Distrito Capital, que posee su propio marco jurídico a través del Decreto Ley 1421 de 1993, y los distritos especiales, cuyo régimen se encuentra consagrado en la Ley 1617 de 2013. En cuanto al régimen de contratación, la Ley 80 de 1993, considera los distritos como entidades estatales en el literal A del artículo 1°.

---

<sup>8</sup> Para profundizar en cuanto al reconocimiento de vocaciones se recomienda revisar el acápite de las *atribuciones especiales de los Distritos Especiales* de este documento.

**Gráfico 8. Normograma**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, de conformidad con el último inciso del artículo 319 de la Constitución “Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.”, y consecuentemente, el artículo 35 de la Ley 1625 de 2013, insta los requisitos para tal transformación.

Ahora, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1617 de 2013, determina las autoridades de los Distritos Especiales:

**ARTÍCULO 4o. AUTORIDADES.** El gobierno y la administración del distrito están a cargo de:

1. El Concejo Distrital.
2. El Alcalde Distrital.
3. Los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales.
4. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice.

**PARÁGRAFO.** Son organismos de control y vigilancia la Personería Distrital y la Contraloría Distrital.

Además, el artículo 78 de la misma determina que se puedan dar atribuciones especiales y diferenciadas a los distritos, dependiendo de sus características especiales, brindando una denominación según se apruebe. Por otro lado, los distritos, al igual que los municipios se clasificarán en categorías como se encuentra establecido en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 7º de la Ley 1551 de 2012:

**ARTÍCULO 7o.** El artículo 6 o de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 6o. *Categorización de los Distritos y municipios.*** Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, [...].

***Marco normativo de los Distritos Especiales***

Las normas de mayor importancia en cuanto al tratamiento de los distritos en el ordenamiento jurídico colombiano son:

- Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización,
- Ley 617 de 2000, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994,
- Ley 1454 de 2011, "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial
- 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".

**Gráfico 9. Jurisprudencia**



*Fuente: Elaboración propia*

No obstante, con la Ley 768 de 2002 se evidenció la existencia de un vacío normativo, puesto que esta norma se limita a los distritos en ella mencionados, pero no da un desarrollo a temas como la creación de los distritos, sus límites territoriales, competencias de los concejos distritales y las JAL, aspectos financieros, y demás temas relevantes en el funcionamiento de los distritos que se crearán. Esto dio origen a la Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”. Pero, aun generando un marco normativo respecto de los Distritos Especiales, debido a la novedad de la Ley 1617 de 2013 y el poco trato dado es necesario realizar una revisión a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en relación con las figuras contenidas en ella (Gráfico 9).

### ***Diferencias con los municipios***

En términos generales, a los Distritos se aplican las normas y funciones de los municipios, ya que por analogía y atendiendo un criterio sistemático y de especialidad normativa, el desarrollo de las normas municipales trae consigo el trato que se le deben dar a diversas situaciones en el funcionamiento de la administración pública. Dentro de estas normas se encuentran la Ley 80 de

1993 en relación con la contratación, la Ley 99 de 1993 en materia ambiental, la Ley 489 de 1998 sobre la organización y funcionamiento de las entidades y la Ley 1537 de 2012 sobre promoción del desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, entre otras.

En algunas situaciones, la ley de manera expresa remite a leyes municipales. Sucediendo de esta manera con el artículo 123 de la Ley 1617 de 2013:

**ARTÍCULO 123. RÉGIMEN APLICABLE A LAS AUTORIDADES DISTRITALES.** Al Concejo Distrital, a sus miembros, al alcalde distrital y demás autoridades distritales se *les aplicará el régimen contenido en las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000*, en las normas que las sustituyan o modifiquen en lo que les sea aplicable y las disposiciones especiales contenidas en la presente ley. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

Además de ello, en el artículo 194 de la Ley 136 de 1994, existe disposición especial sobre la aplicación del régimen municipal en relación con los Distritos Especiales:

**ARTÍCULO 194. DISTRITOS.** En cuanto no pugne con las leyes especiales, la presente Ley se aplicará a los distritos.

Con todo, la diferencia entre municipios y distritos radica que los segundos poseen un régimen político fiscal y administrativo independiente. Y, así mismo, pueden emitir normas especiales en materia de turismo y patrimonio, crear fondos de desarrollo local y asignar honorarios a los ediles los cuales emiten acuerdos locales.

En suma, si bien se da la existencia de una ley que remite específicamente a la creación y funcionamiento de los Distritos Especiales en Colombia, las antinomias y vacíos normativos de esta se deben resolver con las normas del régimen municipal, por criterio sistemático y de especialidad; esto es, dar una mirada al total de normas correspondientes a la administración pública, medio ambiente, tributación, contratación, y demás, de las cuales se pueda dar resolución al caso concreto.

Por lo anterior, y debido a la ausencia de un instrumento que reúna por sí solo un aproximado, si quiera, a la totalidad de normas que regulan la administración municipal y distrital, se hace necesario la elaboración de un normograma que responda a tal necesidad, y consecuentemente, de la elaboración de conceptos que paulatinamente atiendan las dudas que surgen en tal propósito

### **2.1.3 Atribuciones especiales**

El ordenamiento territorial en Colombia ha sido concebido en la Ley 1454 de 2011 como el instrumento por medio del cual se da planificación y gestión de las entidades territoriales, además, de un proceso de construcción colectiva de país, dado progresiva, gradual y flexiblemente; y que tiende por la adecuada organización político-administrativa del territorio. Expresa la norma que, se tiende a facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y desarrollo territorial, entendiendo este último como desarrollo económico competitivo, socialmente justo, ambivalente y físicamente sostenible, culturalmente pertinente y atendiendo la diversidad cultural.

Consecuentemente, el Estado ha establecido una división política y administrativa de su territorio para gobernarlo y, así ejercer sus funciones de manera eficiente<sup>9</sup>. En virtud de lo anterior, y conforme a la Constitución de 1991, procurando descentralizar la administración y dar autonomía a ella, han surgido las entidades territoriales. Entidades que se encuentran expresadas en el artículo 286 de La Carta, encontrándose así: Nación, región, departamento, provincia, entidades territoriales indígenas, municipios y diferentes clases de distritos<sup>10</sup>. Es en razón de la creación de estos últimos que surgió la Ley 1617 de 2013, pues en ella se contempla el régimen de estas entidades territoriales.

Ahora, a través de lo establecido en la Ley 1617 de 2013, fue proferida la Ley 1933 de 2018 por medio de la cual se categorizó al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial. No obstante, el artículo 2º de la Ley 1933 de 2018 consagra “apellidos” o atribuciones respecto al Distrito naciente:

**ARTÍCULO 2º. CATEGORIZACIÓN.** Categorícese al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

Si bien, el artículo 3º de la misma Ley instituye como régimen aplicable el contenido en la Ley 1617 de 2013, surge de esa misma remisión y debido a lo contenido en el artículo 78 de ella el interrogante sobre cuáles son las consecuencias de las atribuciones dadas en la categorización del Distrito Especial. Esto es, ¿cuál es la implicación de atribuir a Santiago de Cali las distinciones de Distrito deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios?

---

<sup>9</sup> Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana Cali.

<sup>10</sup> Ibidem.

En primer lugar, estas atribuciones fueron dadas en virtud del proyecto de Ley 138 de 2017, en cuya exposición de motivos se manifiesta la importancia de Cali como destino turístico, organizadora de grandes certámenes deportivos y con gran importancia económica:

El Valle y su capital se destacan por tener una economía bastante diversificada, donde los servicios representan el 61 y el 77% del PIB, respectivamente. La estructura empresarial de Cali se caracteriza por la abundancia de pequeñas firmas. El Censo Económico de Cali de 2005 revela que de las cerca de 51.500 empresas que había en ese año en la ciudad, el 94,3% eran microempresas, el 4,6% empresas pequeñas y el 1,1%, medianas y grandes. Según cifras de la Cámara de Comercio de Cali, entre 2004 y 2009, se crearon anualmente un promedio de 2.549 sociedades empresariales, con un capital promedio de \$56 millones cada una. En el mismo lapso se disolvieron en promedio 560 empresas por año.<sup>11</sup>

Exposición en la cual se invoca, además, la profundización en la democracia participativa en la ciudad de Santiago de Cali en virtud de la nueva organización político-administrativa; y recalca en relación con las atribuciones dadas que:

Una de las mayores oportunidades que tiene Cali por su singular posición geográfica, su rica diversidad étnica y cultural y su peso específico dentro de la región Pacífica de Colombia, es recobrar su liderazgo regional y nacional, apoyándose en sus fortalezas humanas, sociales y físicas, para proyectarse internacionalmente en beneficio de todos sus ciudadanos.

Como ciudad de inmigrantes, ciudad cosmopolita, salsera y musical, ciudad pacífica y afrodescendiente, Cali dispone de activos que difícilmente acumula otra urbe colombiana para profundizar sus relaciones económicas y culturales con la cuenca del Pacífico “motor del crecimiento global en el siglo XXI”, con África, continente en franco proceso de surgimiento económico y con países con población afrodescendiente como Estados Unidos, Brasil y los del Caribe, así como con los países europeos y otros cuyos habitantes quieran conocer y gozar de su vasta riqueza cultural y natural.<sup>12</sup>

Ahora, el ya mencionado artículo 78 contempla que:

**ARTÍCULO 78. ATRIBUCIONES ESPECIALES.** Dadas las características especiales del territorio bajo la jurisdicción de los distritos, resultante de la configuración geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico-culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de estos, como la infraestructura existente y a

---

<sup>11</sup> Proyecto de Ley 138 de 2017, *Por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial deportivo, cultural, turístico, empresarial, y de servicios.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

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

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

Del artículo citado se infiere que tales atribuciones son dadas respecto a las características especiales de los Distritos, que se relacionan con las características territoriales (distritos portuarios), históricas (distritos históricos), ambientales (distritos biodiversos), culturales (distritos culturales), de fomento, desarrollo y vocación industrial (distritos industriales), deportivos (distritos deportivos)<sup>13</sup>, y de esa manera la denominación de cada uno.

Adicionalmente, de acuerdo con la última parte del inciso primero son funciones de los distritos el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de los recursos derivados de las características especiales bajo su jurisdicción y que, de la misma manera, dieron los “apellidos” a él. Y, aunado a ello, el inciso segundo manifiesta que deberán ser las autoridades distritales quienes las encargadas de los asuntos derivados de tales atribuciones.

Entonces, el artículo 78 de la Ley 1617 trae consigo una imposición a los distritos especiales de acuerdo con las atribuciones dadas a él en el momento de la categorización; esta imposición en función de las características especiales y recursos dentro de la jurisdicción. Empero, las disposiciones y reglamentaciones dadas por las autoridades distritales no podrán contrariar lo dispuesto por las autoridades de nivel nacional, tal como lo expresa el inciso segundo.

En suma, si a un distrito se le da la atribución de ser portuario, por su configuración geográfica, urbanística y social, en la Ley que le da tal categoría; este deberá ejecutar las funciones expresadas

---

<sup>13</sup> Secretaría de Despacho Alcaldía de Medellín. (22 de septiembre de 2015). *Concepto 124 de 2015 sobre la ruta jurídica para elevar el municipio de Medellín a la categoría de Distrito Especial de Innovación.*

en el artículo 78 de la Ley 1617 de 2013 para que, en virtud de tales atribuciones, se dé la adecuada organización político-administrativa del territorio, facilitando el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y desarrollo territorial.

Por ende, ya que la Ley 1933 de 2018 manifestó en su artículo segundo la categorización del municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, la organización dada a él deberá hacerse en función de estas atribuciones procurando la protección de los recursos y características por las cuales se dieron ellas, además de ceñirse a los regímenes contemplados en los artículos 80 a 118 de la Ley 1617 de 2013.

## **2.2. Conceptos jurídicos**

### **2.2.1 Homogeneidad relativa**

El ordenamiento colombiano contempla en la Ley 1617 de 2013 el régimen al cual están sometidos los distritos especiales. Así, al revisar las normas que lo componen, y de manera puntual lo relacionado a la división del territorio distrital, compuesto en el municipio por comunas y corregimientos, se halla el artículo 34 donde se expone el criterio por excelencia para tal escisión:

**ARTÍCULO 34.** 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. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

En las normas colombianas que hacen parte del derecho duro no existe en artículo que defina con certeza lo que es la homogeneidad relativa como criterio para el establecimiento de las localidades en los distritos especiales. De allí que se deba recurrir a diversas disciplinas para darle sentido en tal situación; y a un único fallo de la Corte Constitucional donde si bien no se define en sí, se da un marco de referencia al respecto.

En relación con ello se halla que “homogéneo” hace referencia, según la RAE, a dos acepciones, en primer lugar, a todo aquello que está formado por elementos con características comunes referidas a su clase o naturaleza, lo que permite establecer entre ellos una relación de semejanza y uniformidad. Y, en segundo lugar, a lo que es igual para los diversos elementos que forman un determinado grupo o conjunto.

Ahora, desde la psicología social, Hogg y Vaughan han establecido que el *efecto de la homogeneidad relativa* corresponde a la tendencia a considerar los miembros fuera del grupo (exogrupo) como todos iguales y a los miembros del grupo (endogrupo) como más diferenciados<sup>14</sup>. De allí que se plantee que:

... estamos familiarizados con los miembros de nuestro grupo que con los de exogrupos, tenemos un conocimiento más detallado de los nuestros y por lo tanto podemos diferenciarlos mejor.<sup>15</sup>

Se le llama, entonces, efecto de homogeneidad relativa al exogrupo al proceso por el cual se tiende a percibir a los miembros del exogrupo como más semejantes entre sí de lo que se percibe a los miembros del endogrupo. Consecuentemente, este efecto se incrementa cuando el exogrupo es percibido como relativamente pequeño o minoritario. Esto es, en palabras de Ovejero, la percepción de los miembros del exogrupo como más semejantes entre sí que los miembros del endogrupo; como consecuencia, tendemos a percibir a «ellos» como muy parecidos entre sí, mientras que a «nosotros» como más diferentes<sup>16</sup>.

Por último, Avendaño ha establecido, respecto a la homogeneidad dentro de la pluralidad que:

En términos coloquiales, la pluralidad no podría ser homogénea, justamente lo que la define es la variedad, la imposibilidad de la unidad; mientras que lo homogéneo se distingue por ser una mezcla de elementos del mismo género. De la pluralidad no puede hacerse una materia uniforme puesto que ya quedaría anulada; sin embargo, existe la posibilidad de que lo sea si la pluralidad presentada obedece a la dispersión de materias de un mismo género. El esfuerzo para ser homogéneo se deberá entonces a la banalización de la variedad.<sup>17</sup>

Adicionalmente, desde la sociología González<sup>18</sup> manifiesta de manera casi idéntica a lo expresado por Hogg y Vaughan que este término tomando los planteamientos de Bourdieu:

El concepto de Bourdieu, considera al habitus como un sistema subjetivo, pero no individual de estructuras interiorizadas, dado que la identidad de condiciones de existencia, tiende a producir sistemas de disposiciones parecidos. Con ello, se produce una **homogeneidad relativa de los habitus de los individuos que comparten una misma situación de clase y que son el producto**

---

<sup>14</sup> Hogg, M. & Vaughan, G. (2008). *Psicología social*. 5ª edición. Editorial Médica Panamericana.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ovejero, A. (2007). *Las relaciones humanas. Psicología social. Teórica y aplicada*. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid.

<sup>17</sup> Avendaño, M. (2005). *La homogeneidad del pluralismo*. En: *Revista Electrónica de Filosofía*, No. 1.

<sup>18</sup> González, J. (1990). *Sociología de las culturas subalternas*. 2ª edición. Universidad Autónoma de Baja California.

**de la interiorización de las mismas estructuras fundamentales.** (Negritillas fuera del texto original)

Por último, Infestas y Lambea (1997) son quienes realizan una mayor aproximación de este concepto hacia el ordenamiento territorial, pues el efecto de esta es el de la definición de áreas geográficas a partir del conjunto de factores que permite la agrupación de diversas culturas. No obstante, los autores delimitan tal función en cuanto a las relaciones entre países; por lo tanto, han establecido: [...] *la homogeneidad relativa de las naciones que componen cada área geográfica a partir de la comparación de los indicadores económicos, sociales, políticos y culturales, procuran situarlos en una perspectiva histórica.*<sup>19</sup>

Con todo, la Corte Constitucional no se ha referido directamente al concepto de homogeneidad relativa, pero sí ha hecho énfasis en algunos criterios para la delimitación de las respectivas localidades dentro de los distritos. Ha expuesto esta Corporación que:

[...] la necesidad de dividir el territorio en localidades no deviene exclusivamente del tamaño de la población, sino también de las especificidades de cada uno de los sectores geográficos del distrito que se va a dividir, dentro del cual pueden existir áreas con disparidades inmensas por el tipo de actividades y problemas que se suscitan dentro de ellas, lo cual puede resultar especialmente cierto en distritos dedicados prevalentemente al desarrollo de la industria turística o a la actividad portuaria. Estas distintas peculiaridades de cada zona del distrito dan lugar a necesidades administrativas particulares, que bien pueden ameritar la creación de localidades independientes.<sup>20</sup>

En síntesis, teniendo en cuenta lo planteado se debe entender que al establecer la *homogeneidad relativa* como un criterio de delimitación, como sucede en la Ley 1617 de 2013, se propone la agrupación en unidades por área y por dependencias culturales en grupos de colectividades, es menester que en las relaciones endo y exgrupales se debe partir de la misma experiencia histórica de conflictos e integración cultural con el fin que los individuos compartan una misma situación de que clase e interiorización de las mismas estructuras fundamentales.

### **2.2.2 Corregimientos en el distrito especial de Santiago de Cali**

En cuanto a la división político-administrativa en Colombia y su inexorable relación con el ordenamiento territorial, aparecen los corregimientos como expresiones mínimas rurales dentro de la distribución del territorio nacional. Por ello, la Constitución Política de 1991 concibe en su artículo 318 los corregimientos como la división enfocada en el mejoramiento de la prestación de

---

<sup>19</sup> Infestas, A. & Lambea, M. (1997). *Los intereses de la sociología actual*. Proyecto A Ediciones.

<sup>20</sup> Colombia. Corte Constitucional. (24 de mayo de 2005). *Sentencia C-538*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].

servicios y participación ciudadana en zonas rurales. El DANE, por su parte y tomando como base el Diccionario Geográfico de Colombia expedido por el IGAC, define un corregimiento como la división del área rural del municipio, que incluye un núcleo de población, considerada en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT<sup>21</sup>.

Ahora, la Ley 1617 de 2013, por la cual se expidió el régimen aplicable a los Distritos Especiales en Colombia, contempla en su artículo 77 la manera cómo se desarrolla la administración de los corregimientos. El contenido de ella expone:

**ARTÍCULO 77. ADMINISTRACIÓN DE LOS CORREGIMIENTOS.** Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, estos tendrán corregidores como autoridades administrativas, quienes coordinadamente con la participación de la comunidad, cumplirán, en el área de su Jurisdicción, las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, con sujeción a las leyes vigentes.

Los corregidores cumplirán también las funciones asignadas por las disposiciones vigentes a las actuales inspecciones de policía.

En los corregimientos donde se designe corregidor, no habrá inspectores departamentales ni municipales de policía.

Los alcaldes locales designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva Junta Administradora Local, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo administrativo y comunitario.

Parágrafo. Los concejos distritales fijarán las calidades, asignaciones salariales y fecha de posesión de los corregidores dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley en el marco que establezcan la Constitución y las leyes vigentes.

Respecto a esta última norma, se debe mencionar que es la única mención que hecha en relación con la administración de los corregimientos en el régimen distrital. Por lo anterior, es menester realizar un recorrido sistemático a través del ordenamiento colombiano dando observancia al trato que se le ha dado a esta figura.

En este sentido, se halla el artículo 311 del Decreto 1333 de 1986, conocido como el Código de Régimen Municipal, ha establecido:

---

<sup>21</sup> Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (s.f.). *Conceptos Básicos*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf)

**ARTÍCULO 311.** Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los Municipios, los Concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos Distritos en sectores que se denominarán Comunas, cuando se trate de áreas urbanas y Corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna Comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes.

Los acuerdos sobre señalamientos de límites a las Comunas o Corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del Alcalde.

Además, el artículo siguiente al expuesto, expone que en cada Comuna y Corregimiento habrá una Junta Administradora Local, y así en los artículos subsiguientes se expone todo el régimen aplicable a los corregimientos en Colombia.

Aunado a ello, el artículo 117 de la Ley 136 de 1.994 faculta al concejo municipal para que mediante acuerdos establezca esta división, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local, en el mismo sentido del Decreto 1333 de 1986. No obstante, artículos subsiguientes contemplan la figura de los corregidores como autoridad administrativa en tales entidades territoriales:

**ARTÍCULO 118. ADMINISTRACIÓN DE LOS CORREGIMIENTOS.** Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, **estos tendrán corregidores como autoridades administrativas**, los cuales coordinadamente, con la participación de la comunidad, cumplirán en el área de su jurisdicción las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes con sujeción a las leyes vigentes.

**Los corregidores como autoridades de convivencia cumplirán con las funciones a ellos asignadas por las normas vigentes en esta materia.**

En los corregimientos donde se designe corregidor no habrá inspectores departamentales ni municipales de policía, pues dichos corregidores ejercerán tales funciones.

**Los alcaldes designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva Junta Administradora Local**, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo comunitario. (Negrillas fuera del texto original)

Nos encontramos, entonces, frente a una laguna jurídica frente a la creación de corregimientos en la división territorial de los Distritos, pues el régimen contenido en la Ley 1617 de 2013 no instituye una obligación en cabeza de la administración distrital para la creación de nuevas entidades rurales, mas, sí lo hace respecto a la figura del corregidor en caso de existir la entidad.

Este caso nos remite al principio de especialidad en la aplicación de las normas. Este sostiene que, si en un caso determinado llegase a existir una norma especial y una norma general aplicable, la primera aplicaría para la situación<sup>22</sup>. Empero, en el caso colombiano, la norma que especifica el trato que se le deben dar a los Distritos Especiales no se expone por parte del legislador norma alguna sobre la creación de los corregimientos, dejando sin certeza si es una facultad o una obligación por parte de la administración distrital.

Siguiendo esta línea argumentativa, se debe aplicar la norma general sobre administración municipal, siendo esta la Ley 136 de 1994 y sus respectivas modificaciones. Pero, al revisar el artículo al respecto, se encuentra un texto prácticamente idéntico en forma y contenido. Se advierte la necesidad de abordar otro criterio interpretativo, y la pesquisa de una norma que de luz sobre el asunto en cuestión.

De acuerdo con la Ley 136 de 1994, el artículo 117 trae consigo la expresión por la cual se da una guía a la administración municipal y distrital para la creación de corregimientos. Esta norma manifiesta en su primer inciso:

**ARTÍCULO 117. COMUNAS Y CORREGIMIENTOS.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos *podrán dividir sus municipios* en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

Al respecto, se tiene en cuenta el criterio de interpretación gramática establecido por Savigny<sup>23</sup>, bajo el cual se plantea la necesidad de auscultar en la voluntad del legislador teniendo en cuenta las palabras de las que se sirve para comunicarla; es decir, el lenguaje de la ley misma. De allí que la expresión "*podrán dividir*" contenida en el artículo precedente dé pie a una facultad y no a una obligación por parte de la administración.

En síntesis, esta es una atribución facultativa a los municipios y distritos para dividir el territorio de su jurisdicción en "comunas" en el sector urbano y "corregimientos" en el sector rural, siempre que se tenga en cuenta las necesidades y particularidades propias de cada territorio y dentro del marco normativo existente dictado por el legislador, que lo autoriza para su categorización y crear

---

<sup>22</sup> Orellana, L. (2000). *La supletoriedad de las leyes*. En: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27, No. 4. Recuperado de: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/14864/000311710.pdf?sequence=1>

<sup>23</sup> Barría Paredes, M. (2011). *El elemento de interpretación gramatical. Su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional*. En: *Ars Boni et Aequi*, Año 7, No. 2. Recuperado de: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/ART.8-BARRIA.pdf>

para ellos sistemas diferentes de su organización, gobierno y administración, esto es además, la necesidad de implementar la figura del corregidor si se da la creación de los corregimientos.

