**ANÁLISIS JURÍDICO - CREACIÓN DEL DISTRITO DEPORTIVO DE LA CIUDAD DE CALI**

**GABRIEL DE JESÚS LARA LÓPEZ**

**HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**COMISIÓN ACCIDENTAL DE ORDENAMIENTO TERRIRORIAL**

**BOGOTÁ D. C.**

**DICIEMBRE 2013**

**ANÁLISIS JURÍDICO, CREACIÓN DEL DISTRITO DEPORTIVO DE LA CIUDAD DE CALI.**

La realización de un análisis jurídico adecuado y que logre determinar las conveniencias y dificultades de la creación del nuevo Distrito de la ciudad de Cali, requiere que se lleve a cabo en primer lugar una definición de la figura del “Distrito Especial” desde nuestra Constitución Política, relacionando la misma con lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional; es menester relacionar a continuación un marco jurídico atinente a la creación de nuevos Distritos dentro del ordenamiento territorial, estableciendo cuáles serán esos artículos de la Carta Fundamental que por Acto Legislativo 051 del presente año se buscan modificar para tal fin. Por último se mencionarán desde los requisitos fundamentales que debe, desde la Ley 1617 de 2013, cumplir la ciudad para convertirse en Distrito, la conveniencia y el cumplimiento de los mismos.

**MARCO TEÓRICO, DISTRITO ESPECIAL:**

Respecto de la estructura y organización de los Distritos Especiales, la Ley 1617 de febrero 5 de 2013, establece en su artículo 2:

ARTÍCULO 2. *RÉGIMEN APLICABLE*. Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, 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.

La anterior disposición nos remite necesariamente a la Constitución Política de Colombia, que respecto de la definición de los Distritos Especiales establece lo siguiente:

ARTICULO   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.

ARTICULO   287.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

Tenemos entonces que los Distritos Especiales están concebidos desde el ordenamiento jurídico colombiano como entidades territoriales que gozan de especial autonomía para la gestión de sus intereses, como es facultad de cualquier otra entidad territorial, pero que por virtud de la ley, se enmarcan dentro de un régimen especial, dentro del cual sus autoridades gozan de atribuciones legales diferentes a las previstas para los municipios y departamentos.

**JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL:**

Así las cosas, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que la conformación de nuevas entidades territoriales, en este caso Distritos Especiales, se debe guiar bajo la Carta Política pues en ella se estipula la voluntad del poder constituyente respecto del ordenamiento territorial de la Nación, que desde 1991 tiene como objetivo una descentralización administrativa; al respecto la sentencia C-646 de 2010:

*“En las Sentencias C-503 de 1993, C-062 de 2002, C-183 de 2003, C-538 de 2005 y C-313 de 2009, las cuales serán reiteradas en la presente causa. Ha sostenido la Corte, que la determinación o señalamiento de las categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se “expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado”. Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, dejando abierta la posibilidad para que adquieran tal condición, también las regiones y provincias que se constituyan  en los términos que la propia Constitución y la ley definan.*

*La jurisprudencia constitucional ha destacado igualmente, que, en materia de organización territorial, la Carta Política de 1991 introdujo cambios esenciales, permitiendo que se pasara de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, que venía rigiendo bajo la vigencia de la Constitución Centenaria de 1886, a un sistema de autonomía a favor de las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (C.P., arts. 1°, 287 y 288). En esa dirección, el artículo 287 de la Constitución prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, haciendo manifiesta tal autonomía en los derechos reconocidos a éstas para: (i) gobernarse por autoridades propias (autonomía política), (ii) ejercer las competencias que le correspondan (autonomía administrativa), (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), y (iv) participar en las rentas nacionales (autonomía fiscal).”[[1]](#footnote-1)*

La Corte Constitucional establece un precedente respecto de la creación de nuevos distritos especiales, pues menciona que a futuro, aquellas provincias o entidades territoriales que deseen constituirse como Distritos deben hacerlo atendiendo a lo que en la Ley y Constitución se establezca.

