

Enfoque de la descentralización en el Distrito de Cartagena. Una mirada a la Ley 2082 de 2021

Approach to decentralization in the District of Cartagena. A look at Law 2082 of 2021

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.38.9746>

Resumen

La Ley 1617 de 2013 tiene por objeto “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”. Posteriormente se promulgó la Ley 2082 de 2021, cuya finalidad es “adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”, las cuales transforman la organización territorial en la ciudad.

En ese sentido, este documento busca conocer la incidencia de las leyes 1617 y 2082 en el proceso de descentralización en Cartagena de Indias, evidenciando que el efecto ha sido contrario, ya que lo que se ha generado es desconcentración administrativa.

Palabras clave: Descentralización, alcaldías locales, Juntas Administradoras Locales, desarrollo local, desconcentración.

Abstract

The purpose of Law 1617 of 2013 is to “provide the districts with the faculties, instruments and resources that allow them to fulfill the functions and provide the services under their responsibility, as well as promote the integral development of their territory to contribute to the improvement of quality of life of its inhabitants, based on the use of its resources and advantages derived from the characteristics, conditions and special circumstances that these present”. Subsequently, Law 2082 of 2021 was promulgated, the purpose of which is to “adopt mechanisms to strengthen administrative decentralization and other provisions are issued”, which transform the territorial organization in the city.

In this sense, this document seeks to know the incidence of laws 1617 and 2082 in the decentralization process in Cartagena de Indias, evidencing that the effect has been the opposite, since what has been generated is administrative decentralization.

Keywords: Decentralization, Local Mayoralties, Local Administrative Boards, Local Development, Deconcentration.

Luis Miguel Villareal

Economista, especialista en Gestión pública, Doctor en Ciencias políticas, docente Universidad de Cartagena.
Orcid <https://orcid.org/0000-0002-1174-8765>.
lvillareala@unicartagena.edu.co.

Jaime Bermejo Galán

Abogado, especialista en Derecho constitucional, Magíster en Derecho Administrativo, Doctor en Ciencias Políticas. Universidad Simón Bolívar. Orcid <https://orcid.org/0000-0003-0917-2506>.
jbermejo@unisimonbolivar.edu

Cómo citar:

Villareal, L. M., & Bermejo Galán, J. . (2022). Enfoque de la descentralización en el Distrito de Cartagena. Una mirada a la Ley 2082 de 2021. *Advocatus*, 19(38), 49-62. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.38.9746>



Open Access

Recibido:

18 de octubre de 2021

Aceptado:

5 de mayo de 2022

INTRODUCCIÓN

Históricamente, Colombia se ha caracterizado por ser centralista, es decir, el poder se ejerce desde la capital hacia los órganos periféricos. No obstante, en la década de los ochenta se manifestaron circunstancias económicas, políticas y sociales que obligaron al gobierno nacional a adoptar medidas de descentralización para ejercer presencia en los lugares donde los entes centrales no podían estar de manera permanente. Con la reforma de la Constitución Política de 1991 se estableció que Colombia sería una nación descentralizada.

A pesar de esto, la descentralización ha tenido un sinnúmero de obstáculos, puesto que Colombia siempre ha estado mediada por la promulgación de leyes y decretos de aplicación inmediata, lo cual ha dificultado el éxito de este proceso. Cartagena no ha sido ajena a esta problemática, con la expedición de las leyes 1617 de 2013 y 2982 de 2021, que modifica la anterior, se han evidenciado cambios en la arquitectura institucional de la ciudad.

Este documento tiene como objetivo analizar la incidencia de estas leyes en el proceso de descentralización de Cartagena de Indias, realizando un recorrido por los diferentes tipos de descentralización, como la administrativa, la política y la fiscal, y la forma como se han venido dando en la ciudad.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia el poder político, administrativo y fiscal estaba concentrado en la capital del

país. Los órganos centrales poseían la facultad de tomar decisiones en cuanto a la designación de los agentes y funcionarios de la administración pública, la administración de recursos y temas relacionados con la fuerza pública, dejando rezagados a los órganos periféricos y sin facultad decisoria. Sin embargo, como consecuencia de diversas circunstancias políticas, económicas y sociales que aquejaban a la nación se optó por buscar una solución que hiciera al Estado más eficiente a la hora de resolver dichas problemáticas, además de garantizar la presencia del orden central en donde el Estado no podía extenderse por la complejidad y las dificultades que representaban su traslado y operatividad (Valencia y Karam, 2014).

