

LA DIVISION TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SANTA MARTA: ¿COMUNAS Y CORREGIMIENTOS O LOCALIDADES?



ARLOTH MURCIA MEDINA
DALIDA PAOLA GAMARRA QUINTO

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
PROGRAMA DE DERECHO
SANTA MARTA
2011

LA DIVISION TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SANTA MARTA: ¿COMUNAS Y
CORREGIMIENTOS O LOCALIDADES?

Presentada por:

ARLOTH MURCIA MEDINA
DALIDA PAOLA GAMARRA QUINTO

MEMORIA DE GRADO

Directora

Dra. LESBIA MELO

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
FACUCLTAD DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE DERECHO
SANTA MARTA
2011

Nota de aceptación.

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

DEDICATORIA

“A Dios, que me permitió la luz para prepararme, que me dio la fe, la fortaleza, la salud y la esperanza para cumplir la misión que me encomendó.

A mi esposo, Álvaro Wilson Celemín Cáceres, quien me brindó su amor, su cariño, su comprensión, pues su apoyo constante y paciente espera, son evidencia de su gran amor. ¡Gracias!

A mis adorados hijos Viviana Carolina, Álvaro Junior y Cristyan Andrés, quienes me prestaron el tiempo que les pertenecía para terminar este proyecto y fueron siempre mi motivación.

A mis padres Ernesto y Ana Clelia, quienes me enseñaron siempre a luchar para alcanzar mis metas.

A mis hermanos Elber, Javier, Bertha, por su lealtad y serenidad que me alientan la vida.

A mis Sobrinas Marly y Ana Sofía por su apoyo y adorable compañía en mi afán por alcanzar mi sueño.”

No me puedo ir sin antes decirlas, que sin ustedes a mi lado no lo hubiera logrado, tantas desveladas sirvieron de algo y aquí está el fruto. Les agradezco a todos el haber llegado a mi vida y el compartir momentos agradables y tristes, pero son estos momentos los que nos hacen crecer y valorar a nuestros seres queridos. Los quiero Mucho.

ARLOTH MURCIA MEDINA

A Dios Por haberme permitido llegar hasta este punto para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mis Padres Abelardo Gamarra y Alma Quinto, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me han permitido ser una persona de bien, por la perseverancia y constancia que los caracterizan y que me han infundado siempre pero más que nada, por su incansable amor.

A mi tía Malena Quinto, quien ha sabido formarme con buenos sentimientos, hábitos y valores, por brindarme la oportunidad de ser una profesional, lo cual me ha ayudado a salir adelante buscando siempre el mejor camino.

A mi Madrina Dálida Muñoz, Quien desde el cielo me guía y estoy segura en estos momentos está orgullosa de mi.

A mis abuelas Georgina Ebratt y Elisa Muñoz, por su comprensión y constante apoyo.

A mis tías Lidys, Elisa y Emilse Quinto Muñoz y Rebeca y Josefa Ebratt, por estar siempre dispuestas a ayudarme.

A mis hermanos Alma y Abelardo Gamarra por cuidarme, escucharme, soportarme y convertirse en mis mejores amigos.

A mi primo Alexander Patiño y su familia por brindarme su apoyo y estar cuando más lo necesité para que esta obra fuera una realidad.

DALIDA PAOLA GAMARRA QUINTO

AGRADECIMIENTOS

Primeramente damos infinitamente gracias a Dios, por habernos dado fuerza y valor para terminar este trabajo; también expresamos nuestros más sinceros agradecimientos por su entereza y colaboración incondicional al Dr. Germán Alberto Sánchez Arregocés, estudioso de la materia. Especiales agradecimientos a los ediles que compartieron su tiempo en incontables tertulias sobre el tema bajo estudio. A la Dra. Elvia Serrano por su constante empuje; a nuestra directora de Tesis la Dra. Lesbia Melo por su permanente disposición y colaboración. A nuestro incansable compañero Valentín Restrepo. A la Dra. Kelly Aristizabal quien con su aporte permitió terminar esta Investigación. A la Universidad del Magdalena y en especial al programa de Derecho por permitirnos ser parte de una generación de triunfadores y gente productiva para el país. Y a todos aquellos que de una u otra forma contribuyeron con este proyecto.

TABLA DE CONTENIDO.

	Página
INTRODUCCIÓN	4

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LOS DISTRITOS

1. Concepto y modalidades de la descentralización	6
Concepto de descentralización	6
Modalidades de la descentralización	8
Descentralización administrativa	8
Descentralización política	9
Descentralización fiscal	10
Esquema gráfico de la descentralización territorial	12
2. El Distrito: nueva entidad territorial en la Constitución de 1991	12
Generalidades	12
Concepto de distrito	14
Concepto constitucional	14
Concepto legal	14
Concepto doctrinal	14
Características de los distritos	16
3. Normatividad aplicable	16

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MUNICIPALES Y DISTRITALES

1. Incidencia de la categoría de entidad territorial en la división del territorio	18
2. Derecho de la entidad territorial para dividir su territorio	19
2.1. La competencia del municipio para la división de su territorio.	20
2.2. La competencia del distrito para la división de su territorio	20
3. La consagración de las localidades en la Constitución de 1991	21
3.1. Las localidades como derecho de la entidad territorial distrital	24
3.2. Alcances y límites de la división territorial en localidades	25
Localidades, juntas administradoras locales, alcaldías menores, plan de desarrollo local, fondo de desarrollo local, entre otros.	

CAPITULO III

LA PERSISTENCIA DE LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS EN LA DIVISION TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SANTA MARTA

3.1. Antecedentes de la división administrativa actual	30
Antecedentes del Acto Legislativo	33
Constitución de 1991	35
Ley 768 de 2002	38
Jurisprudencia de la Corte Constitucional	40
Acuerdos Distritales	41
3.2. Las localidades: otra década de frustración	48

CAPITULO IV

SUGERENCIAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS LOCALIDADES EN EL DISTRITO DE SANTA MARTA

4. EL CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS	61
4.1. A Nivel de Organización	63
4.2 En el ámbito funcional	65
4.3 Límites en materia de competencia	66
4.4 Las localidades y la función de planeación	66
4.5. Las localidades y su relación con el Distrito	67
CONCLUSIONES	69
BIBLIOGRAFIA	75
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN.

La creación de las localidades con la designación de sus respectivos alcaldes locales en Santa Marta, constituye el fondo del problema planteado en esta investigación, toda vez que por disposición constitucional y legal, el ente territorial mencionado debe organizarse político administrativamente mediante la implementación de las localidades, pues la nominación del ente territorial aludido corresponde a Distrito. De este modo, se acerca la administración de la cosa pública a la ciudadanía en general, partiéndose, en consecuencia, la participación de todo el conglomerado social en las decisiones que los afectan.

En ese orden de ideas, se enmarca este trabajo en los acontecimientos históricos, jurídicos, sociales, financieros y coyunturales que han mantenido a la capital del Departamento del Magdalena con una denominación como Distrito, pero con su organización político administrativa equivalente a la de un municipio.

La importancia del tema que se estudia, radica en que si en Santa Marta se implementara la organización que le corresponde según el tipo de entidad territorial denominado *Distrito*, ello permitiría no solo la participación directa de la comunidad samaria en la resolución de los problemas que los afectan, habida cuenta que en su respectiva localidad, se contaría con un alcalde local y una junta administradora local –constituida por sus respectivos ediles-, sino también la descongestión de las complejas labores en cabeza del único alcalde con que cuenta la ciudad actualmente.

En el recorrido de la lectura de la presente monografía, se encontrará la recurrencia de la desgastada excusa del Distrito de Santa Marta, consistente en que se encuentra sujeto a una reestructuración administrativa por haberse acogido a lo dispuesto por la ley 550 de 1999, lo cual, le impide organizarse como Distrito.

Sin embargo, la experiencia de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico de Colombia, pese a encontrarse también sujeta al régimen de saneamiento fiscal

previsto en la ley 550 de 1999, es importante para que se implementen las localidades en Santa Marta, al margen de la situación fiscal en que se encuentra.

Pues bien, el tema central entonces de este trabajo, se orienta a demostrar que Santa Marta pese a corresponder al tipo de entidad territorial llamado Distrito, se encuentra organizado como un mero municipio, por lo cual, debe encuadrarse como le corresponde, esto es, como Distrito.

A efectos de alcanzarse el propósito expuesto, se procederá a presentar y analizar el acto legislativo por virtud del cual se instituyó a Santa Marta como Distrito, remontándose, en consecuencia, al año 1989, incluyendo las correspondientes exposiciones de motivos. Adicionalmente, se analizarán las normas que regulan el funcionamiento del Distrito Capital de Bogotá y los distritos de Barranquilla y Cartagena, pasando por el análisis de la única ley existente en Colombia para regular los distritos especiales mencionados de la Costa, así como lo que ha desarrollado la doctrina y la jurisprudencia emanada de la H. Corte Constitucional.

Aunado a lo anterior, se hará una presentación general de las diferentes iniciativas sociales que en Santa Marta se han promovido para que la principal autoridad distrital en conjunto con el Concejo Distrital divida territorialmente a Santa Marta como le corresponde, esto es, mediante localidades. Para el efecto, no han sido suficientes acciones judiciales ni los innumerables intentos de los diferentes sectores sociales y académicos que sobre el particular han propuesto la organización político administrativa de Santa Marta como Distrito. De manera entonces que, de momento, el asunto queda a la voluntad de la administración territorial, esto es, cuando la alcaldía mayor considere viable organizarse según lo prevén las normas constitucionales y legales en relación con los distritos.

Bajo el derrotero mentado en el acápite que antecede, se concluirá con unas recomendaciones generales y de conveniencias para que se implementen las localidades con sus correspondientes alcaldes locales en Santa Marta.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LOS DISTRITOS

1. Concepto y modalidades de la descentralización.

1.1. Concepto de descentralización

La palabra descentralizar etimológicamente proviene del vocablo “DESCENTRAR” que significa “Sacar una cosa de su centro”, en tal sentido, desde el ámbito jurídico “Descentralizar” es el traslado de competencias o poderes de uno a otros centros.

Los tratadistas Orlando García y Herreros Salcedo, manifiestan que “... cuando las competencias o poderes que se trasladan son políticos, estamos hablando de descentralización política; y si ellos son administrativos, de descentralización administrativa”.¹

Por su parte, Libardo Rodríguez expresa que en términos jurídicos, en un Estado Unitario solo se puede hablar de la descentralización² administrativa, y que dentro de la misma se presentan los conceptos de descentralización política, funcional y fiscal, de acuerdo con el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones, del traslado de competencias o funciones a las entidades territoriales o de transferencia de recursos para financiar las funciones que se trasladan.

¹ GARCÍA Orlando y SALCEDO Herreros. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda edición, Santa Fe de Bogotá, 1997.

² RODRIGUEZ R. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Edit. TEMIS, Decimocuarta edición, Bogotá 2005. Para este tratadista, la descentralización se debe entender como “... la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que la ejerzan autónomamente.”

Desde el punto de vista de la descentralización como principio de la administración o como proceso de la organización administrativa, algunos autores como Claudia Pereyra³ y Alicia Oliveri⁴, entre otros, analizan en el mismo la necesidad de garantizar el aumento y desarrollo de los principios de eficacia y eficiencia de la administración, al igual que la importancia de la descentralización como mecanismo propicio para acercar la toma de decisiones al ciudadano y de esta forma motivar la participación.

En este orden de ideas, la autora Pereyra, de origen Argentino, al examinar la descentralización y su debate teórico, analiza la centralización como aspecto negativo tanto “desde el punto de vista funcional (ineficiencia en la gestión pública) como desde un punto de vista democrático (distanciamiento entre los centros de decisión y los ciudadanos, lo que perjudica particularmente a los sectores mas carenciados)”. No obstante, expresa que no existe un consenso entre quienes abordan la temática al establecer los objetivos para iniciar un proceso descentralizador”.

En tal sentido, plantea dos posturas frente al proceso descentralizador:

- 1.Descentralización con la distribución real de poder, cuya finalidad es conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recibe las atribuciones y recursos⁵ en el que existe una tendencia a considerar a la descentralización como elemento consubstancial a la democracia, y por tal motivo, los dos conceptos aparecen como complementarios; y,
2. La descentralización como herramientas del modelo neo liberal de ajuste. En esta se presenta una distribución de la carga de la crisis económica, que en palabras de

³PEREIRA, Claudia. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE BARCELONA Y DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES: DOS CASOS DIVERGENTES. Recuperado el 02 de mayo de 2011 de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/geary/claudia-pereyra.pdf>.

⁴ OLIVIERI ALBERTI, Alicia. Ciudad de Bs. A.s. Descentralización en la ciudad de Buenos Aires. ¿Un camino sin final? Recuperado el 03 de mayo de 2011 de <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>

⁵ Ob. Cit. PEREIRA, Claudia. Expresa la autora que esta busca asegurar una gestión más eficaz al adecuarse mejor a las necesidades de los receptores de las políticas públicas, como también asegurar una gestión más democrática a partir de la participación ciudadana, la cual tendría injerencia tanto en el proceso de toma de decisiones como en la gestión y control de la misma.

Claudia Pereira se presenta “... una asignación al nivel local de gobierno de las funciones estatales fortaleciéndolo formalmente pero negándole recursos reales y una mayor participación a la ciudadanía local (Pírez, 1989) Es defendido también por quienes enfatizan la necesidad de legitimar el proceso de ajuste”⁶.

Conforme a lo anterior, el presente trabajo analiza y entiende el concepto de “descentralización” bajo el enfoque de desarrollo democrático y de fortalecimiento de la estructura local, cuyo fin es garantizar la participación ciudadana como eje transversal del ordenamiento jurídico y como base estructural de la Democracia. En razón a ello, se presenta como “Proceso Democratizador”⁷, pues el mismo, debe trascender la simple decisión administrativa, tal y como lo plantea Claudia Pereyra, y propugna por: La ampliación de los derechos y libertades; La progresiva incorporación de los sectores marginados a las instituciones representativas; y, un mayor control y participación en la actuación de la administración pública.

1.2. Modalidades de la descentralización.

1.2.1. Descentralización administrativa.

La acepción tradicional de la descentralización administrativa, se ha entendido como el fenómeno o proceso, a través del cual, el Estado otorga competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del mismo, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su responsabilidad⁸. A través este esquema, se inicia “el proceso Descentralista” desde el Estado a las Entidades territoriales,

⁶ Ob. Cit. PEREIRA, Claudia. Aunado a lo precedente, sostiene esta autora que “... Para ello la descentralización aparece como un instrumento flexible y popular que permite alcanzar el consenso de las reformas político-económicas al involucrar en la implementación de las reformas y el aumento de la eficiencia estatal tanto a entidades territoriales inferiores como a organizaciones de la “sociedad civil” (ampliando así el círculo de responsables) permitiendo así disminuir la presión legitimadora sobre el Estado central

⁷ *Ibidem*, visión que compartimos con Claudia Peryra.

⁸ RODRIGUEZ R. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Edit. TEMIS, Decimocuarta edición, Bogotá, 2005.

entidades descentralizadas que se crean para ejercer una actividad especializada, o, a particulares que la ejercen por Colaboración. (Artículo 286 de la Constitución de 1991).

En consonancia con lo expuesto, se expresa que la Descentralización Administrativa, presenta tres modalidades principales: la descentralización territorial, la descentralización especializada o por servicios y descentralización por colaboración.

No obstante lo anterior, a nivel Mundial se ha venido desarrollando el concepto de “Descentralización de la Ciudad”, en este se traslada el debate Descentralista al interior de la urbe, otorgándole la posibilidad de organizar su territorio y sus propias instituciones, según el caso. Son pues claros los ejemplos de ciudades como Barcelona y Buenos Aires, desde lo internacional; al igual, los casos del Distrito Capital de Bogotá y los Distritos Especiales- con excepción de Santa Marta - en el ámbito Nacional. Para el caso específico de Santa Marta este tipo de descentralización aún no se ha dado.

1.2.2. Descentralización política.

La descentralización política se puede entender como aquella en la que el Estado transfiere facultades con potestad de poder en la toma de decisiones de los asuntos locales, en sentido general, se le otorgan mayores responsabilidades en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico a los gobiernos territoriales, además de los compromisos adquiridos ejecución de la política social y el combate de la pobreza⁹.

En palabras de Alicia Oliveri “La descentralización política en sentido amplio, hace referencia en cambio a tres cuestiones fundamentales: el traspaso de

⁹ MALDONADO C., Alberto. Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia. Estudio elaborado por la dirección de desarrollo territorial del DNP. Noviembre 20 de 2001

competencias y atribuciones de una unidad superior a una o varias inferiores con capacidad de decisión autónoma, la transferencia de recursos y la posibilidad de elección directa de los decisores por parte de los ciudadanos locales.”¹⁰

1.2.3. Descentralización fiscal

La descentralización fiscal puede ser entendida como la transferencia de recursos al nivel local. Este tipo de descentralización es fundamental para completar el proceso descentralizador, está articulada a la descentralización administrativa, en cuanto desarrolla el principio jurídico en que se expresa que no debe existir transferencia de funciones y responsabilidades, sin previa asignación de recursos. Al respecto, Jaime Bonet ha manifestado que “En Colombia la descentralización fiscal se puede caracterizar como un proceso de incremento gradual en las transferencias y responsabilidades desde los gobiernos Nacionales a los Sub Nacionales con una autonomía local limitada en la toma de decisiones sobre el gasto”¹¹ en este sentido es claro que los límites que se imponen en la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de los recursos descentralizados, se encuentran dentro del ordenamiento jurídico y es que las materias en las que se pueden invertir dichos recursos son salud y educación.