### **2.2.3 Transición del POT municipal hacia el POT distrital**

El ordenamiento territorial en Colombia ha sido concebido en la Ley 1454 de 2011 como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y, además, de un proceso de construcción colectiva de país, que se debe dar de manera progresiva, gradual y flexible; tendiente a lograr una adecuada organización político – administrativa del Estado en el territorio. Expresa la norma que, se tiende a facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y desarrollo territorial, entendiendo este último como desarrollo económico competitivo, socialmente justo, ambivalente y físicamente sostenible, culturalmente pertinente y atendiendo la diversidad cultural.

Esta misma Ley considera que la finalidad esencial del ordenamiento territorial es promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses a las entidades e instancias de integración territorial. Así, es como se han originado los Planes de Ordenamiento Territorial, que son considerados como el instrumento técnico y normativo que comprende un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo<sup>24</sup>.

De manera consecuente a la realización de este ordenamiento, el Estado ha establecido una división política y administrativa de su territorio para gobernarlo y, así ejercer sus funciones de manera eficiente<sup>25</sup>. En virtud de lo anterior, y conforme a la Constitución de 1991, procurando descentralizar la administración y dar autonomía a ella, han surgido las entidades territoriales; entidades que se encuentran expresadas en el artículo 286 de La Carta, encontrándose así: Nación, región, departamento, provincia, entidades territoriales indígenas, municipios y diferentes clases de distritos<sup>26</sup>. Es en razón de la creación de estos últimos que surgió la Ley 1617 de 2013, pues en ella se contempla el régimen de estas entidades territoriales.

---

<sup>24</sup> Colombia. Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2015). *Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial*. En: *kiterritorial.co*. Recuperado de: <https://kiterritorial.co/wp-content/uploads/2015/12/15Rutas-Especializadas-Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Municipal-y-distrital.pdf>

<sup>25</sup> Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana Cali.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha considerado el nacimiento de los distritos como una transformación de los municipios, sujeto a un régimen especial, participando en el situado fiscal como un departamento. Con ello, es evidente que se da lugar a una reorganización de la entidad, más la Ley 1617 de 2013 no deja claro si sucede de igual manera con el ordenamiento territorial, pues en su artículo 23 contempla lo siguiente respecto al Plan de Ordenamiento:

**ARTÍCULO 23. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DISTRITAL.** El ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito en ejercicio de la función pública que le compete dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley y en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción.

**Le corresponde al alcalde distrital adelantar los trámites relacionados con la formulación y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al concejo distrital para su aprobación.**

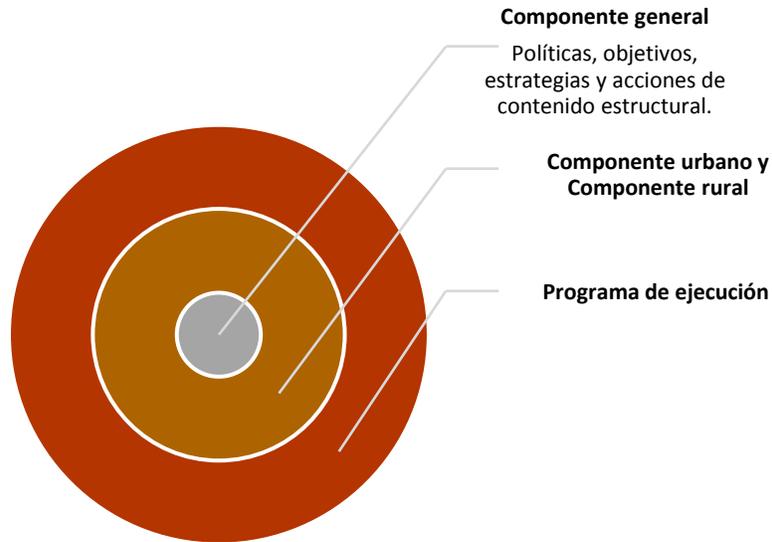
El contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su formulación y adopción se regirá por lo dispuesto en la presente ley, en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios.

**PARÁGRAFO.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Plan de Ordenamiento Territorial Distrital respetará los derechos adquiridos con anterioridad a esta ley, en materia de usos de suelos, salvo los terrenos que puedan ser expropiados administrativamente, mediante enajenación forzosa. (Negrillas fuera del texto original)

No se vislumbra si el alcalde municipal adelantará tales trámites relacionados con la formulación y adopción del POT una vez cumplidos los periodos revisión y ajustes consagrados en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 para cuya aplicación se debe tener en cuenta el artículo 11 de la misma. Este último los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (Gráfico 10), siendo estos:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

**Gráfico 10. Componentes del POT**



*Fuente: Elaboración propia.*

De manera que el ya mencionado artículo 28, modificado por el artículo 2º de la Ley 902 de 2004, expone respecto a la revisión (Gráfico 11):

**ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO.** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.
2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.
3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución registrarán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las

excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

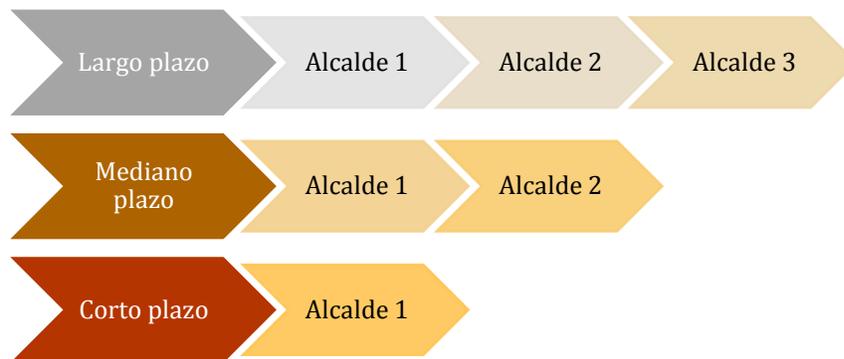
[...]

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.

**Gráfico 11. Vigencia y plazos de revisión**



*Fuente: Elaboración propia.*

Al momento de darse la transición de la ciudad de Santiago de Cali de municipio a distrito especial, el POT vigente se encuentra en la revisión de corto plazo se encuentra que, es necesario establecer cuál debe ser el camino, jurídicamente viable, para realizar el ajuste de esta norma para que la Administración pueda responder a las necesidades de la nueva configuración. Lo anterior en la medida que, en relación con lo expuesto, el POT es fundamental para los municipios y distritos, en la medida que bajo un enfoque territorial determina la planificación económica, social, ambiental e institucional prevista en el Plan de Desarrollo, racionalizando las intervenciones sobre el territorio

y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible<sup>27</sup>. Por su parte, la Corte Constitucional ha dicho al respecto que él:

[...] define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.<sup>28</sup>

De ahí que, se dé lugar al rastreo normativo en busca del momento idóneo para una revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. Advirtiendo, además, que la Ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento, en artículo 29, numeral 3º, literal A se contempla la competencia de los distritos especiales para dividir el territorio en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y, en ese sentido, atribuir competencias y funciones administrativas; funciones que están íntimamente relacionadas con el desarrollo del Plan de Ordenamiento.

### **1. Revisión y ajuste por vencimiento de vigencia**

Este mecanismo se encuentra en los incisos 1º y 2º del artículo 5º del Decreto 4002 de 2004; a través de él la revisión se dará al inicio del periodo constitucional y únicamente sobre los contenidos que se han vencido. A su tenor literal expresa:

**ARTÍCULO 5º REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.<sup>29</sup>

En suma, con relación a este tipo de revisión, se determina su inviabilidad toda vez que el POT de Santiago de Cali se encuentra frente a la revisión de corto plazo.

---

<sup>27</sup> Op. Cit.

<sup>28</sup> Colombia. Corte Constitucional. (20 de abril de 2016). Sentencia C-192. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

<sup>29</sup> Se presenta un error en la redacción del segundo inciso del artículo citado. Al hacer referencia a “el artículo 28 anteriormente citado.”, se refiere al artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en el cual se expresa los términos de vigencia y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.

## 2. Modificación excepcional de norma urbanística

Mecanismo contenido en el artículo 6º del Decreto 4002 de 2004, en el que se expresa:

**ARTÍCULO 6º. MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DE NORMAS URBANÍSTICAS.** De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1o de la Ley 902 de 2004, **la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.**

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran. (Negrillas fuera del texto original)

Esta norma, a criterio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>30</sup>, se refiere a la revisión y modificación del POT en cualquier momento del proceso de implementación, siempre que aquellas se soporten técnicamente.

De esto se puede establecer que este tipo de revisión es viable siempre que se tenga en cuenta el artículo 1º de la Ley 902 de 2004, tal como lo expone la norma precitada. En él, se manifiesta las normas urbanísticas estructurales:

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece [...].

Al darse la transformación de la ciudad de Santiago de Cali y, modificar las normas relacionadas con el desarrollo del POT vigente, se puede alterar el cumplimiento de los objetivos y estrategias contenidos en él para el desarrollo urbanístico. Así, al proponerse en el nuevo modelo de administración distrital figuras que conlleven la reestructuración de la entidades desconcentradas o descentralizadas en las comunas, ahora localidades, se deberá dar la modificación excepcional de

---

<sup>30</sup> Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). *Marco general. Revisión y ajuste del Plan del Ordenamiento Territorial.*

norma urbanística, para que el diseño del POT responda a las necesidades de la sociedad; siempre que se expongan los motivos técnicos de esta modificación.

### 3. Revisión y ajuste por motivo de interés público

Este instrumento se encuentra contenido el parágrafo del artículo 5º del Decreto 4002 de 2004; en él se expresa:

#### **ARTÍCULO 5º. REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

[...]

**PARÁGRAFO. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos.** Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

- A. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- B. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y **otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.** (Negrillas fuera del texto original)

De él se entiende que, las revisiones y ajustes, se podrán dar en cualquier momento del proceso de implementación del POT, siempre que se presenten las situaciones excepcionadas allí plasmadas. Tras el análisis de este artículo se puede determinar que la configuración de la ciudad de Santiago de Cali constituye a su vez la excepción de interés público, ya que a través de ella se ofrece un mayor nivel de descentralización de la Administración y, por ende, una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos y en la cobertura y satisfacción de necesidades de la comunidad<sup>31</sup>.

En síntesis, a través del POT se surte planificación y gestión de las entidades territoriales y, además, de un proceso de construcción colectiva de país, que se debe dar de manera progresiva, gradual y flexible; tendiente a lograr una adecuada organización político – administrativa del Estado en el territorio. Así, en la transformación de los municipios hacia distritos nace la duda sobre la transición del POT en relación con la pérdida de competencia de instituciones y figuras para la implementación

---

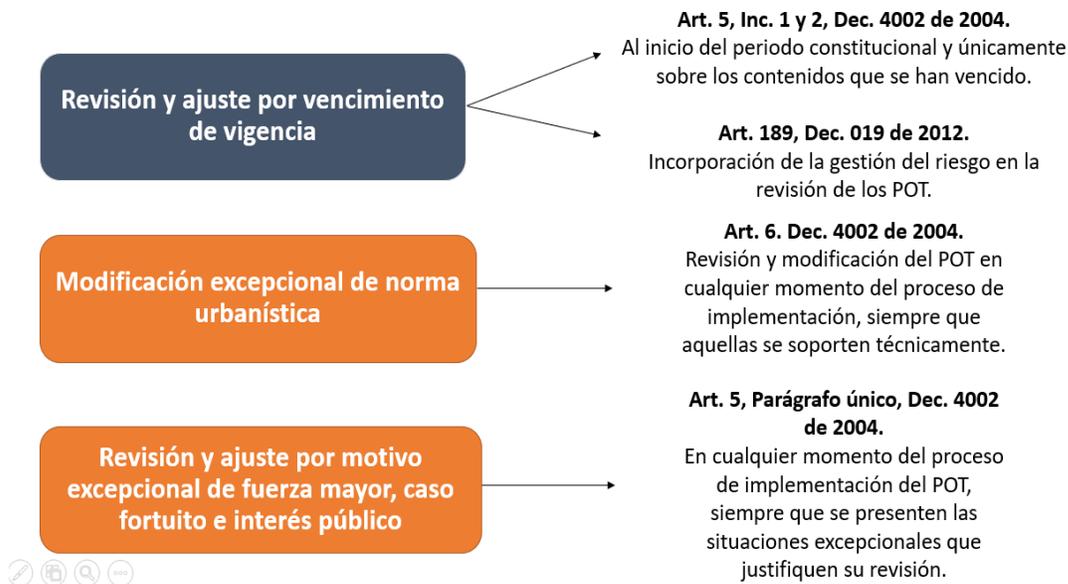
<sup>31</sup> Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana Cali.

del él; pues se debe dar una revisión, y posible modificación que se encuentre por fuera de los plazos contemplados en la ley colombiana (corto, mediano y largo).

Se advierte que, frente a este escenario se postulan dos posibles salidas (Gráfico 12). La primera mediante la *modificación excepcional de norma urbanística* donde al proponerse en el nuevo modelo de administración distrital figuras que conlleven la reestructuración de la entidades desconcentradas o descentralizadas en las comunas, ahora localidades, se deberá dar la modificación excepcional de norma urbanística, para que el diseño del POT responda a las necesidades de la sociedad.

Y, en segundo lugar, mediante la *revisión y ajuste por motivo de interés público*, toda vez con este instrumento, e identificando la conversión de Santiago de Cali en distrito como una circunstancia de esta característica constituye se constituye la excepción, como consecuencia de la oferta de mayor nivel de descentralización de la Administración y, por ende, una amplia cobertura en la prestación de servicios públicos y satisfacción de necesidades de la comunidad.

**Gráfico 12. Formas de revisión y ajuste del POT**



Fuente: Elaboración propia.

## **2.2.4 Elección de ediles e integración de las juntas administradoras locales – JAL**

La etimología de la palabra distrito, viene del latín *districtus*, que hace referencia a unir lo que se encuentra disgregado; es decir, para efectos del ordenamiento político-administrativo a cada una de las demarcaciones en las que se subdivide el territorio o población; esto se aplica a territorios que presentan características comunes, reuniéndolas en unidades<sup>32</sup>. De allí que la Ley 1617 de 2013 a partir del artículo 34 plantea la división del territorio de acuerdo con sus características sociales, y obedeciendo a criterios de homogeneidad relativa; en función de los objetivos y propósitos planteados en el artículo 35.

Se halla que esta división territorial en localidades dentro de los distritos especiales no solo trae implicaciones en el diseño administrativo en cuanto a la creación, supresión y modificaciones de entidades descentralizadas y concentradas de este nivel; sino que, debido a la estructura propia dada a estos entes territoriales, a saber: alcalde distrital, concejo distrital, alcalde local y juntas administradoras locales – JAL, se da un efecto domino sobre la elección de los miembros de esta última. Lo anterior en relación con la disminución de circunscripciones electorales en cuanto se suprimen las comunas y corregimientos<sup>33</sup>.

En virtud de ello, el artículo 36 de la Ley 1617 de 2013 contempla:

**ARTÍCULO 36. AUTORIDADES DISTRITALES Y LOCALES.** Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos en esta ley y los acuerdos distritales, a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y del respectivo alcalde local.

A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, y a las distritales garantizar el desarrollo y ordenamiento armónico e integrado de la entidad territorial.

Estas Juntas Administradoras Locales, a su vez, encuentran su fundamento en los artículos 318, 323 y 324 de la Carta; en ellos se ha estipulado que, en relación con los municipios, cada comuna o corregimiento habrá una Junta de elección popular, integrada por el número de miembros que la ley determine; asimismo que, cuando se trata de localidades, habrá una Junta por cada una de ellas, elegida por cuatro años e integrada por no menos de siete ediles y se determinará el número de estos atendiendo la población respectiva. Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido por

---

<sup>32</sup> Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana – Cali.

<sup>33</sup> Para profundizar sobre la función de los corregimientos como figura administrativa se recomienda revisar el acápite respecto de los [corregimientos en el Distrito Especial de Santiago de Cali](#) de este documento.

los artículos 318 y 324 de la Constitución, se plantea que la Junta Administradora Local es una corporación administrativa que sirve para ejercer control, veeduría y apoyar la administración de las comunas, localidades y corregimientos<sup>34</sup>.

Ante tal distinción entre los regímenes (municipal y distrital) en relación con la conformación con las JAL, y la posibilidad de la constitución de localidades urbano-rurales; se identifica la necesidad de establecer bajo cuales circunstancias la Administración puede establecer porcentajes de participación de la ruralidad en estas localidades a través de aquellas corporaciones. Por lo anterior, es necesario abordar la competencia como eje central en la designación de curules especiales para la representación de la ruralidad, teniendo en cuenta que desde ella se faculta a la Administración para su obrar.

De allí que se aborden las siguientes temáticas: (I) analizar la atribución de la competencia en Colombia, (II) la forma de elección de los ediles, e integración de las JAL, (II) La conformación de las JAL en localidades que sean de carácter urbano-rural; en este último punto atendiendo la necesidad de incluir la representación y participación de la ruralidad en la gestión de su territorio, en este último atendiendo la competencia de la administración para tales efectos; y, por último, (III) establecer propuestas de representación de acuerdo con los puntos establecidos.

## **1. La competencia en los Distritos Especiales**

El concepto de competencia se refiere a las atribuciones legales o reglamentarias, que constituyen el marco de actuación de una autoridad. Desde este punto de vista, Sayagués, define a la competencia de esta manera:

En derecho público la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ella determina pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros.<sup>35</sup>

En este mismo sentido Dromi (1998) afirma que:

La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). *Preguntas frecuentes sobre la elección de ediles para conformar las Juntas Administradoras Locales*. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/Preguntas-frecuentes-sobre-la.html>

<sup>35</sup> Sayagués, E. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Novena edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>36</sup> Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Séptima edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Así, respecto de la determinación de la competencia por parte del legislador, es claro al señalar:

La determinación de la competencia de cada órgano es obra del legislador. La norma de competencia es una norma de derecho, puesto que su efecto jurídico consiste en limitar voluntades.<sup>37</sup>

Es por lo anterior que se ha plasmado en el artículo 6º de la Constitución Política y, el inciso 1º del artículo 5º de la Ley 489 de 1998 que:

**ARTÍCULO 6.** Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. *Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.* (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

**ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.** Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se advierte que, en el actuar de la Administración debe existir una norma legal que expresamente así lo determine. Esto ocurre según el principio sobre el cual los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido mientras que los servidores públicos sólo pueden hacer lo que les esté permitido en el marco de sus competencias. Se debe tener presente que las competencias son taxativas, razón por la cual no pueden presumirse. Eso es lo que ha reiterado en multiplicidad de ocasiones la Corte constitucional cuando ha recordado que los servidores públicos solo pueden hacer lo que les está permitido, así no les esté prohibido. En la Sentencia C – 337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, fallo que ha sido reiterado en pluralidad de ocasiones, dijo la Corte:

El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6, que prescribe:

*Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

Lo anterior equivale a dar por sentado que **mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural**

---

<sup>37</sup> Stassinopoulos, M. (1981). *El Acto Administrativo*. Bogotá D.C.: JESCA. Pág. 79.

**que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal.**

**Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores.** Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas.

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el Preámbulo de la Carta y en el artículo 2o. de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil.

El respeto por el principio enunciado es una necesidad derivada de la supremacía material de la Constitución, que significa que el orden jurídico depende totalmente de ella. La Constitución es el origen de toda la actividad jurídica que se desarrolla dentro del Estado; por tanto, es superior a todas las formas de actividad estatal, ya que de la Norma de normas se derivan todas las formas de validez; de ahí que la Constitución es norma fundamental.

De una manera más precisa -explica Georges Burdeau<sup>38</sup>- la superioridad material de la Constitución resulta del hecho de que ella organiza las competencias; ella es necesariamente superior a los individuos -los gobernantes- que están investidos de esas competencias. Por consiguiente, los gobernantes no pueden ir en sus actos contra la Constitución, sin despojarse, al mismo tiempo, de su investidura jurídica. (Negritas y subrayas fuera del texto original)

Desconocer el principio de taxatividad en las atribuciones de los servidores públicos, equivale a decir que cualquier servidor puede hacer lo que quiera, cuando quiera, simplemente porque pensó o le

---

<sup>38</sup>Burdeau, G. DROIT CONSTITUTIONNEL París, 1972; p. 74

pareció que estaba bien. Ello implica un desconocimiento de las garantías constitucionales que resulta contrario al ordenamiento jurídico y favorece el caos y la arbitrariedad, como bien lo dijo la Corte, es una “conquista de la humanidad”. Reiterando esta misma postura, en Sentencia T – 1037 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte consideró que el rango de autonomía de los servidores públicos es muy limitado y, en todo caso, orientado a la satisfacción de los derechos fundamentales de los asociados al Estado:

**[...] mientras los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido, los servidores públicos sólo aquello que les está permitido. Como consecuencia de este principio, los servidores públicos, cuando actúan en ejercicio de su poder, tienen un rango muy limitado de autonomía y deben orientarse a la defensa de todos los derechos fundamentales de todas las personas habitantes del territorio [...].** (Negrillas fuera del texto original)

Como se expresó en líneas precedentes, el artículo 36 de la Ley 1617 de 2013 establece las JAL como autoridades locales en los Distritos. Sin embargo, son diversas normas del régimen municipal y distrital que rigen esta figura administrativa y la atribución de competencias en ella

En primer lugar, desde la Ley 136 de 1994, el artículo 34 plantea la delegación de competencias del Concejo a las JAL estableciendo:

**ARTÍCULO 34. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS.** El Concejo podrá delegar en las Juntas Administradoras Locales parte de las competencias que le son propias, conforme a las siguientes normas generales:

- a) La delegación se hará con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. En todo caso, dichas competencias están subordinadas al plan de desarrollo del municipio;
- b) No se podrán descentralizar servicios ni asignar responsabilidades, sin la previa destinación de los recursos suficientes para atenderlos.

En ese mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 1617 establece:

**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.

Lo anterior, sin tener en cuenta lo plasmado en los artículos 118 de la Ley 136 de 1994 y 77 de la Ley 1617 de 2013 sobre la administración de los corregimientos por parte de los corregidores<sup>39</sup>. Autoridad administrativa que se encuentra sometida a los mismos principios de competencia expuestos.

## **2. Elección de los ediles e integración de las JAL**

Por otro lado, respecto a la elección e integración de los ediles en las JAL ambos regímenes son dispares en cuanto al número de miembros de la corporación. El régimen municipal, por su parte, el artículo 119 de la Ley 136 de 1994 expone:

**ARTÍCULO 119. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.** En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de tres (3) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales. Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones Ad honorem.

A su vez, la Ley 1617 de 2013 contiene:

**ARTÍCULO 43 ELECCIÓN.** Las Juntas Administradoras Locales se elegirán popularmente para períodos de cuatro (4) años.

El número de ediles que componen las Juntas Administradoras Locales no será superior a doce (12).

El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; *los concejos distritales reglamentarán su conformación*<sup>40</sup>. (Cursiva fuera del texto original)

Es menester realizar la aclaración sobre la última parte del artículo inmediatamente precedente; pues la noción “*conformación*” contenida en él, hace referencia a disposición y organización de los

---

<sup>39</sup> Para profundizar sobre la función de los corregimientos como figura administrativa se recomienda revisar el acápite respecto de los [corregimientos en el Distrito Especial de Santiago de Cali](#) de este documento.

<sup>40</sup> Nota: el cambio en el número de miembros máximos de las Juntas Administradoras Locales es un error propio de la Ley.

elementos que componen un conjunto, es decir, el número<sup>41</sup>, y no la manera de elección de este por la existencia de una norma especial en el ámbito electoral.

Empero, respecto a este último punto de reglas para la elección de los ediles que integran las JAL, en relación con circunscripciones electorales, que el régimen distrital no considera norma al respecto; por lo que se aplica de la de manera general la norma electoral contenida en el régimen municipal. Este último considera al respecto que:

**ARTÍCULO 121. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.** Para los efectos a que se refiere el artículo 119 de la presente Ley, cada *comuna o corregimiento constituirán una circunscripción electoral*.