De esta manera nació el concepto de descentralización, que según García et al. (2014, pp. 2-3), refleja el significado de trasladar o ceder competencias de una unidad superior o administración central a una o varias unidades o administraciones inferiores, lo cual es necesario para cumplir con los fines esenciales para lo cual ha sido creada y poder extender su cobertura para beneficiar a la población a quien se dirigen especialmente sus acciones e inversión de recursos.

La Constitución Política de 1991, en su primer artículo, declara a Colombia como un país descentralizado, y en los artículos 322, 323 y 324 incorpora nuevos conceptos, como la división del territorio distrital en localidades, concejo distrital, ediles y alcaldes locales, con el propósito de hacer más eficaz

la administración pública y poder cumplir a cabalidad los planes de desarrollo del Estado. Así mismo, en la Sentencia C-1051 del 2001 se estableció que la descentralización consiste en la facultad que se otorga a diferentes entidades del Estado para gobernarse por sí mismas, delegando en ellas ciertas funciones. Esto surgió con el fin de esclarecer el significado de una república unitaria, con descentralización y autonomía (p. 1).

No obstante, este proceso no ha sido del todo exitoso, debido a la rapidez con la cual se realizó esta transición, pues muchos aspectos quedaron por definir. La descentralización territorial ha sido un proceso construido de arriba hacia abajo a través de la legislación de leyes, decretos y acuerdos de aplicación inmediata que la regulan (Valencia y Karam, 2014). Como consecuencia de esto, los gobiernos locales han sufrido innumerables desbalances que les han impedido suplir las necesidades insatisfechas de los ciudadanos de sus localidades.

En teoría, estos órganos de administración deberían gozar de cierta autonomía, pero esto no es así debido a leyes como la 1617 de 2013, que contienen disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos, que regulan las funciones del Alcalde Distrital, así como las funciones del Alcalde Local y el manejo de los presupuestos y los responsables de su ordenación.

Así mismo, se encuentra la promulgación del Decreto 2388 del 2015 que reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un

Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales. Finalmente, la Ley 2082 de 2021 por la cual se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones que abordan el tema de los gobiernos locales.

Ahora bien, para el caso específico de Cartagena, el proceso de descentralización no ha estado exento de fallas, sobre todo en temas de manejo presupuestal. El Fondo de Desarrollo Local ha venido funcionando al interior de cada localidad. Al respecto, dicha normativa manifiesta que:

A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Administración Central del distrito se asignará a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de Planeación. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%), sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados. Parágrafo: El Alcalde Distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria (Congreso de la República, 2013, p. 10).

No obstante, desde hace varios años las localidades no reciben el 10% de los ingresos

corrientes de libre destinación, como lo indica la Ley 617 de 2013. Es decir, no reciben inversión para las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes (De la Hoz, 2019). Muestra de esto es que en el 2016 se integró en el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la Administración Central, con una partida aproximada a los \$14.000 millones, para el 2017 se redujo a \$8.000 millones y para el 2018 el alcalde Sergio Londoño Zurek propuso una partida de \$7.000 millones (Barboza, 2017).

Adicionalmente, se evidencia que la ordenación de los gastos presupuestales no está a cargo de los alcaldes locales, como lo dictamina la ley. En ese sentido, De la Hoz (2019) afirma que "actualmente las inversiones continúan realizándose desde el nivel central y los recursos que reciben (\$10.000 millones) sólo alcanzan para atender los gastos de funcionamiento (...) es decir, que los alcaldes locales no son ordenadores del gasto y no manejan los presupuestos" (p. 1). En este aspecto es cuando entra la Ley 2082, que aborda este tema en particular, ya que entre otras disposiciones modifica los artículos 61 y 66 de la Ley 1617 de 2013, afectando el proceso de descentralización de la ciudad.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuál es la incidencia de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias?

SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál ha sido la incidencia de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias?

¿Cómo se han aplicado las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias?

¿Cuáles han sido los elementos de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias?