1.2.4. Descentralización territorial.

La descentralización territorial requiere la existencia de entidades territoriales, las cuales, en el caso colombiano, define la Constitución en su artículo 286¹²; de la

¹⁰ OLIVIERI ALBERTI, Alicia. Ciudad de Bs. A.s. Descentralización en la ciudad de Buenos Aires. ¿Un camino sin final? Recuperado el 03 de mayo de 2011 de <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>

¹¹ BONET, Jaime. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional BANCO DE LA REPUBLICA. Cartagena 2004.

¹² “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios Indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y de la ley”

misma manera nuestra Carta Magna le asigna derechos a las entidades territoriales en su artículo 287 en las sucesivas expresiones “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, 4. Participar en las rentas nacionales.

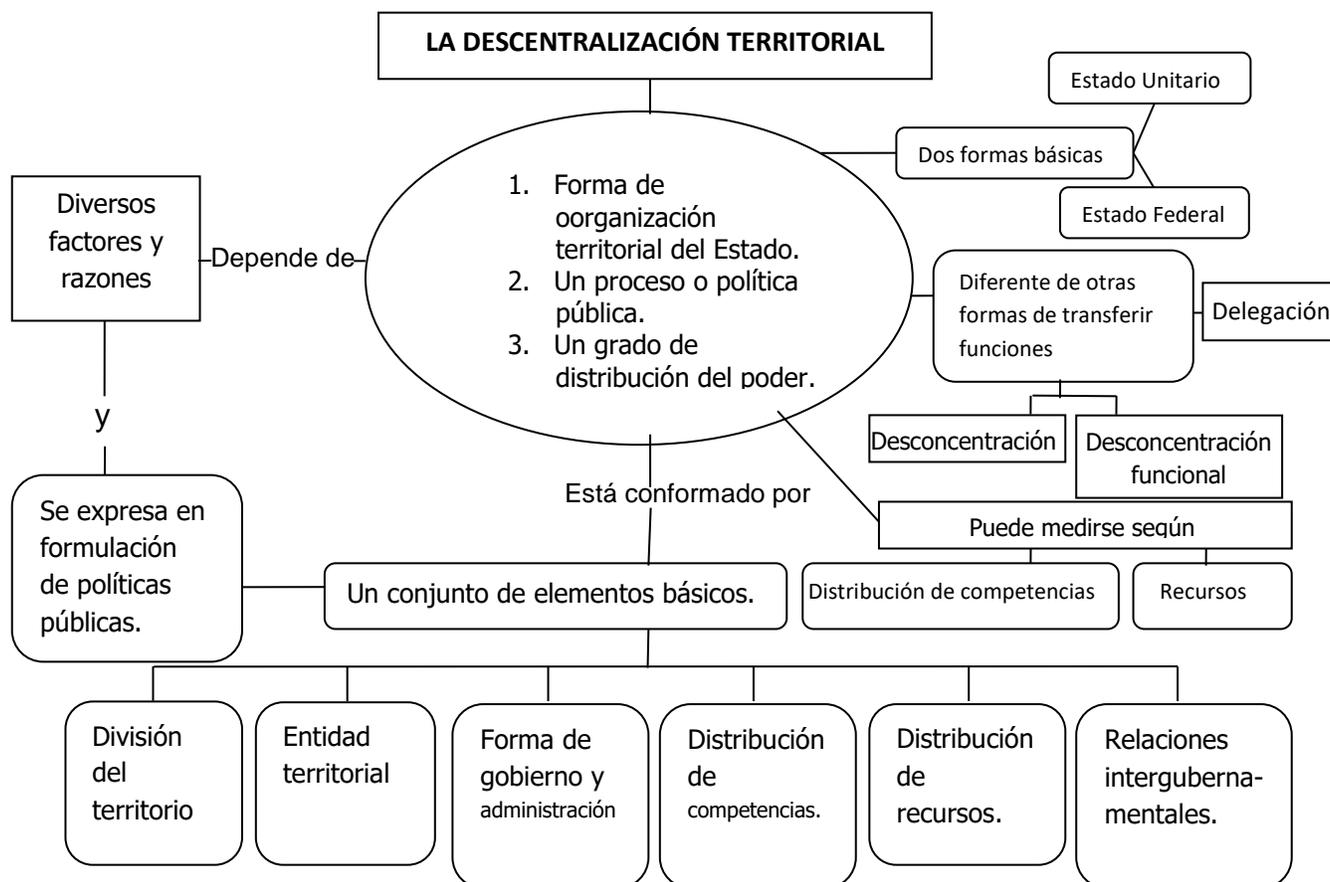
Las entidades territoriales tienen un carácter administrativo, pero se fundamentan en el carácter político, pues, gracias a este, se le reconoce a la comunidad territorial la capacidad para tomar decisiones sobre asuntos locales; aunado a que la descentralización territorial es el proceso en el que se transfieren competencias, recursos y responsabilidades a entidades de ámbito territorial con cierto grado de autonomía.

En relación con los elementos y características que presenta el fenómeno de descentralización territorial, se ha realizado algunas investigaciones académicas, en las que se ha dicho que el modelo de las “localidades” en el Distrito de Bogotá está inconcluso y en proceso¹³; mientras que otros establecen que en las localidades no existe un modelo de descentralización¹⁴ territorial ya que se mezclan algunos fenómenos de desconcentración y delegación de funciones. No obstante, la capacidad de autodeterminación en el manejo de los asuntos locales y la administración del presupuesto participativo en la respectiva localidad muestra sustancialmente la existencia de una descentralización territorial *sui generis*, en las localidades de Bogotá.

¹³ MANTILLA CHAPARRO, Daniel Antonio. Tesis: Descentralización, Participación y Gobernabilidad. La fórmula para la designación de alcaldes locales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2006.

¹⁴ MOLINA CARO, Rosa Milena. Tesis: Organización Administrativa y Territorial en las Localidades de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá noviembre de 2003.

Esquema gráfico de la descentralización territorial



2. El Distrito: nueva entidad territorial en la Constitución de 1991

2.1. Generalidades.

Los distritos han sido erigidos en la Constitución de 1991 como entidades territoriales diferentes de los municipios¹⁵.

¹⁵ C.P. ART. 286.- Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley.

Actualmente la Constitución establece la existencia de cinco (5) distritos, los cuales fueron creados unos por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y otros por el legislador constituyente mediante reforma constitucional, así

DISTRITO	NORMATIVIDAD	CARACTERISTICAS
Bogotá	- Acto Legislativo 01 de 1945 - Decreto 3540 de 1954 - Constitución de 1991, Art. 322 - 327	Distrito Capital
Cartagena	- Acto Legislativo 01 de 1987 - Constitución de 1991, Art. 328	Distrito Turístico y Cultural
Santa Marta	- Acto Legislativo 03 de 1989 - Constitución de 1991, Art. 328	Distrito Turístico, Cultural e Histórico
Barranquilla	Acto Legislativo 01 de 1993.	Distrito Especial, Industrial y Portuario
Buenaventura	Acto Legislativo 02 de 2007	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Eco turístico

El Distrito Capital de Bogotá tiene su reglamentación legal, consagrada en el Estatuto para el Distrito de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993). Los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se hallan regulados por el Régimen Político, Fiscal y Administrativo (Ley 768 de 2002). El Distrito de Buenaventura aún no cuenta con su reglamentación legal.

2.2. Concepto de distrito.

2.2.1. Concepto constitucional

A nivel constitucional no se halla una definición concreta de la entidad territorial distrito como sucede con el municipio. En los debates de la creación de los distritos y posteriormente en la Asamblea Nacional Constituyente solo se encuentran referencias a los fines de su creación: sustraerlos del régimen municipal ordinario y en consecuencia dotarlos de un régimen político, administrativo y fiscal independiente.

2.2.2. Concepto legal

Desde el punto de vista legal, de acuerdo con lo previsto en la ley 768 de 2002¹⁶ (artículo 2º) una definición de los Distritos, parte de que son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

2.2.3. Concepto doctrinal

Existen varias definiciones. Se resaltan las siguientes:

JHON JAIRO RENDON afirma que “Distritos Especiales son: cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, de las funciones públicas o

¹⁶ 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”.

de los servicios administrativos. En algunos Estados, el área territorial en el que se localiza la capital. En cuanto no pugne con las leyes especiales” (ART.194 de la ley 136 de 1994)”¹⁷.

JAIME CASTRO CASTRO sostiene que “Los distritos son entidades territoriales de carácter local: no son entidades intermedias; son antiguos municipios que por sus condiciones o características acceden a un nivel o categoría que se puede considerar superior al que tienen los municipios”¹⁸

JORGE AYALA CALDAS expresa que “Es una organización territorial especial que puede comprender uno o varios municipios adyacentes, con un régimen político, fiscal y administrativo especial y superior al municipio, establecido por leyes especiales y que obedecen a razones turísticas o culturales-históricas o de íntimas relaciones económicas o sociales o físicas, que le dan un conjunto característico a una sola entidad territorial”¹⁹

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA de Colombia manifiesta que el distrito “...es una respuesta social, política y económica, a fenómenos naturales, culturales, sociales, en las que confluyen diversas necesidades y expectativas de desarrollo, como solución jurídica que el Estado brinda a una realidad social particular que reclama respuestas concretas, acordes con tales características especiales”²⁰

2.2.4. Características de los Distritos.

Origen: Nacen a la vida jurídica mediante Actos Legislativos y se incorporan inmediatamente a la constitución.

¹⁷ RENDON OSPINA, John Jairo. COMPENDIO DE NORMAS QUE RIGEN LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Grupo editorial Copy Net S.A., 2da edición, 2009.

¹⁸ Documento inédito elaborado como prologo para la publicación del libro Ley 768 de 2002 “La municipalización de los distritos” autoría Germán Sánchez Arregocés

¹⁹ AYALA CALDAS, Jorge. Elementos de Derecho Municipal Colombiano, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1995

²⁰ GACETA DEL CONGRESO Número 515, lunes 06 de diciembre de 1991, pág. 3.

Facultades: a las autoridades Distritales se les da una relativa autonomía frente a la administración de su territorio. En este orden de ideas a los alcaldes Distritales:

Se les confirieren especiales responsabilidades para el ordenamiento territorial de su distrito.

Y el otorgamiento de licencias ambientales o autorizaciones para el uso de los recursos renovables, ya que asumen las funciones que tienen las corporaciones autónomas regionales.

En cuanto a la estructura administrativa y territorial de los distritos, en relación con lo estipulado dentro del ordenamiento constitucional, este tipo de áreas estarán divididas en localidades, definidas como divisiones administrativas, por lo que cada una de ellas contará con un alcalde local con su respectiva junta administradora. Bogotá, por ejemplo, consta de 20 localidades.

Se les permite que los municipios circunvecinos se adhieran al territorio distrital, siguiendo los parámetros establecidos legalmente al respecto.

2.3. Normatividad aplicable.

Como se describió en el cuadro antes visto, los distritos fueron creados directamente por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y por el Legislador Constituyente de 1993 y 2007. Adicionalmente el Distrito Capital de Bogotá se rige por el Decreto Ley 1421 de 1993; los Distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta por la Ley 768 de 2002 y el Distrito de Buenaventura aún no se ha reglamentado.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que pese a la existencia del régimen jurídico de los distritos (DL 1421 de 1993 y Ley 768 de 2002), los eventos no regulados en ellos "... o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P.

y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá.”²¹, a los distritos de Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura, se les aplicaran las normas previstas para los municipios.

Así las cosas, la normatividad aplicable a los distritos está integrada por los preceptos constitucionales determinados, las leyes especiales para cada distrito, las normas especiales de remisión expresa y, en lo no regulado en ninguna de las antes citadas, subsidiariamente, se le aplican todas las normas legales que conforman el régimen municipal ordinario.

2.4. Organización Administrativa.

La estructura administrativa de los distritos de Bogotá y de los existentes en la Región Caribe, al no regularse de manera específica determinados componentes en sus regímenes jurídicos respectivos, deben remitirse al régimen vigente para los municipios.

En ese sentido, el sector centralizado (Alcalde, Secretarías y Departamentos); y el sector descentralizado (sociedades de economía mixta, etc.), como el órgano de elección popular (Concejo Distrital), se rigen por lo previsto en las leyes municipales excepto lo que tales instituciones se traten en las leyes especiales.

Finalmente es el sector de las localidades, - el elemento de gran diferencia con el régimen municipal (división en comunas y corregimientos)-. Sector que comprende las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Locales.

²¹ Ley 768 de 2002, ART. 2º.

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES MUNICIPALES Y DISTRITALES

1. Incidencia de la categoría de entidad territorial en la división del territorio.

La configuración constitucional de una entidad territorial en municipio o distrito, implica como consecuencia una enorme diferencia en la división de su territorio no solo de carácter nominal -comunas y corregimientos en el primero y localidades en el segundo- sino implicaciones de carácter administrativo debido a la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales. En efecto, los Distritos a diferencia del municipio, están autorizados constitucional y legalmente para que distribuyan su territorio en localidades y en estas desempeñen sus funciones los alcaldes menores y las juntas administradoras locales.

En cuanto a los Distritos, las localidades son divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico de los distritos especiales y son administradas por los alcaldes locales nombrados por el Alcalde Mayor de ternas presentadas por las correspondientes Juntas Administradoras Locales, en Asambleas Públicas convocadas por el burgomaestre. Los alcaldes locales tienen como función coordinar la acción administrativa del gobierno distrital en cada localidad junto con los ediles elegidos por votación popular, que integran las Juntas Administradoras Locales de las localidades en que está dividida la ciudad.

En relación con los municipios, éstos, se encuentran bajo la administración de un Alcalde y la división del territorio corresponde a las comunas y corregimientos, sin

que se prevea la posibilidad de que existan en su organización los alcaldes menores.

Por lo anterior, se infiere que no es por mera liberalidad de la voluntad del Constituyente denominar como Distritos algunas ciudades capitales del territorio nacional, sino que ello responde a las situaciones particulares de ubicación, cultura, historia, turismo, economía, posición geográfica estratégica e industrial que le hacen indispensable un tratamiento jurídico diferente y, además, una organización administrativa distinta a la ordinaria que es la equivalente a la de los municipios.

Es así entonces que la categoría de entidad territorial que corresponda a un ente público descentralizado política, administrativa y fiscalmente, incide decisivamente en su funcionamiento cotidiano según las necesidades propias de cada parte del territorio colombiano.

2. Derecho de la entidad territorial para dividir su territorio.

Uno de los derechos constitucionales de cualquier entidad territorial es la división de su territorio, entendido como la organización administrativa del mismo al interior de su jurisdicción, a partir, de las expresiones organizativas que se constituyan para el cumplimiento de determinadas funciones y servicios de competencia de la entidad territorial.

De esta manera entonces, la división del territorio de las entidades territoriales es una potestad atribuida directamente por la Carta Política a las autoridades locales, lo que significa que es un derecho que les corresponde ejercer de manera directa y conforme a su calidad de entidad territorial municipal o distrital.

2.1. La competencia de los municipios para la división de su territorio.

La Constitución de 1991 otorga la facultad a los municipios para la división de su territorio. Es así como el art. 318 de la norma de normas en Colombia, prevé que con el fin de la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley²².

El desarrollo legal de la norma constitucional precitada delega la facultad para la denominación de las comunas y corregimientos, sus límites y atribuciones y demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento a los concejos municipales mediante acuerdo²³.

2.2. La competencia de los distritos para la división de su territorio.

A su vez, la Constitución confiere a los concejos distritales, la facultad para darles a las entidades territoriales denominadas distrito una organización administrativa

²² Según lo previsto en el artículo 318 de la Constitución de 1991, son funciones de la Juntas administradoras locales:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social de obras publicas
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

²³ Ley 136 de 1994, art. 117 y ss

distinta a los municipios, autorizándolos para crear localidades y determinarles sus competencias.

Partiendo de entender los distritos como entidades territoriales con unas especiales particularidades que lo diferencian de los municipios, es menester precisar que aunque a éstos les asiste el derecho para organizarse político administrativamente según sus particularidades, es la misma ley de 1991 la que determina que la división del territorio se denominará “localidades”²⁴.

La competencia que tienen los distritos para dividir su territorio en localidades deviene de la misma norma de normas. En efecto, es el artículo 322 de la Constitución de 1991, la que le otorga las facultades al Concejo Distrital para que, a iniciativa del alcalde, divida el territorio distrital en localidades.

3. La consagración de las localidades en la Constitución de 1991.

La facultad de dividir el territorio en los distritos debe analizarse desde dos perspectivas. En primer lugar, relacionado con el Distrito Capital y un segundo aspecto con los distritos existentes en la Región Caribe.