*En las elecciones de Juntas Administradoras Locales, las votaciones se realizarán de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral siguiendo principios y reglas análogas a los que regulan la elección de concejales.*

La Registraduría Nacional del Estado Civil organizará y vigilará el proceso de elecciones de Juntas Administradoras Locales. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

Se debe tener presente que, para efectos de aplicación de esta norma, y teniendo en cuentas las implicaciones del régimen distrital las expresiones “*comunidades o corregimientos*” son entendidos como “*localidades*”, toda vez que son estas las entidades territoriales creadas; y que, por tanto, son estas las que constituyen la circunscripción electoral, sin considerar en el proceso electoral la existencia de la ruralidad dentro de aquella localidad. Lo anterior de conformidad con el inciso segundo del mismo artículo donde se conmina a la aplicación de los principios y reglas establecidos por el Consejo Nacional Electoral, a quienes se les atribuye, precisamente, la competencia en materia electoral.

### **3. La Junta Administradora Local – JAL en localidades urbano-rurales**

En virtud de los planteamientos hasta aquí expuestos, la conformación de las JAL en localidades urbano-rurales debe seguir las normas plasmadas tanto en el régimen distrital como en el régimen municipal, esto debido a que no hay norma que contenga disposición alguna al respecto de tal situación a la hora de realizar la división por localidades.

De lo anterior que, tanto las JAL ubicadas en localidades urbanas, rurales o urbano-rurales, deban apegarse a lo planteado en los artículos expuestos en la sección anterior, además, que, al observar los criterios de asignación de competencia a las autoridades distritales, no se realizó la respectiva

---

<sup>41</sup> Pérez Porto, J. y Merino, M. (2016). Actualizado: 2018.  
Definicion.de: *Definición de conformación*. Recuperado de: <https://definicion.de/conformacion/>

sobre la determinación de la cantidad de ediles por zona (urbano o rural), ni mucho menos a la determinación de cupos específicos, por criterios de participación y representación, de la ruralidad en localidades que posean ambas características.

Es evidente que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 136 de 1994, en relación con las circunscripciones electorales respecto de las JAL la ruralidad y la urbanidad quedan subsumidas en la figura de localidad.

#### **4. Propuesta**

Como consecuencia de lo anterior, se plantean las siguientes propuestas ante la evidente imposibilidad de incluir la representación y participación de la ruralidad en la gestión de su territorio dentro de las JAL, debido a la desaparición de su circunscripción electoral y la falta de competencia de las autoridades distritales para realizar tal asignación. Dichas propuestas buscan que la Santiago de Cali en su transformación en Distrito Especial cumpla con los fines de gestión de los asuntos propios de cada territorio, garantía del desarrollo y ordenamiento armónico e integral, y sobre todo la representación y participación de la ciudadanía.

##### **Propuesta No. 1: creación de localidades netamente rurales**

El capítulo 4º del Título II de la Ley 1617 de 2013, en los artículos 34 y 35 establece la manera por la cual se debe dar la división político-administrativa del distrito; asimismo, el artículo plantea la creación de las localidades. En estas normas se encuentra el elemento esencial a tener en cuenta en la nueva organización: las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

Debido a lo anterior, y teniendo como norte la búsqueda de representación y participación de la ruralidad en la gestión de su territorio y la ciudad, la implementación de 1 o 2 localidades de esas características permitirían el acceso a ello; lo que como consecuencia traería: (I) independencia de la urbanidad, (II) autoridades administrativas locales propias, (III) representación y participación.

##### **Propuesta No. 2: implementación de los corregimientos y corregidores**

Debido a que la Ley no contempla competencia para asignar curules específicas a ediles en las zonas rurales; la segunda propuesta radica en la implementación del artículo 77 de la Ley 1617 de 2013 respecto de la administración de los corregimientos por parte de los corregidores quienes, a tenor de esta ley de manera coordinada con la comunidad de su jurisdicción cumplirán las funciones que

les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes, con sujeción a las leyes vigentes; además de las funciones asignadas por las disposiciones vigentes a las actuales inspecciones de policía.

Para la aplicación de este modelo se deben tener en cuenta las demás normas respecto a la administración de estos territorios como los artículos 311 del Decreto 1333 de 1986 y 117 de la Ley 136 de 1994, así como las relacionadas con los Fondos de Desarrollo Local contenidas en la Ley 1617 de 2013.

### **Propuesta No. 3: proyecto de ley respecto de la integración de las localidades<sup>42</sup>**

El artículo contenido en el proyecto de ley respecto a la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades de composición urbana y rural para el fomento de la participación y desarrollo armónico en los territorios es planteado de la siguiente manera:

#### **“Artículo 43A. INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EN LOCALIDADES CON COMPOSICIÓN URBANA Y RURAL.**

Se autoriza a los concejos distritales para que, atendiendo a criterios de representación y participación efectivas, determinen la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades con composición urbana y rural, señalando que, en todo caso, se fijará un número mínimo del diez por ciento (10%) de las curules de la Junta Administradora Local, para que sean ocupadas por ediles que representen a las comunidades asentadas en los territorios rurales de la localidad, en los términos del artículo 44 de la Ley 1617 de 2013.”

En síntesis, partiendo de la preocupación por la representación de la ruralidad en las localidades con condiciones urbanas y rurales se halla que no hay norma alguna que atribuya la competencia a los alcaldes y concejos distritales a determinar la integración de las Juntas Administradoras Locales con una asignación mínima de curules que permita la efectiva representación y participación de la ruralidad en ellas.

Al dar revisión a la normatividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 136 de 1994 que trata las circunscripciones electorales respecto de las JAL la ruralidad y la urbanidad, y teniendo en cuenta la supresión de las comunas y corregimientos, la representación y participación quedan subsumidas en la figura de localidad, por ende: a las mayorías.

De lo anterior, surgió el planteamiento de tres propuestas para la efectiva participación de la ruralidad. La primera, como se observó, atendiendo la creación de localidades netamente rurales;

---

<sup>42</sup> Ver Anexo 2.

la segunda, dando uso a la figura de los corregimientos y corregidores dentro de las localidades; y, por último, la propuesta de un proyecto de ley por medio del cual se adicionase un artículo a la Ley 1617 de 2013 donde se autorice a los Concejos Distritales a determinar la integración de las Juntas Administradoras Locales.

### **2.2.5 Jueces de paz**

La transformación del municipio de Santiago de Cali en un Distrito Especial mediante la Ley 1933 de 2018, y siguiendo los parámetros de la Ley 1617 de 2013, trae consigo una reestructuración a nivel territorial en cuanto a la división político-administrativa de acuerdo con supresión de las comunas y corregimientos e implementación de las localidades. No obstante, e independiente a las vicisitudes electorales propias de esta división en cuanto a la integración de las Juntas Administradoras Locales, aparece una preocupación respecto a estas modificaciones y se encuentra relacionada con la elección y competencia de los jueces de paz en el territorio distrital.

Es necesario entender que los jueces de paz son una figura que nace con la Ley 497 de 1999, por la cual se incentiva el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios y particulares. Es menester señalar que los jueces de paz serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral, donde una vez posesionados ante el alcalde municipal o distrital ejercerán su competencia territorial.

Comúnmente los jueces de paz y su área de actuación territorial son asociados directamente en virtud de la división del territorio en comunas y corregimientos; sin embargo, el artículo 10º de la Ley 497 de 1999 considera que la competencia territorial obedece a los siguientes criterios:

**ARTÍCULO 10º. COMPETENCIA TERRITORIAL.** Será competente para conocer de los conflictos sometidos a su consideración el juez de paz del lugar en que residan las partes o en su defecto, ***el de la zona o sector en donde ocurran los hechos*** o el del lugar que las partes designen de común acuerdo. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

De acuerdo con ello, no se hace una asignación de competencias directamente en relación con las comunas y corregimientos; no obstante, de la norma expuesta se logra deducir que, para una efectiva implementación de la jurisdicción de paz, respecto de las zonas y sectores donde se den los hechos, sí es necesario extenderla a lo largo del territorio municipal.

En ese sentido, frente a la preocupación por la elección y competencia territorial de los jueces de paz, se encuentra que el inciso 1º del artículo 11 de la Ley 497 de 1999 establece:

**ARTÍCULO 11. ELECCIÓN.** Por iniciativa del Alcalde o del Personero o de la mayoría de miembros del Concejo Municipal o de grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral municipal o distrital existente, *el Concejo Municipal a través de acuerdo convocará a elecciones y determinará para el efecto las circunscripciones electorales*, que sean necesarias para la elección de juez de paz y de reconsideración. (Negrillas y cursivas fuera del texto original).

Se advierte de esta manera que, atendiendo la norma especial en cuanto a la circunscripción electoral de los jueces de paz, y aun cuando esta contiene especial mención a los concejos municipales, esta norma debe aplicarse de manera análoga a la elección de estos en los distritos. Siendo entonces los concejos distritales los encargados de determinar las circunscripciones electorales; que, para efecto de la correcta implementación de la jurisdicción de paz, en cuanto a la competencia territorial debería darse por localidades y atendiendo los factores sociales propios de cada una para la atención en cuanto al número de jueces por cada una de ellas.

En síntesis, los jueces de paz son elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral que es determinada por el concejo municipal o distrital, según sea el caso. Y, de esta circunscripción se desprende su competencia territorial, consagrada en el artículo 10 de la Ley 497 de 1999, en relación con el criterio de “*zona o sector donde ocurran los hechos*”. De lo anterior, se establece la obligación del futuro concejo distrital de Santiago de Cali en establecer nuevas circunscripciones electorales donde se tengan presente la nueva división territorial por localidades y no por comunas y corregimientos; para efectos de la competencia de los jueces de paz. Es importante resaltar que tal elección se realizará conforme la reglamentación expedida por el Consejo Nacional Electoral.

### **2.2.6 Sobretasa a la gasolina**

La sobretasa a la gasolina es una contribución, de carácter municipal y departamental, que se genera por el consumo de combustible motor corriente y extra, ya sea nacional o importada. De esta manera consta en el artículo 117 de la Ley 488 de 1998:

**ARTÍCULO 117. SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM.** Autorízase a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley.

Créase como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será del seis por ciento (6%). Será cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los departamentos

incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial. La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa de la gasolina.

Y, como en todo tributo, la misma Ley en los artículos subsiguientes al expresado consagra los elementos esenciales para tal. En primer lugar, el artículo 118 establece como el hecho generador el consumo de gasolina extra, corriente y ACPM, nacional o importado; teniendo en cuenta que las dos primeras solo se cobrarán “[...] *en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.*”, mientras que el ACPM “[...] *en la jurisdicción de cada departamento o en el Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá.*” La base gravable, por su parte, corresponde al valor de referencia de venta al público por galón.

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado<sup>43</sup> ha manifestado que la sobretasa a la gasolina es una renta territorial que constituye fuente de financiación a las entidades de los diferentes niveles; y, además, la ley no estableció directamente, sino que faculta a las Asambleas y Concejos para adoptarla.

En este sentido, y teniendo en cuenta la transformación del municipio de Santiago de Cali en un Distrito Especial en los términos de la Ley 1617 de 2013, surge el interrogante sobre el cobro de tal por parte de la Administración, si debe hacerse como municipio o, si por su nueva categoría, debe adoptarla como un departamento.

De ello, en primera medida, es inevitable hablar sobre la competencia de los distritos para el cobro de esta contribución. Esto debido a que debe entenderse esta como

[...] la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos. Ella determina pues, los límites dentro de los cuales han de moverse unas y otros.<sup>44</sup>

Esto es: “[...] *el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.*”<sup>45</sup>. Así, respecto de la determinación de la competencia por parte del legislador, es claro al señalar:

La determinación de la competencia de cada órgano es obra del legislador. La norma de competencia es una norma de derecho, puesto que su efecto jurídico consiste en limitar voluntades.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Colombia. Consejo de Estado. (18 de agosto de 2011). Sección cuarta. Radicado: 17833. [C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez].

<sup>44</sup> Sayagués, E. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Novena edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>45</sup> Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Séptima edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

<sup>46</sup> Stassinopoulos, M. (1981). *El Acto Administrativo*. Bogotá D.C.: JESCA.

En razón de ello, la Corte Constitucional<sup>47</sup> ha manifestado respecto a la Ley 488 de 1998 que:

[...] esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico. [...]. ***Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades,*** [...]. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

De lo anterior se resalta que, el Congreso de las República, mediante el precitado artículo 117 de la Ley 488 de 1998 se otorgó tal competencia a las tres entidades territoriales por excelencia del ordenamiento colombiano: municipios, distritos y departamentos.

Ahora, en cuanto al cobro por parte de los municipios y distritos, y respuesta al interrogante aquí convocado, en primera medida el artículo 122 de la Ley 488 de 1998 los equipara respecto al tiempo de fijación de la tarifa cuando expone:

**ARTÍCULO 122. TARIFA MUNICIPAL Y DISTRITAL.** *El Concejo municipal o distrital, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de esta Ley, fijará la tarifa de la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente aplicable en su jurisdicción, la cual no podrá ser inferior al catorce por ciento (14%) ni superior al quince por ciento (15%).* (Cursiva y negrilla fuera del original)

Así, en la primera parte del artículo, señalada en cursiva, se encuentra igual trato respecto a los plazos de fijación de tarifas; y, por otro lado, en el aparte señalado en negrilla, los porcentajes entre los cuales se debe dar esta fijación. Sucede de similar manera en el artículo 123 respecto a la tarifa departamental y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Advirtió la Corte Constitucional<sup>48</sup> que *“Una lectura sistemática de las normas demandadas lleva a la conclusión de que son los municipios, distritos o departamentos quienes están autorizados para establecer y cobrar la sobretasa a la gasolina.”*

Además, de acuerdo con la equiparación entre los municipios y los distritos respecto de la sobretasa a la gasolina, se encuentra también el artículo 55 de la Ley 788 de 2002:

**ARTÍCULO 55. TARIFAS.** A partir del 1° de enero de 2003 las tarifas de la sobretasa a la gasolina serán las siguientes:

---

<sup>47</sup> Colombia. Corte Constitucional. (10 de noviembre de 1999). C-894. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

<sup>48</sup> Colombia. Corte Constitucional. (8 de noviembre de 2001). C-1175. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

***Tarifa Municipal y Distrital: 18.5%.***

Tarifa Departamental: 6.5%.

Tarifa para el Distrito Capital: 25%. (Negrillas y cursivas fuera del texto original)

Este último artículo, no solo confirma la equiparación entre municipios y distritos respecto al cobro de la contribución en relación con los porcentajes; sino que, además, permite esclarecer, a través del criterio sistémico, que tan solo el Distrito Capital tiene un régimen diferenciado sobre los demás distritos.

En síntesis, el artículo 117 de la Ley 488 de 1998 contempla la sobretasa a la gasolina es una contribución, de carácter municipal y departamental, mediante la cual municipios y distritos, por medio de su administración, mantienen y mejoran su malla vial. Establece, además, la Ley 488 de 1998, porcentajes diferenciados para los municipios y distritos en relación con los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Por otro lado, en lo atinente al cobro de la sobretasa a la gasolina en el nuevo Distrito Especial de Santiago de Cali, en primer lugar: se encuentra la competencia para hacerlo en virtud del artículo 117 de la Ley en cuestión y del pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con esta en la sentencia C-894 de 1999, donde expone que corresponde a la legislación orgánica territorial asignar y distribuir las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales.

Y, en segundo lugar, no hay ninguna modificación en cuanto al porcentaje, pues de la lectura de los artículos 122 de la Ley 488 de 1998 y la Ley 788 de 2002, que responden a las tarifas a cobrar por cada entidad, se equipara en el mismo nivel tanto a los municipios como a los distritos.

En suma, la transformación del municipio de Santiago de Cali en distrito especial no trae mayores cambios en cuanto al cobro de la sobretasa a la gasolina, toda vez que las normas expuestas equiparan la tarifa de recaudo en uno y en otro.

### ***2.2.7 Consejos territoriales de planeación***

Los Consejos Territoriales de Planeación han sido creados, por disposición de la Constitución como mecanismo por el cual se garantiza la participación ciudadana tanto en la construcción como evaluación de políticas públicas en el nivel territorial, en concordancia con el principio de planeación participativa. Se allí que se encuentre en el artículo 340 de la Constitución:

**ARTÍCULO 340.** Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

***En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.***

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación. (Negritas y cursivas fuera del texto original)

Aunado a ello, dentro de las normas concordantes respecto a los Consejos Territoriales se hallan las Leyes 70 de 1993 y 152 de 1994; en la primera en su artículo 48 se establece la participación de la comunidad negra tanto en el Consejo Nacional de Planeación como en los Consejos Territoriales, estos de acuerdo con los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación. Respecto a la segunda norma, se debe hacer énfasis en su Capítulo IX se regula lo relacionado con las autoridades e instancias territoriales de planeación; y hace mención del tratamiento de estos en los Distritos Especiales en su artículo 34, cuyo tenor expone:

**ARTÍCULO 34. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN.** Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso.

Los Consejos Territoriales de las nuevas categorías de entidades territoriales que se creen en desarrollo de la constitución vigente, estarán integrados por las personas que designe su máxima autoridad administrativa, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los organismos que fueren equivalentes a las corporaciones administrativas existentes en los Departamentos o Municipios.

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades,

designados éstos por el Consejo Indígena Territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los municipios.

Mediante el Decreto Reglamentario 2250 de 2002 se señala cómo debe darse la representación de los municipios, distritos, provincias y departamentos en el Consejo Nacional de Planeación. Por otra parte, el Decreto 028 de 2008, mediante el cual se define la estrategia de monitoreo y control integral al gasto, asigna en su artículo 17 a los Consejos Territoriales de Planeación la función de expedir un concepto técnico semestral sobre el nivel de cumplimiento del Plan de Desarrollo.

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación ha expuesto que *“La autonomía funcional de los Consejos Territoriales de Planeación, como instancia de planeación, está ligada a las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional y no al reconocimiento de personería jurídica y presupuesto propio.”*<sup>49</sup>.

En lo relacionado a los planteamientos jurisprudenciales, y prosiguiendo con el desarrollo de esta categoría del ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia del carácter instrumental del Plan de Desarrollo, y de la participación que se debe suscitar en virtud de él<sup>50</sup>. Por ello, plantea:

[...] Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es 'facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación'. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no solo la elaboración del plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.<sup>51</sup>

Así mismo, ha sostenido que el concepto que emita el Consejo Territorial de Planeación sobre el proyecto de Plan de Desarrollo de la entidad territorial, de su respectivo nivel, es obligatorio para que el acuerdo u ordenanza que lo apruebe tenga validez<sup>52</sup>. Igualmente, esta Corporación se refiere al papel de los Consejos frente al Plan de Desarrollo señalando que:

---

<sup>49</sup> Colombia. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>

<sup>50</sup> Colombia. Corte Constitucional. (8 de mayo de 1996). C-191. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Colombia. Corte Constitucional. (23 de enero de 1996). C-015. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].

[...] la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del plan de desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva.<sup>53</sup>

En consecuencia, ha planteado el DNP que, la función consultiva de los Consejos Territoriales no acaba en la fase de discusión del Plan, sino que esta se extiende a las siguientes etapas relacionadas con su modificación<sup>54</sup>.

Teniendo estas normas presentes, no se encuentra ninguna distinción entre cómo deben funcionar los Consejos Territoriales de Planeación en los entes que tienen la categoría de municipio con aquellos que ostentan la de distritos especiales; por lo que, en la transformación de la ciudad de Santiago de Cali en uno, no se afectaría el funcionamiento de estos, salvo por la calificación que se le ha dado en la ciudad como *Consejos Municipales de Planeación*.

En síntesis, el papel principal de los Consejos Territoriales de Planeación es el de servir como instancia fundamental en los procesos de planeación de las entidades territoriales; garantizando, por demás, la participación ciudadana tanto en la construcción como evaluación de políticas públicas. Lo anterior atendiendo la finalidad estatal de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural.

Tras el rastreo normativo y jurisprudencial, no se entrevé que exista un tratamiento diferencial entre los Consejos Territoriales de Planeación municipales y distritales. Por ello, al darse la transición de la ciudad de Cali hacia un Distrito Especial, esta figura deberá atenderse bajo las normas generales que le corresponde a los Consejos Territoriales municipales.

---

<sup>53</sup> Colombia. Corte Constitucional. (1 de julio de 2003). C-524. [M.P. Jaime Córdoba Triviño].

<sup>54</sup> Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>

### **3 PROPUESTAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.**

La descentralización es un elemento fundamental para ejercer gobernanza en los territorios. Desde el paradigma de la gobernanza ningún actor estratégico posee: los recursos necesarios, el monopolio del conocimiento y la experiencia suficientes para resolver por sí sólo problemas de manera eficiente y, obtener oportunidades, por lo tanto, debe reinventar e ingeniar formas distintas de gobernar en compañía de otros actores estratégicos (Bardhan, 2002; Peters y Pierre 2002; Sassen 2010).

La gobernanza urbana es la capacidad que poseen las áreas metropolitanas para dotarse de las condiciones necesarias para gobernar sus territorios (Lefebvre 2005). Esto plantea grandes retos entre los cuales se encuentran: representar las múltiples identidades expresadas en las áreas urbanas; mantener la legitimidad de los acuerdos públicos establecidos en las ciudades; sostener el papel de la administración central como mediador de un sistema policéntrico; construir liderazgos sociales y políticos con el poder y capacidad de actuar en aras de mejorar la gestión pública; responder las necesidades y solucionar los problemas de la ciudadanía; y, fortalecer la capacidad de las administraciones locales para descentralizar la gestión de los conflictos presentes en los territorios urbanos y rurales que hacen parte de la ciudad.

La Ley 1933 de 2018 que establece a Santiago de Cali como *Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios*, es una la oportunidad para repensar y reconfigurar el territorio municipal y la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades reales de los ciudadanos. El gran reto de Cali como Distrito Especial será la creación de políticas públicas que favorezcan la desconcentración de funciones y la descentralización administrativa, las cuales deberían generar un mayor acercamiento de las localidades a los ciudadanos, mejorar la capacidad de repuesta y la eficiencia de las funciones del Estado local, favoreciendo una división política administrativa equitativa e incluyente.

Este capítulo expone una serie de lineamientos acerca de la estructura administrativa y el diseño institucional, en clave de descentralización y desconcentración, refiriéndonos a la necesidad de pensar en nuevas formas de acción pública que permitan la construcción de una Cali mejor para todos sus habitantes. Partimos de la importancia de pensar la descentralización y desconcentración como una política pública transversal del gobierno local, al finalizar el capítulo se presenta una

propuesta que expone algunas reflexiones en clave de descentralización de conflictos para la gestión pública del territorio local.

### **3.1 Descentralización y desconcentración: Análisis y Recomendaciones**

Esta sección recoge una serie de lineamientos acerca de la estructura administrativa, en clave de descentralización y desconcentración. Como primera medida, la primera subsección (3.1.1) incluye una revisión de los principales elementos de la reforma administrativa de 2016 (Sanabria y Rodríguez, 2017), con el fin de identificar los principales aspectos de cambio que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de ajustar la estructura dentro del proceso de rediseño de Cali como Distrito Especial. Posteriormente, el numeral 3.1.2 incluye una revisión de los principales aspectos relacionados con descentralización y desconcentración provenientes de la reforma de 2016, pero también en perspectiva de reformas previas en la ciudad. La subsección 3.1.3 analiza la distribución de funciones entre el gobierno central y lo local en la ciudad a partir del decreto extraordinario 516/2016 identificando un alto nivel de centralización de acuerdo con lo definido en dicha reforma. La sección 3.1.4 identifica el estado del arte en temas metropolitanos a partir de la misma reforma. El documento cierra en su sección 3.1.5 con una revisión de los principales lineamientos y conclusiones para ser tenidas en cuenta en el proceso de rediseño de un Distrito Especial, Deportivo Cultural Turístico Empresarial y de Servicios (Ley 1933 de 2018).