Así las cosas, el objetivo principal de este trabajo de investigación es analizar la incidencia que han tenido las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias. Para lo cual se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Determinar la incidencia de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias.
- Analizar la forma como se han aplicado las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización de la ciudad de Cartagena de Indias
- Identificar los elementos de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, que se han aplicado en el proceso de descentralización fiscal en la ciudad de Cartagena de Indias.

La hipótesis sobre la cual se basa el presente documento gira alrededor de que la Ley 1617 de 2013 y las modificaciones realizadas por la Ley 2082 de 2021 siguen generando un efecto contradictorio en el proceso de descentralización de la ciudad.

Esta investigación se divide en tres partes. Primero se estudia la incidencia de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021, que modifica a la anterior, en el proceso de descentralización administrativa de la ciudad de Cartagena de Indias. Luego, se analiza la aplicación de estas leyes en el proceso de descentralización política de Cartagena. Finalmente, se establece la aplicación de estas leyes.

Incidencia de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021 en el proceso de descentralización administrativa de la ciudad de Cartagena de Indias

Antes de establecer esta incidencia es pertinente recordar el régimen político, administrativo y fiscal de Cartagena. En 1987 se promulgó el Acto Legislativo No. 1, por medio del cual se erige a la ciudad de Cartagena de Indias, capital del departamento de Bolívar, en Distrito Turístico y Cultural. Posteriormente, en el 2002, con la Ley 768, se convirtió en Distrito Especial y es allí cuando cambia su régimen político administrativo, con el objetivo de

Dotarla de las facultades, recursos que 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 particular (Congreso de la República, 2002, p. 1).

A partir de esta ley se estableció la división político-administrativa de la ciudad en tres localidades con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico. A través de los acuerdos No. 029 de 2002 y No. 006 de 2003 del Concejo de Cartagena la división de la ciudad se remonta a las tres regiones que constituyen sus áreas rurales, remotas y sus corregimientos.

En 2004 se expidió el Decreto 0581 que asigna al Alcalde Local funciones de policía administrativa, planificación, control de la ciudad, participación ciudadana, educación, asuntos ambientales, salud, tributarios, culturales y deportivos, entre otras. Sin embargo, los resultados de este sistema de desconcentración no fueron los esperados. La desconcentración se define como “el proceso de transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias, ya sea que estén ubicadas en la misma ciudad o estén ubicadas en otros sitios del país” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 16).

Como se dijo, en Cartagena este proceso no fue del todo exitoso, puesto que según el Observatorio Ambiental de Cartagena de Indias (s.f.) era imposible establecer un verdadero

Tabla 1.
Comparación entre el Decreto 0581 de 2004, la Ley 1617 de 2013 y la Ley 2082 de 2021

CUADRO COMPARATIVO DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA			
TEMA	DECRETO 0581	LEY 1617	LEY 2082
CLASIFICACIÓN Y DENOMINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Localidad Histórica y del Caribe norte Localidad de la Virgen y Turística Localidad Industrial y de la Bahía 	Localidad Histórica y del Caribe norte Localidad de la Virgen y Turística Localidad Industrial y de la Bahía	No hay modificación
El territorio del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias se divide en tres localidades denominadas así			
DIVISIÓN DE LAS LOCALIDADES	Unidades comuneras de gobierno urbanas y rurales.	Unidades comuneras de gobierno urbanas y rurales.	
Con el fin de ampliar y fortalecer la participación ciudadana en los procesos de planeación, gestión, comunicación y veeduría de las acciones del gobierno y del desarrollo local			
FUNCIONES ALCALDE LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> De policía administrativa De planeación De control urbano En cuanto a la participación ciudadana En asuntos de educación En asuntos ambientales En asuntos de salud En asuntos tributarios En asuntos culturales y deportivos. 	Artículo 38. Reparto de competencias. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Distrital, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad	

JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	Tres alcaldías locales, cada una con su Junta Administradora Local	Artículo 43. Elección. Las juntas administradoras locales se elegirán popularmente para periodos de cuatro años. El número de ediles que componen las juntas administradoras locales no será superior a doce.
En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora Local integrada por nueve miembros, denominados ediles.	El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de nueve y un máximo de quince. Los concejos distritales reglamentarán su conformación.	
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL	No aplica	Artículo 61. Naturaleza En cada localidad habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Alcalde Local.
		Artículo 61. Naturaleza En cada localidad habrá un Fondo de Desarrollo Local, que tendrá un patrimonio autónomo, personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Alcalde Distrital.
		Artículo 66. Representación legal. El Alcalde Local será el representante legal de los fondos de desarrollo local y ordenador de sus gastos. Artículo 66. Representación legal. El Alcalde Distrital será el representante legal de los fondos de desarrollo local y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones en los alcaldes locales. El Alcalde Distrital expedirá el reglamento de los fondos.