En cuanto al Distrito Capital se halla su competencia consagrada en el artículo 322, inciso 3º que expresa:

Art. 322. Inc. 3º. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de

²⁴ Constitución Política de 1991, Artículo 322: “Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”

acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

Según lo previsto por el artículo 324 constitucional, dentro de las localidades habrá unas juntas administradoras locales, las cuales “...distribuirán y apropiaran las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población”.

Para efectos reglamentarios de la norma constitucional, el Constituyente dispuso que el Congreso expidiera el estatuto orgánico para el Distrito Capital. Sin embargo, determinó que si el legislativo en un término de 2 años no lo expedía facultaba al Gobierno Nacional. Competencias que ejerció el ejecutivo y en consecuencia dictó el Decreto Ley 1421 de 1993 (Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá).

Con relación a los distritos del Caribe colombiano, cabe observar, que uno de los propósitos de los actos legislativos de creación de tales entes fue extender el régimen jurídico del Distrito de Bogotá a dichas entidades territoriales y dentro de tales beneficios la facultad de la división del territorio distrital en localidades. Evento que se materializó mediante el reconocimiento del “régimen y carácter” de los distritos de Cartagena y Santa Marta en la Constitución de 1991²⁵.

En efecto, sobre el particular la Corte Constitucional, luego de análisis histórico jurídico, afirmó lo siguiente: “... la facultad de crear localidades, llamadas a ser conducidas por un alcalde menor o local y una junta administradora local, ciertamente es un *“beneficio”* que forma parte del régimen especial del Distrito

²⁵Artículo 328. El distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.

Capital, extensivo a los distritos especiales caribeños por voluntad del constituyente”²⁶

La ley 768 de 2002 atribuye a los distritos especiales la facultad relacionada con las localidades en los siguientes términos:

Artículo 3º. Los distritos especiales estarán divididos en localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico²⁷.

Así mismo establece la norma en cita que cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde mayor de terna elaborada por la Junta Administradora Local.

Bajo lo previsto en la normativa constitucional y legal citada que regula la organización político administrativa de los Distritos en Colombia, cabe agregar que estas entidades territoriales permiten una mayor interacción social entre gobernantes y gobernados de modo que ello permite la realización de uno de los cometidos estatales previstos en el artículo segundo de la Carta Magna, especialmente el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, habida consideración que los alcaldes locales y las juntas administradoras locales se constituyen en un nodo que articula la administración pública central con los sectores en que se divide la ciudad de un modo, si se quiere, más fuerte, en comparación con los municipios pues éstos carecen de la figura de alcaldes menores.

²⁶Sentencia C-538 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷Los apartes entre paréntesis fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, sentencia C-538 de 2005, magistrado Ponente Gerardo Monroy Cabra.

3.1. Las localidades como derecho de la entidad territorial distrital.

Las localidades, como organización político administrativa correspondiente a los Distritos especiales en Colombia, en los términos del artículo 3º de la ley 768 de 2002 sólo estaban previstas para aquellos Distritos que contaran con más de 600.000 habitantes. Así lo dispuso la norma mentada “Los distritos especiales que cuenten con una población mayor de seiscientos mil (600.000) habitantes, estarán divididos en máximo 3 localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico”.

Por lo que se puede observar, de acuerdo con la norma transcrita, en principio, sólo podían dividirse en localidades aquellos distritos que cumplieran con el requisito demográfico que se establece en la norma. Sin embargo, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia C-538-05²⁸, dispuso “Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “*que cuenten con una población mayor de seiscientos mil habitantes*”, y “*máximo 3*” contenidas en el artículo 3º de la Ley 768 de 2002” e igualmente, declaró la inexecutable del artículo cuarto de la misma ley.

La ratio decidendi de la sentencia de la Corte Constitucional, refiriéndose al legislador, dice de este que “... la Corte no encuentra razonable que si un distrito supera o llega a superar con creces el límite de seiscientos mil habitantes, llegando por ejemplo, a contar con una población similar a la que hoy tiene el Distrito Capital, de ninguna manera pueda proceder a la división de su territorio en más de tres localidades. O que si supera la situación de déficit financiero, aun así le esté vedado aumentar este número de localidades, a pesar de las necesidades administrativas que al respecto puedan presentarse. Esta prohibición absoluta atenta no sólo contra la autonomía distrital implícita en la facultad de dividir el territorio, sino también contra el principio de participación ciudadana que debe

²⁸ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-538-05, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

tener proyección sobre todo el ordenamiento jurídico, pues impide que la división del territorio sea adecuada a las necesidades de acercamiento entre las autoridades y los administrados, y a la apertura de cauces apropiados para la injerencia más directa de los ciudadanos, ya sea personalmente o por medio de comunidades organizadas, en la adopción de las decisiones que los afectan, en la fiscalización de los servicios públicos a cargo del distrito, y en el control del ejercicio de la función administrativa”²⁹.

Con base en el fallo antes citado, una vez expulsada la limitación demográfica para que los distritos especiales se dividieran territorialmente en localidades, en la actualidad, se entiende entonces que les asiste derecho a las entidades territoriales mencionadas, para dividirse político administrativamente en localidades.

3.1.2. Alcances y límites de las localidades.

Los alcances de las localidades, implican el funcionamiento de diferentes órganos como la Alcaldía Menor, la Junta Administradora Local, la administración y constitución del Fondo para el Desarrollo Local y el Plan de Desarrollo Local. La manifestación fáctica de todo ello ha tenido la oportunidad de desarrollarse en el Distrito Capital de Bogotá.

Respecto a las localidades en Bogotá, los alcances, en materia de las atribuciones y funciones del alcalde local, así como de las juntas administradoras locales, la Constitución política de 1991, establece las bases para su desarrollo. El artículo 322 y siguientes del ordenamiento jurídico mencionado establece que el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

²⁹ *Ibíd.*

Sumado a lo anterior, establece la norma de normas que a las autoridades locales les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio y que las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Como se puede observar, desde un punto de vista constitucional, el Distrito Capital de Bogotá, cuenta con una regulación especial, por lo cual, a su vez, desde el punto de vista legal, goza de una amplia regulación³⁰ tanto respecto de las funciones del Alcalde³¹ local como en concreto para referirse a las localidades y sus órganos de funcionamiento³². Además, mediante Decreto Ley 1421 de 1993

³⁰ Sección informativa de la página web del Distrito Capital de Bogotá. Recuperado el 20 de mayo de 2011 de

http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=1093&patron=01.010907

³¹ Ibídem. En especial, para referirse a las funciones de los alcaldes locales, el Distrito de Bogotá ha dispuesto que "... los Alcaldes Locales son agentes del Alcalde Mayor en la respectiva localidad, quienes cumplen múltiples funciones, entre otras las siguientes: Dirigir la acción administrativa de la correspondiente Alcaldía Local y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. · Reglamentar los acuerdos locales. · Cumplir las funciones que les fijen el Concejo, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras y otras autoridades distritales. · Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos Nacionales, los Decretos y Resoluciones del Gobierno Distrital, los Acuerdo del Concejo y las Resoluciones de la respectiva J.A.L · Velar por la pronta, cumplida y cabal ejecución de los planes, programas y proyectos del orden distrital que deben realizarse en el territorio de su localidad. · Coordinar dentro del grado de delegación que le otorgue el Alcalde Mayor del Distrito Capital, la planeación y ejecución de programas que adelanten en su localidad las Secretarías del Despacho, los Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas del orden Distrital, así como velar por el correcto funcionamiento de los servicios distritales. · Velar porque los funcionarios bajo su dependencia cumplan las funciones que les hayan sido asignadas y respeten el régimen disciplinario, e imponer las sanciones a que hubiere lugar o solicitar su aplicación a las autoridades competentes, en caso de que el infractor no esté sometido directamente a su autoridad jerárquica. · Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas, conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en la localidad y con ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando sea turbado".

³² Ibídem: "Cada localidad tiene un Fondo de Desarrollo Local constituido mediante el Acuerdo 6 de 1992, con el fin de recibir los recursos aportados a la localidad. La Tesorería Distrital maneja los recursos de las Localidades con estricta sujeción a las decisiones que adopte la Junta Directiva del respectivo fondo. Estas decisiones son comunicadas a la Tesorería Distrital por el Alcalde Local en su calidad de representante legal del Fondo. Cuando el volumen de las operaciones lo justifica, la Tesorería Distrital dispone que el manejo de los recursos se haga por funcionarios de su dependencia ubicados en las Localidades. Algunas de las funciones del Alcalde Local como representante legal del Fondo de Desarrollo Local son: · Ordenar los gastos y los pagos con cargo a los recursos del Fondo de acuerdo a las disposiciones vigentes sobre la materia. · Adjudicar los contratos con sujeción a las normas fiscales y suscribir todos los actos que expida el Fondo de Desarrollo Local en ejercicio de su competencia. · Presentar informes financieros y balances a la

“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá”, se establecieron las particularidades respecto a las Juntas Administradoras Locales de las Localidades, esto es, sus funciones, sesiones, aprobación de proyectos, en fin. Existe una norma especial que regula el tema asociado a las localidades y su funcionamiento en Bogotá³³.

Son múltiples las razones por las cuales la Capital de Colombia, está bastante desarrollada en materia de Localidades. Ello es entendible, como quiera que el número de sus habitantes es exorbitante, aunado a que es en ese territorio donde tienen asiento la representación física en su máxima expresión, de la estructura orgánica del Estado colombiano, esto es, el poder ejecutivo –la Casa de Nariño-, el poder legislativo –el Congreso de la República-, los órganos de cierre de la Rama Judicial -las jurisdicciones ordinaria, constitucional y administrativa-, además del Despacho del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Fiscal General de la Nación, así como el Consejo Superior de la Judicatura. Las tensiones políticas son el pan de cada día en el Distrito Capital de Bogotá y, pues, es posible sentirse un espíritu de participación social mucho más fuerte, como quiera que el ciudadano se siente acompañado por las máximas instancias del poder en Colombia.

A diferencia de Bogotá, los demás Distritos en Colombia, especialmente el de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, no tienen un desarrollo constitucional propio, sino que es la misma Constitución la que remite a los actos legislativos que les dieron origen. Se nota la diferencia de regulación constitucional, más aún

Secretaría de Hacienda y a la Contraloría Distrital de acuerdo al Código Fiscal y las normas reglamentarias, y rendir informes y balances periódicos a la Junta Directiva”

³³ Ibídem: “...el Decreto Ley 1421 de 1993, determinó el régimen político, administrativo y fiscal bajo el cual operan hasta hoy las 20 localidades del Distrito, que fueron creadas mediante el acuerdo 2 del 29 de enero de 1992, como una división territorial del Distrito Capital, correspondiéndoles, a cada una de ellas, una nomenclatura, con límites determinados, que las zonas adoptaron el nombre del conglomerado urbano o sector rural tradicional que caracteriza a cada una”.

cuando los actos de creación como distrito de Santa Marta y Cartagena, son previos a la Constitución de 1991.

Ahora bien, desde un punto de vista legal, mediante la ley 768 de 2002, se reguló el funcionamiento de los Distritos especiales nombrados en el aparte final del párrafo precedente. Empero, respecto a los alcances de esos entes territoriales, en materia de sus localidades, ciertamente le asiste razón a GERMAN ALBERTO SANCHEZ ARREGOCES cuando asevera que “Los Distritos en el desarrollo legal son solo una cuestión nominal”³⁴.

En efecto, tal como lo sostiene el autor citado, la ley 768 de 2002, no hace referencia en la organización política administrativa en lo concerniente al régimen del Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, excepto el señalamiento de ciertas atribuciones derivadas de sus características especiales como distrito. Además, en el mencionado estatuto legal no existe disposición normativa alguna sobre las competencias ni el funcionamiento y las atribuciones de las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Menores, como tampoco se hace alusión alguna a los servidores públicos y entidades territoriales del orden distrital³⁵.

Por lo considerado, ciertamente, más que los alcances de las localidades a nivel de los Distritos especiales en Colombia, la regulación especial sobre la materia omitió regular íntegramente el asunto. Ello es un efecto de la centralización política en Colombia, esto es, específicamente, se pende de la concentración de la producción de la ley en cabeza del Congreso de la República de Colombia. De manera que si éste legisla relativamente una materia, sólo pueden los servidores públicos actuar según esa regulación precaria. Por ello, actualmente, los alcances de las localidades en los distritos especiales, dependen de una regulación legal más completa.

³⁴ ARREGOCES SANCHEZ, Germán Alberto. DISTritos: UN PROYECTO INCONCLUSO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGIMEN JURÍDICO. Monografía Jurídica para optar al título de Abogado en la Universidad Cooperativa de Colombia, Santa Marta, 2010, pág. 73.

³⁵ *Ibidem*, pág. 74.

No obstante la omisión legislativa relativa sobre la materia, el Distrito de Barranquilla, se encuentra dividido territorialmente en cinco (5) localidades. En el caso de Cartagena, ésta se encuentra organizada político administrativamente en tres (3) localidades³⁶. En relación con Santa Marta, aunque se le denomina Distrito, se encuentra organizada como municipio, pues, se divide en nueve (9) comunas y cuatro (4) corregimientos³⁷.

Para recapitular, se dirá que en concreto el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos especiales de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena se adoptó con la expedición de la ley 768 de 2002 dotándolos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan éstos, considerados en particular³⁸.

Respecto al Distrito de Santa Marta, fue imposible dársele aplicabilidad a la ley 768 en su momento respecto a la organización político administrativa en Localidades, es decir, no se pudo promover el proceso de creación de las localidades, debido a que la ley acordaba que el número de habitantes que se requerían para la división aludida debía ser superior a 600.000 habitantes; impase este que fue resuelto en el año 2005 mediante sentencia C-538-05, a la que se tuvo la oportunidad de referirse en líneas precedentes. De esta forma el distrito de Santa Marta puede a partir de ese momento disponer de la creación de las localidades, a efectos de hacer posible la proximidad o acercamiento entre los gobernantes y los gobernados, ya que permite instancias gubernamentales más cercanas a los ciudadanos.

³⁶ Conociendo a Cartagena. División Político Administrativa de Cartagena. Documento recuperado el 10 de mayo de 2011 de http://www.cartagenacomovamos.org/cartagena_division.php

³⁷ RENDON O., Jhon Jairo. COMPENDIO DE NORMAS QUE RIGEN LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Ed. Copy Net S.A., 2009, pág. 43.

³⁸ Art. 1 ley 768 e 2002.

CAPITULO III

LA PERSISTENCIA DE LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS EN LA DIVISION TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SANTA MARTA

3.1. Antecedentes de la división administrativa actual de Santa Marta.

En la vigencia de la constitución de 1886 y hasta 1989 Santa Marta tuvo la connotación de municipio. En efecto, para aproximadamente el último año mencionado, se empezaron a presentar diferentes propuestas cuyo objeto fue el de erigir a Santa Marta como Distrito, como se expone a continuación.

Acto Legislativo 03 de 1989.

La creación de los Distritos Especiales, son unas de las materias que se deben tramitar mediante actos legislativos, por incorporarse estos al texto constitucional. En razón a ello, Santa marta se erigió como distrito mediante el acto legislativo 03 de 1989.

No obstante lo anterior, en principio el tramite jurídico para que Santa Marta se convirtiera en Distrito Especial se presento como proyecto de ley, propuesta que se puso a consideración del Congreso de la República, por el ex Representante Juan Carlos Vives Menotti, radicado como “Proyecto de ley numero 33 de 1988”³⁹.

En dicho proyecto literalmente se expresa, que Santa Marta,... “se organizara como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen Municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. El legislador, así mismo, dictará para ella un estatuto especial sobre su régimen Fiscal, administrativo y su fomento Económico, Social y cultural...”⁴⁰.

³⁹ ANAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA No. 47. Miércoles 3 de agosto de 1988., pag 6.

⁴⁰ Ibídem.

El proyecto de ley colocado a consideración del H. congreso de la República, que en primer debate pasa a ser Proyecto de acto legislativo, conservando su contenido y texto original hasta su aprobación; plantea las siguientes características al Distrito Especial de Santa Marta:

1. No sometimiento al régimen municipal ordinario; lo que quiere decir, que las estructuras municipales convencionales no desarrollarían el cometido constitucional consagrado en el acto legislativo analizado.
2. Otorga facultades al legislador para que expida un estatuto especial para Santa Marta sobre su Régimen Fiscal, Administrativo y su Fomento Económico, Social y Cultural.

Las anteriores prerrogativas, no obedecen a caprichos, sino a herramientas necesarias para garantizar el progreso y la mayor productividad de la industria Turística, que encuentra en la historia y la geografía de ciudades como Santa Marta y Cartagena sus pilares,⁴¹ tal y como lo estableció en su momento, el Dr. Juan Carlos Vives. En este orden de ideas, los motivos que sirvieron de sustento, para que la ciudad de Santa Marta, adquiriera relevancia constitucional, se expresaron en los siguientes términos:

“La industria turística requiere para su auge de estímulos en todos los frentes. Colombia necesita de antemano definir sus polos de acción en tal sentido. Se requiere sin demoras, crear zonas Turística y culturales, sobre las cuales debe aplicarse una política de fomento a todo el nivel del turismo. Zonas con régimen y categorías Jurídicas especiales, que no estén sometidas, simplemente al régimen municipal u ordinario y puedan contar además con un estatuto Especial que facilite el fomento de su situación fiscal, administrativa, económica, social y cultural.”⁴².