#### ***3.1.1 Principales reformas del decreto extraordinario 516 de 2016***

El primer cambio que plantea el Decreto Extraordinario 516 de 2016, frente al Decreto 2003 de 2001, es un **aumento significativo en el número de instituciones que conforman la Administración Municipal de Santiago de Cali**. Con la entrada en vigencia de esta reforma administrativa se pasó de 15 entidades públicas a 28. Es decir, casi que se duplicaron el número de entidades que conforman la Administración Municipal. Esto se debe fundamentalmente a la creación de varios Departamentos Administrativos y Secretarías.

En primer lugar, se resalta la creación de varios Departamentos Administrativos que hasta 2016 fueron direcciones adscritas al Despacho del Alcalde. Sin embargo, con la entrada en vigencia del

Decreto Extraordinario 516 de 2016, se les otorgó un mayor grado de independencia y de recursos para su funcionamiento.

Este es el caso del Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública, antes Dirección Jurídica; el Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional, antes Dirección de Desarrollo Administrativo. El Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA pasa a ser divide sus funciones entre la misma institución y la nueva Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres. Se crean los Departamentos Administrativos de Contratación Pública, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Control Interno y Control Disciplinario Interno. De otro lado, se mantiene los Departamentos Administrativos de Hacienda Municipal y Planeación Municipal, aunque sufren algunos cambios en sus funciones.

De otro lado, mientras la reforma administrativa de 2016 planteó la existencia de 8 secretarías, los cambios introducidos en 2016 ampliaron el número de Secretarías de Despacho a 15. De un lado se crearon unas nuevas como y otras dividieron, como es el caso de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad que se transformó en la Secretaría de Gobierno y en la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, la Secretaría de Seguridad y Justicia y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.

De otro lado, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social se convirtió en la Secretaría de Bienestar Social y las funciones de Desarrollo Territorial fueron otorgadas a la nueva Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. Se crean la Secretaría de Desarrollo Económico y la de Turismo. Esta última, antes parte de la Secretaría de Cultura y Turismo hoy es la Secretaría de Cultura. La Secretaría de Infraestructura y Valorización se convirtió en la Secretaría de Infraestructura. Las funciones de valorización ahora en manos del Departamento Administrativo de Hacienda. La Secretaría de Tránsito y Transporte se transformó en la Secretaría de Movilidad. Finalmente, se creó la Secretaría de Vivienda y Hábitat.

Otro de los cambios que se deben resaltar de la reforma de 2016 es evidente en los niveles de gestión. **Si bien se mantienen los tres niveles establecidos en el Decreto de 2001 – Nivel de gestión Global, Nivel de Gestión Sectorial y Nivel de Gestión Territorial-, su composición ha sido modificada.** Como se puede ver en la siguiente tabla, en el Nivel Global los cambios se derivan de:

1. Sale la Secretaría de Gobierno del Nivel de Gestión Sectorial y entra al Nivel de gestión Global.

2. La Secretaría General parece desaparecer con la reforma administrativa de 2016.
3. La creación y reorganización de los Departamentos Administrativos.

En el nivel de gestión sectorial se plantean los cambios más importantes debido a un rediseño de la organización sectorial de la Administración Municipal. Mientras en 2001 se establecieron 3 sectores - Sector Colectivo, Sector Físico y Sector Social- que agrupaban varias las instituciones de Santiago de Cali, en 2016 el número de sectores se amplió **significativamente**. Cada Secretaría de Despacho, en su gran mayoría, se convirtió en la cabeza de un sector de la Administración Municipal.

**Tabla 8. Cambios en los niveles de gestión**

DECRETO 203 DE 2001.	DECRETO 516 DE 2016.
<u>SECTOR SOCIAL</u> -Secretaría de Educación -Secretaría de Salud Pública -Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social -Secretaria de Vivienda Social -Secretaría de Cultura y Turismo  <u>SECTOR FÍSICO</u> -Secretaría de Infraestructura y Valorización -Secretaría de Tránsito y Transporte - EMSIRVA -EMCALI  <u>SECTOR COLECTIVO</u> -Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad -Secretaría de Deporte y Recreación. -CALI	<u>SECTOR GOBIERNO</u> -La Secretaría de Gobierno. -El Departamento Administrativo de Control Interno. -El Departamento Administrativo de Control-Disciplinario Interno. -El Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública. -El Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional. -El Departamento Administrativo de Hacienda Municipal. -El Departamento Administrativo de Planeación Municipal. -El Departamento Administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. -El Departamento Administrativo de Contratación Pública. -La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Bienes y Servicios.  <u>SECTOR PAZ, CULTURA CIUDADANA, SEGURIDAD, JUSTICIA Y GESTIÓN DEL RIESGO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.</u> -La Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana. -La Secretaría de Seguridad y Justicia. -La Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres.  <u>SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL</u> -Secretaría de Bienestar Social.  <u>SECTOR SALUD</u> -Secretaría de Salud Pública <b>Entidades adscritas:</b> Red de Salud de Ladera - ESE Red de Salud del Norte - ESE Red de Salud del Centro - ESE Red de Salud del Oriente - ESE Red de Salud del Suroriente - ESE Empresa Social del Estado Hospital Geriátrico Ancianato San Miguel.  <u>SECTOR EDUCACIÓN</u> -Secretaria de Educación. -Instituto Popular de Cultura

	<p>-Escuela Nacional del Deporte -Institución Universitaria Antonio José Camacho</p> <p><u>SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO Y TURISMO</u> -Secretaría de Desarrollo Económico -Secretaría de Turismo</p> <p><u>SECTOR CULTURA</u> -Secretaria de Cultura -Unidad Administrativa Especial Estudio de Grabación Takeshima -Unidad Administrativa Especial Teatro Municipal</p> <p><u>SECTOR RECREACIÓN Y DEPORTE</u> Secretaría de Recreación y Deporte</p> <p><u>SECTOR DESARROLLO TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u> -Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana.</p> <p><u>SECTOR MOVILIDAD</u> -Secretaría de Movilidad -Secretaría de Infraestructura</p> <p><u>SECTOR VIVIENDA SOCIAL Y HÁBITAT</u> -La Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. -Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales – UAESPM</p> <p><u>SECTOR AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE</u> -Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA.</p>
--	---

*Fuente: Elaboración propia.*

Con lo anterior, desaparecieron los Consejos Sectoriales, instancias de coordinación intersectorial que se reunían de manera periódica y en las que se mantenía un diálogo fluido entre las entidades que conformaban cada uno de los sectores de la Administración Municipal.

**En materia de nivel de gestión territorial, la reforma de 2016 no plantea cambios sustanciales. La estrategia de desconcentración sigue están en manos de los Centros de Administración Local Integrada – CALI-** Sin embargo, estos dejan de estar adscritos a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y pasan a manos de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, entidad que le reemplazó.

Sin entrar en detalles, **al interior de cada una de las entidades de la Administración Municipal se les realizaron cambios en materia organizacional.** Lo anterior como resultado de un cambio en las funciones y el rediseño institucional establecido por la reforma administrativa de 2016.

### ***3.1.2 Principios para la descentralización y desconcentración***

**Los principios para la descentralización y desconcentración en el Municipio de Santiago de Cali están establecidos en los Acuerdos Municipal 01 de 1996 y 70 de 2000.** Ambos acuerdos se constituyen en el marco legal para el Decreto Extraordinario 516 de 2016 “Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias”

De acuerdo con el Decreto Extraordinario 516 de 2016, **el modelo de desconcentración de la Administración Municipal en el municipio de Santiago de Cali se mantiene como ha venido operando durante los últimos 17 años.** El Artículo 31 del mencionado Decreto plantea que “... Los Centros de Administración Local Integrada -CALI-, constituyen un modelo de desconcentración administrativa, de distribución de funciones y de ejercicio de delegaciones, que acercan la Administración Municipal a la comunidad, para el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos y el mejor rendimiento del talento humano, vinculado como servidor de los habitantes de Cali.” **Es decir, los CALI hacen parte del nivel de gestión territorial y son la materialización de la desconcentración en todo el municipio.**

El artículo 189 del Decreto 516 de 2016 establece que **los CALI son entidades adscritas a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, entidad creada con esta misma reforma.** Es decir, los CALI hacen parte del nivel de gestión territorial, pero están adscritos a una Secretaría de Despacho que hace parte del Nivel de Gestión Sectorial. Esta reforma administrativa plantea, en los numerales 11 y 11 del artículo 190, que esta Secretaría de Despacho, como cabeza de sector, está obligada en relación a los CALI a coordinar la gestión de la Administración Municipal en los territorios y a evaluarla constantemente.

Es importante mencionar que, de acuerdo con el Artículo 193 del Decreto mencionado anteriormente en el que se establecen las funciones de los CALI, **hay una reducción importante en el número y la calidad de las funciones de estos centros en relación con la propuesta de administración del municipio establecida en 2001.** Parece haber un debilitamiento de estos centros de articulación sectorial a nivel comunal. Si bien mantiene funciones en relación con la articulación de planes, programas y proyectos ejecutados en el territorio y su respectivo seguimiento, se eliminan funciones como las de elaborar y presentar antes las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal el presupuesto y el plan de inversiones de las comunas. De acuerdo con los Artículos 23 y 67 del Decreto esto es, desde 2016, una facultad de

la cabeza de sector, es decir, de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.

El Acuerdo Municipal 01 de 1996 señala que todos los CALI, como entidades desconcentradas en el nivel territorial, deben asumir todas las funciones de la Administración Municipal que no sean reservadas de manera exclusiva a entidades en el nivel de gestión global o sectorial.

De acuerdo con el artículo 241, el nombramiento de los Directores de los CALI es definido directamente por el Alcalde Municipal de Santiago de Cali. A su vez, es el Director de CALI, con ayuda del Secretario/a de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, quien designará las personas que harán parte de su equipo de trabajo a nivel de cada comuna. **Es decir, hay un alto grado de discrecionalidad en el nombramiento de los funcionarios a nivel comunal.**

Los directores de los CALI serán los encargados de la conformación de los equipos de trabajo de estos centros y serán los encargados de invitar a los distintos sectores y empresas a de servicios de la Administración Municipal a hacer presencia en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la comuna. Es decir, no todas **las entidades de la Administración Municipal están presentes en los CALI**. En este sentido **la conformación de estos centros es flexible y busca adaptarse a las necesidades puntuales de cada territorio local en la ciudad.**

“Para el buen desempeño de la administración municipal y en cumplimiento del principio de desconcentración, se conformarán Equipos de Trabajo polivalentes e interdisciplinarios en los CALI, por sectores, servicios, o la modalidad organizacional que más se ajuste a las necesidades del territorio respectivo y que a juicio del Director del CALI y el Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social se requiera para la buena marcha de la administración municipal en el territorio sublocal. “

(Art. 242. Acuerdo Municipal 01 de 1996.)

**En materia de financiación de los programas y proyectos puestos en marcha en las Comunas de Santiago de Cali, la reforma administrativa de 2016 no establece ninguna definición de manera puntual, como si lo hacía la que se realizó en 2001.** Sin embargo, entendiendo que a lo largo del texto se hace referencia al Acuerdo Municipal 01 de 1996, y sabiendo que es este el marco legal sobre el que se desarrolla el Decreto Extraordinario, se puede inferir que la reforma de 2016 no plantea cambios trascendentales a lo definido en 1996 y 2001. Es decir, la financiación de los CALI se sigue realizando de la misma manera.

**De acuerdo con el Acuerdo Municipal 01 de 1996, los CALI se financian a través del situado fiscal,** que no es nada distinto a un porcentaje de los recursos recaudados por impuestos, y que la Administración Municipal debe transferirles todas las vigencias fiscales para su buen funcionamiento. En su artículo 246, el mencionado Acuerdo Municipal dice:

“El Situado Fiscal Territorial con destino al Área Urbana se asignará de la siguiente forma: Un sesenta por ciento (60%) a repartir en partes iguales por cada comuna. El cuarenta por ciento (40%) restante se distribuirá de acuerdo a un factor de ponderación denominado Índice de Localización de la Inversión Territorial -IFIT- desarrollado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal a partir de las siguientes tres variables: población de la comuna, viviendas en estratos uno (1) y dos (2) y mayor esfuerzo fiscal de las comunas.”

Artículo 246 del Acuerdo Municipal 01 de 1996

El departamento Administrativo de Hacienda Municipal será el encargado de manejar los recursos del Situado Fiscal Comunal.

### ***3.1.3 Distribución de funciones administración central vs. Administración local en la reforma de 2016.***

Si bien es cierto que existe un deseo por descentralizar y desconcentrar la administración pública en Santiago de Cali, las funciones que se han otorgado a las comunas son, por decirlo, en su gran mayoría de articulación y orientación a la ciudadanía. No se observa una línea de descentralización (transferencia de funciones de un nivel gubernamental superior a uno inferior). Como se mencionó anteriormente, el Decreto Extraordinario 516 de 2016, tendió a disminuir el rol estratégico de los Centros de Atención Locales Integrados – CALIs- para ponerlos en funciones de corte operativo. Es decir, **podría inferirse que la última reforma administrativa centralizó un poco la toma de decisiones y la planeación y uso de los recursos.** Como se puede ver en la siguiente tabla, es el Gobierno Central de la Administración Municipal quien tiene un mayor número de responsabilidades asociadas a la dirección, a la planeación y al manejo de recursos.

**Tabla 9. Distribución de funciones administración central vs. Administración local**

<b>TEMA</b>	<b>GOBIERNO MUNICIPAL</b>	<b>GOBIERNOS LOCALES</b>
<b>Dirección - planeación</b>	Ejercer como autoridad y ente rector del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignado. Artículo 23.	Celebrar contratos y convenios, en los términos de la delegación que expida el Alcalde. Artículo 193.
	Cumplir con las funciones y atender los servicios que le sean asignados y preparar y expedir, en desarrollo del ordenamiento jurídico que enmarca su gestión administrativa, los actos administrativos necesarios para tal efecto. Artículo 23.	Realizar seguimiento al desarrollo de planes, programas y proyectos ejecutados en los territorios. Artículo 193.
	Formular, de acuerdo con los lineamientos del Concejo y del Alcalde, las políticas sectoriales del ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignada. Artículo 24.	Desarrollar en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, los procesos de planeación del territorio. Artículo 193.
	Ejercer la facultad nominadora, de conformidad con los actos administrativos que expida el Alcalde. Artículo 24.	Representar al Alcalde y a la Administración Central en el territorio, conforme a las políticas y programas de gobierno.
	Celebrar los contratos y negocios jurídicos a nombre de su organismo, de conformidad con los actos administrativos que expida el Alcalde y la autorización que el Concejo le otorga a este. Artículo 24.	
	Ejercer las funciones a cargo del organismo que no hayan sido asignadas a otra dependencia interna del mismo, y delegarlas en caso de considerarlo conveniente. Artículo 24.	
	Coordinar a nivel transversal y sectorial la materialización de las políticas, planes y proyectos que se adopten por y para su ramo o especialidad de la administración que le ha sido asignada. Artículo 24.	
<b>Articulación</b>	Orientar, dirigir y controlar el ejercicio de las funciones de las dependencias internas y personal a su cargo, en su condición de jefes superiores de los organismos del sector central de la Administración Municipal. Artículo 24.	Articular la ejecución de planes, programas y proyectos sectoriales en los territorios, en coordinación con los organismos y entidades correspondientes. Artículo 193.
	Coordinar que las políticas, los planes y los programas ejecutados por los organismos y las entidades que le sean adscritas o vinculadas, o que transversalmente estén relacionados con la especialidad técnica a su cargo, se articulen con las políticas públicas e instrumentos de planificación del nivel central. Artículo 23.	Integrar las intervenciones sectoriales que adelante la Administración Municipal en el territorio. Artículo 193.
	Orientar, coordinar y controlar, en las formas contempladas en el ordenamiento jurídico, los organismos y las entidades que les sean adscritas o vinculadas. Artículo 23.	Articular la prestación de los servicios de los organismos en los territorios. Artículo 193.

TEMA	GOBIERNO MUNICIPAL	GOBIERNOS LOCALES
<b>Regulación</b>	Preparar los proyectos de Acuerdo relacionados con su ramo y aprobar su contenido desde su especialidad técnica, y cumplir y desarrollar las órdenes que se deriven de estos. Artículo 23.	
	Preparar los proyectos de decretos y resoluciones relacionados con su ramo que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que corresponden al Alcalde, aprobar su contenido desde su especialidad técnica, y cumplir y desarrollar las ordenes que se deriven de estos. Artículo 23.	
<b>Presupuestales</b>	Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones, de otros desembolsos públicos y los planes de desarrollo administrativo, correspondientes al organismo y coordinar, los que en el marco de su autonomía, desarrollen entidades que les sean adscritas o vinculadas, con el propósito de que aquellos se articulen con las políticas públicas e instrumentos de planificación del nivel central. Artículo 23.	
	Dirigir y coordinar el proceso presupuestal del organismo y de los organismos o entidades que le sean adscritas o vinculadas. Artículo 23.	
	Ordenar el gasto asignado al organismo, de conformidad con los actos administrativos que expida el Alcalde. Artículo 24.	
<b>Producción de información</b>	Mantener actualizada y consolidar la información sectorial y/o de del ramo de la Administración Pública que conforme a su especialidad técnica le corresponda. Artículo 23.	
<b>Control</b>	Formular la política general interna del organismo y evaluar y aprobar los planes anuales de las actividades del mismo, conforme a los lineamientos que señale el Alcalde. Artículo 24.	
<b>Orientación</b>		Orientar a las organizaciones comunitarias reconocidas por la Ley, en pro del cumplimiento de sus fines misionales. Artículo 193.
		Orientar, dirigir y controlar el ejercicio de las funciones del personal a su cargo. Artículo 193.
<b>Gestión y seguimiento</b>		Tramitar las peticiones, reclamos, quejas y solicitudes de la comunidad, de conformidad con los lineamientos del Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional. Artículo 193.
		Gestionar y evaluar la información en el territorio, para la aplicación de políticas,

TEMA	GOBIERNO MUNICIPAL	GOBIERNOS LOCALES
		estrategias y líneas de acción, conforme al plan de desarrollo. Artículo 193.
Promoción		Promover la participación comunitaria de acuerdo con las directrices establecidas por la Subsecretaría de Promoción y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana. Artículo 193.

*Fuente: Elaboración propia.*

### **3.1.4 Temas metropolitanos**

En materia de asuntos metropolitanos **es importante mencionar que la reforma administrativa no propone cambios en las reglas en materia de funcionamiento de la Administración Pública para tratar temas relacionados con los asuntos metropolitanos que son evidentes hoy en la ciudad. Tampoco contempla la existencia de alguna institución dentro de la Administración Municipal para este asunto.**

Sin embargo, **la reforma administrativa del Decreto 516 de 2016 hace mención directa al Plan de Ordenamiento Territorial - POT- y compromete a muchas de las entidades que conforman el Gobierno Municipal a diseñar, implementar, evaluar o hacerle seguimiento.** Esta herramienta de ordenamiento territorial, aprobada con el Acuerdo Municipal 0373 de 2014, sí reconoce la existencia de fenómenos metropolitanos que necesariamente requieren de la articulación y trabajo conjunto con las instituciones de gobierno de municipios vecinos, que en su conjunto conforman un área metropolitana en el Valle del Cauca.

**El POT de la ciudad de Santiago de Cali reconoce a lo largo de su desarrollo la necesidad de trabajar con una perspectiva de asociación en temas que desbordan los asuntos de la ciudad de Santiago de Cali, es decir asuntos metropolitanos.** Por ejemplo, los asuntos económicos, medioambientales, de infraestructura, de servicios públicos, de planificación del territorio, de mitigación de riesgos y desastres, turismo, movilidad, seguridad y vivienda.

A continuación, se mencionan, las entidades de la Administración Municipal que, de acuerdo con el Decreto Extraordinario 516 de 2016, entre sus funciones están las relacionadas con el diseño, implementación, seguimiento y/o evaluación del POT municipal, y por ende con los asuntos metropolitanos de la región.

1. El Departamento Administrativo de Planeación, de acuerdo con el Artículo 78 de la reforma administrativa de 2016, entre sus funciones tiene la de dirigir, formular, hacer seguimiento y evaluar el Plan de Ordenamiento Territorial.
2. La Secretaría de Seguridad y Justicia tiene la obligación de hacer vigilancia y control a las obras públicas y privadas que son autorizadas por las autoridades municipales, y que incluso se desarrollan en asociación con otras entidades territoriales. Art 112.
3. La Secretaría de Gestión de Riesgo y Desastres está obligada, de acuerdo con sus funciones, a diseñar, ejecutar e implementar la Política Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres y armonizarla con la normatividad regional y nacional existente. Art 117.
4. De acuerdo con el Artículo 165, la Secretaría de Turismo de Santiago de Cali tiene la tarea de formular, implementar y hacer seguimiento a las estrategias comerciales, productivas y de turismo establecidas en el POT.
5. En su artículo 200, la reforma administrativa de 2016 establece que la Secretaría de Movilidad debe implementar y hacer seguimiento al Plan Estratégico/Integral de Movilidad de acuerdo a lo establecido en el POT.
6. La Secretaría de Infraestructura está encargada de proponer el desarrollo de infraestructura en la ciudad y en el área metropolitana de acuerdo a los parámetros establecidos en el POT.
7. En materia de medioambiente, el Departamento Administrativo para la Gestión Medioambiental, cabeza de sector, tiene como una de sus funciones la de asesorar y acompañar la formulación, puesta en marcha y evaluación del POT municipal. Art 229.
8. La Secretaría de Vivienda, de acuerdo con el artículo 214, está encargada de adelantar planes, programas, acciones y políticas encaminadas a la generación de vivienda, renovación del espacio, mejoramiento urbano y regularización de predios, de acuerdo con lo establecido en el POT vigente.

### ***3.1.5 Lineamientos y Recomendaciones en Clave de Descentralización y Desconcentración para Cali Distrito Especial***

Santiago de Cali estará encargada de implementar una estructura de Distrito especial en el marco de la ley 1617 de 2013, esto implica la posibilidad de contar con cierto espacio para la implementación y la adopción de una estructura descentralizada y desconcentrada que facilite la presencia del estado en el territorio, acerque la administración y los bienes y servicios públicos al ciudadano, y pueda hacer un seguimiento certero a la gestión pública y la implementación de las

políticas públicas desde lo local, en una perspectiva de abajo hacia arriba (*bottom-up*). En ese orden de ideas se proponen los siguientes elementos, a partir de la revisión del estado del arte definido por el decreto 516 de 2016 pero también por otras normatividades existentes:

**En materia de gestión pública general y estructura administrativa:**

- **Flexibilidad y Mérito:** Es recomendable, en lo posible desde el punto de vista normativo, reglamentar un mecanismo de selección de alcaldes locales basado en el mérito en la selección inicial, pero que le de flexibilidad al alcalde mayor para la creación de su equipo descentralizado de alcaldes, quienes deberían estar a un nivel similar al de los secretarios y directores de departamentos administrativos.
- **Presencia en lo rural:** Cali, como ciudad con quince corregimientos enfrenta retos importantes en materia de presencia del Estado en la ruralidad. En ese contexto, aparece clave considerar la figura del corregidor como un nivel de administración sub-local, de alguna forma subordinado a las alcaldías locales y fuertemente relacionado con la transversalización de la implementación y seguimiento de temas de política rural/social/desarrollo económico y participación ciudadana en el distrito.
- **Estrategia de Servicio al Ciudadano y Presencia en la Localidad:** Santiago de Cali innovó en los mecanismos de desconcentración a través de la creación de los Centros de Atención Local Integrada –CALIs- no obstante, las dificultades que experimentó dicho modelo en los últimos años le restaron fuerza y capacidad. La estructura de Distrito permite construir un nuevo modelo de cercanía al ciudadano a través de las Alcaldías Locales y las Casas Distritales en los corregimientos, las cuales no sólo desde el punto de vista arquitectónico deberán indicar la presencia del Estado caleño en el territorio, sino a través de un modelo claro de desconcentración de servicios que construya a partir de lo realizado en los últimos años y especialmente luego de la reforma con la Oficina de Atención al ciudadano. La desconcentración puede aportar de forma importante al mejoramiento del servicio, la descongestión del CAM y las oficinas de las secretarías etc.
- **Colaboración y Sinergias con el nivel departamental:** Si bien la estructura misma del Distrito puede aparecer como una forma de autonomía frente al nivel departamental, se sugiere importante crear un comité estratégico en el que participen la gobernación

departamental y las alcaldías de los municipios circundantes para identificar problemas estratégicos de orden supramunicipal y facilitar la consolidación de procesos colaborativos (Sanabria, 2017).