Respecto del régimen aplicable a los Distritos Especiales menciona la Corte en la misma jurisprudencia que:

*“En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321).*

*Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es “sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial”, sin perjuicio de que subsidiariamente, “en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario.”[[2]](#footnote-2)*

**MARCO JURÍDICO PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS ESPECIALES:**

El marco jurídico atinente a los requisitos y preceptos necesarios para la creación de un nuevo Distrito Especial, en este caso, desde lo deportivo y en la ciudad de Cali, consta de dos Leyes de la República a saber:

En primer lugar es obligatorio remitirse a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, pues en esta se regulan y se dictan las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano y en segundo lugar, a la Ley 1617 de 2013, desde la cual se expide el régimen jurídico para los Distritos Especiales y se estipulan los requisitos taxativos para la creación de los mismos.

**LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:**

En cuanto a los principios que legitiman la posibilidad de creación del Distrito Especial de Cali establece la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:

ARTÍCULO 3o. *PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.* Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

Se infiere desde los principios rectores del ordenamiento territorial de la República y desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional que las entidades territoriales que deseen, por virtud del mandato constitucional de la descentralización administrativa y en pro del desarrollo social, cultural, económico y en este caso deportivo de las regiones establecerse como Distritos Especiales, podrán hacerlo desde la ley debido a que gozan de autonomía administrativa.

Respecto de las funciones establecidas en la LOOT para los Distritos Especiales hay que citar el artículo 29 de la misma:

ARTÍCULO 29. *DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.* Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

**LEY 1617 DE 2013, RÉGIMEN DE LOS DISTRITOS ESPECIALES:**

Como se ha expresado a lo largo de este escrito, los Distritos Especiales como entidades territoriales dotadas de autonomía administrativa se encuentran sometidos a un régimen especial, que se materializa en la Ley 1617 de 2013, desde la que se expide el régimen de los Distritos Especiales:

ARTÍCULO 1. *OBJETO DE LA LEY.* La presente ley contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. El objeto de este estatuto es el de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.

Entrando en materia de la estructuración, definición y creación de una nueva entidad territorial bajo la modalidad de Distrito Especial, la ley 1617 de 2013 taxativamente menciona los requisitos sin los cuales no podrá erigirse un nuevo Distrito dentro de la organización territorial de la Nación, requisitos que serán analizados desde su cumplimiento en este trabajo en el siguiente punto.

ARTÍCULO 8. *REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS*. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

PARÁGRAFO 1. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

Corresponde por otro lado a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la determinación y modificación de los Distritos Especiales ya establecidos desde la carta Política, así lo estipula el artículo 9 de la Ley 1617 de 2013:

ARTÍCULO 9. *FIJACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LÍMITES DISTRITALES*. Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio.

**REFORMA A LA CONSTITUCIÓN, PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 051 DE 2013:**

Bajo estos preceptos hay que explicar que debido a la enunciación taxativa que desde la Constitución en el artículo 328 se hace de los Distritos Especiales constituidos dentro del territorio Nacional, para la inclusión del Distrito Especial Deportivo de Cali dentro de estos, se hace de obligatorio trámite un reforma constitucional; mediante la cual se introduzca este nuevo distrito en los artículos 328 y 356, que a la fecha sólo tienen en cuenta los siguientes Distritos Especiales:

ARTICULO   328.El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

Parágrafo**.** Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007.

ARTICULO     356. (…)

[Adicionado por el art. 1, Acto Legislativo 02 de 2007](http://calsegen01.alcaldiabogota.gov.co:7772/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25676#1), así:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios

La Ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen Fiscal y Administrativo propio determinado por la Constitución y por las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

(…)

Mediante el Proyecto de Acto Legislativo 051 de 2013 radicado el 6 de agosto del presente año y que actualmente se encuentra pendiente para ponencia de primer debate, se busca modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución que fueron citados anteriormente, en el entendido de incluir dentro de los Distritos reconocidos constitucionalmente al Distrito Deportivo de la ciudad de Cali.