⁴¹ Exposición de Motivos Acto legislativo 03.

⁴² *Ibidem*

En tal sentido, expresa la necesidad de los lugares turísticos de poseer un Régimen Impositivo Especial para su inversión, que les permitiera contar, entre otras atribuciones, con:

- Estímulos tributarios atrayente a los inversionistas
- Políticas de ciclos abiertos en materia de tráfico comercial aéreas
- Políticas definidas de preservación del patrimonio cultural⁴³

Al analizar la viabilidad del proyecto en primer debate⁴⁴, los miembros de la comisión primera constitucional de la Cámara de Representantes, no solo acuden a las condiciones especiales que ostentaba la ciudad de Santa Marta sino que además, apelan a lo que denominaron “El equilibrio de la Justicia”, concepto que hacía referencia a la igualdad de condiciones y circunstancias entre el ya denominado Distrito de Cartagena⁴⁵ y las que ostentaba la ciudad de Santa Marta. Para el efecto, el Dr. Ricardo Rosales Zambrano, en calidad de ponente del proyecto, presenta un pliego de modificaciones, dejando clara la denominación de acto legislativo del proyecto 33 de 1988 y agregó un artículo más al texto presentado, en el cual se manifiesta de manera expresa, que al distrito de Santa Marta se le aplicarían las disposiciones que establecía la Constitución Nacional para el distrito de Bogotá⁴⁶. Treinta días más tarde, se retomó la ponencia para segundo debate, en donde se planteó que eran múltiples las razones de tipo turístico cultural e histórico que le asistían a la ciudad de Santa Marta para hacerse acreedora a la legítima distinción, que entre otras cosas, la habilitaba para adoptar estatuto fiscal, administrativo y de fomento económico, social, cultural e histórico, con características especiales, propias para facilitar y viabilizar su despegue hacia “un verdadero polo de desarrollo”⁴⁷; lo anterior, tuvo mucho énfasis en el proceso legislativo pues desde ese entonces resultaba claro para el Dr. Rosales, que las particularidades de Santa Marta requerían más de lo

⁴³ *Ibíd*em

⁴⁴ Anal 123 de 1988 Cámara de Representantes, ponente H. R. RICARDO ROSALESZAMBRANO. Pag. 7

⁴⁵ Acto legislativo 01 de 1987.

⁴⁶ *Ob. cit.*

⁴⁷ Anal 154 del martes de noviembre 1988, cámara de Representante, pág. 5.

que en el régimen ordinario podía ofrecerle, en razón a ello, manifestó que Santa Marta, como todas, que por cierto son pocas, las ciudades enriquecidas por natura con largueza, de escenarios de belleza singular y premiadas por el destino al convertirlas en estadios de aconteceres históricos de connotación universal en el tiempo y en el espacio, desborda administrativamente el régimen ordinario y requiere, al imperio de sus condiciones sui generis, un régimen acorde con lo que ella es específicamente: un singular centro turístico, cultural e histórico. Demanda entonces su propio régimen fiscal y administrativo que regule su diario acaecer y encause y acrezca apropiadamente su futuro. Esto es lo que pretendemos precisamente, mediante el presente acto legislativo” *negrilla, cursiva y subrayado* fuera del texto original.

Del contexto socio cultural y jurídico, esbozado con claridad en los antecedentes del acto legislativo 03 de 1989, resultaba a la voz del legislador necesario e imperioso otorgar facultades a Santa Marta que le permitieran ir más allá de lo que las condiciones fiscales, administrativas, económicas y sociales del ordenamiento jurídico permitían al municipio convencional.

ANTECEDENTES DEL ACTO LEGISLATIVO 03.

PUBLICACIÓN	Trámite legislativo
<p>1. Publicación texto gaceta congreso, anal No. 47 del año XXXI</p>	<p>Exposición de motivos</p> <p>Texto constitucional</p>
<p>2. Anal No.123 de 1988 Cámara de Representante. Proyecto 33 de 1988.</p>	<p>Ponencia 1er debate.</p>
<p>3. Anal 154 de 1988 Cámara de Representante. Proyecto 33 de 1988.</p>	<p>Ponencia 2do Debate.</p>
<p>4. Anal 191 de 1988 Senado de la República. Proyecto 25 de 1988.</p>	<p>Ponencia 1er debate.</p>
<p>5. Anal 199 de 1988 Senado de la República. Proyecto 25 de 1988.</p>	<p>Ponencia 2do Debate</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

No se puede realizar ningún tipo de investigación en el derecho colombiano en el cual no se tenga como fuente de articulación normativa lo que prescribe la Constitución, por constituir esta el eje fundamental sobre el cual descansa el ordenamiento jurídico. En tal sentido, nuestra carta fundamental aborda la temática que es objeto de estudio en esta investigación de la siguiente forma: en su título I -principios fundamentales -, artículo 1⁴⁸ plantea que "... la organización administrativa colombiana, está marcada por la descentralización"⁴⁹ bien sea territorial o por servicio. De igual forma en el título XI que trata de la organización del territorio nacional, el Constituyente del 1991 plantea unas disposiciones generales entre las que cabe mencionar: División general del territorio - habrán las que determine la ley para el cumplimiento de los cometidos estatales⁵⁰-, las entidades territoriales y sus atribuciones, competencia distribuida entre los distintos niveles territoriales (ley de ordenamiento territorial)⁵¹, entre otros. Y otras específicas para cada entidad territorial en particular (departamentos, municipios y distritos). Según lo establecido, en la Carta de 1991 la descentralización se hace efectiva en la distribución de funciones a los departamentos, municipios y distritos y en la autonomía que tienen las mismas.

De conformidad con el párrafo anterior, desde lo local, en palabras del Dr. Edgardo Malla Villazón procurador general "... la constitución nacional en su proceso de descentralización plantea dos regímenes de organización en las entidades territoriales"⁵²; un régimen ordinario⁵³ establecido para los municipios,

⁴⁸ Constitución Política, Art. 1 "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prelación del interés general."

⁴⁹GARCÍA, Orlando y HERROS, S, Lecciones de Derecho Administrativo, Ed. Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D. C., 1997.

⁵⁰ Constitución política, título XI, Capítulo 1, Art. 286 SS.

⁵¹ *Ibidem*, art. 288

⁵² Sentencia C-538/05, Concepto del Ministerio Público.

⁵³ Ver. Título XI, Cap. 3.

en el que se les permite a los concejos municipales dividir su territorio en comunas y corregimientos para asegurar la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (Art. 318 CN); en cuanto a los distritos, la constitución establece un régimen especial⁵⁴ en el cual se le da la facultad al concejo de dividir el territorio en **Localidad**, régimen previsto de manera expresa para el distrito capital y que por virtud del art. 328 C. N, se asimila al resto de distritos por analogía”

La Constitución Política aunque asumiendo una tendencia análoga, en su prescripción el constituyente del 91 fue bastante disímil al tratar a los distritos en el articulado constitucional. Mientras al distrito capital se le desarrolló un régimen especial, donde se le detalla claramente su organización territorial y las funciones generales que deben desempeñar las corporaciones públicas, a los distritos especiales solo se les menciona en el artículo 328 CN de la siguiente manera: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.

No obstante, lo que pretendió el constituyente fue que al igual que el distrito capital, los distritos especiales siguieran el régimen especial que se le determino al distrito capital, de acuerdo con el siguiente articulado: **ARTICULO 322** (de la Constitución): Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

⁵⁴ Ver. Título XI, Cap. 4

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Además, para el Distrito Capital, dispuso la Constitución: Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Por otra parte, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Aunado a lo anterior, los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

De conformidad con las líneas precedentes, desde la Constitución Política se forjan las bases con las cuales debe desarrollarse el régimen de distritos. No obstante, dicho régimen distrital no existe como tal, y el poco desarrollo normativo se ha dado en relación con la capital y solo una ley se ha expedido en relación a los distritos costeros. Por las anteriores razones, es necesario analizar no solo la normatividad local que ha desarrollado Bogotá, si no el desarrollo y la

organización que han llegado construir el Distrito portuario de Barranquilla y el Distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias ; de manera general y en temas como el manejo de autonomía y atribuciones. Que de una u otra forma ayudan a determinar los parámetros en los que se debe actuar para saber los pasos que debe seguir Santa Marta a efectos de implementar el régimen especial, lo cual implica entrar en el fenómeno de descentralización, para que el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta pueda contar con los instrumentos que le permitan cumplir con las funciones y prestar eficientemente los servicios a su cargo; promover y garantizar el desarrollo armónico e integrado de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

LEY 768 DE 2002

Con el nuevo orden jurídico establecido en la constitución del 91, se busca que en el seno de los distritos se presenten renovaciones institucionales que estén a tono con las transformaciones socio- político y económico. En este sentido, la ley 768/2002 desarrolla un régimen especial para Santa Marta, Barraquilla y Cartagena, ya estos dos últimos lo están aplicando, sin embargo, por la falta de voluntad política de los dirigentes no se ha reglamentado en Santa Marta.

Pero el problema que el distrito asuma a las comunas como estructura administrativa interna no se agota en la realidad o los aspectos fácticos que se presentan, sino que también se desplaza al ámbito de la legalidad o más bien de la ilegalidad, ya que la ley 768/2002 establece una obligación clara y expresa para los distritos de dividirse en localidades de la siguiente manera:

“Los distritos especiales, **estarán** divididos en localidades, definidas como divisiones Administrativa con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.”

Y dicha normatividad encuentra su fundamento en la constitución de 1991 ya que en su artículo 328 corrobora la permanencia y el régimen de los distritos especiales-Cartagena y Santa Marta, en este sentido, el Dr. Edgardo José Maya

Villazón⁵⁵ previo un análisis de los artículos constitucionales concluye que “por disposición constitucional existe reserva de ley en lo atinente a la adopción del régimen político, administrativo y fiscal de estos distritos⁵⁶”, y agrega, “Los actos legislativos que dieron origen a la creación de estos distritos, “consagran que el régimen fiscal y administrativo de los distritos será el que fije el legislador e igualmente el dispuesto para el distrito especial de Bogotá (Art. 171, 182 y párrafo del 189 de la constitución), lo cual significa que aquéllos al conservar el régimen anterior por expresa disposición constitucional se les debe aplicar las normas que trasformaron al distrito especial en distrito capital, y en este orden le son aplicables los artículos 322 a 327 de la constitución política, que establece el régimen especial para Bogotá D.C.” como el inciso 3º del artículo 322 superior que con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo de Bogotá, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas , esta misma atribución debe serles reconocida a los concejos de los distritos especiales. ”

En similar sentido, la Corte Constitucional realizó un análisis sobre la creación de las localidades y expresó:

“... los actos legislativos que dieron origen a la creación de los distritos especiales de la Costa Atlántica tuvieron como propósito extender el régimen jurídico especial de Bogotá a las ciudades de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; a esta conclusión se llega con facilidad a partir del estudio de la exposición de motivos de los proyectos correspondientes, y de lo dicho durante el debate parlamentario que llevó a la consagración de las respectivas reformas constitucionales, cuando expresamente se aludió a la intención de cubrir a dichas ciudades del litoral Caribe con los “*beneficios*” del régimen especial de la capital de la República.”⁵⁷ Y para realizar sus argumentos la Corte toma como referencia un principio constitucional que se manifiesta en este sentido en la Sentencia C- 748 de 1992 (M.P Eduardo

⁵⁵ Concepto ministerio Público, Sentencia C-538/2005.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ Sentencia C-538/2005, M.P. Marco Monroy Cabra

Cifuentes Muñoz). La Corte expuso: "La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales."

No obstante, todos los estudios que se hicieron a nivel nacional para garantizarle los derechos a los samarios, para fortalecer su democracia y su desarrollo social, y pese a los intentos de la Corte de no producir un fallo inocuo en relación al proceso de descentralización que debía emprender el distrito de Santa Marta, ya que este proceso se había realizado en el año 2002 por los distritos de Barraquilla y Cartagena, mediante los acuerdos 017/02 y 016/02 respectivamente, al cumplir con las condición demográfica de 600.000 habitantes que establecía la ley en sus inicios; Santa Marta tiene más de seis (6) años de atraso, que se pueden prolongar indefinidamente, si el compromiso de la administración se limita a la creación de un estudio; y no al real cumplimiento de la constitución y la ley-principio de legalidad-.

JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-538/05

En la ratio decidendi de la Sentencia C-538/05, la Corte constitucional analiza el régimen de distrito de Barraquilla, Cartagena y Santa Marta, a partir de las condiciones que se establecieron para que se crearan como distrito, hasta la exposición de motivos de la ley 768/02 que le imponía una cláusula discriminatoria al distrito de Santa Marta para que asumiera la estructura administrativa que debían tener los distritos, fundamentando la formación de las localidades siempre que la ciudad contara con un mínimo de 600.000 habitantes. Lo que la Corte consideró que trasgredía el ordenamiento constitucional interno y fue declarado inexecutable.

ACUERDOS DISTRITALES.

Bajo el entendido que los acuerdos emitidos por el Concejo Distrital de Santa Marta constituyen el marco normativo para el desarrollo de la planeación del territorio en el cual fueron elegidos. Al realizar una retrospectiva sobre la posición que ha tenido esta corporación a nivel del distrito de Santa Marta, nos hemos dado cuenta que en el transcurso de casi dos décadas el honorable concejo distrital entrega facultades a los señores alcaldes para la organización y el funcionamiento de la administración distrital.

El Concejo Distrital de Santa Marta tiene dentro de sus facultades definir la división del territorio. En ejercicio de tal función, la Corporación mencionada procedió, mediante Acuerdo, en 1989⁵⁸ a dividir el territorio del otrora municipio de Santa Marta en comunas y corregimientos; además reglamenta su organización y funcionamiento, en tal sentido dividen el territorio del entonces municipio en 11 comunas y 8 corregimientos.

Este acuerdo se convierte en eje fundamental para demostrar que en su momento las comunas y corregimientos constituían una organización administrativa de Santa Marta acorde a su condición de municipio; pero en la actualidad constituyen una forma anacrónica y desactualizada en su condición de Distrito.

Por otra parte, el mismo Concejo de Santa Marta, mediante Acuerdo⁵⁹, reglamentó en Santa Marta la elección de las juntas administradoras locales (JAL) mediante elección popular. La organización electoral designó un coordinador electoral en cada comuna o corregimiento ante los cuales se inscribían los candidatos a las juntas administradoras locales; los votantes tenían que tener inscrita la cedula; el entonces Concejo Municipal convocaba a sesión para elegir las personas correspondientes; esta elección era por mayoría y separadamente para cada comuna o corregimiento.

⁵⁸ Ver Acuerdo 014 de 1989 proferido por el Concejo Municipal de Santa Marta de 1989.

⁵⁹ Ver Acuerdo 015 de 1989 proferido por el Concejo Municipal de Santa Marta de 1989.

En 1990, el Concejo de Santa Marta, concedió⁶⁰ facultades extraordinarias al Alcalde mayor por un término de 6 meses para que se determine la estructura administrativa del distrito y las funciones de las diversas dependencias, de igual forma, modifique los estatutos y la organización administrativa de los establecimientos públicos y departamentos administrativos en desarrollo del acto legislativo 03 de 1989.

Por otra parte, por primera vez se realiza una organización político administrativa diferente a la que se venía asumiendo como municipio Santa Marta, es así como el H. Consejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico, haciendo uso de las atribuciones señaladas en el numeral 3º del artículo 197 de la Constitución política y el numeral 3º del artículo 92 del decreto ley 1333 de 1986, crean el acuerdo 021 de 1990, que establece la división territorial del Distrito en cinco (5) zonas, cada una bajo la dirección y administración de un alcalde menor. En tal sentido el artículo 2º del presente acuerdo manifiesta “Créanse las alcaldías menores del “Norte”, del “sur”, de “Mamatoco”, del “Rodadero” y de “Gaira”. Además se hace una distribución de funciones entre alcaldes menores y alcalde mayor, se delimita el territorio; se crean nuevos cargos dentro de la estructura gubernamental del Distrito y, se realizan delegaciones de funciones públicas hacia los alcaldes menores.