- **Metropolización:** Si bien el modelo de Distrito plantea de alguna forma una estructura relativamente aislada de sus municipios circundantes, es clave que Santiago de Cali institucionalice un espacio de colaboración frente a los municipios circundantes en el Sur del Valle del Cauca y el Norte del Cauca. La creación de un comité metropolitano (con varios niveles de interacción directivo, técnico, operativo) donde se analicen los grandes temas de sostenibilidad y medio ambiente, seguridad, movilidad, prestación de servicios etc., puede facilitar la concreción de espacios de colaboración, cocreación y atención a problemas intrincados de política pública que superen las fronteras y la capacidad de los municipios circundantes. Cali puede jugar un rol fundamental en la constitución del Área Metropolitana del Sur del Valle del Cauca y la estructura distrital debería operar como un mecanismo dinamizador de esos mecanismos de cooperación, colaboración y aprovechamiento de economías de escala.
- **Participación Ciudadana y Seguimiento a la Gestión y las Políticas Públicas:** La estructura distrital y su división por localidades aparecen como un potente instrumento para facilitar y estimular la participación ciudadana. Los antecedentes de presupuesto participativo en Cali que datan ya décadas, presentan una oportunidad para fortalecer los mecanismos de planeación y presupuestación desde lo local, la constitución de un Sistema Distrital de Planeación y Presupuestación aparece como un elemento estratégico para fortalecer las vocaciones locales y la participación amplia de los caleños y caleñas.

#### **En materia de descentralización:**

- ❖ **Autonomía en la operación:** En general la reglamentación existente no plantea un alto nivel de autonomía desde las localidades. No se plantea un conjunto de temas en los que las localidades pueden tomar decisiones aparte de los temas establecidos por la administración de los fondos de desarrollo local. Aun así, valdría la pena considerar cuáles de esos temas concretos de la operación de políticas transversales podría transferirse a las autoridades de cada localidad (algunas tareas específicas de movilidad, medio ambiente, seguridad, política

social etc.) que podrían recaer en las localidades, sin perjuicio del rol articulador y estratégico que debe jugar el nivel central.

- ❖ **Planeación:** Uno de los aspectos fundamentales será garantizar los procesos de planeación por localidades desde un modelo *bottom-up* que ascienda, con un modelo participativo local, hacia la construcción del plan de desarrollo distrital. Esto puede recoger los aprendizajes de los planes de desarrollo por comunas hecho en períodos pasados. Las localidades deberían contar con los espacios participativos y la capacidad técnica para construir con el acompañamiento del gobierno distrital sus planes de desarrollo y luego hacer parte de un proceso de consolidación y cierre del plan distrital.

#### **En materia de desconcentración:**

- **Transversalización desde lo local:** La estructura distrital puede tener un potencial importante en la definición de un modelo transversal de implementación de políticas públicas en las localidades desde las secretarías. Mientras la formulación se debería fortalecer en el nivel central, lo local debe orientarse fuertemente a la implementación. Por ejemplo, se pueden pensar la constitución de oficinas de implementación y seguimiento a la política social desde las localidades que se encarguen de recolectar la información de seguimiento de la política que informe de manera transversal a las secretarías involucradas con el tema (Salud, Educación, Bienestar, Participación).
- **Capacidad de gestión desde la localidad:** En este punto aparecen como claves la definición de equipos de gestión local que como se ilustra para el caso de Medellín (Sanabria, 2017) que permitan conectar los procesos de la administración central con los procesos en las localidades, con profesionales de enlace y equipos zonales en las diferentes áreas de política de las secretarías en las localidades. Esto aparece particularmente relevante para áreas de política que requieran un enfoque sólido de implementación desde local (salud, educación, seguridad, medio ambiente, recreación entre otras).
- **Administración y generación de infraestructura:** la nueva forma de distribución de las localidades en el Distrito Especial implica la revisión de la distribución de la infraestructura de servicio en las diferentes áreas de gestión y política pública y la definición de un modelo de optimización y cercanía al ciudadano de acuerdo con las nuevas localidades. Así mismo,

los nuevos planes de desarrollo deberán consolidar la oferta de centros de salud, educación, recreación, bienestar etc., con el fin de construir una oferta uniforme de infraestructura a lo largo del territorio y enfocada en crear presencia estatal y fortalecer la presencia con el ciudadano.

- **Modelo escalonado de atención al ciudadano:** Uno de las principales oportunidades que trae el modelo de Distrito especial es la configuración de un modelo escalonado e integrado de atención al ciudadano que vaya desde la atención de procesos desconcentrados en centros locales de atención al ciudadano, hasta centros de atención cercana barriales, oficinas móviles y oficinas virtuales. La desconcentración en las localidades puede traer importantes beneficios en materia de movilidad (reducción de viajes al CAM), descongestión de trámites en los organismos de la alcaldía, reducción de costos mediante la no presencialidad (ej. Call centers) y el uso de medios virtuales y la reducción de la carga y tiempos del trámite sobre el ciudadano.

### **3.2 Descentralizar los Conflictos: Hacia Una Gestión Pública de la Conflictividad Local**

*Una gestión pública del territorio distrital debería convertirse en una gestión efectiva de los conflictos presentes en cada localidad:*

El panorama anterior demuestra la importancia y la necesidad de implementar y fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración en Colombia. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta los desaciertos cometidos y, particularmente para Cali, las incertidumbres y retos que plantea la última reforma administrativa. La reorganización de Cali como Distrito Especial, es una oportunidad para que la descentralización y la desconcentración se planteen como una política pública transversal del gobierno local, de tal manera que se incluya en la agenda pública un verdadero modelo de descentralización y desconcentración territorial dotado de un cuerpo normativo que asigne competencias delimitadas, claras e identificables para cada una de las alcaldías locales y sus alcaldes locales. En este sentido, se hace fundamental que *los procesos de descentralización y desconcentración se conviertan en una política pública transversal del gobierno local, en el que se logre implementar un verdadero modelo administrativo que las favorezca.*

Desde el enfoque de diseño de políticas públicas<sup>55</sup>, se han propuesto una serie de lineamientos que pueden convertirse en instrumentos<sup>56</sup> de política pública para la descentralización administrativa y desconcentración de funciones. Para finalizar, este capítulo se propone una idea aún en construcción que destaca la importancia de descentralizar los conflictos presentes en el territorio de Cali a través de la gestión pública de cada futura localidad.

El conflicto es una condición inherente a la vida de los seres humanos y es visto como positivo por muchas corrientes teóricas de las ciencias sociales ya que, las tensiones que estos generan puede promover el cambio social, al hacer visibles intereses y diferencias, que se debaten en la arena pública y encuentran una salida concertada a través de múltiples actores. Consecuentemente, el estancamiento y la falta de resolución de los conflictos, en especial cuando estos aparecen solapados o no reconocidos, pueden generar patrones de desigualdad, segregación e inequidad que se reproducen históricamente en la sociedad. En este sentido, planteamos la necesidad de reconocer y gestionar los conflictos territoriales presentes en las áreas urbanas y rurales de la ciudad, y en cada una de las futuras localidades que se propongan en la división territorial de Cali-Distrito, esto nos permitirá pensar una descentralización y desconcentración dirigida a anticipar y gestionar los conflictos de cada territorio local.

Históricamente el Estado ha llevado a cabo los procesos de descentralización a través de las entidades territoriales municipales, departamentales, distritales. El territorio, desde una dimensión amplia es entendido como un campo en disputa en el que diversos actores se relacionan e intentan dominarlo, manifestarse y expresarse en él de distintas maneras. Es por esto que, en Colombia son frecuentes los conflictos territoriales asociados a: acceso y distribución de la tierra, sus formas de producción y explotación; los usos y funciones sociales del espacio; la ocupación y privatización del espacio público; los conflictos interculturales de carácter territorial; y, la relación entre violencia y despojo o desplazamiento forzado (Machado 2009; Reyes 2009; Fals Borda 1975; Duarte 2015; Fernán González 2014). Es clave señalar aquí que los conflictos urbanos tienen especificidades que trascienden en ocasiones la categoría de territorio, y que involucran dinámicas espaciales específicas de los procesos urbanos involucrados.

---

<sup>55</sup> El **diseño de políticas públicas** hace parte del análisis de políticas públicas como disciplina, y puede definirse como un conjunto de actividades que se llevan a cabo con el objetivo de mejorar la formulación y resultados de las políticas a través de la previsión de las consecuencias de las acciones de gobierno, se trata de elegir alternativas de política las cuales están compuestas de diferentes combinaciones de instrumentos. (Howlett 2011).

<sup>56</sup> Los instrumentos de política pública pueden ser definidos como los medios y las técnicas que posee una política pública para cumplir eficientemente sus objetivos.

La gestión de conflictos puede ser definida como una actividad que busca resolver o contener los conflictos presentes en una comunidad o territorio. Para ello se hace necesario definir: a) los actores que hacen parte del conflicto, así como su rol o papel en él y, las posiciones y relaciones de poder de aquellos actores en disputa; b) los orígenes del conflicto y más aún los factores que hacen posible su permanencia; c) sus efectos o manifestaciones; y, d) el tipo de conflicto, este puede estar asociado a un conflicto de orden económico, ambiental, cultural, legislativo, político, jurisdiccional o técnico (Gómez Contreras, 2011). De esta manera, se plantea como un primer paso para la gestión pública de la conflictividad local la **caracterización de los conflictos manifiestos y potenciales para cada localidad**. Se trata de caracterizar los conflictos latentes y manifiestos, pero también de prever cuáles podrían ser los conflictos potenciales a corto, mediano y largo plazo en cada territorio, con el fin de tomar acciones preventivas para que esos conflictos puedan contrarrestarse o contenerse antes de convertirse en problemas mayores.

Esto requiere un trabajo coordinado entre las diferencias secretarías y dependencias de la administración central, quienes en cada periodo de gobierno re-diagnostican las comunas y corregimientos del municipio una y otra vez. Lo ideal sería que estas dependencias en compañía de los líderes locales, las juntas administradoras y las alcaldías locales, definieran conjuntamente los conflictos asociados a cada territorio y así la agenda pública de cada localidad. Dicha tarea podría estar coordinada a través de una dependencia de la administración central estrictamente encargada de apoyar, coordinar y controlar a las alcaldías locales. Para el caso del distrito de Bogotá, por ejemplo, existe una “Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano” que hace parte de la Secretaría de Gobierno y se encarga estrictamente de articular las administraciones locales con la administración central<sup>57</sup>.

Desde este enfoque, la Administración Central del gobierno deberá descentralizar a través de cada alcaldía local la gestión de los conflictos presentes en cada territorio, si bien la ley 1617 de 2013 establece cierta autonomía para que cada alcaldía local gestione sus propios recursos a través de los fondos de desarrollo local, esto exige la realización de un segundo paso: contar con una **infraestructura institucional consolidada y fuerte**, que haga frente a las necesidades de sus ciudadanos. Para ello debe contar con los recursos humanos, económicos, locativos, y de servicios suficientes. Uno de los mayores problemas de las alcaldías locales de los distritos en Colombia es la

---

<sup>57</sup> La subsecretaría de asuntos locales tiene como objetivo “formular, planear y aplicar un modelo de gobierno para fortalecer la autonomía, la participación, la democracia y la convivencia entre los habitantes de las localidades, mediante la articulación y coordinación de la gestión territorial del nivel central con el local, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes”, (Secretaría de Gobierno, 2019).

débil capacidad institucional y técnica para llevar a cabo las funciones asignadas a los alcaldes menores y sus alcaldías, por lo que una infraestructura institucional consolidada y fuerte es uno de los grandes retos de Cali distrito.

Desde este enfoque, cada alcalde local debería convertirse en un líder y mediador de conflictos y, tanto él como su equipo deberían estar dotados de las capacidades y destrezas para gestionar los conflictos presentes en su territorio, buscando mecanismos y metodologías idóneas para solucionarlos.

Lo anterior exige tener en cuenta un tercer elemento: **la asignación clara de competencias y funciones para cada alcaldía local y para los alcaldes locales**. El caso del Distrito de Bogotá demuestra cómo el exceso de funciones y competencias asignadas a los alcaldes locales termina convirtiéndose en un problema de gestión pública grave, pues estos no logran cumplir con las más de 150 funciones que les han sido asignadas a través de decretos, leyes y acuerdos<sup>58</sup>. Adicionalmente, la diversidad de las funciones es tan grande que convierte a las alcaldías locales en instituciones inoperantes y desgastadas, deslegitimando la figura del alcalde y la alcaldía local.

En este sentido, se propone que no sólo exista una asignación clara de competencias y funciones generales que debería cumplir cada alcalde local y su respectiva alcaldía, sino que, exista una **especialización de competencias y funciones para cada localidad** y su respectivo alcalde y alcaldía, que responda a las características, necesidades y conflictos potenciales y manifiestos de cada territorio. Por ejemplo, si para una localidad tenemos un conflicto socioambiental relevante, en el que una parte de la comunidad se ha asentado en las márgenes de un río, trayendo consigo un problema potencial de riesgo por inundación no mitigable para la comunidad, y también un problema manifiesto de contaminación que está afectando la calidad del recurso hídrico, las funciones y competencias de esta alcaldía local deben estar dirigidas y enfocadas a resolver y gestionar dicho conflicto, y su orientación socioambiental debe ser clara. Así mismo, el fondo de desarrollo de esta localidad debería tener recursos destinados para la gestión de este conflicto y contar con la gestión de otros niveles gubernamentales y nacionales para encontrar soluciones efectivas.

La asignación especializada de dichas funciones y competencias, debería contemplar no sólo los conflictos posibles y existentes, sino también las **vocaciones actuales y potenciales** de cada localidad. Por ejemplo, siguiendo con el tema ambiental, si tengo una localidad con una vocación

---

<sup>58</sup> Para el caso de Bogotá existe además del decreto 1421 de 1993, alrededor de 8 leyes y 22 acuerdos que les exigen ciertas disposiciones, funciones y delegaciones a los alcaldes menores.

turística, donde la naturaleza y el medio ambiente es el principal foco de atracción, una de las funciones de este alcalde y de esta alcaldía local, deberá ser la conservación del medio ambiente, no solo para garantizar la sostenibilidad de la actividad turística sino la calidad de vida de los mismos habitantes del territorio y de la ciudad.

Esto incluye ver más allá de los límites geográficos de cada localidad y, tener en cuenta las **relaciones e interacciones urbano-rurales y, las relaciones con los municipios vecinos**. Esto incluye analizar dinámicas territoriales que incluyen cuestiones como: vías de comunicación, oferta y demanda de medios de transporte, lugares de encuentro y recreación, zonas de abastecimiento, centros de servicios (salud, educación, fuentes hídricas), relaciones comerciales y económicas con determinadas zonas, etc.

Un cuarto punto clave para pensar la gestión de los conflictos locales es contemplar **un diseño institucional participativo**, en el que los actores y ciudadanos que hacen parte de la conflictividad local puedan participar de la toma de decisiones de la alcaldía local, para ello se hace fundamental identificar los actores claves de cada localidad, de tal manera que, se trabaje de manera conjunta con ellos para resolver los conflictos manifiestos pero también para anticipar los conflictos potenciales de cada localidad.

Para ello se hace necesario el desarrollo de un quinto punto, **identificar y entender cómo operan las redes de gobernanza de las localidades**. Sorensen y Torfing (2009) definen las redes de gobernanza como redes de relaciones o articulaciones de actores interdependientes y autónomos pertenecientes al Estado, al mercado y la sociedad civil. Estas interactúan en negociaciones que pueden entrar en conflicto, al regirse por marcos de reglas y normas institucionales, experiencias compartidas, creencias e imaginarios colectivos. Se trata entonces de construir una política de descentralización y desconcentración que fortalezca la gobernanza en red, para que verdaderamente estos actores puedan contribuir a la formulación de políticas públicas y producción de valor público.

Volviendo al cuarto punto, este trabajo en redes de gobernanza debe contemplar un diseño institucional participativo para cada alcaldía local. Sabemos que, el aumento de la participación ciudadana no necesariamente genera el aumento de la democracia, deben existir unas condiciones favorables para que dicha participación logre los efectos deseados. Goldfrank (2006) destaca cinco condiciones para el contexto político que favorecen el éxito de los procesos de política participativos, veamos cuáles son: a) *voluntad política*, del partido político involucrado, del alcalde y de los funcionarios que llevan a cabo el proceso participativo, quienes deben estar comprometidos

ideológicamente con la idea de compartir la toma de decisiones con la ciudadanía; b) *capital social*, dentro de la ciudadanía local debe haber asociaciones civiles dispuestas a participar; c) *personal competente* y calificado dentro de la administración local; d) *recursos suficientes*, para la ejecución de programas y proyectos; e) contar con una *plataforma legal*, leyes que permitan e incentiven la participación en las decisiones presupuestarias.

Adicionalmente, Fung (2003) destaca la toma de ocho decisiones claves para un diseño institucional participativo exitoso, las cuales se encuentran expuestas en la siguiente tabla. En este sentido, pensar una gestión participativa de los conflictos presentes en cada territorio, plantea la necesidad de diseñar mecanismos participativos efectivos que estén bien planificados, y que requieren de un contexto político favorable.

**Tabla 10. Ocho decisiones claves para un diseño institucional participativo exitoso**

<b>Diseño institucional</b>	<b>Consiste en...</b>
<b>Objetivo del proceso participativo</b>	Cuál o cuáles son los objetivos que se esperan con el proceso participativo
<b>Características de los participantes</b>	Características socioeconómicas y habilidades proclives a la participación
<b>Apuestas participantes</b>	Qué esperan los participantes de la política y de su participación
<b>Alcance y objeto de la participación</b>	El alcance y objeto propuesto para la participación de la comunidad
<b>Tipo de organización y discusión</b>	El tipo de organización de la participación y la calidad de discusión que se da ella (deliberación, debate)
<b>Frecuencia participación</b>	Número de frecuencia con la que se lleva a cabo la participación
<b>Capacidad de empoderamiento</b>	Capacidad de los participantes para empoderarse en estos espacios participativos
<b>Monitoreo del proceso</b>	Forma en que se lleva a cabo el monitoreo del proceso participativo
<b>Enfoque de necesidades inmediatas o a largo plazo</b>	El diseño participativo se lleva a cabo para responder a necesidades inmediatas o a largo plazo
<b>Informal vs Formal</b>	El diseño participativo se lleva a cabo de manera formal o informal
<b>Supervisión centralizada</b>	El diseño participativo posee una supervisión por parte del gobierno central o local
<b>Reglas e información asequible</b>	Durante el proceso participativo se establecen de ante mano y en el proceso mismo, unas reglas e información asequible a los participantes

*Fuente: Elaboración propia.*

#### 4. RETOS TERRITORIALES EN SEGURIDAD CIUDADANA: INFRAESTRUCTURA Y CONCENTRACIÓN DE HECHOS DELICTIVOS

La seguridad es una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos, si bien no se tuvieron en cuenta variables relacionadas con la seguridad ciudadana para elegir la opción de división de localidades para el distrito especial de Santiago de Cali, es de vital importancia entender los retos a los cuales se enfrentarían las localidades caleñas siguiendo la división propuesta por la Alianza de Universidades. La importancia de la seguridad ciudadana para las futuras localidades está sin lugar a dudas relacionada con la situación de seguridad pública en la ciudad. A pesar de los avances en reducción de homicidios observados en los últimos años, pasando de 2169 homicidios en 2004 a 1242 en 2017 según el Observatorio de Seguridad del Municipio, Cali sigue teniendo una tasa de homicidios muy por encima de los 10 por cada 100,000 habitantes.<sup>59</sup> Según informes elaborados por la organización Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (CCSPJP) de México, la ciudad en los últimos años continua clasificada entre las cincuenta primeras ciudades más violentas a nivel mundial, ocupando el puesto diez para el año 2015, el veintiuno en 2016 y el veintiocho en el año 2017.

Pero más importante para el nuevo diseño territorial y administrativo de la ciudad es la desigual distribución espacial de actos delictivos. En un mismo espacio urbano conviven barrios y comunas con altísimas tasas de homicidio y/o otros crímenes—comparables con los peores registros de América Latina—con barrios y comunas con una relativa poca incidencia de actos delictivos. Esto conllevará evidentemente a que *algunas* de las localidades definidas tendrán que enfrentar retos de seguridad monumentales. Igualmente, la correlación espacial entre actos delictivos no es necesariamente alta. Es decir, los retos en materia de seguridad no son los mismos para todas las futuras localidades, particularmente las más violentas.

Por lo anterior, es claro que uno de los retos principales para el futuro gobierno distrital y los gobiernos en las localidades es el tratamiento y/o estrategias que se llevarán a cabo para la prevención y respuesta a las diferentes dinámicas delictivas que se presentan en cada localidad. El segundo reto es la coordinación entre el nivel nacional, distrital, y de las localidades para ajustar la política de seguridad a la nueva realidad administrativa de la ciudad. Esto último incluye un reto particular a nivel de infraestructura, es decir, la manera como se dará la distribución de la

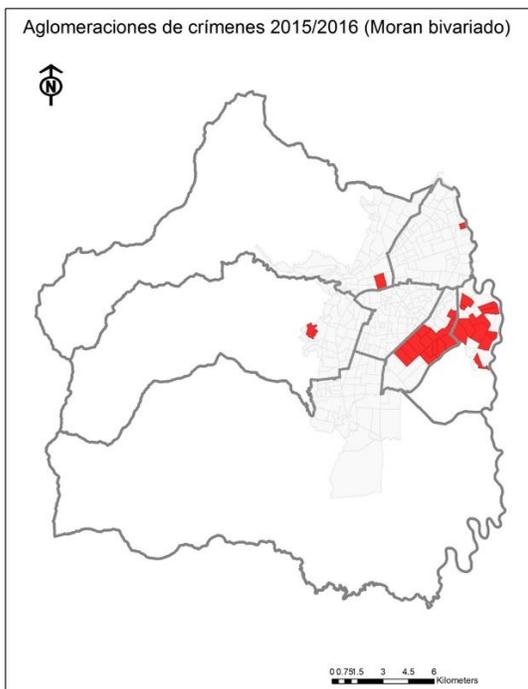
---

<sup>59</sup> Tasas de homicidio mayores a 10 por cada 100,000 habitantes son consideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como situaciones de violencia epidémica.

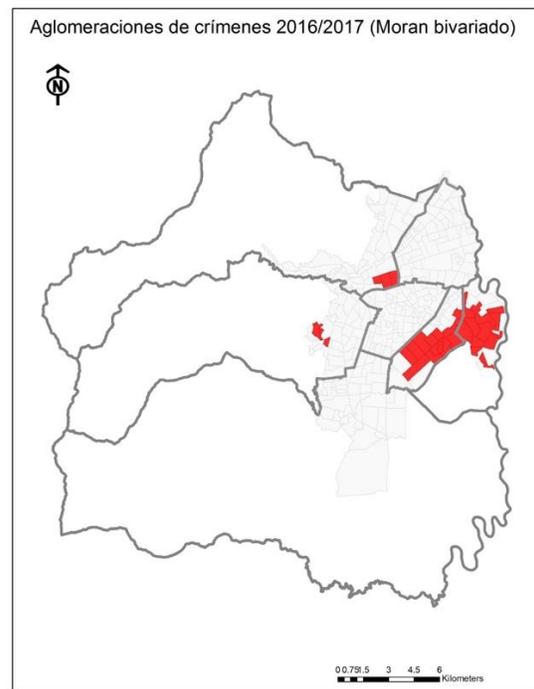
infraestructura de seguridad pública con la cual cuenta la ciudad para funcionar bajo los parámetros del nuevo distrito. A continuación, a partir de la georreferenciación de hechos delictivos tales como homicidios y hurtos ocurridos en la ciudad, identificaremos las dinámicas espaciales del delito y como estas impactan ciertos barrios y comunas, así como impactarían ciertas localidades. Posteriormente, también a partir de la georreferenciación de la infraestructura de seguridad pública de la ciudad y de división territorial actual de estrategias contra el delito (los denominados cuadrantes de la Policía Nacional) discutiremos de qué manera la infraestructura y políticas de seguridad existente se debe adaptar a las nuevas realidades territoriales.