Fuente: elaboración propia.

sistema de planificación participativa en el que las Unidades Comuneras de Gobierno se convirtieran en la principal unidad efectiva de dicha planificación. Desde esa fecha se han emitido leyes y decretos que han tratado de mitigar esta situación y hacer del proceso de descentralización algo más efectivo, como la Ley 1617 de 2013 que dota a los órganos y autoridades de los distritos especiales de facultades diferentes a las contempladas en el régimen ordinario, aplicable a los demás municipios del país, y la Ley 2082 de 2021, que modifica ciertos artículos de la Ley 1617.

Con el propósito de conocer la verdadera incidencia de estas leyes en el proceso de descentralización administrativa de la ciudad, se debe tener en cuenta en qué momento entra a desempeñar un papel importante el Decreto 0581 de 2004, que delimita las reglas de este proceso de descentralización en los años anteriores a las promulgación de dichas leyes. En la tabla 1 se hace un paralelo entre el Decreto 0581 de 2004, la Ley 1617 de 2013 y la Ley 2082 de 2021 en los principales puntos administrativos de Cartagena, con el fin de determinar los cambios realizados a través de los años y su cumplimiento.

En la tabla anterior (tabla 1) se resumen las principales funciones administrativas asignadas desde la expedición del Decreto 0581 de 2004, pasando por la expedición de la Ley 1617 de 2013 y sus recientes modificaciones, contempladas en la Ley 2082 de 2021. Es importante resaltar que en la práctica mucho de lo expuesto en el decreto y las leyes citadas no

se cumple. En esa medida se realizan las siguientes apreciaciones:

Respecto a los temas de clasificación y denominación, la ciudad de Cartagena sigue apegada a la Ley 768 de 2002, la cual establece que un Distrito Especial debe estar dividido máximo en tres localidades.

Lo mismo sucede con las funciones de los alcaldes locales. Si bien es cierto que uno de los objetivos de la descentralización es que los órganos no centrales tengan cierta autonomía e independencia, en la práctica este no es el caso, no ha cambiado mucho desde la promulgación de la Ley 1617 de 2013, lo cual ha dificultado la ejecución de programas y proyectos de las tres localidades, pues los alcaldes dependen de las delegaciones que haga el Alcalde Distrital (De la Hoz, 2019).

En cuanto a las juntas administradoras locales, se mantiene lo establecido en la Ley 1617, de máximo nueve ediles por localidad y una Junta Administradora Local (JAL) por cada localidad. Ahora bien, en un comienzo cuando se estaba haciendo la adopción del sistema descentralizado y desconcentrado estas juntas carecían de un rango de acción para manobrar, pues sólo tenían facultades consultivas. No obstante, el politólogo Ángel Tuirán (citado en De la Hoz, 2019) afirma que las JAL han avanzado en la medida en que poseen un espacio físico para cumplir con sus funciones y atender a los ciudadanos. Pero a pesar de eso no cuentan con los recursos requeridos para cumplir con las competencias que les fueron

otorgadas por la ley y, en ese orden de ideas, el proceso de descentralización en la ciudad está todavía estancado.

Finalmente, la Ley 1617 de 2013 establece en sus artículos 61 y 66 que los Fondos de Desarrollo Local tendrán un patrimonio autónomo, personería jurídica y que su representante legal y ordenador de los gastos será el Alcalde Local. A esto le hace eco el Decreto 2388 de 2015, que en su artículo 2.6.6.2.10 habla de que la ejecución presupuestal estará a cargo de cada Alcalde Local. Una vez más, en la práctica esta normativa no se ve reflejada en las acciones, pues los alcaldes no son los ordenadores de los gastos y no manejan los presupuestos, debido a que siguen estando a expensas del gobierno distrital.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley 2082 esto sólo se legalizó, pues las modificaciones designan al Alcalde Distrital como representante legal y ordenador de los gastos del Fondo de Desarrollo Local, es decir, es el encargado de la ejecución del presupuesto, además tiene el poder decisivo de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto. En ese orden de ideas, esta nueva promulgación retira funciones que antes pertenecían a los alcaldes locales; a su vez, quita autonomía e independencia, reposicionando el poder en los órganos centrales, en este caso, en el gobierno distrital, lo cual perturba el proceso de descentralización de la ciudad, puesto que los alcaldes locales no pueden ejecutar sus planes de desarrollo, implementar planes, programas y proyectos orientados a solucio-