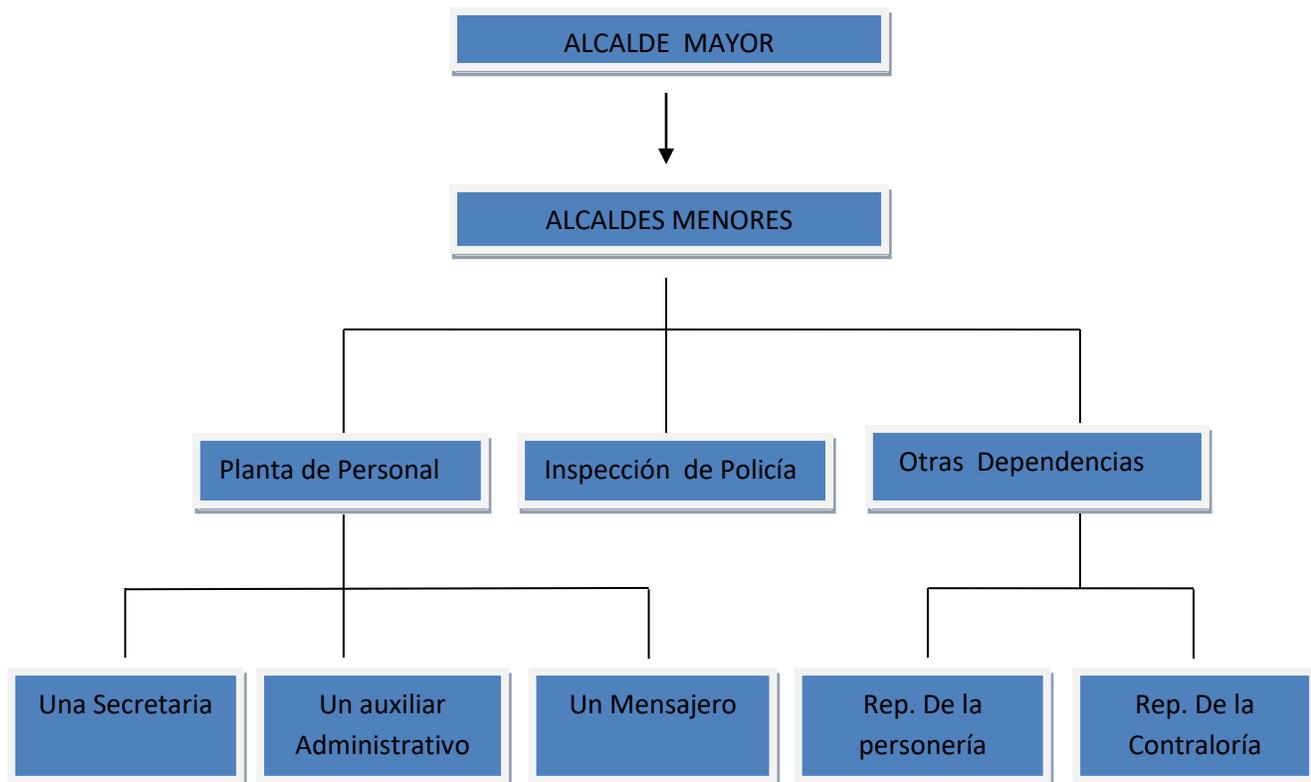
El alcalde menor era funcionario de Libre Nombramiento y remoción de la alcaldía mayor y como tal dependía directa y jerárquicamente del alcalde mayor y de su secretario de gobierno; el alcalde menor además de las atribuciones que por expresa delegación le hacía el alcalde mayor, ejercía las que le atribuían la constitución y la ley.

Para el efecto, se crean cinco alcaldías menores, que se denominaron e identificaron como: Alcaldía Menor del “Norte”; Alcaldía Menor del “Sur”; Alcaldía

⁶⁰ Ver Acuerdo 005 de 1990, proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta.

Menor de “Mamatoco”; Alcaldía Menor del “Rodadero ”;y, Alcaldía Menor de “Gaira”;

Esta nueva división, hacia necesaria una nueva estructura administrativa:



El Alcalde Mayor era el representante legal del Distrito de Santa Marta, asumía dicho cargo a través de la elección popular, tenía funciones indelegables en cuanto a representatividad Nacional e Internacional, además coordinaba toda la estructura local desde la secretaría de gobierno.

Los Alcaldes Menores eran los encargados de dirigir cada una de las Alcaldías Menores, se desempeñaban como agentes del gobierno y jefes de la administración en el área de su jurisdicción. En razón a ello, se encargaron fundamentalmente de la preservación del orden público y la coordinación eficiente de los servicios públicos. Para ser Alcalde Menor se requerían las mismas calidades exigidas por ley al alcalde Mayor, recibían remuneración igual a la que

le correspondía a los jefes de división de la administración central, además, de recibir la suma de 30.000 pesos por concepto de representación.

Su cargo era de libre nombramiento y remoción por parte del alcalde Mayor. En cuanto al ejercicio de sus funciones dependió directa y Jerárquicamente del Alcalde Distrital y de su secretario de gobierno. Por lo cual, le correspondía al Secretario de gobierno distrital, entre otras, la función de controlar, coordinar y supervigilar las actividades realizadas por los Alcaldes de cada zona territorial o Alcaldía Menor.

En relación a las atribuciones, se estipulo que las mismas, se ejercían mediante delegación. No obstante, con fundamento a lo plasmado en el acuerdo Distrital, dichas atribuciones se pueden dividir en Propias y Delegadas.

A) **Atribuciones propias** son aquellas que aparecen estipuladas en el acuerdo 021 de 1990, y que le otorgan la Facultad al acalde menor de colaborar en la preparación y ejecución de los planes de desarrollo Distritales; coordinación de los servicios públicos y la promoción cívica y social en su territorio.

B) **Atribuciones Delegadas**, establecidas en el artículo sexto del Acuerdo 021, y son :

1. La ejecución de Obras menores.
2. Concepción de licencias temporales a funcionarios.
3. La representación en juntas, comités y otras entidades.
4. Prestar a las JAL de las Comunas que funcionen en el área de su jurisdicción de que tratan los artículos 311 a 319 del decreto ley 1333 del ochenta y seis, la asistencia y colaboración requerida y asistir a sus deliberaciones en reemplazo del alcalde Mayor cuando este no pueda hacerlo.

5. Conceder permisos para la realización de espectáculos públicos realizados en su jurisdicción, teniendo en cuenta conceptos emitidos por las inspecciones de policía y las Juntas de Acción Comunal.
6. Dirigir proyectos y Obras específicas dentro de las alcaldías menores.

LAS INSPECCIONES DE POLICIA: en relación a las inspecciones de policía, las mismas quedaron adscritas a las alcaldías menores que funcionaran en las áreas territoriales en las que venían funcionando.

PLANTA DE PERSONAL: todas las alcaldías tenían una secretaria, un mensajero y un auxiliar administrativo para el desempeño de sus funciones.

COMITÉ ASESOR DE LAS ALCALDIAS MENORES: fueron órganos de consulta del alcalde menor, por tal razón, se crearon cinco comités en el Distrito, uno por cada alcaldía. Los comités se encargaban primordialmente de estudiar los problemas de la zona y proponer soluciones; rendir conceptos sobre las obras programadas por la alcaldía menor; colaborar al alcalde en la elaboración de anteproyectos de planes y programas que debían realizarse en la respectiva jurisdicción, entre otras.

JUNTAS DE LAS ALCALDIAS MENORES: fueron organismos asesores del alcalde mayor, encargadas establecer las políticas y prioridades de la acción administrativa de las alcaldías menores.

Estas juntas eran precedidas por el Alcalde Mayor; dos concejales del distrito; comandante de policía de la división del Magdalena; el contralor Distrital; el Personero Distrital; secretario de gobierno Distrital; el tesorero general del Distrito; y los cinco alcaldes menores. A demás, podían invitar a otros funcionarios, cuando los temas que se iban a tratar eran de su competencia.

PRESUPUESTO: en el presupuesto del distrito se incluían partidas presupuestales, para el presupuesto de inversión de las alcaldías menores. Además, destinar el 10% de los dineros que se perciben por recaudo de Industria y Comercio para atender los gastos de las obras a cargo de las alcaldías menores. Así mismo, en cada Alcaldía Menor existió una caja menor por valor de 100.000 pesos para el manejo de los fondos presupuestales.

Continuando con la exposición de las normas distritales sobre la materia bajo estudio, se encontró que mediante acuerdo⁶¹ se le concede al alcalde una prórroga de 6 meses más de acuerdo a lo estipulado en el acuerdo 005 de 1990 para determinar la estructura de la administración distrital y las funciones de las diversas dependencias.

Posteriormente, el concejo Distrital reglamentó⁶² la estructura y el funcionamiento de las juntas administradoras locales y otorgó las herramientas mínimas de funcionamiento para las mismas, al igual que hace recaer una obligación directa en cabeza del alcalde del distrito, la cual consiste en enviar parte del presupuesto distrital para el funcionamiento de las comunas y corregimientos; en otras palabras se le asigna partida presupuestas del 15% del presupuesto del distrito al funcionamiento de las juntas administradoras locales y se les consigna la obligación de entregarles una sede para su cabal funcionamiento.

Dentro de la gama de acuerdos analizados este reviste una vital importancia porque aunque se encuentra vigente nunca se ha puesto en funcionamiento, menoscabando la labor que pueden desempeñar los órganos que forman parte de las juntas administradoras locales.

⁶¹ Ver acuerdo 031 de 1990, proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta.

⁶² Ver Acuerdo 011 De 1995, proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta.

En el año 1996, nuevamente se le conceden⁶³ facultades al señor alcalde para la organización administrativa distrital.

Ahora bien, mediante el acuerdo No. 005 del 2000 POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTA MARTA “JATE MATUNA” 2000- 2009 se muestra la división política administrativa del Distrito de Santa Marta, precisándose que el objetivo fundamental de la división político-administrativa es el de fortalecer el desarrollo local en Santa Marta, afianzar los procesos de planificación participativa, generar equilibrios en la oferta institucional de bienes y servicios, coadyuvar a la consolidación de las actividades económicas, afianzar el sentido de pertenencia en las comunidades y delimitar geográficamente la injerencia de las organizaciones.

Según el acuerdo citado, los fundamentos de la configuración político-administrativa del Distrito son: El contexto constitucional que designa la conservación del régimen y carácter especial del Distrito de Santa Marta, la proyección de bienes y servicios, el sentido de pertenencia y la diversidad cultural propia del territorio samario. Por ello, para efectos político-administrativos, organizó el Distrito de Santa Marta en nueve (9) Comunas⁶⁴, cuatro (4) Corregimientos⁶⁵ y un Resguardo Indígena.

Además, de manera fulminante, se dispuso en el acuerdo citado que las comunas y corregimientos creados mediante ese acuerdo podrán asumir una nueva

⁶³ Ver acuerdo 007 de 1996 proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta.

⁶⁴ Comuna 1: MARIA EUGENIA – PANDO
 Comuna 2: CENTRO
 Comuna 3: PESCAITO
 Comuna 4: POLIDEPORTIVO - EL JARDIN
 Comuna 5: SANTAFE - BASTIDAS
 Comuna 6: MAMATOCO- 11 DE NOVIEMBRE
 Comuna 7: GAIRA - RODADERO
 Comuna 8: POZOS COLORADOS - DON JACA
 Comuna 9: PARQUE - BURECHE

⁶⁵ Corregimiento : BONDA
 Corregimiento : GUACHACA
 Corregimiento : MINCA
 Corregimiento : TAGANGA

denominación política cuando se reglamente el Distrito Turístico, Cultural e Histórico creado por la Constitución Política de 1991.

3.2. Las Localidades: Otra Década de Frustración.

En pro de aclarar el postulado general de esta Monografía y enfatizar en la necesidad de darle al Distrito de Santa Marta un trato igualitario al que reciben el resto de distritos especiales de este país, se ha recurrido a investigar que avances existen en el campo local sobre la materia en estudio.

En la actualidad existen unos estudios operativos por parte de planeación Distrital y unas mesas de trabajo con las organizaciones de base que pretenden dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente del régimen especial de Distrito.

Una vez la Corte Constitucional mediante sentencia C-538 de 2005, eliminó el impedimento sobre el tope de habitantes en los distritos para la creación de las localidades, quedaron las puertas abiertas para que el Distrito de Santa Marta hiciera su respectiva división en localidades conforme a la ley. El Dr. Germán Andrés Sánchez Arregoces, actor de la demanda que produjo la sentencia en mención, presentó ante el contencioso administrativo Acción de cumplimiento⁶⁶ con el fin de que se diera efectivo cumplimiento a la ley 768 de 2002; pero el distrito argumentó que si bien es cierto la sentencia C-538 declaró inexequible el artículo 4º de la ley 768 de 2002 el cual además de exigir un tope de habitantes estipulaba un tiempo de dos meses para la creación de las localidades, al ser declarado inexequible no existe limite en el tiempo, por lo tanto lo que para los distritos antes era un imperativo ahora se convirtió en una facultad potestativa o atribución, pero nunca en una imposición a cumplirse en un determinado tiempo, manifiesta además, que la no conformación de las localidades, no ha obedecido a un capricho de la administración, sino a situaciones de índole económica por

⁶⁶ Ref.: Acción de Cumplimiento; Actor Dr. Germán Sánchez Arregoces; Demandado: Distrito de Santa Marta; Radicación No. 0096/06. Tribunal Administrativo del Magdalena.

todos conocida (el distrito se encuentra en ley 550). Razones que fueron consideradas de suficiente peso para que el contencioso decidiera en favor de la administración distrital.

Al ver que el distrito había logrado lo suyo en la anterior acción de cumplimiento, el Dr. Germán Alberto Sánchez Arregoces, presentó nuevamente Acción de cumplimiento⁶⁷, por la no aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y 28⁶⁸ del Acuerdo 011 del 27 de Junio de 1995. Al respecto manifiesta en su defensa el distrito que si bien es cierto existe un acuerdo en el cual se establece incluir dentro del Presupuesto de Ingresos y gastos del Distrito un porcentaje del 15% para dar cumplimiento a los artículos arriba en mención, no se aportó prueba idónea a la administración Distrital dentro del término legal de la existencia de las JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, sus representantes, sedes de funcionamiento y demás elementos que permitieran incluir en el PROYECTO DE ACUERDO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL DISTRITO un capítulo en el PLAN DE INVERSIONES de cada vigencia, el cual se elabora conforme las normas que regulan la materia y con el lleno de requisitos por parte de los interesados en obtener inclusión de partidas porque estén legitimados para ello. Omisión esta que deja sin piso cualquier reclamación, toda vez que quien reclama un reconocimiento de un derecho debe a su vez demostrar el cumplimiento de los requisitos que legalmente corresponde.

Invocó también el Distrito que este pactó un acuerdo de reestructuración de pasivos en los términos de la ley 550 de 1999 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se incluyó una cláusula que prohíbe al distrito realizar

⁶⁷ Proceso.: Acción de Cumplimiento; Accionante: Dr. Germán Sánchez Arregoces; Accionado: Distrito de Santa Marta; Radicado No. 47-001-3331-004-2007-0315-001242. Juzgado Cuarto Administrativo de Santa Marta.

⁶⁸ Artículo 28: Determinar un porcentaje anual del plan de inversiones del presupuesto general del Distrito para satisfacer las necesidades de inversiones en las comunas y corregimientos de manera equitativa entre ellos el cual no será inferior al quince por ciento (15%) de dicho plan para el cumplimiento de las iniciativas en esta materia presentada por las juntas administradoras locales, su distribución se hará conforme a criterios análogos a los existentes para el situado fiscal y los ingresos corrientes de la Nación de acuerdo con la reglamentación que realice el Alcalde mayor con la secretaria de Hacienda Distrital de acuerdo con los recaudos de las respectivas comunas y corregimientos.

gastos por fuera de los estrictamente necesarios para su normal funcionamiento y además de que quedó sujeto a las condiciones, garantías y privilegios que le confiere la ley 550 de 1999; razón de peso para que resultara improcedente por iniciativa del señor alcalde comprometer esa vigencia y las siguientes, en la aplicación del acuerdo 011 de 1999. Además este acuerdo no fue impugnado ni demandado por las Juntas administradoras Locales ni ninguno de sus miembros, solicitando que en el escenario financiero en el cual se pactó el cumplimiento de las obligaciones del Distrito se incluyera la destinación de un porcentaje para financiar sus sedes o similares.

Concluye en su defensa el distrito además, que las disposiciones del acuerdo 011 de 1995 emanado del Concejo Distrital, actualmente son inaplicables conforme a las restricciones presupuestales a las que se sometió el Distrito al suscribir con sus acreedores el Acuerdo de reestructuración de pasivos en cumplimiento de la ley 550 de 1999 que a su vez obliga a dar cumplimiento a del artículo 12⁶⁹ de la ley 617 de 2000 en materia de gastos e inversiones. Además el acuerdo 011 de 1995, asigna competencias administrativas al Distrito, sin que esta competencia tenga fuente legal, por tanto tales funciones deben ser acometidas por la entidad territorial, siempre que las circunstancias históricas presupuestales se lo permitan, pero como es de conocimiento público, el Distrito de Santa Marta, está inmerso en un programa de saneamiento fiscal y financiero.

La decisión del contencioso sobre esta acción de cumplimiento también fue a favor de la administración distrital.

Las Juntas Administradoras locales también han estado realizando las gestiones correspondientes para que se dé aplicación al artículo 28 del acuerdo 011 de

⁶⁹ Artículo 12: "FACILIDADES A ENTIDADES TERRITORIALES: Cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, las rentas de destinación específica sobre las que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicaran para dichos programas quedando suspendida la destinación de los recursos, establecidos en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución política, la ley 60 de 1993 y las demás normas que modifiquen o adicionen , hasta tanto queden saneadas sus finanzas"

1999, sin que hasta la fecha se haya obtenido resultado alguno a favor de estas corporaciones. (Ver anexo 19).