A partir de la georreferenciación de datos de homicidios y hurtos proporcionados por el Gobierno Municipal de Santiago de Cali se puede observar los diferentes “puntos calientes” o zonas donde se focalizan dichos delitos. En los mapas 17 y 18 se muestra que en los barrios y comunas del oriente de Cali se concentra el mayor número de homicidios, específicamente en las comunas 13, 14, 15, 16 y 21, sin olvidar el foco que se presenta en la comuna 20 al oeste de Cali.

**Mapa 17: Homicidios 2015-2016**



**Mapa 18: Homicidios 2016-2017**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.*

Para la realización de estos mapas se calculó—con base en los datos de homicidio por cada barrio—una correlación bivariada de Moran que nos permite observar no solo la relación espacial de muertes violentas (es decir, si estas ocurren en barrios rodeados por otros barrios violentos) sino también la relación en el tiempo (es decir si hay una relación entre el nivel de violencia homicida en un barrio entre un año y otro). Los barrios coloreados en rojo en el mapa son barrios violentos rodeados de barrios violentos y donde su alto nivel de violencia persiste entre años. Este mapa no quiere decir de ninguna manera que no se observen homicidios en otros barrios y comunas de Cali, pero sí que son en estos barrios donde observamos una persistencia temporal y una aglomeración espacial del crimen violento. Esta aglomeración afectaría fundamentalmente a las localidades 6 y 7 propuestas por el equipo de la Alianza de Universidades.

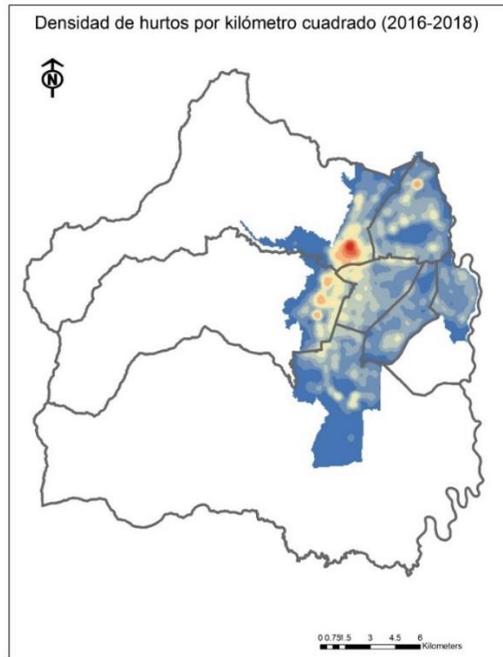
Con respecto a los hurtos, el escenario es otro. Según el mapa 19, la densidad de hurtos por kilómetro cuadrado entre los años 2016 y 2018 muestra que este delito se concentra en la comuna 3 (particularmente en el área conocida como el centro de Cali), con algunos focos a lo largo de algunas de las arterias viales más importantes de la ciudad. Es decir, el hurto sería de particular relevancia para las localidades uno y dos.<sup>60</sup> Sin embargo, si desagregamos por el tipo de hurto, se pueden observar otros patrones espaciales. Para el hurto de carros (ver mapa 20), la mayor concentración se sitúa al norte de Cali (entre los límites de las comunas 4, 5 y 6) y al oeste (comuna 19). Es decir, las localidades 2 y 3—y en menor medida las localidades 1 y 5—se observa una alta concentración del hurto de vehículos. Ya si observamos la densidad de hurtos a residencias, la concentración de dicho delito es alta en el oriente de Cali (comuna 21) y hacia la comuna 3 y 9. El hurto a residencias afectaría considerablemente a la localidad 4 y 7. También se puede observar que en el punto de confluencia de las localidades 1, 2 y 4 hay una alta incidencia de hurtos a residencias (ver Mapa 21).

Resulta entonces importante y necesario problematizar como la nueva arquitectura institucional del municipio va a responder a esta distribución desigual de actos delictivos. Si algunos alcaldes locales tienen que enfrentar situaciones de seguridad delicadas, ¿de qué manera se les va involucrar en el diseño e implementación de la política de seguridad? ¿Qué ajustes son necesarios ante esta nueva realidad institucional?

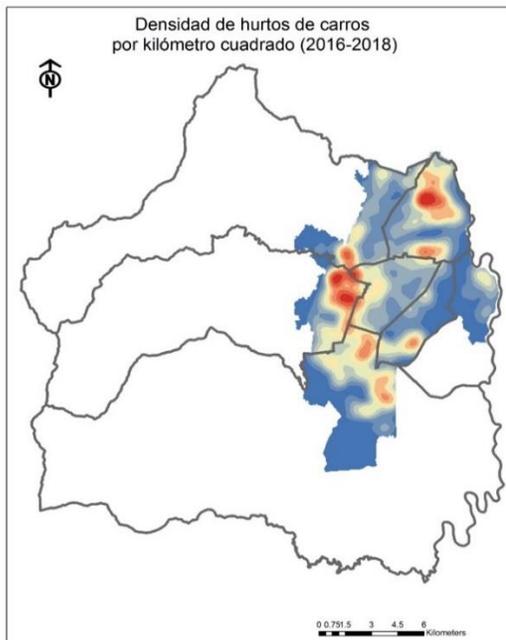
---

<sup>60</sup> Esta aglomeración e incidencia de hurtos en el centro de la ciudad puede también resultar de una mayor oportunidad (por ejemplo, mayor presencia de instituciones para reportar hurtos) en esta zona relativa a otras de la ciudad. Es decir, es posible que se reporten más hurtos en comparación a otras zonas de Cali.

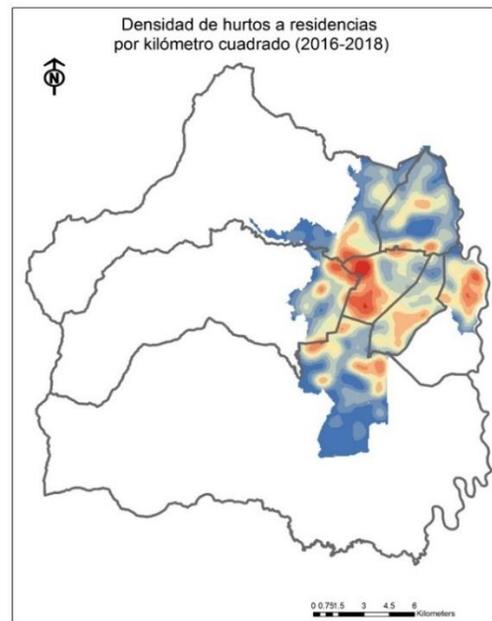
**Mapa 19. Densidad de hurtos 2016-2018**



**Mapa 20. Densidad de hurtos de carros 2016-2018**



**Mapa 21. Densidad de hurtos a residencias 2016-2018**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Observatorio de Seguridad del Municipio de Santiago de Cali.*

Adaptar la infraestructura y la política de seguridad del nuevo distrito especial de Cali a su nueva arquitectura administrativa es un gran reto. El actual gobierno municipal y futuro distrital no determina completamente su política de seguridad pública ya que una parte fundamental de ella es ejecutada por un ente de carácter nacional, la Policía.<sup>61</sup> Ante la nueva realidad del distrito especial de Cali, se debe lograr una gran coordinación entre el nivel nacional y distrital para ajustar la política de seguridad a las necesidades de las localidades, pues del análisis anterior se deriva que cada localidad requerirá de políticas públicas en materia de seguridad específicas, sin olvidar que los problemas de seguridad trascienden las mismas localidades y requieren coordinación municipal. Las localidades pueden, inclusive, ser una gran oportunidad para generar políticas mucho más focalizadas si se aprovecha el conocimiento sobre las realidades locales que tendrán los entes en las localidades. Involucrar a los alcaldes menores en el diseño e implementación de políticas de seguridad, en conjunto con la Secretaría de Seguridad y Justicia, puede generar políticas de seguridad y convivencia ciudadana más acordes a las necesidades de los barrios y localidades.

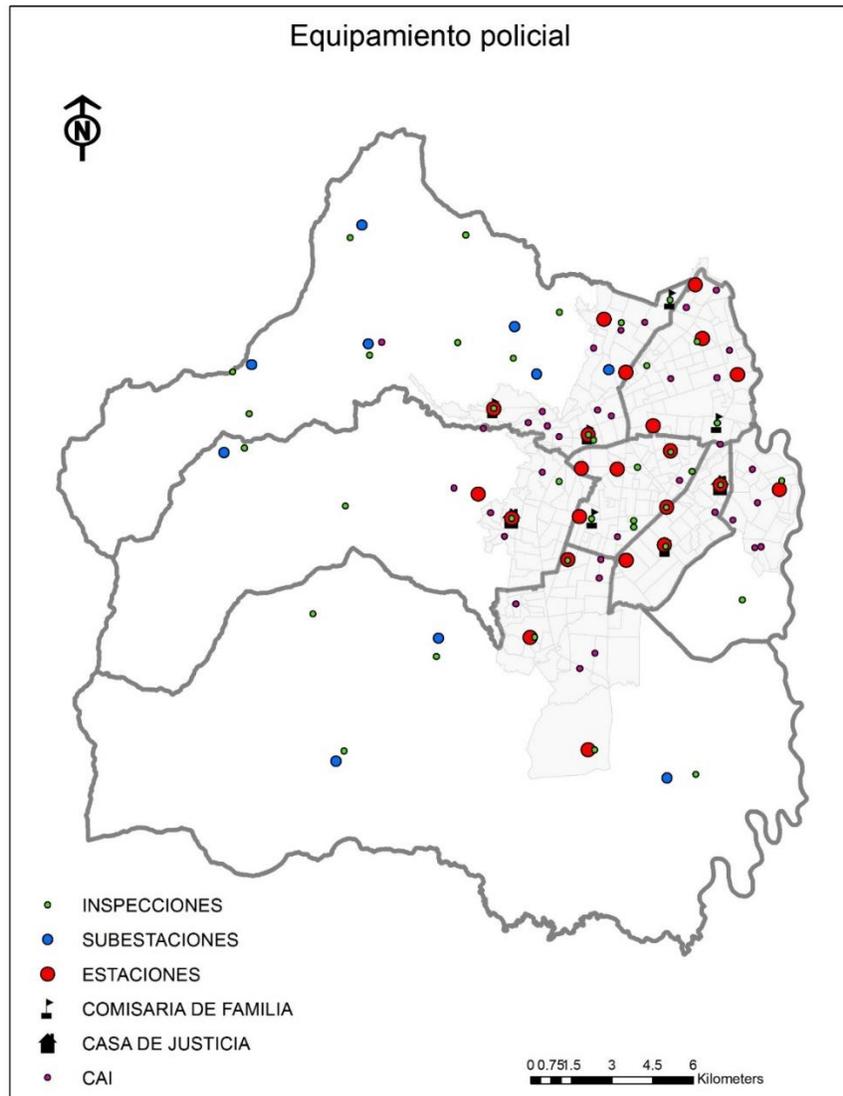
Uno de los grandes retos ante la nueva organización de la ciudad es la distribución de la infraestructura de seguridad entre las localidades. El mapa 22 muestra cómo están distribuidas actualmente. Si bien hay presencia de la policía en todas las localidades propuestas, es preocupante que la futura localidad 7, donde se observan los mayores niveles de violencia homicida tenga una infraestructura comparativamente precaria.

Finalmente, la propuesta de la Alianza de Universidades en buena medida no afecta la división existente de cuadrantes de la policía (ver mapa 23). Sería importante discutir la importancia que los cuadrantes coincidan con los límites de las localidades propuestas por este grupo o por otros actores. Si hay una alineación de los cuadrantes con las localidades, sería posible facilitar la coordinación entre la policía a nivel local y los entes de las localidades. En general, los cuadrantes existentes se encuentran completamente dentro de cada una de las localidades propuestas. Existen si algunas excepciones de cuadrantes situados entre las localidades 3 y 4 así como la 1 y 2 que requerirían ajustes menores.

---

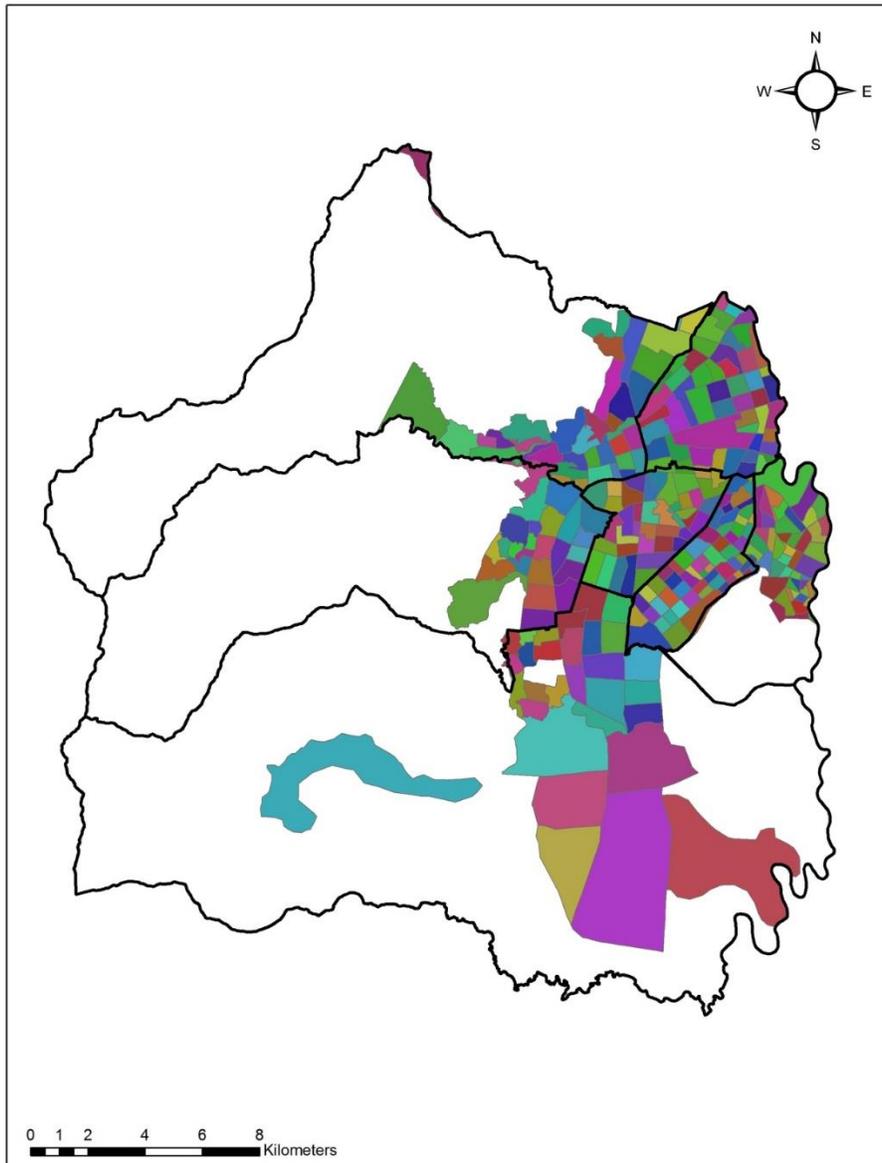
<sup>61</sup> El Alcalde de la ciudad, según la Constitución (Artículo 315) es la primera autoridad de la policía en el municipio. Sin embargo, la Policía Nacional hace parte del Ministerio de la Defensa y para implementar importantes componentes de una política de seguridad (como el pie de fuerza) depende de la cooperación con entes de carácter nacional.

Mapa 22. Equipamiento de Seguridad y Localidades Propuestas



Fuente: Elaboración propia

**Mapa 23. Cuadrantes y Localidades Propuestas**



*Fuente: Elaboración propia*

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No hay un análisis previo de las implicaciones que tendría convertir a Cali en Distrito Especial. La ley que lo convirtió en distrito se formuló sin ninguna referencia técnica, ni estudio que sirviera de antecedente. No se tuvieron en cuenta aspectos fiscales, ni políticos, ni culturales, mucho menos urbanísticos o ambientales. Como se ha dicho públicamente por parte de los gestores de la ley, los apellidos del Distrito obedecen a un acuerdo “para sacar adelante el proyecto” y no a algún estudio. En este sentido se trata de un desafío que le llegó a la ciudad sin que esta estuviera preparada.

De otro lado, no puede decirse que el asunto fuese imprevisto. La primera iniciativa para convertir a Cali en distrito se formuló poco después de expedida la Ley 1617 que regula la creación de Distritos especiales en el país. Entre ese año y el 2018 el proyecto fue presentado casi que en cada legislatura hasta que finalmente reunió los votos necesarios para convertirse en ley. El hecho de que esta posibilidad, anunciada año tras año, causara sorpresa y tomara a casi todos desprevenidos es indicativa de dos cosas. La primera, la desconexión entre la bancada parlamentaria del Valle, o al menos de una parte, y el municipio. Se supone que estas propuestas articulan, al menos, las propuestas de actores políticos que conocen las posibilidades y realidades locales, por consiguiente, era de esperar una acción más articulada de la que en realidad se dio. La segunda pone en evidencia las serias limitaciones que poseen las entidades territoriales colombianas para estar atentas a su entorno y prepararse ante las eventualidades que ese entorno anuncia. Es una debilidad de la planeación, no necesariamente del departamento de planeación municipal, que puede traer costos elevados para el funcionamiento de la administración y para la vida de los caleños.<sup>62</sup>

No se trata de llorar sobre la leche derramada, sino de señalar, aunque sea obvio, una falencia, que debe prevenir el accionar de distintos actores locales frente a sucesos similares en un futuro. Aunque la reforma facultó a muchas entidades nuevas y viejas con facultades indispensables para adelantar su tarea, ese significativo paso debe ser complementado con otros nuevos y casi que inmediatos para que el distrito avance.

---

<sup>62</sup> Durante el proceso de acompañamiento que hizo la Alianza de universidades a la Reforma administrativa de 2016, se insistió en la necesidad de una instancia encargada de esta tarea y se puso sobre la mesa la posibilidad de la creación del distrito, en ese momento ambas cuestiones fueron excluidas del debate.

Dicho lo anterior, es importante reiterar que en este trabajo se emprendieron de manera paralela dos actividades clave, que son la base de la conversión en distrito. Respecto a la **división territorial por localidades**, primer paso, a partir del cual pensar las otras actividades que requiere la Ley 1617 de 2013, los resultados fueron los siguientes. Aunque la mencionada Ley no especifica cuál es la metodología o los pasos a seguir para determinar la proporción de habitantes por localidad, esta variable es determinante para el logro de los objetivos y los propósitos de la misma ley: Localidades muy grandes en número de habitantes impiden la mejor expresión, representación y participación comunitaria. Los estudios de caso así lo corroboran, el caso de Bogotá muestra la dificultad que tiene el Distrito Capital para construir espacios adecuados de participación en sus localidades. De otro lado, los recursos monetarios disponibles, que no serán nuevos, pueden llegar a ser muy reducidos para aquellas nuevas divisiones de gran número de habitantes. Es decir, deben primar balances poblacionales para tratar de equilibrar las inversiones y gastos per-cápita.

Las variables que fueron tenidas en cuenta para la construcción del modelo territorial presentado en este documento, deben considerarse no como determinantes del territorio, pensando en un modelo estático de mismo, sino como retos y desafíos para los nuevos funcionarios locales. En este sentido, la división de localidades debe obedecer a criterios asociados a las características de sus habitantes, como a los problemas presentes en el territorio: temas como la inseguridad, la ausencia de infraestructuras, los bajos niveles de ingreso, la integración entre estratos, etc., deben ser prioridad en el nuevo modelo de gobernanza antes que un criterio de división territorial. Una clave de lectura fundamental para la alianza es pensar esta reorganización del territorio como una oportunidad para acometer una serie de iniciativas que están pendientes, por ejemplo, modificar la mirada sobre las zonas rurales del municipio. Es llamativo que el componente ambiental haya quedado por fuera en los apellidos del Distrito, lo cual no debe ser señal para relegar estos temas, en especial con la transformación que debe tener el DAGMA, por lo que deben tenerse en cuenta variables ambientales asociadas a los recursos naturales, tales como el recurso hídrico, que se produce en la vasta zona rural del distrito.

En esta división es indispensable tener presente que, entre las nuevas localidades en las que se ha propuesto dividir el distrito, aquellas que sean frontera con otras entidades territoriales, tienen el reto y la oportunidad de gestionar los nuevos instrumentos de asociación que provee la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011- LOOT). Entre ellos es importante considerar una serie de acciones, quizá más urgentes que el distrito mismo, para resolver problemáticas comunes, producto del crecimiento acelerado de las interdependencias y conmutaciones, entre los municipios del sur geográfico del río Cauca. En este sentido es muy importante insistir en incluir a

los vecinos municipios del Cauca en esta tarea, sino la dinámica real se pierde en función de un límite político y administrativo que no explica ni permite administrar efectivamente lo que ocurre entre estos municipios.

El escenario aquí propuesto por la Alianza de Universidades, respeta en alta proporción la división territorial histórica de Comunas-Barríos de la zona urbana y la de Corregimientos-Veredas en la rural, con el propósito de salvaguardar la identidad cultural y territorial adquirida a lo largo de los años, y la posibilidad de seguir investigando las problemáticas territoriales a partir de fuentes estadísticas nacionales (censos de población y vivienda, encuestas sociales, otras variables históricas). Es una división que garantiza la presencia mínima de equipamientos indispensables en cada localidad y ofrece claras posibilidades para mejorar la presencia territorial de la administración. Estas dos garantías hacen posible pensar un marco de política pública que responda a los requerimientos legales establecidos para el distrito, a su expresión territorial, pero sobre todo para pensar un plan de transición responsable, pues se requieren una serie de medidas que conduzcan al mejor distrito posible.

En este sentido el segundo paso que adoptó el equipo de la Alianza, paralelo al anterior fue establecer **el marco jurídico**. A este respecto, cabe resaltar que la categorización como Distrito Especial permite dar un paso más en la consolidación de una estructura administrativa que exige la articulación y optimización de acciones en sectores específicos que fueron reconocidos como atribuciones especiales en la Ley 1933 de 2018 y que, fueron trabajados y fortalecidos en la reforma administrativa del año 2016.

Dentro de las dificultades que persisten, se encuentra las dificultades que se siguen presentando para la atención y presencia de la administración en lugares apartados de la urbe, siendo el caso específico de algunos corregimientos, y la prestación allí de servicios públicos, que sigue dándose de manera eficiente. La Ley 1617 ofrece un camino para que las autoridades administrativas subsanen estas falencias mediante la adecuada gestión de cada Fondo de Desarrollo Local.

Respecto a los vacíos y antinomias presentes en el régimen distrital, es de suma importancia tener en cuenta la oportunidad que se ofrece de pensar el POT en un nuevo contexto territorial, modificando las vigencias, tiempos de revisión y ajustes, de tal manera que se establezca una nueva forma de ordenar el territorio que responda a las necesidades de la comunidad y, de cobertura y eficiencia por parte de las entidades públicas. Igualmente, es el momento idóneo para fortalecer las Juntas Administradoras Locales - JAL y, la figura de cada alcalde local. También, es de gran relevancia, el papel de los corregimientos y corregidores como el mecanismo preciso para la

interacción comunidad-administración ante la imposibilidad de determinar la manera de integración de las Juntas en localidades de composición urbana y rural.

Para finalizar, enfrentamos un gran reto: *construir un modelo de descentralización y desconcentración de la estructura administrativa* que facilite la presencia del estado en el territorio, acerque la administración y, los bienes y servicios públicos al ciudadano, y pueda hacer un seguimiento certero a la gestión pública y la implementación de las políticas públicas desde lo local, en una perspectiva de abajo hacia arriba (*bottom-up*). Por ello, es pertinente plantear la necesidad de formular y diseñar una política pública de descentralización y desconcentración para Cali Distrito Especial, que tenga en cuenta los siguientes elementos en materia de gestión pública, estructura administrativa y diseño institucional.