**CONVENIENCIA DEL NUEVO DISTRITO DEPORTIVO Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES PARA SU CREACIÓN:**

El Departamento Nacional de Planeación en “Consideraciones e Implicaciones de Carácter Técnico sobre la creación del Distrito de Cali” del 27 de noviembre de 2013, y refiriéndose al cumplimiento de los requisitos legales de creación de este nuevo Distrito estableció que:

*“Para la conformación del Municipio de Cali como Distrito Deportivo, de acuerdo con la Ley 1617 de 2013, y en desarrollo de lo ordenado por el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, Cali cumple con los requisitos del numeral uno del citado artículo 8, el cual se refiere a las características poblacionales y/o geográficas del Municipio.*

*El numeral dos del mismo artículo exige un concepto previo y favorable de los Consejos Municipales. A respecto se resalta que le municipio de Cali no aporta el concepto previo y favorable de sus respectivos Consejos Municipales, por lo tanto no estaría cumpliendo con el segundo requisito.*

*El tercer requisito se refiere al concepto previo favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo Distrito, presentado conjuntamente por las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial.*

*Vale la pena aclarar que se deben cumplir todos los requisitos establecidos por la Ley.”[[3]](#footnote-3)*

Para el Departamento Nacional de Planeación, la propuesta de creación del Distrito Deportivo de Cali no se debería centrar únicamente en el ámbito y en razones de índole deportiva puesto que como se menciona en el objeto de la Ley 1617 de 2013, el objetivo de los Distritos es el de velar por el desarrollo integral de sus regiones para que esto determine mejores condiciones de vida a sus habitantes.[[4]](#footnote-4)

Según el mismo concepto del DNP, la Ciudad de Cali se forja como una de los municipios más importantes del país en términos de productividad, competitividad y desarrollo económico, no sólo por su censo poblacional que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi es de 2.250.000 habitantes, sino por su ubicación estratégica como polo de desarrollo regional;[[5]](#footnote-5) razones que explican la conveniencia de estructurar a partir de esta ciudad un Distrito Especial que deberá en últimas velar por un desarrollo integral de los ciudadanos y no sólo desde lo deportivo como se quiere hacer ver en el Proyecto de Acto Legislativo.

De esta manera, desde las estipulaciones constitucionales y legales establecidas en el marco jurídico antes descrito, resulta totalmente viable que se lleve a cabo el trámite para la estructuración y creación del nuevo Distrito Deportivo de Cali; sólo existen reparos respecto del enfoque que se le da a las razones explicativas que desde el Acto Legislativo 051 de 2013 se aducen como argumentos a la creación de la entidad territorial, pues como lo manifiesta el DNP, este nuevo Distrito necesariamente debe ir encaminado a un desarrollo integral, y no sólo enfocado desde lo deportivo.

Como se manifestó anteriormente, las condiciones socio económicas de Cali para estructurarse como un Distrito Especial están presentes; será necesario ahora que se emitan los respectivos conceptos favorables tanto del Consejo Municipal como de las Comisiones Especiales para que su trámite legal pueda seguir su rumbo; resulta así pertinente y conveniente la conformación de este Distrito Especial, pero estructurando los argumentos del Proyecto de acto Legislativo desde un desarrollo integral, en el que el deporte si bien es el protagonista, sirva de base para lograr en la región un desarrollo integral en la población, tal y como lo define en su objeto la Ley 1617 de 2013 que dicta el régimen especial de los Distritos.

1. Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2010, Magistrado Ponente Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibíd. [↑](#footnote-ref-2)
3. Departamento Nacional de Planeación, “Consideraciones e Implicaciones de Carácter Técnico sobre la creación del Distrito de Cali” del 27 de noviembre de 2013. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibíd. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibíd. [↑](#footnote-ref-5)