En su lucha por lograr su cometido insiste nuevamente el Dr. Germán Sánchez Arregoces con otra Acción de Cumplimiento⁷⁰ en contra del distrito por negligencia, renuencia e incumplimiento del artículo 28 del acuerdo 011 de 1995. Y la defensa igual que en anteriores acciones aduce que el Distrito con el fin de corregir las deficiencias presentadas en materia de acreencias económicas, se sometió a la ley 550 de 1999, de manera que suscribió un Acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores, y que en la última modificación de ese acuerdo en la cláusula 27 se estableció para los gastos corrientes un orden de prioridades⁷¹ para los gastos de funcionamiento del mismo y como se puede ver la Inversión ocupa el último lugar, lo que quiere decir que no obstante ser importante existen otros gastos que se encuentran en un orden superior de prioridades y del cual no puede el distrito incumplirlos por cuanto estaría por fuera de los parámetros señalados en la ley y en el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado con sus acreedores.

Una vez más, decide el contencioso administrativo a favor de la Administración distrital.

Ante el transcurrir del tiempo sin solución alguna sobre la creación de las localidades, los ediles del Distrito de Santa, en petición radicada el 9 de marzo de 2008, solicitaron al Alcalde distrital que presentara el acuerdo de Creación de las Localidades ante el Concejo Distrital, y se realizara así mismo el trámite pertinente para su adopción. Como titular de la competencia consagrada en la carta política en el artículo 322 inciso 3, y artículos ss., en concordancia con el mandato de la ley 768 de 2002, art. 2 y 3. Sin embargo al no obtener respuesta alguna el 24 de

⁷⁰ Proceso.: Acción de Cumplimiento; Accionante: Dr. Germán Sánchez Arregoces; Accionado: Distrito de Santa Marta; Radicado No. 2010-0862.

⁷¹ 1. Mesadas Pensionales; 2. Servicios Personales; 3. Transferencias de Nomina; 4. Gastos generales; 5. Otras Transferencias; 6. Intereses de deuda crédito de saneamiento fiscal; 7. Amortizaciones de deuda 8. Crédito de saneamiento fiscal; 9. Financiación del déficit de vigencias anteriores; 10. Inversión.

abril de 2008⁷², nuevamente ratificaron la petición anterior y solicitaron al señor Alcalde del distrito de Santa Marta, la Inclusión de los costos de las Localidades en la modificación del acuerdo de reestructuración de pasivos⁷³.

⁷² Ver Anexo 1

⁷³ La petición en concreto, fue del siguiente tenor: “Que la ciudad se encuentra en un proceso de modificación del acuerdo de pasivos (ley 550), los ediles de Santa marta, solicitamos respetuosamente a usted que se incluyan los costos que genera la descentralización administrativa prevista en el artículo tercero de la ley 768 de 2002 y fundamentada claramente para el Distrito en la sentencia C-538 de 2005. Pues manifestamos nuestra inconformidad de que se mantenga a Santa Marta en un estado atávico en su condición de “Distrito”, pues ¿Qué es un distrito sin localidades? Y ¿Qué son las localidades sin un fondo de desarrollo local?, válgame decir un Municipio con nombre de Distrito”. Entendiendo que Santa Marta se encuentra en un agil proceso de pago y tiene un ahorro considerable que le permite iniciar el proceso de descentralización administrativa y presupuestal establecida en mandatos constitucionales y legales, solicitamos se incluyan prontamente las nuevas estructuras administrativas, y las asignaciones a que haya lugar, en los presupuestos plurianuales que deben acompañar el Plan de desarrollo Distrital, documentos que soportaran la inversión y el gasto publico distrital en los cuatro (4) años de su administración. Igualmente con la omisión a aprobar este acuerdo se conculcara el derecho que quiso preservar la Corte Constitucional al declarar la Inexequibilidad del artículo 4 de la ley 768 de 2002, con la sentencia C-538 de 2005, al eliminar los obstáculos que impedían gravemente al Distrito de Santa Marta ejercer la facultad constitucional de dividir al distrito para la mejor gestión publica y acercar a las comunidades a la administración mediante las localidades, sentencia en la que menciono que la única restricción presupuestal a tal facultad debe ser la consideración estricta de la “Relación entre los ingresos disponibles y los gastos que generan las localidades a crear”. De igual manera dejaron claro que la condición del distrito de estar en ley 550, o reestructuración de pasivos, no le permiten negaciones a este mandato constitucional y legal, porque en iguales condiciones estaba el distrito de Barranquilla y fueron autorizados por el Ministerio de Hacienda para crear sus localidades. Terminan su petición manifestando que la no aprobación de este proyecto con su correspondiente estructura no es sino proseguir con la anterior obtención de los beneficios presupuestales derivados de la condición de Distrito, evitando las obligaciones correlativas de acercar la administración a la ciudadanía a través de administraciones locales, y haciendo inocuos los ejercicios masivos de participación política para la elección de las juntas administradoras locales, que no se pueden concretar por la inexistencia de las localidades”

En oficio de fecha 9 de mayo de 2008 con radicado No. 1115⁷⁴, la Secretaría de Planeación Distrital de Santa Marta, por petición de los Ediles de Santa Marta, sobre la creación de las localidades en el distrito de Santa Marta, respondió concretamente que *“... Como es bien sabido por ustedes durante la elaboración del Anteproyecto del Plan de Desarrollo Distrital, teniendo en cuenta lo estipulado por la Ley 768 de 2002, respecto a la creación de las localidades en el territorio del distrito de santa Marta y conociendo sus bondades, se incluyó en el eje estratégico No. 4-Santa Marta Admirable- Gestión Institucional, Fiscal, y del Ordenamiento territorial lo relacionado a este tema, contando con el apoyo de la academia, para su delimitación, operación y diseño de esquemas de transición en su puesta en marcha, teniendo en cuenta las restricciones que plantea la ley 550, distinto a que otros distritos de la costa hayan sido autorizados por el Ministerio de Hacienda, tal como ustedes lo mencionan en su oficio. En sus objetivos entre otros contempla: “Consolidar la gestión Jurídica, y administrativa del Distrito”. A si mismo, se tiene como proyectos de este eje, entre otros, “estudio de Factibilidad y conveniencia sobre Creación de Localidades”; como meta “Adelantar análisis técnico y operativo, mesas de trabajo, concertación, formulación, proceso de transición”; en el indicador básico “La ley 768 de Distritos” y en el del final “estudio realizado y establecimiento de proceso para la creación de localidades”.*

En respuesta al oficio 1115, los Ediles manifestaron su desacuerdo en oficio Radicado el 20 de mayo de 2008⁷⁵, y al respecto señalaron que con esta respuesta lo que pretende la administración en su petición de creación de las localidades es “HACER UN ESTUDIO”, en este periodo de gobierno, por lo tanto tendrán que esperar 4 años más sin que se puedan crear las localidades, mostrando una vez más la administración distrital que su discurso sobre la participación ciudadana no era real, sino meramente retórica, y que con salidas como estas los ediles terminaron siendo víctimas de las prácticas políticas tradicionales. Terminan solicitándole al distrito reconsiderar su decisión para que la creación de localidades no termine en estudios sino en hechos concretos

⁷⁴ Ver anexo 2

⁷⁵ Ver anexo 3

dando aplicabilidad a lo que establece la constitución y la ley y de esta manera no pierdan los ediles la esperanza en una forma nueva de hacer política.

Mediante Acta 054 del 23 de mayo de 2008⁷⁶, fecha en que se analizaba por el concejo distrital el Plan de desarrollo, presento una ponencia en representación de los ediles, la edilisa Dalida Gamarra, en la que le solicitaron a la administración distrital la modificación del proyecto “Análisis y estudio sobre la creación de localidades” establecido en el eje No. 4 del plan de desarrollo, por “Creación de Localidades en el Distrito de Santa Marta”; explicando la situación en la que se encuentran las comunas en el distrito, la inaplicación del artículo 28 del acuerdo 011 de 1995, en el que se establece “... *se determine un porcentaje anual de inversiones dentro del presupuesto general del distrito*”, expresando además la obligación legal y constitucional de organizar la división político administrativa del distrito en localidades.

En oficio fechado 20 de junio de 2008⁷⁷, los ediles en representación de la edil Dalida Paola Gamarra Quinto, Aprovechando un seminario taller de Gestión Publica y responsabilidad de los funcionarios departamentales y Municipales, presentaron petición a la procuraduría General de la Nación en los siguientes términos “¿Que acompañamiento podemos recibir de la procuraduría encargada de la gestión publica, para que en la ciudad de Santa Marta, se de aplicación de la ley 768 de 2002, y sentencia C-538 de 2005, sobre la creación de localidades, ya que es la estructura Administrativa que nos corresponde como Distrito?”.

En julio 24 de 2008, con radicado No. 148552/08⁷⁸, la Procuraduría, envió oficio con la petición antes expuesta al alcalde del Distrito de Santa Marta solicitándole información al respecto y a la Edil Dalida Gamarra, el 28 de julio⁷⁹, también respondió con el mismo radicado, informándole que esta entidad se encargaría de atender las labores de control y gestión asignadas a esa procuraduría para la

⁷⁶ Ver Anexo 4

⁷⁷ Ver Anexo 5

⁷⁸ Ver Anexo 6

⁷⁹ Ver Anexo 7

vigilancia preventiva de la función pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 del decreto 262 del 2000.

La procuraduría Delegada en oficio de fecha 20 de octubre de 2008⁸⁰, hizo allegar a la Edil Dalida Gamarra, respuesta enviada a este ente por la alcaldía distrital en representación de la Dra. Zully David Hoyos- Secretaria de planeación Distrital (fecha 15 de agosto de 2008 Rad. 2989⁸¹) y al respecto manifestó lo siguiente:

“1. En la actualidad el distrito de Santa Marta, se encuentra dividido en 9 comunas, 4 corregimientos y un resguardo Indígena.

2. El señor Alcalde Distrital Dr. Juan Pablo Díaz granados Pinedo en el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011 “Prosperidad Colectiva de Ciudad”, en su título VII: Disposiciones finales, artículo 85. Localidades. El Distrito de Santa Marta establecerá el funcionamiento de las Localidades al tenor de lo Expuesto en la ley 768 de 2002, para lo cual convocara e instalara las mesas de trabajo que permitan la concertación e implementación de dichas localidades.

En ese mismo sentido adoptara las disposiciones reglamentarias correspondientes en el marco de la revisión del plan de ordenamiento territorial del Distrito que se presentara para la aprobación del Concejo Distrital. Para estos efectos el Distrito observara lo dispuesto en el acuerdo de reestructuración de pasivos.

Se han iniciado las primeras reuniones por parte de la secretaría de planeación Distrital con la mayoría de los líderes de las diferentes comunas y barrios, para ir concertando las acciones a seguir.”

Como respuesta al proceso de creación de las localidades basado en estudios, se creó el GBCL (Grupo base de conformación de localidades) representado por ediles, líderes comunales, la administración y todo aquel que quisiera hacer parte

⁸⁰ Ver Anexo 8

⁸¹ Ver Anexo 9

del mismo⁸². Este grupo de trabajo comenzó estudios desde el 5 de junio de 2008 y sucesivamente se programaron reuniones con el fin de concretar el estudio técnico factible sobre la creación de las localidades en el Distrito de Santa Marta.

Para realizar y concretar estos estudios se hicieron dos Jornadas de creación de Localidades, en la Primera Jornada⁸³ llevada a cabo el 26 de agosto de 2008, se constituyeron varias mesas con el fin de tratar temáticas diferentes alusivas con la creación de las localidades en el Distrito de Santa Marta, siendo así como se conformaron 5 mesas de trabajo⁸⁴ y en cada mesa se desarrollo un tema asignado a través de una matriz DOFA⁸⁵.

Se presento un orden del día donde quedaron estipuladas nuevas fechas para exponer lo acordado y las propuestas de las diferentes comunas. Conforme a visitas hechas por órganos del grupo base al Distrito de Cartagena se analizaron la creación de las localidades en dicho distrito para tomarlo como referencia y tener en cuenta las problemáticas presentadas y de esta manera evitar al máximo incurrir en los mismos errores. Quedaron además plasmadas propuestas de cómo podrían quedar conformadas las localidades en el Distrito de Santa Marta, de la Comuna 1, Comuna 2, Comuna 5 y propuesta rural de Bonda, todas estas proposiciones se basaron en que el Distrito de Santa Marta, debería conformarse por tres (3) localidades (estas propuestas se encuentran en el anexo No. 20).

En la segunda jornada⁸⁶ de creación de las Localidades, realizada en Octubre 1 de 2008, se trata concretamente cómo se va a realizar el proceso en el interior de la administración, y que alcance y dimensiones tendrá hacia la descentralización, siendo así como se trajo desde la ciudad de Cartagena al Dr. José Raimundo

⁸² Dra. Zully David Hoyos y Dr. Jairo Amor por la Administración; Un grupo de ediles y comunales entre los que se encuentran Juan José Caballero Miranda, Wilson del Toro (Adsojal); Sonia Gómez de Ruiz (Asocomunal), Dra. María Catalina Parra Osorio-Personera Distrital, entre otros.

⁸³ Ver anexo No. 20

⁸⁴ Mesa 1: Tema Localidades-Ciudad ¿Cual es la visión de las localidades en la ciudad?; Mesa 2: Tema: Relación JAL vs. JAC ¿Cómo es la relación de las JAL con las JAC?; Mesa 3: Tema: Ediles en la Comunidad ¿Cómo es la visión de los ediles en la ciudad?; Mesa 4: Tema: ciudadano vs. Ediles ¿Cómo es la relación entre los ciudadanos corrientes y los ediles?

⁸⁵ Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas.

⁸⁶ Ver Anexo No.20.

Ricaurte Gómez, Alcalde de la Localidad Histórica y del Caribe, Cartagena de Indias; quien expuso como vivieron ellos ese proceso y que impacto en la política social causó, al igual que como ha sido el proceso de acople, entre Alcaldía Mayor y Alcaldía Local.; entre otros. Finalmente se concretaron fechas para posteriores ejercicios en las áreas rurales.

A comienzos del 2009 se restablecieron las reuniones del grupo GBCL, para hacer seguimiento a las labores y actividades encomendadas a realizar por los diferentes actores participantes, por consiguiente en abril 21 de 2009 (Rad. 847)⁸⁷ se citan nuevamente por la secretaria de planeación distrital a estos actores a una reunión en el salón amarillo para el día 29 de abril con el fin de presentar las actividades desarrolladas hasta la fecha, informar sobre los avances del proceso, dinamizar la socialización y participación y así involucrar los estamentos comunitarios del distrito que están comprometidos con el desarrollo de la ciudad. Reunión que solo quedo en informes.

El 28 de agosto de 2009⁸⁸, la asociación distrital de juntas administradoras locales ADSOJAL, envió oficio a la Secretaria de Planeación Distrital de Santa Marta, solicitando se les suministrara toda la información que reposara en sus archivos sobre el proyecto de creación de las localidades, para buscar alternativas conjuntas con ingredientes y estrategias que permitieran un desarrollo acelerado de este proceso.

Como consecuencia de las constantes dilataciones para concretar las reuniones del grupo GBCL, la asociación distrital de juntas administradoras locales ADSOJAL, envió oficio al Ministro del Interior y de Justicia, con copia a la Viceministra del Interior Dra. Viviana Manrique, fechado octubre 19 de 2009⁸⁹, invocando violación del derecho a la igualdad, autonomía y normativas; en este documento se hace un recuento a grosso modo de las peticiones mencionadas en acápite anteriores y las respuestas emitidas por la administración distrital,

⁸⁷ Ver anexo 10

⁸⁸ Ver anexo 11

⁸⁹ Ver anexo 12

solicitándole al Ministerio en calidad de garante de la democracia y de la participación ciudadana en el territorio Nacional, le requiera al señor alcalde la presentación del proyecto de creación de localidades y que en el mismo se establezca el régimen de transición en el que se encontraran inmersos los ediles elegidos para el periodo 2008-2011 que se encuentren posesionados, así mismo solicitan que en el régimen de transición propuesto se establezcan las herramientas logísticas de funcionamiento de la corporación y el régimen jurídico que sustenten las resoluciones emitidas por este cuerpo colegiado y que se viabilice con requerimientos precisos la disponibilidad presupuestal para la creación de las localidades, y de esta manera no se tome la ley 550 como un obstáculo que empañe o retrase la creación de las mismas.

Consecuente con los acápites anteriores el 4 de noviembre de 2009⁹⁰, el coordinador del GBCL, Edil Juan José Caballero Miranda, solicitó al señor alcalde Distrital de Santa Marta, a la secretaria de Planeación y al Secretario de Gobierno Dr. Cesar Miguel Riascos Noguera, mas compromiso con el proyecto de Creación de Localidades, ya que las reuniones para el desarrollo de este proyecto cada vez se tornaban mas intermitentes y en el transcurso del año 2009, hasta la fecha de la petición no se había consolidado una reunión comprometida de la administración con los actores del proceso, para manifestarles la intención de la administración y su respectivo compromiso de dejar hechas las localidades en este periodo de gobierno, cumpliendo así con el anhelo de una ciudad como todos los samarios la quieren.