**En materia electoral**, al realizar las simulaciones con los resultados de las elecciones a Concejo celebradas hace casi cuatro años, los resultados de las elecciones para las JAL no romperían con el patrón general observado en las primeras. Desde este punto de vista, aunque con variaciones, puede afirmarse que:

- a. Aunque menor (como consecuencia de las menores magnitudes distritales) a la existente en las elecciones a concejo, la fragmentación existente en las elecciones de las JAL es probable que tienda a ser alta. Esto puede impactar sobre el establecimiento de las ternas de los alcaldes locales.
- b. Son los mismos partidos que obtienen concejales aquellos que obtendrán ediles (aunque esto varía de acuerdo a la localidad).

Las alteraciones de las magnitudes distritales de las JAL evidentemente producen variaciones desde el punto de vista de los partidos que obtendrían curules. Sin embargo, uno solo de ellos se quedaría (MIRA) sin curul con  $M=9$  (escenario de menor proporcionalidad). Desde este punto de vista, es importante discutir si las magnitudes deberían ser iguales o, por el contrario, si debería pensarse en un sistema de magnitudes múltiples.

**En materia de seguridad**, las variables relacionadas con la seguridad ciudadana, si bien no determinan la división de localidades, si complementan y evidencian los retos que debe afrontar la futura administración distrital respecto a la actividad delictiva que presenta la ciudad y de este modo tomar decisiones. Dada la variación y distribución heterogénea de actos delictivos (por ejemplo, homicidios y hurtos), el gran reto para el futuro distrito, es involucrar al nuevo nivel de gobierno local para formular una política en materia de seguridad que tengan en cuenta las

diferentes problemáticas del crimen que se vivencian en cada localidad. Igualmente, es importante reajustar la división territorial de la política de seguridad (los llamados “cuadrantes”) a esta nueva realidad territorial y la distribución de la infraestructura con la que cuenta la ciudad para dar a las localidades más atingidas por la violencia criminal y otras formas de delito las herramientas para combatirlo efectivamente.

**En materia de gestión pública y estructura administrativa,** se recomiendan 5 puntos claves: 1) reglamentar un mecanismo de selección de alcaldes locales basado en el mérito en la selección inicial, pero que le de flexibilidad al alcalde mayor para la creación de su equipo descentralizado de alcaldes, quienes deberían estar a un nivel similar al de los secretarios y directores de departamentos administrativos.

2) Dada la importancia del territorio rural es clave considerar la figura del corregidor como un nivel de administración sub-local, de alguna forma subordinado a las alcaldías locales y fuertemente relacionado con la transversalización de la implementación y seguimiento de temas de política rural/social/desarrollo económico y participación ciudadana en el distrito.

3) La estructura distrital y su división por localidades aparecen como un potente instrumento para facilitar y estimular la participación ciudadana. Se debe implementar una estrategia de Servicio al Ciudadano que haga presencia en cada localidad, replanteando la estructura y funcionamiento de los CALIS. Uno de las principales oportunidades que trae el modelo de Distrito especial es la configuración de un modelo escalonado e integrado de atención al ciudadano que vaya desde la atención de procesos desconcentrados en centros locales de atención al ciudadano, hasta centros de atención cercana barriales, oficinas móviles y oficinas virtuales. La desconcentración en las localidades puede traer importantes beneficios en materia de movilidad (reducción de viajes al CAM), descongestión de trámites en los organismos de la alcaldía, reducción de costos mediante la no presencialidad (ej. Call centers) y el uso de medios virtuales y la reducción de la carga y tiempos del trámite sobre el ciudadano. Asimismo, los antecedentes de presupuesto participativo en Cali, presentan una oportunidad para fortalecer los mecanismos de planeación y presupuestación desde lo local.

4) Si bien la estructura misma del Distrito puede aparecer como una forma de autonomía frente al nivel departamental, se sugiere importante crear un comité estratégico en el que participen la gobernación departamental y las alcaldías de los municipios circundantes para identificar problemas estratégicos de orden supramunicipal y facilitar la consolidación de procesos colaborativos.

5) Aunque el modelo de Distrito plantea de alguna forma una estructura relativamente aislada de sus municipios circundantes, es clave que Santiago de Cali institucionalice un espacio de colaboración frente a los municipios circundantes en el Sur del Valle del Cauca y el Norte del Cauca. La creación de un comité metropolitano (con varios niveles de interacción directivo, técnico, operativo) donde se analicen los grandes temas de sostenibilidad y medio ambiente, seguridad, movilidad, prestación de servicios etc., puede facilitar la concreción de espacios de colaboración, cocreación y atención a problemas intrincados de política pública que superen las fronteras y la capacidad de los municipios circundantes.

**En materia de diseño institucional, descentralización y desconcentración,** se plantea un enfoque de gestión pública de la conflictividad local que permita una gestión adecuada de los conflictos presentes en cada una de las localidades, para ello es fundamental que el manejo de los conflictos territoriales se descentralicen de la estructura central de la administración municipal y que, cada alcalde local y su respectiva localidad posean una autonomía apropiada para una operación y gestión exitosa.

En general la reglamentación existente no plantea un alto nivel de autonomía desde las localidades. No se plantea un conjunto de temas en los que las localidades pueden tomar decisiones aparte de los temas establecidos por la administración de los fondos de desarrollo local. Aun así, valdría la pena considerar cuáles de esos temas concretos de la operación de políticas transversales podría transferirse a las autoridades de cada localidad (algunas tareas específicas de movilidad, medio ambiente, seguridad, política social etc.) que podrían recaer en las localidades, sin perjuicio del rol articulador y estratégico que debe jugar el nivel central.

Así mismo este modelo garantizar los procesos de planeación por localidades desde un modelo *bottom-up* que ascienda, con un modelo participativo local, hacia la construcción del plan de desarrollo distrital. Esto puede recoger los aprendizajes de los planes de desarrollo por comunas hecho en períodos pasados. Las localidades deberían contar con los espacios participativos y la capacidad técnica para construir con el acompañamiento del gobierno distrital sus planes de desarrollo y luego hacer parte de un proceso de consolidación y cierre del plan distrital.

La estructura distrital puede tener un potencial importante en la definición de un modelo transversal de implementación de políticas públicas en las localidades desde las secretarías. Mientras la formulación se debería fortalecer en el nivel central, lo local debe orientarse

fuertemente a la implementación. Por ejemplo, se pueden pensar la constitución de oficinas de implementación y seguimiento a la política social desde las localidades que se encarguen de recolectar la información de seguimiento de la política que informe de manera transversal a las secretarías involucradas con el tema (Salud, Educación, Bienestar, Participación).

Un elemento fundamental que debería tener en cuenta la administración sería plantear una instancia de gobierno que permitan conectar los procesos de la administración central con los procesos en las localidades, con profesionales de enlace y equipos zonales en las diferentes áreas de política de las secretarías en las localidades. Esto aparece particularmente relevante para áreas de política que requieran un enfoque sólido de implementación desde local (salud, educación, seguridad, medio ambiente, recreación entre otras)

Para finalizar, la nueva forma de distribución de las localidades en el Distrito Especial implica la revisión de la distribución de la infraestructura de servicio en las diferentes áreas de gestión y política pública y la definición de un modelo de optimización y cercanía al ciudadano de acuerdo con las nuevas localidades. Así mismo, los nuevos planes de desarrollo deberán consolidar la oferta de centros de salud, educación, recreación, bienestar etc., con el fin de construir una oferta uniforme de infraestructura a lo largo del territorio y enfocada en crear presencia estatal y fortalecer la presencia con el ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aceves, L. (2006). En *"El desmantelamiento del Estado", en el Estado y sus otros* (pp. 101-120). Argentina: Libros de la Araucaria.
- Acuerdo Municipal 01 de 1996. *"Por el cual se dictan normas sobre la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la administración central municipal, y con relación a algunas entidades de la administración municipal descentralizada y se expiden otras disposiciones"*. Santiago de Cali, Colombia.
- Acuerdo municipal 373 de 2014. *"Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Santiago de Cali."* Santiago de Cali, Colombia.
- Alcaldía de Bogotá. (2019). *Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Locales*. Recuperado el 30 de abril de 2018, de <http://www.old.gobiernobogota.gov.co/quienes-somos/horizonte-institucional/dependencias-secretaria-de-gobierno/1951-subsecretaria-de-asuntos-locales1#objetivo>
- Alcaldía de Santa Marta. Secretaria de Planeación. (2016) *Documento Técnico Proyecto de Localidades. Santa Marta Distrito Turístico cultural e Histórico*.
- Alcaldía de Santiago de Cali. *Decreto Extraordinario 411.0.20.0516 de 2016 de la Reforma Administrativa de Cali*.
- Alcaldía de Santiago Cali (2018). *Organigrama de la Alcaldía de Cali*. Recuperado el 29 de noviembre de 2018, de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama\\_alcaldia\\_de\\_cali/](http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama_alcaldia_de_cali/)
- Alcaldía de Santiago de Cali. *Población encuestada por actividad que realizó la última semana según barrios y corregimientos. SISBEN III -2013*. Recuperado de <http://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/135127/estadisticas-por-barrios/>

- Alcaldía de Santiago de Cali. Departamento Administrativo de Planeación. *“Proyecciones de la Población del Municipio de Santiago de Cali. 2006-2036.* Recuperado de <https://planeacion.cali.gov.co/informacionestadisticacali/Demografia/Proyecciones%20de20poblacion%20Cali%202006-2036%20escenario%20bajo.xls>
- Alcaldía de Santiago de Cali. Departamento Administrativo de Planeación. Cali en Cifras diferentes años.
- Arquitectura de Jardines – DAGMA (2000). *Plan de Paisaje para Santiago de Cali.* Documento inédito.
- Avendaño, M. (2005). La homogeneidad del pluralismo. En: *Revista Electrónica de Filosofía*, No. 1.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 16, No. 4, 185-205. Recuperado el 28 de febrero de 2019, de <http://www.jstor.org/stable/3216920>
- Benz, A. (2010). *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico.* España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barría Paredes, M. (2011). *El elemento de interpretación gramatical. Su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional.* En: *Ars Boni et Aequi*, Año 7, No. 2. Recuperado de: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/ART.8-BARRIA.pdf>
- Botero, N. (2017). *Una reforma administrativa que estaba pendiente.* En: Sanabria, P. y Rodríguez, E. (2017). *Transformar lo público. Perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016.* Universidad Icesi. Pontificia Universidad Javeriana de Cali.
- CIDSE- Universidad del Valle. (2015). *Escalas de geografía Urbana de la Pobreza para la población registrada en el SISBEN III, al 31 de diciembre del 2012, en las 22 comunas y zona rural del municipio de Cali.*

- Concejo de Estado de Colombia. (18 de agosto de 2011). Sección cuarta. Radicado: 17833. [C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez].
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. *Acuerdo 069 de 2000*. POT de Santiago de Cali.
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. *Acuerdo 0373 de 2014*. POT de Santiago de Cali.
- Congreso de la república de Colombia. *Ley 1617 de 2013*.
- Congreso de la República de Colombia. (27 de agosto de 1993). *Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la [Constitución Política](#)*. D.O. 41013.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). *Ley 80. Por la cual se expide el [Estatuto General de Contratación de la Administración Pública](#)*. D.O. 41094
- Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). *Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*. D.O. 41146.
- Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). *Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. D.O. 41377.
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 1994). *Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. D.O. 41450.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). *Ley 388. Por la cual se modifica la [Ley 9ª de 1989](#), y la [Ley 3ª de 1991](#) y se dictan otras disposiciones*. D.O. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 1998). *Ley 488. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales*. D.O. 43460.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Ley 489. 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. D.O.43464.*

- Congreso de la República de Colombia. (10 de febrero de 1999). *Ley 497. Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. D.O. 43499.*
- Congreso de la República de Colombia. (6 de octubre de 2000). *Ley 617. 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. D.O. 44188.*
- Congreso de la República de Colombia. (7 de agosto de 2002). *Ley 768. 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. D.O. 44893.*
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). *Ley 788. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. D.O. 45046.*
- Congreso de la República de Colombia. (26 de julio de 2004). *Ley 902. Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley [388](#) de 1997 y se dictan otras disposiciones. D.O. 45622.*
- Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2011). *Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. D.O. 48115.*
- Congreso de la República de Colombia. (20 de junio de 2012). *Ley 1537. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. D.O. 48467.*
- Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2012). *Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. D.O. 48483.*

- Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2013). *Ley 1617. Por la cual se expide el [Régimen para los Distritos Especiales](#)*. D.O. 48695.
- Congreso de la República de Colombia. (1 de agosto de 2018). *Ley 1933. por la cual se declara a Cali como Distrito Especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios*.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de abril de 2013). *Ley 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica [128](#) de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. D.O. 48776.
- Corte Constitucional de Colombia. (19 de agosto de 1993). *C-337*. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].
- Corte Constitucional de Colombia. (23 de enero de 1996). *C-015*. [M.P. José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional de Colombia. (8 de mayo de 1996). *C-191*. [M.P. Alejandro Martínez Caballero]
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de noviembre de 1999). *C-894*. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional de Colombia. (8 de noviembre de 2001). *C-1175*. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- Corte Constitucional de Colombia. (1 de julio de 2003). *C-524*. [M.P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional de Colombia. (24 de mayo de 2005). *C-538*. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Corte Constitucional de Colombia. (23 de octubre de 2008). *T-1037*. [M.P. Jaime Córdoba Triviño].
- Corte Constitucional de Colombia. (20 de abril de 2016). *C-192*. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

- Decreto Extraordinario 203 de 2001. "Por el cual se compilan el acuerdo 70 de 2000, el acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali." Santiago de Cali, Colombia.
- Decreto Extraordinario 516 de 2016. "Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias" Santiago de Cali, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE de Colombia. (s.f.). *Conceptos Básicos*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE de Colombia. *Población Censo 2005*. Sistema de información Redatam.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP de Colombia. (2015). *Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial*. En: *kiterritorial.co*. Recuperado de: <https://kiterritorial.co/wp-content/uploads/2015/12/15Rutas-Especializadas-Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Muncipal-y-distrital.pdf>
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. *SISBEN III 2016*.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. *DTS del POT de 2014*.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. Bases de datos y cartografía en shape de planos base, diferentes sectores, entre otros.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. Subdirección de Desarrollo Integral. *Sistemas de indicadores sociales perfiles por Comunas. Año 2019*. Cali.
- Devia, S. P. (2006). *La descentralización en Colombia: un reto permanente*. IB. Revista de Información Básica, 1(2). Recuperado de <http://goo.gl/B6HaVf>
- Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Séptima edición. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

- Duarte, C. (2015). *Desencuentros territoriales tomo I: La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Bogotá: Instituto colombiano de antropología.
- Duarte, C. (2018). *Hacia una antropología del Estado colombiano: descentralización y gubernamentalidad multicultural*. Instituto de Estudios Interculturales. Universidad Javeriana Cali.
- Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y Departamento Nacional de Planeación – DNP de Colombia. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20Territoriales%20web.pdf>
- Franco Peláez, I. (2016) *Análisis de datos para comunas TIO y elaboración de índice de priorización estratégica Territorios de Inclusión y de Oportunidades*. Alcaldía Municipio de Santiago de Cali. Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar.
- Foro: “Un Modelo democrático para la ciudad: Retos de la Descentralización. Una nueva división territorial para Bogotá D.C”. Recuperado de [http://wwwold.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/10\\_presentacion Eduardo Restrepo Foro abril 5\(division territorial\).pdf](http://wwwold.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/10_presentacion_Eduardo_Restrepo_Foro_abril_5(division_territorial).pdf)
- Fung, Archon. (2003). “Survey Article: Recipes for Public Spheres. Eight institutional designs choices and their consequences”. En *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 3, 338- 367.
- Goldfrank, Benjamin. (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26 (2), 3-28
- Gómez Contreras, L. (2011). Conflictos territoriales y gestión pública territorial en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 1(14), 129-160. Recuperado de <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/1720>

- González, J. (1990). *Sociología de las culturas subalternas*. 2ª edición. Universidad Autónoma de Baja California.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi, Cinep y Colciencias.
- Hernández, P. (1999). *Descentralización, desconcentración, y delegación en Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.
- Hogg, M. & Vaughan, G. (2008). *Psicología social*. 5ª edición. Editorial Médica Panamericana.
- Howlett Michael. (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Infestas, A. & Lambea, M. (1997). *Los intereses de la sociología actual*. Proyecto A Ediciones.
- Jaramillo Cardona, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22(49), 177-200. Recuperado el 06 de enero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&tlng=es).
- Jiménez Barrero, C. (2007). *Desconcentración administrativa: el caso de las localidades en el Distrito Capital*. [Tesis de Especialización]. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/desconcentraci%C3%B3n%20administrativa%20el%20caso%20de%20las%20localidades%20del%20distrito%20capital.pdf>
- Lefevre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195- 261). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Lora, Eduardo (Ed). 2007. *“El Estado de la Reforma del Estado en América Latina”*. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

- Machado A., & Vivas, J. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional* (pp. 350) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (s.f.). *Marco general. Revisión y ajuste del Plan del Ordenamiento Territorial*.
- Orellana, L. (2000). La supletoriedad de las leyes. En: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 27, No. 4. Recuperado de:  
<https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/14864/000311710.pdf?sequence=1>
- Ovejero, A. (2007). *Las relaciones humanas. Psicología social. Teórica y aplicada*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Peláez Moreno, V. (2016). *Descentralización fiscal en Ecuador 2008-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas*. Tesis de maestría, Estudios Urbanos. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10469/8776>
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2002. "La Gobernanza en Niveles Múltiples: ¿Un pacto fáustico?" (pp. 429-453). Foro Internacional XLII.
- Pérez Porto, J. & Merino, M. (2016). *Definición de conformación*. Actualizado: 2018. Del Sitio Web Definición de. Recuperado de: <https://definicion.de/conformacion/>
- Presidencia de la República de Colombia. (25 de abril de 1986). *Decreto 1333. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. D.O. 37466.
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). *Decreto Ley 1421. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*. D.O. 40958.
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de noviembre de 2004). *Decreto 4002. Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*. D.O. 45749.

- Presidencia de la República de Colombia. (8 de octubre de 2002). *Decreto 2250. por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9° de la Ley 152 de 1994*
- Presidencia de la República de Colombia. Proyecto de Ley 138 de 2017, *Por medio del cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios.*
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos, No. 34 enero-junio*, 115-141. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá. Colombia: Norma.
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. (2011). *Preguntas frecuentes sobre la elección de ediles para conformar las Juntas Administradoras Locales*. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/Preguntas-frecuentes-sobre-la.html>
- Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Sanabria Pulido, P. & Rodríguez Caporalli, E. (eds.) (2017). *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali y Universidad Icesi. DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.14.2017>
- Sanabria, P. (2017). Construcción de Gobernabilidad y Capacidad Institucional para la Renovación Urbana: Análisis del Modelo de Gobernanza y Descentralización de Medellín. En: Grin, E., Hernandez, J., y Abrucio, F. (2017) *El Gobierno de las Ciudades: Análisis de los Modelos de Gobernanza y Descentralización de las Metrópolis Latinoamericanas*. Fundación Getulio Vargas Brasil, Universidad Autónoma de Chile. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. ISBN 978-956-368-437-7.

- Sassen, S. (2010). “Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas”. En *Estado, soberanía y globalización*, editado por Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner, 103-137. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes / Pontificia Universidad Javeriana / Instituto Pensar.
- Sayagués, E. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Novena edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Secretaría de Despacho Alcaldía de Medellín. (22 de septiembre de 2015). *Concepto 124 de 2015 sobre la ruta jurídica para elevar el municipio de Medellín a la categoría de Distrito Especial de Innovación*.
- Sorensen, E., y Torfing, J. (2009). Marking governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. Doi: <https://10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Stassinopoulus, M. (1981). *El Acto Administrativo*. Bogotá D.C.: JESCA
- Torregrosa Fuentes E., Llamas Chavez J., Amezcuita J., Borja Barrera, F. (2016), “*Propuesta de nuevas localidades para el distrito de Cartagena de Indias a partir del enfoque Sistémico*”.
- Univalle-USB Cali\_EMRU (2010) “*Plan centro global de Santiago de Cali. Fase: Diagnóstico Urbanístico*”. Documento inédito.
- Velásquez, (2003). La descentralización en Colombia: en busca de Bienestar y la convivencia democrática. En: Carrión, Fernando (Ed). *Procesos de descentralización en la comunidad andina*. Quito: Flacso, sede Ecuador.
- Woodward, R. I., & Kelleher, E. J. R. (2016). Towards ‘smart lasers’: self-optimisation of an ultrafast pulse source using a genetic algorithm. *Scientific reports*, 6, 37616.

## ANEXOS

### ANEXO 1. Estadísticas de población para Cali por Barrio, comuna y Corregimiento Año 2018.

#### *Proyecciones de población de Cali en cabecera, según comuna y corregimiento*

 ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN			
3. Proyecciones de población de Cali en cabecera, según comuna, corregimientos			
Censo 2005 y Proyecciones 2006 – 2036			
Escenario de crecimiento bajo según tendencias DANE			
Comuna	2018	Corregimiento	2018
Cabecera	2.408.653	Resto	36.628
Comuna 1	97.382	Navarro	828
Comuna 2	120.577	Hormiguero	3.746
Comuna 3	46.759	Pance	1.359
Comuna 4	52.433	La Buitrera	7.452
Comuna 5	114.842	Villacarmelc	838
Comuna 6	194.894	Los Andes	4.754
Comuna 7	69.793	Pichinde	606
Comuna 8	103.034	La Leonera	454
Comuna 9	43.970	Felidia	1.242
Comuna 10	112.190	El saladito	810
Comuna 11	109.146	La Elvira	985
Comuna 12	66.381	La Castilla	884
Comuna 13	178.909	La Paz	551
Comuna 14	177.856	Montebello	8.983
Comuna 15	168.529	Golondrinas	3.135
Comuna 16	110.195		
Comuna 17	149.475		
Comuna 18	142.856		
Comuna 19	115.803		
Comuna 20	70.375		
Comuna 21	117.976		
Comuna 22	12.044		
Otros <sup>1</sup>	33.236		

**Estadísticas sociales a nivel de comuna. - Municipio de Santiago de Cali.**

Comuna	Población Sisben III (2016)	Estrato-Moda	Hospitales y Clínicas	Centro hospital	Centros Salud y CAB	Puestos de Salud	Tasa mortalidad (2014)	Tasa Fecundidad (2014)
1	36.302,0	1			1	2	2,9	32,2
2	10.571,0	4	10			1	5,8	31,4
3	17.045,0	3	3	1	2	1	9,2	57,4
4	31.742,0	2			3	1	7,8	56,2
5	35.909,0	3			2		3,1	24,6
6	105.055,0	2			2	4	3,8	33,1
7	51.901,0	3		1	1	3	7,8	50,9
8	51.865,0	3		1	1	1	7	41,3
9	16.609,0	3			3	1	9,1	48,5
10	15.226,0	3			3	1	6,4	35,4
11	56.011,0	3			2	2	5,9	38,9
12	44.840,0	3			1	1	6,2	40
13	137.817,0	2		1	2	8	4,7	51,9
14	93.624,0	1			2	5	4,6	55,2
15	93.624,0	2			2	4	4,3	50,2
16	52.587,0	2		1	1	2	5,3	44,5
17	7,0	5	3		3		4,9	32,9
18	58.557,0	1	3		1	5	3,7	42,6
19	4.578,0	4	16		2	1	7,6	30,1
20	55.710,0	1				4	6,1	49,5
21	99.167,0	1			1	1	4,5	57,6
22	5.147,0	6					11,8	35,7

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Cali.

**Estadísticas de educación a nivel de comuna - Municipio de Santiago de Cali**

Comuna	Matricula Educación Preescolar (2016)	Establecimientos educativos preescolar -2016	Matriculas educación primaria-2016	Establecimientos educativos primaria-2016	Matriculas educación secundaria y media -2016)	Establecimientos educativos secundaria y
1	944	31	4019	30	4154	18
2	971	32	4196	26	5164	16
3	433	15	3051	17	4017	6
4	1068	30	5539	33	9837	21
5	1287	38	5138	29	5741	21
6	2174	41	9451	54	8149	33
7	1214	36	6187	41	6229	17
8	1669	45	7157	37	8236	21
9	538	19	1739	19	3703	9
10	1349	32	5294	24	7616	10
11	1262	34	5775	34	9264	21
12	958	27	4769	27	5080	16
13	2507	63	13670	85	11241	63
14	2880	84	20393	119	16628	73
15	1557	52	10551	53	8460	32
16	1251	38	7448	43	6945	22
17	669	27	1874	13	2470	7
18	1856	48	10059	54	9462	37
19	1463	57	4794	36	9850	27
20	780	26	4751	29	2766	11
21	2125	62	11883	62	11835	39
22	1996	26	5189	20	5648	20

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Cali.

**Estadísticas sociales a nivel de comuna. - Municipio de Santiago de Cali.**

Comuna	Bibliotecas-2016	Tasa homicidios	Hurto personas	General-(economica)	Juvenil-(menores)	Senil-(65 años o mas)	Envejecimientto (65)	Tasa de Escolaridad	Tasa de Escolaridad	Tasa de Escolaridad	Tasa de analfabetis	Tasa de analfabetis
1	3	15,9	201,4	43,9	32,6	11,3	34,8	88,2	64	9,4	3,7	0,4
2	11	27	897,2	49,4	24	25,4	105,7	86	76	24,7	0,5	0
3	19	79,3	2128,3	54,1	30,7	23,5	76,4	68,4	71,8	19,3	3,7	0
4	2	57,9	935,1	45,1	24,5	20,5	83,7	78,1	79	16,7	2,3	0,5
5	2	10,5	309,7	37,1	20,1	17	84,7	72,2	72,7	16,7	0,6	0,4
6	1	32,1	159,2	44	31,6	12,4	39,2	83,2	75,6	13,6	2,4	1,2
7	5	62,6	440,6	46,1	29,9	16,2	54	81,4	76,6	10,7	1,9	0,8
8	4	37	428,9	47,1	27,5	19,6	71,1	83,5	84,1	20,7	1	0
9	1	117,4	936,3	46,4	23,4	23	98,1	82,4	66,7	13,8	1,9	1,7
10	2	32,2	346,8	48,7	14,5	24,2	98,9	96,6	75,7	22,8	1,8	0,7
11	2	45,1	278,9	45,1	24,2	20,9	86,3	75,7	75,6	16	2,3	0,6
12	1	49,6	223,3	47,2	29,3	17,9	61	87,3	75,8	14,1	3,2	0,6
13	3	77,3	225,8	44,2	34,6	9,6	27,9	84,4	69,2	8,2	3,7	0,7
14	8	65,8	251,1	49,1	37,5	11,6	30,9	75,3	70,3	7,9	3,9	1,3
15	3	88,8	212,4	45,7	35,8	9,8	27,4	77,8	67,3	6,6	3,2	0
16	5	46,7	195	46,1	30,7	15,4	50,2	78,7	66,7	8,3	3,1	0,4
17	6	20,5	526,2	38,2	20	18,2	90,7	80,5	76,6	45,6	1	0
18	4	41	192,3	44,3	26,7	17,6	66,1	77,2	83,3	16	2,6	1,3
19	12	21,8	997,4	42,8	17,6	25,2	142,9	83,1	84,5	40,2	0,6	0
20	3	138,5	298,5	45,5	33	12,5	37,7	81,8	60,7	3,5	5	0,5
21	3	85,2	319,4	34,8	28,5	6,3	22,1	85	69,6	2,8	3,3	0,6
22	4	34	1720,1	37	37	20,3	121,1	81,8	84,8	50	1,5	0

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Cali.

**Estadísticas sociales a nivel de comuna. - Municipio de Santiago de Cali.**

Comuna	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa global de	Cobertura-energ-	Cobrt serv pub gas	Cob recolecc	Persona de 5 años o	Persona de 5 años o	No Asisten educac- SB
1	44,2	17,4	53,5	89,8	54,1	97	47,8	45,7	27.511
2	47,4	9	52,1	97,8	76,7	98,9	75,3	73,6	4.066
3	45,8	12,8	52,5	98,2	39,9	98,9	48,6	45,8	12.371
4	41,5	16,5	49,6	99,2	85,2	100	58,2	55,4	21.354
5	39,7	15,3	46,8	99,7	93,9	99,7	66,3	63,3	23.131
6	41,4	16	49,4	98,7	94,3	99,9	62,2	59,3	78.866
7	39,4	19	48,7	97,8	87,2	98,7	56,5	52,6	39.088
8	45,4	15,5	53,8	99,1	90,5	99,4	58,3	56,3	36.937
9	45,5	12,9	52,3	99,9	63,9	99,7	53,1	51,3	13.144
10	40,8	15,1	48	98,4	88,1	98,7	56,9	55,9	11.941
11	39,4	18	48,1	98,5	91,8	99,2	55,2	53,7	41.925
12	43	11,8	48,8	99,3	92,6	100	51,5	49,6	34.450
13	44,4	16,9	53,4	97,5	91,7	99,2	55,5	50,6	100.310
14	44	17	53	98,5	91,7	99,6	48,3	45	103.157
15	41,4	19,4	51,3	99,4	92,6	99,8	53	50	68.003
16	42,8	15,6	50,7	99,1	95,6	99,4	51,5	49,5	54.107
17	47	8,9	51,6	99,4	94,6	99,4	77,9	76,4	6
18	41,9	16,6	50,3	98,5	85,4	99,7	59,1	55,7	46.687
19	46,3	8,8	50,8	99,2	86,7	99,2	75,2	73,5	3.454
20	40,6	19	50,1	95,7	50	96,1	42,9	40,4	42.375
21	43,8	18	53,4	97,6	79,5	99,4	58,4	56	69.549
22	54,4	1,8	55,4	94,7	80,9	100	86,9	85,9	401

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Cali.

**Comunas de Cali según indicadores de tasa de pobreza y Población Afro e Indígena**

Comuna	Tasa de Pobreza	Comuna	% Afros-2005	Comuna	% indígenas-2005
20	60,2	14	51,1	20	1,0
15	59,9	15	49,9	3	0,8
14	46,8	21	44,7	18	0,8
18	45,4	13	37,9	22	0,7
13	45	7	37,8	1	0,6
21	41,7	12	37,5	4	0,5
9	39	11	33,1	9	0,5
1	32	16	27	12	0,5
16	30,8	4	22,4	16	0,5
3	27,8	5	21	19	0,5
11	24	6	20,6	2	0,4
6	22,7	8	19,2	5	0,4
7	22,5	9	16,8	6	0,4
8	22,1	10	15,3	7	0,4
12	21,6	3	14,4	8	0,4
10	20	18	13	11	0,4
4	17,5	20	12,6	14	0,4
2	14,5	1	12	17	0,4
19	14	2	10,5	21	0,4
5	8,5	22	10,4	10	0,3
17	4,9	17	9,4	13	0,3
22	3,4	19	9	15	0,3

Fuente: Alcaldía de Cali. Sec. salud pública 2016

**Nivel de escolaridad del jefe de hogar**

COMUNA	% PART.SUPERIOR
1	5,61%
2	52,6%
3	24,18%
4	13,9%
5	36,46%
6	13,7%
7	8,48%
8	16,3%
9	16,74%
10	27,4%
11	11,93%
12	8,6%
13	5,13%
14	2,8%
15	7,57%
16	9,6%
17	59,97%
18	16,7%
19	55,38%
20	4,5%
21	6,51%
22	66,2%

Fuente: DANE- Censo 2005

*Estadísticas Sociales Zonas rurales de Cali*

VEREDAS Y SECTOR	NIVEL AÑOS APROBADOS	%	TIPOS DE ESTUDIOS QUE CURSO	%
	SUPERIOR Y POSTGRADOS		SUPERIOR Y POSTGRADOS	
SECTOR RURAL 004(ARI	544	24,1%	544	24,1%
SECTOR RURAL 001(ARI	313	13,9%	313	13,9%
MONTEBELLO	227	10,1%	227	10,1%
LA BUITRERA	152	6,7%	152	6,7%
EL PORTENTO	152	6,7%	152	6,7%
CAMPO ALEGRE	117	5,2%	117	5,2%
EL SALADITO	92	4,1%	92	4,1%
SECTOR RURAL 002(ARI	77	3,4%	77	3,4%
SECTOR RURAL 005(ARI	60	2,7%	60	2,7%
SECTOR RURAL 003(ARI	58	2,6%	58	2,6%
LAS PALMAS- LA CASTIL	44	1,9%	44	1,9%
SECTOR RURAL 006(ARI	44	1,9%	44	1,9%
FELIDIA	42	1,9%	42	1,9%
LAS PALMAS	40	1,8%	40	1,8%
PUEBLO NUEVO	35	1,6%	35	1,6%
GOLONDRINAS	24	1,1%	24	1,1%
EL HORMIGUERO	22	1,0%	22	0,974%
CRUCERO ALTO DE LOS	21	0,930%	21	0,930%
CASCAJAL I	21	0,930%	21	0,930%
CASCAJAL II	18	0,797%	18	0,797%
LA LEONERA	13	0,576%	13	0,576%
LA PAZ	12	0,531%	12	0,531%
PICHINDE	12	0,531%	12	0,531%
PANCE	12	0,531%	12	0,531%
LA FRAGUA	11	0,487%	11	0,487%
LOS CERROS	10	0,443%	10	0,443%
LA VORAGINE	10	0,443%	10	0,443%
VILLA FLAMENGO	10	0,443%	10	0,443%
LA SIRENA	9	0,399%	9	0,399%
EL FILO	8	0,354%	8	0,354%
NAVARRO	8	0,354%	8	0,354%
SIN NOMBRE(AREA # 76	8	0,354%	8	0,354%
SAN FRANCISCO	7	0,310%	7	0,310%
LA ELVIRA	6	0,266%	6	0,266%
PIZAMOS	5	0,221%	5	0,221%
LA CASTILLA	4	0,177%	4	0,177%
BRISAS DE MONTEBELLO	3	0,133%	3	0,133%
SAN ISIDRO	3	0,133%	3	0,133%
SIN NOMBRE(AREA # 76	2	0,089%	2	0,089%
VILLACARMELO	1	0,044%	1	0,044%
SIN NOMBRE(AREA # 76	1	0,044%	1	0,044%

Fuente: Departamento de Planeación Municipio de Cali.

### *Estadísticas Sociales Zonas rurales de Cali*

<b>ASISTENCIA A ALGUNA INST EDUCATIVA</b>					
<b>COMUNAS, VEREDAS Y SECTOR</b>	<b>SI</b>	<b>%</b>	<b>COMUNAS, VEREDAS Y SECTOR</b>	<b>NO</b>	<b>%</b>
MONTEBELLO	2173	21,8%	MONTEBELLO	4885	20,4%
SECTOR RURAL 001(AREA # 7600	1571	15,7%	SECTOR RURAL 001(AREA # 7600	4112	17,1%
SECTOR RURAL 004(AREA # 7600	804	8,1%	SECTOR RURAL 004(AREA # 7600	2065	8,6%
EL HORMIGUERO	591	5,9%	SECTOR RURAL 002(AREA # 7600	1179	4,9%
CAMPO ALEGRE	423	4,2%	CAMPO ALEGRE	994	4,1%
SECTOR RURAL 002(AREA # 7600	333	3,3%	EL HORMIGUERO	905	3,8%
CRUCERO ALTO DE LOS MANGOS	267	2,7%	SECTOR RURAL 006(AREA # 7600	714	3,0%
LAS PALMAS	267	2,7%	CRUCERO ALTO DE LOS MANGOS	690	2,9%
EL PORTENTO	261	2,6%	SECTOR RURAL 003(AREA # 7600	658	2,7%
SECTOR RURAL 006(AREA # 7600	248	2,5%	LAS PALMAS	614	2,6%
EL SALADITO	235	2,4%	EL PORTENTO	587	2,4%
SECTOR RURAL 005(AREA # 7600	230	2,31%	EL SALADITO	549	2,3%
NAVARRO	224	2,24%	FELIDIA	492	2,0%
SECTOR RURAL 003(AREA # 7600	218	2,18%	PUEBLO NUEVO	491	2,0%
PUEBLO NUEVO	216	2,2%	NAVARRO	490	2,0%
FELIDIA	195	2,0%	SECTOR RURAL 005(AREA # 7600	485	2,0%
GOLONDRINAS	155	1,6%	LA BUITRERA	315	1,3%
LA BUITRERA	133	1,3%	GOLONDRINAS	312	1,3%
CASCAJAL I	118	1,18%	LOS CERROS	301	1,3%
SIN NOMBRE(AREA # 760012990	115	1,15%	VILLA FLAMENGO	246	1,0%
LOS CERROS	112	1,1%	SIN NOMBRE(AREA # 760012990	246	1,0%
LA FRAGUA	99	1,0%	BRISAS DE MONTEBELLO	236	1,0%
BRISAS DE MONTEBELLO	96	1,0%	CASCAJAL I	228	0,950%
CASCAJAL II	95	0,952%	LA FRAGUA	196	0,817%
PIZAMOS	89	0,892%	CASCAJAL II	186	0,775%
VILLA FLAMENGO	83	0,832%	LA LEONERA	184	0,767%
EL FILO	74	0,742%	PICHINDE	183	0,762%
SAN FRANCISCO	65	0,651%	EL FILO	175	0,729%
PANCE	61	0,611%	PANCE	165	0,687%
PICHINDE	60	0,601%	PIZAMOS	158	0,658%
LA LEONERA	58	0,581%	SAN FRANCISCO	131	0,546%
SIN NOMBRE(AREA # 760012990	45	0,451%	SIN NOMBRE(AREA # 760012990	113	0,471%
SAN ISIDRO	43	0,431%	SIN NOMBRE(AREA # 760012990	107	0,446%
SIN NOMBRE(AREA # 760012990	39	0,391%	SAN ISIDRO	97	0,404%
SIN NOMBRE(AREA # 760012990	38	0,381%	LA PAZ	94	0,392%
LA ELVIRA	34	0,341%	LA ELVIRA	93	0,387%
LA VORAGINE	30	0,301%	SIN NOMBRE(AREA # 760012990	93	0,387%
LA PAZ	27	0,271%	LA VORAGINE	92	0,383%
LA CASTILLA	19	0,190%	VILLACARMELO	73	0,304%
VILLACARMELO	19	0,190%	LA CASTILLA	43	0,179%
SIN NOMBRE(AREA # 760012990	15	0,150%	SIN NOMBRE(AREA # 760012990	26	0,108%

Fuente: Departamento de Planeación Municipio de Cali.

**Estadísticas Sociales Zonas rurales de Cali**

COMUNAS, VEREDAS Y SECTOR RURAL	CLASE DE TRABAJO QUE REALIZO	%
	BUSCA TRABAJO- No CASOS	
MONTEBELLO	218	25,2%
SECTOR RURAL 001(AREA # 7600139900	130	15,0%
SECTOR RURAL 004(AREA # 7600139900	63	7,3%
CRUCERO ALTO DE LOS MANGOS	56	6,5%
SECTOR RURAL 002(AREA # 7600139900	46	5,3%
CAMPO ALEGRE	37	4,3%
SECTOR RURAL 003(AREA # 7600139900	32	3,7%
NAVARRO	27	3,1%
EL SALADITO	22	2,5%
FELIDIA	21	2,4%
EL PORTENTO	21	2,4%
BRISAS DE MONTEBELLO	20	2,3%
LA BUITRERA	19	2,2%
LAS PALMAS	17	2,0%
SECTOR RURAL 006(AREA # 7600139900	16	1,8%
VILLA FLAMENGO	13	1,5%
PUEBLO NUEVO	11	1,3%
GOLONDRINAS	10	1,2%
PICHINDE	10	1,2%
LOS CERROS	9	1,0%
EL HORMIGUERO	9	1,0%
CASCAJAL II	8	0,924%
SECTOR RURAL 005(AREA # 7600139900	8	0,924%
LA ELVIRA	5	0,577%
SIN NOMBRE(AREA # 7600129900104045	5	0,577%
LA PAZ	4	0,462%
LA LEONERA	4	0,462%
SIN NOMBRE(AREA # 7600129900603041	4	0,462%
LA FRAGUA	3	0,346%
VILLACARMELO	3	0,346%
SAN FRANCISCO	3	0,346%
CASCAJAL I	3	0,346%
EL FILO	2	0,231%
SAN ISIDRO	2	0,231%
PIZAMOS	2	0,231%
PANCE	1	0,115%
SIN NOMBRE(AREA # 7600129900402046	1	0,115%
SIN NOMBRE(AREA # 7600129900602041	1	0,115%
LA CASTILLA		0,000%
LA VORAGINE		0,000%
SIN NOMBRE(AREA # 7600129900301044)		0,000%

Fuente: Departamento de Planeación Municipio de Cali.

### *Estratificación socioeconómica Rural en Cali*

Código único	Código estudio	Centro poblado	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Total viviendas
<b>NAVARRO</b>						
5101	5102	Navarro	359	41	-	400
5102	5108	El Estero	19	16	-	35
<b>EL HORMIGUERO</b>						
5201	5201	El Hormiguero (Cabecera)	189	289	19	497
5201	5211	Pízamos	15	44	16	75
5202	5202	Morgan	4	21	-	25
5205	5206	Cascajal I	2	39	4	45
5205	5213	Cascajal II	3	15	5	23
5205	5213	Cascajal III	5	45	16	66
5205	5214	Flamengo	-	99	9	108
5301	5301	La Vorágine	-	5	13	18
<b>PANCE</b>						
5301	5310	Siloe	18	14	-	32
5302	5302	Pance (Cabecera)	3	38	21	62
5312	5312	San Francisco	8	66	2	76
<b>LA BUITRERA</b>						
5401	5401	La Buitrera (Cabecera)	-	45	105	150
5401	5401	Duquelandia	-	8	10	18
5401	5401	Los Girasoles	2	81	104	187
5401	5403	El Portento	8	124	41	173
5401	5406	Los Cerros	2	117	8	127
5401	5407	Las Palmas	15	109	8	132
5401	5412	Callejon Tabares	-	13	17	30
5401	5412	Colina Los Pinos	-	8	28	36
5401	5412	Pueblo Nuevo	25	143	20	188
5418	5402	Crucero Alto de Los Mangos	21	118	-	139
<b>VILLACARMELO</b>						
5501	5501	Villacarmelo (Cabecera)	2	35	-	37
5502	5502	La Fonda	11	40	10	61
<b>LOS ANDES</b>						
5601	5601	Los Andes (Cabecera)	7	28	-	35
5611	5611	Pilas del Cabuyal	4	32	2	38
<b>PICHINDE</b>						
5701	5701	Pichindé (Cabecera)	17	128	2	147
<b>LA LEONERA</b>						
5801	5801	La Leonera (Cabecera)	4	66	47	117
<b>FELIDIA</b>						
5904	5904	Felidia (Cabecera)	14	199	71	284
<b>EL SALADITO</b>						
6001	6001	El Saladito (Cabecera)	2	29	78	109
<b>LA ELVIRA</b>						
6101	6101	La Elvira (Cabecera)	3	40	11	54
<b>LA CASTILLA</b>						
6201	6201	La Castilla (Cabecera)	-	24	-	24
6202	6202	Las Palmas	3	72	34	109
6203	6203	Los Limones	11	6	-	17
6204	6204	Montañitas	55	-	-	55
<b>LA PAZ</b>						
6301	6301	La Paz (Cabecera)	3	48	-	51
6301	6301	Sector Villa del Rosario	3	19	-	22
<b>MONTEBELLO</b>						
6403	6402	Campoalegre	23	376	179	578
<b>GOLONDRINAS</b>						
6501	6501	Golondrinas (Cabecera)	47	214	-	261
6501	6502	El Filo	8	9	-	17
6501	6504	La Fragua	7	11	2	20
6501	6506	San Isidro	8	22	-	30
6599	6507	Normandia-La Ermita	14	15	2	31
6599	6505	Cerro de las Tres Cruces	26	5	-	31
-	-	TOTAL	953	2,789	882	4,624

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Cali.

## **ANEXO 2. Normograma**

Nota: el normograma se encuentra en formato Excel en un archivo aparte, debido a su extensión y organización.

## **ANEXO 3. Propuesta de adición de artículo para la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades de composición urbana y rural.**

**Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 227/19 Senado – 331/19 Cámara “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO NUEVO:** La ley 1617 tendrá un artículo 43A de la siguiente manera:

### **“Artículo 43A. INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES EN LOCALIDADES CON COMPOSICIÓN URBANA Y RURAL.**

Se autoriza a los concejos distritales para que, atendiendo a criterios de representación y participación efectivas, determinen la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades con composición urbana y rural, señalando que, en todo caso, se fijará un número mínimo del diez por ciento (10%) de las curules de la Junta Administradora Local, para que sean ocupadas por ediles que representen a las comunidades asentadas en los territorios rurales de la localidad, en los términos del artículo 44 de la Ley 1617 de 2013.”

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Alianza de Universidades, integrada por los grupos de investigación: Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política – GIPCODEP, y Arquitectura, Urbanismo y Estética de la Universidad de San Buenaventura – Cali, además del grupo Nexos de la Universidad Icesi, y el Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, en desarrollo del proyecto *“lineamientos para la administración del Distrito Especial de Santiago de Cali: retos de descentralización y metropolización”*, mediante el cual se da consultoría a la Alcaldía de Santiago de Cali en cuanto a la constitución y manejo del Distrito Especial, ha hallado la necesidad de proponer el proyecto de ley aquí consignado en relación con la integración de las Juntas Administradoras Locales en localidades con composición urbana y rural en vista de constituir la realización efectiva de la democracia participativa y la gestión del territorio propuestas en la Ley 1617 de 2013.

De lo anterior, es preciso indicar que la etimología de la palabra distrito, viene del latín *districtus*, que hace referencia a unir lo que se encuentra disgregado; es decir, para efectos del ordenamiento político-administrativo a cada una de las demarcaciones en las que se subdivide el territorio o población; esto se aplica a territorios que presentan características comunes, reuniéndolas en

unidades<sup>63</sup>. Por lo anterior, desde la norma constitucional se ha dado reconocimiento a los Distritos como una categoría dentro de las entidades territoriales cuyo fin es el de reconocer particularidades en los municipios con características y vocaciones específicas, procurando el establecimiento de un marco normativo de organización y funcionamiento que permita fortalecer tales identidades. De manera consecuente con la expedición del régimen de distritos, la Ley 1933 de 2018 confirió a Santiago de Cali, como la ciudad más importante del occidente colombiano, herramientas que permiten estructurar su organización, funcionamiento, capacidades, competencias y recursos para enfrentar los retos en materia de desarrollo económico y social, asignándole un nuevo régimen jurídico aplicable en materia política, administrativa y fiscal, en pro de facilitar la descentralización como requisito para el desarrollo regional y la democracia local<sup>64</sup>.

De allí que la Ley 1617 de 2013 a partir del artículo 34 plantee la división del territorio de acuerdo con sus características sociales, y obedeciendo a criterios de homogeneidad relativa; en función de los objetivos y propósitos planteados en el artículo 35 de la misma Ley. Se halla que esta división territorial en localidades dentro de los distritos especiales no solo trae implicaciones en el diseño administrativo en cuanto a la creación, supresión y modificaciones de entidades descentralizadas y concentradas de este nivel; sino que, debido a la estructura propia dada a estos entes territoriales, a saber: alcalde distrital, concejo distrital, alcalde local y juntas administradoras locales – JAL, se da un efecto domino sobre la elección de los miembros de esta última. Lo anterior en relación con la disminución de circunscripciones electorales en cuanto se suprimen las comunas y corregimientos.

Ante la posibilidad de la constitución de localidades urbano-rurales; se identifica la necesidad de establecer bajo cuáles circunstancias la Administración puede establecer porcentajes de participación de la ruralidad en estas localidades a través de aquellas corporaciones. De allí que sea necesario atribuir la competencia en la designación de curules especiales para la representación de la ruralidad, teniendo en cuenta que desde ella se faculta a la Administración para su obrar.

---

<sup>63</sup> Rico, J. y Rosero, S. (2014). *Los municipios de régimen especial, el caso de los distritos en Colombia*. [Tesis de grado]. Pontificia Universidad Javeriana – Cali.

<sup>64</sup> Mardonez, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *Santiago*. 34(102), 3960. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>