En vista de que no obtenían respuesta de la administración sobre la continuidad de los procesos establecidos para la creación de las localidades, la asociación distrital de juntas administradoras locales ADSOJAL, envió el mismo oficio que había remitido al Ministro del Interior y de Justicia, esta vez al Vicepresidente de la República Dr. Francisco Santos, el 10 de diciembre de 2009⁹¹; pero esta petición fue contestada según Rad. OFI09-00134167 / AUV 20000, de fecha 28 de

⁹⁰ Ver anexo 13

⁹¹ Ver anexo 14

diciembre del mismo año⁹², por la asesora Dra. Alicia Salazar Vieira en los siguientes términos: “de conformidad con su comunicado de la referencia, me permito informarle que por instrucciones del señor Vicepresidente de la República Dr. Francisco Santos Calderón, y por razones de competencia la misma fue remitida al Alcalde de Santa Marta, solicitándole copia a este despacho de su respectiva respuesta.

En Mayo 13 de 2010, la asociación distrital de juntas administradoras locales ADSOJAL⁹³, envió oficio a la Secretaria de Planeación Distrital, solicitándole se dé respuesta al oficio de fecha 28 de agosto de 2009, sin desconocer que en abril de 2009 habían recibido meramente un informe, aprovechan además el espacio para recordarle que desde el mes de octubre de 2008, no se han retomado en concreto las reuniones con esa secretaría para tratar el tema de las localidades.

Una vez más un grupo de ediles representados por ASOEDILSAM⁹⁴, el 26 de enero de 2010 solicitó concepto de la situación del Distrito de Santa Marta, a la Dra. Sandra Patricia Devia Ruiz, Directora de Gobernabilidad Territorial⁹⁵, dando respuesta el 2 de junio del mismo año según radicado No. OFI10-17881-CDF-0241⁹⁶; quien después de un largo análisis normativo concluye: “La constitución política en su artículo 328 y la ley 768 de 2002 tienen claramente contemplada la situación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y no existe vacío jurídico alguno. En cuanto a lo que tienen que ver con la creación de las localidades en el distrito y su puesta en funcionamiento, **es una decisión de la administración del distrito**⁹⁷, que debe de estar enmarcada en el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales y debe de estar ajustado a su realidad presupuestal.

⁹² Ver Anexo 15

⁹³ Ver anexo 16

⁹⁴ Asociación Distrital de ediles de Santa Marta

⁹⁵ Ver Anexo 17

⁹⁶ Ver Anexo 18

⁹⁷ Negrilla y subrayado fuera del texto original

Independientemente de las constantes peticiones en pro de seguir en el proceso de la creación de las localidades en el distrito de Santa Marta, estas corporaciones han insistido permanentemente en que la administración distrital los capacite prestándoles asesorías para diseñar planes locales de desarrollo, y priorizar sus necesidades, así como sus planes y políticas en concordancia y sujeción a lo dispuesto en el plan general de desarrollo en nuestro territorio y el mejoramiento socioeconómico de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.

Son innumerables los intentos por parte de particulares y de los diferentes actores sociales en pro de la creación de las localidades en el Distrito de Santa Marta, pues independientemente de la inviabilidad presupuestal que manifiesta siempre el distrito por encontrarse en reestructuración de pasivos, también es cierto que cuando se quiere se puede, la prueba está que el Distrito de Barranquilla⁹⁸ también se encontraba bajo los efectos de la ley 550 y realizó su división político administrativa conforme a la constitución y a la ley; pero definitivamente en el distrito de Santa Marta la falta de voluntad política, aprovechando la inexistencia de la norma concreta y los vacíos de la misma, no ha permitido la creación de las localidades, ya que se alude en gran parte a la omisión de la administración o a la falta de voluntad del alcalde distrital de entablar acciones y destinar recursos para que en el distrito de Santa Marta se pueda dar inicio al proceso de descentralización de la ciudad.

De ahí que se ha perdido una década más en detrimento de la organización político administrativa que le corresponde a Santa Marta, por lo cual, ésta, en pleno siglo XXI, a pesar de haber pasado por dos décadas con la denominación de Distrito, aún se encuentra bajo la forma propia de una organización municipal.

⁹⁸ En el convenio de reestructuración de pasivos firmado en septiembre de 2001, con los bancos y entidades financieras, el Ministerio de Hacienda y crédito público y la dirección de apoyo fiscal al Ministerio de Hacienda y el señor Alcalde Distrital Dr. Humberto Caiaffas Rivas, se pactó un articulado denominado "*Disposición de excedentes*" en donde primaba la distribución de esos excedentes para el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y del 100% restante el 60% para programas de inversión de el Distrito y el 40% restante para pago a prorrata de las deudas del Distrito y el empréstito otorgado por las Entidades Financieras.

CAPITULO IV

MARCO INSTITUCIONAL PARA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO DE SANTA MARTA

4. EL CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS

Repensar o reordenar el territorio del Distrito de Santa Marta implica transformar paradigmas geográficos, histórico-culturales, sociales, económicos, institucionales y normativos (derogar acuerdo 011 de 1995 por un nuevo Acuerdo), e incluso políticos. Pero lo más importante es reconocer que el actual modelo de organización política administrativa del distrito fundamentado en la Constitución de 1886 y la Ley 136 de 1994 es inadecuado e incoherente con la actual categoría de entidad territorial de Santa Marta.

Con la Constitución de 1991 se determinó los criterios constitucionales para su readecuación conforme al régimen especial de Bogotá; sin embargo el modelo no se ha aplicado. Los Congresistas al desarrollar el precepto constitucional eran conscientes del mandato de modificar la organización política administrativa, pero no hubo acuerdo sobre la aplicabilidad a todos los distritos, dejando por fuera de manera caprichosa al Distrito de Santa Marta.

Los Distritos de Barranquilla y Cartagena Han avanzado en la modernización de su democracia local durante 8 años, al cabo de los cuales han desarrollado una experiencia importante. Sin embargo, es necesario crear una nueva visión, un nuevo modelo de organización y gestión administrativa, teniendo en cuenta los avances de la descentralización y la integración regional y es allí donde la participación ciudadana es relevante en función de la atención de los servicios y problemas de carácter comunitarios y sociales, la promoción del desarrollo local

para lo cual resulta de interés reconocer las capacidades de los sectores comunitarios, sociales y ciudadanos, para que, a partir de lo local y en armonía con lo distrital, se organicen y pongan en funcionamiento las localidades.

De modo que el reto de una reflexión como esta es pensar en los elementos de un esquema que sustituya lo que ha funcionado mal. En este contexto, parece oportuno realizar un paralelo con los principales elementos que caracterizan a la organización administrativa actual, es decir, el distrito dividido territorialmente en comuna y corregimientos y los aspectos que se deberían tener en cuenta para un cambio cualitativo en la manera de organizar el Distrito territorialmente en localidades para su mejor aprovechamiento como se expresa en el cuadro siguiente:

ELEMENTOS PARA LA ADOPCION DE UN ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

ACTUALES	FUTUROS
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de cultura ciudadana y sentido de pertenencia - Interés privado - Egoísmo - Estatismo - Homogéneo - No hay visión de comunidad - Ausencia de planificación comunitaria - Inexistencia de presupuesto comunitario - Gestión comunitaria dispersa - Bajo índice de formación - Baja institucionalidad y administración - Falta de identidad y liderazgo - Sin incentivos para la asociatividad y el comunitarismo - Carencia de espacios de participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación ciudadana y arraigo - Interés público - Solidaridad - Dinamismo - Heterogéneo - Visión comunitaria - Planificación comunitaria - Presupuesto comunitario - Concentración de intereses y necesidades - Actores sociales altamente cualificados - Alta institucionalidad y administración - Sentido de pertenencia y liderazgo fuerte - Fuerte voluntad de asociación - Democracia participativa activa - Competencias negociadas

- Competencias ignoradas	
--------------------------	--

Adicionalmente, lo anterior, debe enmarcarse en un nuevo concepto de localidades, como política de división territorial del distrito que exige partir del reconocimiento del tratamiento diferenciado a realidades diversas al interior de las propias localidades particularizando medidas en cuanto a sus características geográficas, culturales, sociales y económicas, entre otras. Sin embargo, lo más importante es afrontar la pregunta de ¿Qué es lo que queremos descentralizar mediante la creación de las localidades?

Al respecto, las sugerencias que queremos compartir son las siguientes:

4.1. A Nivel de Organización

Con relación a las comunas y corregimientos que tienen su organización básica señalada y regulada en la Constitución y la ley, el problema de las localidades es que la Carta ha diferido totalmente a la ley disponer lo conveniente para su organización, con la única limitación de las formalidades señaladas en el artículo 322 aplicable al distrito de Santa Marta, ellas son: el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios públicos, atribuciones que corresponden al distrito.

Así, la ley 768 de 2002, respecto de la organización y funcionamiento solo hizo una breve referencia a los alcaldes locales razón por la cual se debe tener en cuenta las disposiciones vigente para el Distrito Capital conforme lo afirma la Corte Constitucional al estudiar el régimen jurídico previsto para Santa Marta (Acto Legislativo 03 de 1989) en el que "...destaca la prevalencia de las disposiciones de carácter especial, y solo en defecto de ellas, avala la aplicación de la normatividad dispuesta para el Distrito Capital, y en lo no regulado por ésta, el de las preceptivas legales aplicables a los municipios"⁹⁹.

⁹⁹ Sentencia C-646 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

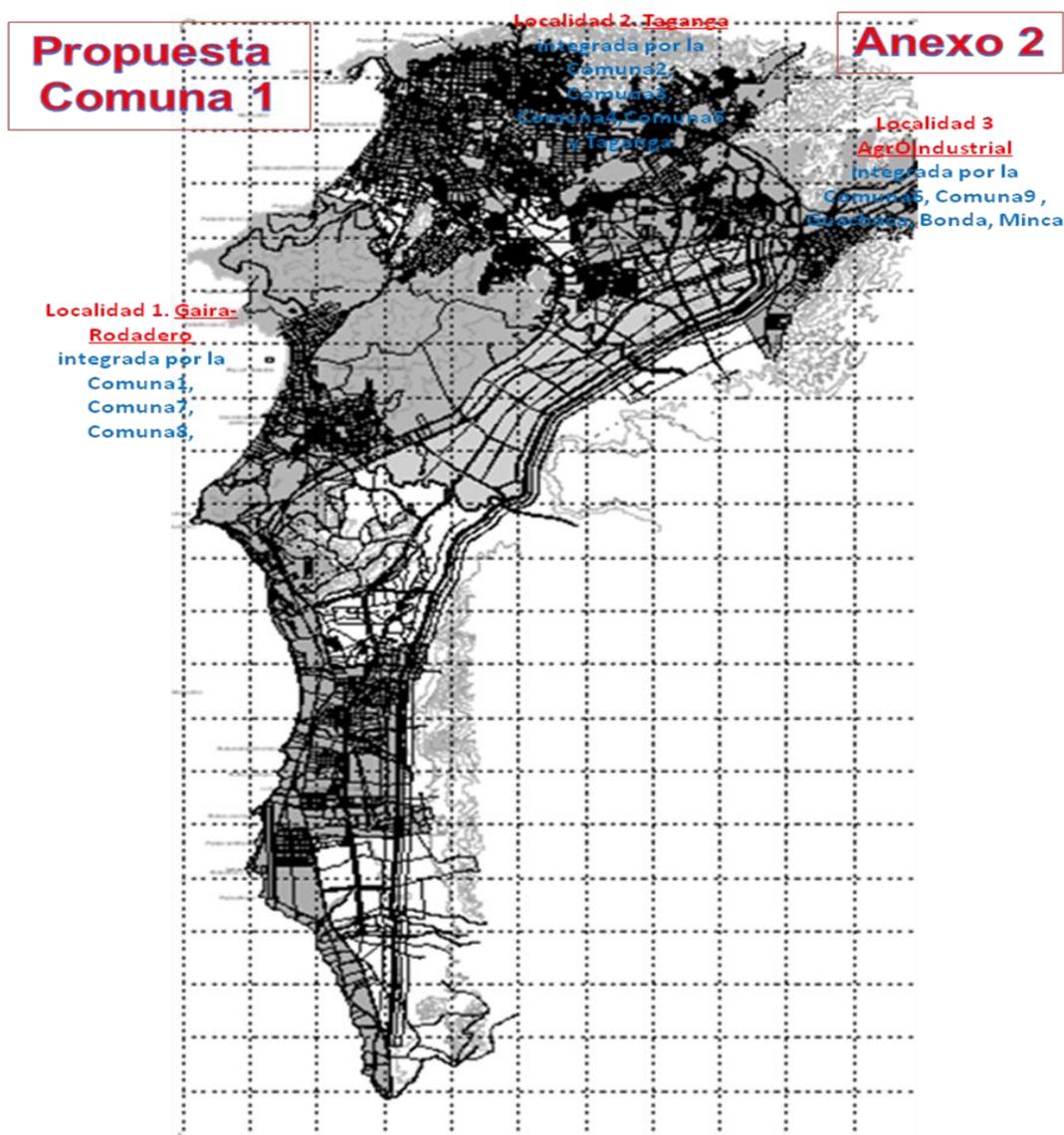
En cuanto al número de divisiones administrativas consideramos que el Distrito de Santa Marta, debería tener localidades conformadas por unos 100.000 habitantes aproximadamente sin descartar áreas particulares o específicas por su homogeneidad cultural o económica con población inferior. Al respecto, es pertinente citar lo manifestado por la Corte Constitucional:

“(…) de otro lado, 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”. (SC-538 de 2005)

Si bien es cierto que en desarrollo de la cláusula general de competencia (ley 768 de 2002), corresponde al señor alcalde, establecer los parámetros y elaborar los documentos técnicos para colocar en marcha el proceso de creación de las localidades; también lo es que, en el presente documento se pueden precisar elementos básicos que permitan a la primera autoridad del Distrito, Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta organizar su territorio. O En su defecto, elementos que le permitan a la comunidad ejercer los mecanismos de participación que en el contexto de la democracia participativa le fueron otorgados en la constitución política de 1991.

➤ **Determinación de límites: Número y Tamaño.**

El soporte físico-territorial de las localidades, se encuentra íntimamente relacionado con las herramientas de planeación: plan de ordenamiento territorial-POT-, Plan de desarrollo –PD-, plan de inversión –PI- y Presupuesto Distrital, que determinan el marco de acción de la administración. Bajo este esquema, es necesario precisar que las condiciones socio-económicas del Distrito solo permiten hablar de la creación de 3 localidades¹⁰⁰, cuya división podrá ser:



¹⁰⁰ Propuesta presentada en las Jornadas de Creación de las Localidades, por la Edil Dalida Gamarra y su grupo de la Comuna Uno; quien es una de las partes en esta investigación.

- Localidad Turística: se encuentra integrada por la comuna 1, la comuna 7 y la comuna 8.
- Localidad histórico-cultural: integrada por las comunas 2, comuna 3, Comuna 4, comuna 5 y Taganga.
- Localidad Agroindustrial: integrada por la comuna 6, comuna 9, corregimiento de Guachaca, corregimiento de Bonda y Minca.

Cada localidad debe estar representada por un alcalde menor, nombrado por el Alcalde del Distrito, de terna enviada por los ediles de la respectiva localidad.

4.2 En el ámbito funcional

No se encuentra sino una referencia constitucional relativa a la órbita de competencia de las localidades como nuevas divisiones administrativas territorialmente, y la expresión es la de que su finalidad debe ser “la gestión de los asuntos propios de su territorio”

Sobre el particular se pueden hacer dos observaciones; la primera, que este tema de las funciones o competencias es la pieza clave para diseñar todo el esquema de descentralización entendida como transferencia de poder. Desde este punto de vista se propone un esquema de competencias que cubra los siguientes componentes generales:

- El control de cumplimiento a normas y la organización de asuntos de convivencia
- Administración y
- Prestación de servicios locales

En segundo lugar, para establecer la magnitud de la competencia funcional de las localidades, es necesario otorgar su sentido y alcance a la expresión “administración”. Considerada como la acción de cuidar, gobernar, atender los intereses públicos fundamentada en la existencia de un alcaldía local como

gestora del desarrollo y autoridad de policía efectiva y una institucionalidad local con capacidades técnicas, administrativas y financieras.

En conclusión, las localidades deben tener un radio de acción que trascienda la actividad de “labor cívica” endilgada a las actuales JAL en las comunas y corregimientos, y que incluya de manera general todas las acciones y decisiones requeridas para el manejo de los intereses públicos locales en su jurisdicción.

4.3 Límites en materia de competencia.

No obstante lo expuesto anteriormente, no significa que la competencia de las localidades sea absoluta e ilimitada en todos sus órdenes. Como entidad descentralizada, que se ubica entre la estructura distrital, ha de respetarse el ámbito constitucional de competencia del distrito.

En ese sentido, puede decirse, que las localidades, no pueden invadir la esfera de competencia señalada de manera exclusiva a los distritos en el artículo 322 de la Carta, lo que permite que las funciones no alusivas a ellos y que la ley les ha atribuido, pueden cambiar de redacción y situarse en las localidades.

Se debe ser claro en la asignación de competencias a las localidades, ya que de lo contrario dificultaría el cumplimiento de objetivos de manera eficiente, y asumiría fundamentalmente un papel complementario y no principal, pues la asignación de una facultad general para distribuir los recursos entre diferentes competencias tiene la ventaja de respetar prioridades locales y garantizar de este modo una mejor adecuación a las necesidades de cada localidad. Sin embargo, si el propósito es alcanzar objetivos de desarrollo, esta facultad puede convertirse en un obstáculo para los objetivos de eficiencia y eficacia.

4.4 Las localidades y la función de planeación

Para hacer una ubicación dentro del sentido y alcance que aquí se ha dado a la expresión “administración”, queda comprendida la capacidad que se le puede otorgar a las localidades para que dicten normas sobre planeación en el territorio de los barrios que las conforma. La planeación en el ámbito local, obviamente, debe ejecutarse dentro de los parámetros de la planeación distrital, la cual será potenciada con el ejercicio ciudadano de la planeación participativa que permita superar la participación por momentos a la participación por procesos.

Esta participación debe entenderse como un derecho fundamental de los asociados en una comunidad. De esta manera ha sido entendido en nuestro país y encuentra un reconocimiento expreso en nuestra Carta Magna¹⁰¹.

Tomás Alberich ha sostenido, que la participación “persigue hacer que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar en medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos (superando ser meros objetos sociales).”¹⁰²

La participación es también control, inspección y vigilancia; rendición de cuentas, es un proceso permanente de reafirmación de los derechos y reivindicaciones de la ciudadanía. Y es precisamente el medio que permite concretar ese poder en el nivel local. Es preciso que el proceso participativo se profundice en la ciudad, con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas expresen clara, oportuna y directamente sus necesidades frente a las instancias del poder del gobierno. A si mismo dicha participación debe organizarse con el objetivo de que las mismas sean visibilizadas y logren obtener respuestas acertadas de parte de las instancias del gobierno en beneficio de las necesidades de la comunidad participante.

¹⁰¹ El principio democrático se desprende del reconocimiento hecho en el preámbulo de la constitución, artículo 1º y la participación como derecho fundamental en el artículo 40.

¹⁰² ALBERICH, Tomás. Participación Ciudadana. En www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index/html.

Así mismo debe existir un Fondo de desarrollo Local, en donde se encontraran los recursos con destino a las inversiones previamente programadas y delimitadas a las finalidades de gasto de las localidades, en el marco de los programas y proyectos de Inversión del Plan de desarrollo. Estos recursos deben cumplir con los objetivos Distritales sin desconocer obviamente la autonomía que ostentan las localidades para decidir a qué sectores destinar los respectivos recursos.

4.5. Las localidades y su relación con el Distrito

Las localidades son una figura nueva en la estructura administrativa del país, parten de un proceso de descentralización como un concepto de administración que aparte de la funcionalidad, la eficiencia en la prestación de servicios comunitarios, tiene que reflejar la democratización del poder público, garantizando la participación ciudadana, no solo por la vía de la redistribución de competencias y recursos, sino también por la presencia de la sociedad en las instancias rectoras y gestoras de las políticas públicas.

Las localidades que la constituyente de 1991 decidió crear para que le permitieran a las comunidades expresarse institucionalmente y contribuir en forma decisiva a la solución de sus problemas y necesidades particulares; sirven de marco territorial para que el Distrito cumpla las funciones, preste los servicios y construya las obras a su cargo, gracias a la descentralización y a la efectiva participación de la comunidad en el manejo de los asuntos que le interesen de manera inmediata.

Estas se gobiernan por autoridades propias: las JAL y el alcalde Local, ejercen las competencias que les corresponden, y demás funciones que les sean asignadas, como lograr que los recursos asignados a las localidades se ejecuten en la mejor manera y ofrezcan bienes y servicios a la población.

Si bien es cierto las recomendaciones sugeridas anteriormente, quedan a consideración y decisión de quien ostente el poder político, pues se hicieron teniendo en cuenta los inconvenientes, anomalías y errores que se han venido presentando con el transcurrir del tiempo, en pro de la creación de las localidades en el Distrito de Santa Marta.

Aunado a lo anterior se ha visto a través de esta investigación, que la decisión la ostentan los dirigentes políticos, y si no existe la voluntad política por parte de ellos, pues hay que buscar otra alternativa y es la comunidad la que debe tomar cartas en el asunto ya que existen mecanismos que les permiten lograr este cometido, por esta razón compartimos y traemos a colación la propuesta del Dr. Germán Sánchez A; que consiste en *“presentar una INICIATIVA POPULAR NORMATIVA¹⁰³ ante el concejo Distrital, liderada por un comité promotor integrado por los presidentes de las Juntas de Acciones Comunales y las Juntas Administradoras Locales, para la presentación y aprobación del proyecto de acuerdo, que divida el territorio Distrital en localidades, haciendo justicia al mandato constitucional que extendió el régimen jurídico de Bogotá a los demás distritos especiales del Caribe Colombiano; entre los que se encuentra el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta”¹⁰⁴*. Para que una vez aprobada esta iniciativa mediante acuerdo por el concejo Distrital se incluya dentro del plan de desarrollo y se le asigne partida presupuestal en el plan plurianual de Inversión. Y de esta manera seguir el procedimiento que la administración distrital ha sugerido y utilizado como defensa ante las acciones de cumplimiento que le han sido interpuestas a la misma.

¹⁰³ Ley 134 de 1994; ARTÍCULO 2o. INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, *de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales* y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

¹⁰⁴ Sánchez Arregoces, Germán. *¿Localidades: Ejercer la Iniciativa Popular Normativa?* Revista Guiarte; Revista de Turismo, Cultura y muchos más....Edición No. 3, Pág. 12, Enero-Marzo de 2009, Santa Marta.

CONCLUSIONES

Teniendo bastantes elementos teórico-legales, se retoma el contraste que existe entre todo el marco jurídico y, la realidad objetiva y subjetiva del funcionamiento interno de la división territorial del Distrito de Santa Marta.

En la actualidad el distrito de Santa Marta se encuentra dividido en 9 (nueve) comunas y cuatro corregimientos; de las trece divisiones en este momento existen dos comunas (4 y 9) y un corregimiento (Minca) que se encuentran en situación atípica, ya que no cuentan con el mínimo de 5 ediles para constituir las juntas administradoras locales. Por lo cual, sino se supera de forma inmediata estos inconvenientes, estas comunas junto con el corregimiento de Minca tienden a desaparecer; es decir que sus juntas administradoras locales no pueden funcionar de acuerdo a los preceptos legales establecidos para dichas corporaciones.

Lo anterior lleva a plantear la necesidad urgente de una descentralización política, ya que frente a todos los inconvenientes que han tenido las juntas administradoras locales para su funcionamiento, esta corporación no es en la actualidad un escenario que garantice la participación más allá del escenario formal, lo que quiere decir que no existen en la actualidad herramientas que permitan una incidencia en la comunidad, ni en la toma de decisiones de carácter distrital, por lo cual las personas no tienen el mayor interés de desgastarse económica, política y materialmente en estas entidades; es decir que las comunas y las juntas administradoras locales de Santa Marta no han venido desempeñando el papel que realmente deben desempeñar, pues en los barrios no existe una identidad comunal propiamente dicha, y esto se debe a que no se les han brindado las herramientas mínimas que les permitan a los ediles cogobernar desde lo local con las entidades Distritales.

El acuerdo 011 del 27 de junio de 1995 que reglamenta el funcionamiento de las Juntas Administradoras locales en el distrito de Santa Marta establece como herramientas: el establecimiento de una sede dentro del área de su jurisdicción-donde seccionarán las Juntas Administradoras Locales -;Periodo de secciones ordinarias y Extraordinarias; Reglamento Interno; iniciativas y actos de las JAL, tramites, Sanción y objeciones a los proyectos de resoluciones; Distribución de competencias y recursos entre las Comunas de Santa Marta.

No obstante lo anterior, es necesario citar el artículo 28 de dicho acuerdo que dispone que la administración distrital determinará un porcentaje anual del plan de inversiones del presupuesto general del distrito para satisfacer las necesidades de inversiones en las comunas y los corregimientos de manera equitativa entre ellas el cual no será inferior al 15% de dicho plan para el cumplimiento de las iniciativas en esa materia presentada por las juntas administradoras locales. Este porcentaje será de obligatorio cumplimiento so pena de incurrir en causal de mala conducta.

En este sentido, dicho acuerdo regula y reglamenta en el papel y solo desde ahí lo hacen las comunas en el distrito de Santa Marta, por lo cual, para las autoridades del distrito este acuerdo entró en des-uso desde su promulgación, por no decir que su vigencia se remonta a los archivos del Honorable concejo Distrital.

“La voluntad política” o más bien la falta de voluntad política es el termino más utilizado por los ediles, comunales y estudios académicos para establecer las causas por las cuales en Santa Marta no existen localidades. En la actualidad si se desglosa el concepto de voluntad política, se puede ver que se refiere a voluntad (las ganas de hacer algo) y política el poder de hacerlo, en términos coloquiales se establece como voluntad política, las ganas o el querer de quien emana el poder para llevar a cabo un proyecto o plan.

Es claro que el concepto de “voluntad política” es un concepto vacío en cuanto esa voluntad no se traduzca en honrar y defender la representación del poder: La omisión de la administración distrital de Santa Marta de entablar acciones y

destinar recursos para que en el distrito de Santa Marta se pueda dar inicio al proceso de descentralización de la ciudad.

Lo que plantea un problema grave, ya que las localidades vienen siendo el eje fundamental de la descentralización administrativa, política y fiscal, es decir, de la administración local, empero, dadas las circunstancias expuestas, en Santa Marta, son inexistentes.

Indudablemente, la inexistencia de las localidades en el Distrito de Santa, obedece a la falta de voluntad política de sus dirigentes, quienes aprovechan los vacíos en las normas para evadir y es lo que se ha mostrado en esta investigación, ya que por parte de los diferentes actores sociales existe el interés en procura de la creación de las localidades en el Distrito de Santa, empero, no se han logrado decisiones concretas por parte de las administraciones públicas distritales que concluyan en la construcción definitiva de los fines propuestos.

La apuesta debe dirigirse a la participación, profundización, concertación y concreción de todos los actores sociales en los asuntos públicos, en la política como ejercicio de poder, en lo local como espacio vital del individuo o en una decisión concreta de la comunidad apoyada en mecanismos de participación ciudadana que les permita lograr lo que tanto anhelan: “ Una Santa Marta Dividida político-administrativamente en localidades como lo estipula la constitución y la ley y no una Santa Marta acomodada a Distrito o Municipio según le convenga al político de turno”.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA Orlando y SALCEDO Herreros. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda edición, Santa Fe de Bogotá, 1997.

RODRIGUEZ R. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Edit. TEMIS, Decimocuarta edición, Bogotá 2005.

PEREIRA, Claudia. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE BARCELONA Y DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: DOS CASOS DIVERGENTES. Recuperado el 02 de mayo de 2011 de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/geary/claudia-pereyra.pdf>.

OLIVIERI ALBERTI, Alicia. Ciudad de Bs. A.s. Descentralización en la ciudad de Buenos Aires. ¿Un camino sin final? Recuperado el 03 de mayo de 2011 de <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>

MALDONADO C., Alberto. Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia. Estudio elaborado por la dirección de desarrollo territorial del DNP. Noviembre 20 de 2001

BONET, Jaime. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional BANCO DE LA REPÚBLICA. Cartagena 2004.

MANTILLA CHAPARRO, Daniel Antonio. *DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL. LA NUEVA FÓRMULA PARA LA DESIGNACIÓN DE ALCALDES LOCALES*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho, Bogotá, 2006.

MOLINA CARO, Rosa Milena. Tesis: Organización Administrativa y Territorial en las Localidades de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá noviembre de 2003.

RENDON OSPINA, John Jairo. COMPENDIO DE NORMAS QUE RIGEN LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES. Grupo editorial Copy Net S.A., 2da edición, 2009.

AYALA CALDAS, Jorge. Elementos de Derecho Municipal Colombiano, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1995

ARREGOCES SANCHEZ, Germán Alberto. *DISTRITOS: UN PROYECTO INCONCLUSO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGIMEN JURÍDICO*. Monografía Jurídica para optar al título de Abogado en la Universidad Cooperativa de Colombia, Santa Marta, 2010.ç

SANCHEZ ARREGOCÉS, Germán Alberto. *INICIATIVA CIUDADANA POR LAS LOCALIDADES. LA DESCENTRALIZACIÓN EN SANTA MARTA: DE COMUNAS A LOCALIDADES*. Documento preparado para el Comité promotor iniciativa popular normativa. Santa Marta, 2005.

AVILÁN AVILÁN, Carlos Alberto. *DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES EN LAS LOCALIDADES DE BOGOTÁ. FUNCIONAMIENTO DE LAS JAL Y LAS UEL, CASO ANTONIO NARIÑO Y SAN CRISTOBAL*. Monografía para optar al título de politólogo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

GALÁN, Oscar David. *LAS LOCALIDADES EN BARRAQUILLA*, Universidad Libre de Barraquilla, 2008. Tesis sobre la creación de dos nuevas localidades en el Distrito de Barraquilla, para optar título de Abogado.

MALDONADO, Alberto. Ponencia: *La Descentralización Territorial en Bogotá: Un Modelo Inadecuado*. Encuentro internacional “Gobierno de Ciudades”, organizado por la Universidad Externado de Colombia, 2005.

VIVES ROMERO, Luz Marina y ALVARADO HERNANDEZ, Oscar Alberto. *PROPUESTA DE UN ESTATUTO ESPECIAL PARA EL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA: PERTINENCIA Y LINEAMIENTOS PARA SU FORMULACIÓN*. Proyecto de Investigación para optar el título de Abogado. Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Derecho, Seccional Santa Marta, 2009.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO*. Ed. Temis, Sexta edición, Bogotá – Colombia, 2003.

NARANJO MESA, Vladimiro. *TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS*. Ed. Temis, séptima edición, Santa Fe de Bogotá, 1997.

HERRERA ROBLES, Aleksey. *Aspectos generales del DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO*. Ed. Uninorte, segunda edición, 2006.

HENAO HIDRON, Javier. *EL PODER MUNICIPAL*. Biblioteca Jurídica Diké, cuarta edición, Medellín, 1992, pág. 138.

GACETAS DEL CONGRESO

- PROYECTO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Anal No. 47- Año XXXI, Bogotá: Editado por IMPRENTA NACIONAL.
- PONENCIA PARA PRIMER DEBATE “*Primera legislatura de proyecto de acto legislativo numero 25 de 1988-por medio del cual se erige a la ciudad de Santa Marta* , Anal No. 191(senado)- Año XXX-”
- PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE “*Primera legislatura de proyecto de acto legislativo numero 25 de 1988-por medio del cual se erige a la ciudad de Santa Marta* , Anal No. 199(senado)- Año XXX-”

TESIS

Molina Caro, Rosa Milena. (2003). *Organización administrativa y territorial en las localidades de Bogotá*, Tesis, Bogotá: Universidad Nacional.

Mantilla Chaparro, Daniel Antonio. (2006). *Descentralización, Participación y Gobernabilidad en el Distrito Capital, la nueva fórmula para la designación de alcaldes locales*, tesis, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Y Ciencias Políticas.

Rivero Salazar, Germán Eduardo. (2005). *Acuerdo de Reestructuración y proyecto de Organización empresarial en Colombia*, tesis, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho Y Ciencias Políticas.

JURISPRUDENCIAS

Corte Constitucional, **sentencia C-503 de 1993**, Magistrado Ponente ANTONIO BARRERA CARBONELL; recuperado el 10 de abril de 2008 de <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1993/Constitucionalidad/C-503-93.htm>

Corte Constitucional, **Sentencia C-541 de 1993**, Magistrado Ponente HERNANDO HERRERA VERGARA, recuperado el 11 de abril de 2008 de <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1993/Constitucionalidad/C-541-93.htm>

NORMATIVIDAD LEGAL

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), Modificado por la Ley 53 de 1990.
- Ley 136 de 1994.
- Ley de Ordenamiento Territorial.
- Sentencia C-538 de 2005.
- Ley 768 de 2002.
- Decreto Ley 1421 de 1993.
- Ley 443 de 1998.
- Ley 581 de 2000.
- Acuerdo 011 de 1995.
- Acuerdo de Reestructuración de pasivos y sus modificaciones.
- Régimen Legal de las Localidades del Distrito Capital.
 - Alcaldes Locales
 - Documento de relatoría 50 de 2003
 - Decreto Distrital 96 de 2004
 - Documento de Relatoría 02 de 2008.
 - Creación de Localidades

- Documento de Relatoría 49 de 2003
- Delegación a las Localidades.
- Decreto Distrital 854 de 2001.
- Decreto Distrital 581 de 2007.
- Consejos Locales de Gobierno
- Documento de Relatoría 060 de 2003
- Consejos Locales de Política Social
- Documento de Relatoría 70 de 2003.
- Consejos Locales de Juventud.
- Documento de Relatoría 80 de 2003
- Centros Operativos Locales
- Documento de Relatoría 151 de 2003
- Relación de normas orgánicas de las localidades del Distrito Capital.
- Documento de Relatoría 007 de 2004
- Representación Judicial de las Localidades del Distrito Capital.
- Documento de Relatoría 183 de 2004
- Relación de Reglamentos Internos de las Juntas Administradoras Locales.
- Documento de Relatoría 193 de 2004.
- Consejos Locales de planeación.
- Documento de Relatoría 61 de 2005.
- Participación de la Comunidad en la administración de la Alcaldía Menor
- Decreto 2621 de 1982.

Decreto Distrital 1317 de 1983