nar las necesidades de los habitantes, ya que no son ellos quienes tienen la posibilidad de ejecutar y manejar el presupuesto de la localidad.

Aplicación de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021 en el proceso de descentralización política de la ciudad de Cartagena de Indias

Al realizar la división del territorio en localidades, más allá de pensar en la geografía y la concentración de habitantes, se trataba de organizar de manera estratégica estas zonas de la ciudad, de manera que en cada una se tuvieran en cuenta sus características culturales, sociales y económicas, con el propósito de que pudieran 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.

En Cartagena este proceso ha traído consigo algunos errores, pues como se mencionó, para realizar la división del territorio hay que ver más allá de la geografía y el número de habitantes. Tal es el caso de la localidad de la Virgen y Turística, en la que se encuentran barrios tan diferentes y limítrofes como La Boquilla y Mar linda. El primero pertenece al estrato 1 y sólo cruzando la vía 90 se encuentra un barrio estrato 5, con condiciones, costumbres y hábitos completamente diferentes. Otro caso similar es el de la localidad Histórica y del Caribe norte, que alberga barrios y habitantes de los seis estratos socioeconómicos establecidos en la ciudad.

Como lo manifestó uno de los funcionarios de una de las alcaldías en el 2016 cuando se refirió al tema de la organización territorial: "El compromiso se da en la medida en que el gobierno (central) esté presente (...) cada localidad tiene 350.000 habitantes, entonces como alcaldes locales con tres localidades no se alcanza a penetrar completamente con las comunidades ni tampoco se tienen los recursos" (Torregroza & al., 2016). Esto impide que la descentralización se desarrolle de manera exitosa, debido a que al existir localidades con características heterogéneas se hace poco eficiente poder atender todas las necesidades de manera efectiva.

Según el DNP (2002), la descentralización política es "la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local" (p. 15). En otras palabras, tiene como propósito aumentar la participación a través de la conformación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos.

Cada localidad posee un organigrama de gobierno local integrado por un alcalde, quien es elegido de una terna que envía la Junta Administradora Local al Alcalde Distrital. Si bien la JAL desempeña un papel importante a la hora de proponer a los candidatos para ocupar el puesto de Alcalde Local, es un órgano que se encuentra atado de manos, pues a pesar de que legalmente posee los instrumentos necesarios para realizar una labor ejemplar,

en la actualidad se halla relegado y no goza del reconocimiento que le corresponde.

Si bien es cierto que la participación de las JAL ha ido más allá de tener una función consultiva, pues ahora cuentan con estructuras que permiten brindar atención y realizar propuestas de proyecto, no tienen los recursos suficientes para desarrollarlos, ya que están supeditadas a la cadena de mando encabezada por el Alcalde Distrital. El ex edil de la localidad de la Virgen y Turística, José Cuero, comentó al respecto: "la descentralización política no está 100% implementada, pues nosotros como ediles deberíamos tener igual o mayor importancia que los concejales distritales en el ejercicio del control político, precisamente por nuestra cercanía y representación del territorio. Urge adelantar una reglamentación de todo este proceso descentralizador que nos brinde mayores herramientas de control político" (Barboza, 2017). Una vez más se evidencia que el proceso de descentralización se ve entorpecido, puesto que la práctica no va acorde con lo establecido en la ley.

Enfoque de la descentralización fiscal en el Distrito de Cartagena

Al hablar de descentralización fiscal se hace referencia a la "capacidad de gestión (que incluye fortalecimiento de la planeación y ajuste institucional) y promoción del desarrollo económico" (DNP, 2002, p. 15). Es decir, la descentralización fiscal posibilita el alcance de un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de los ingresos de las localidades y,

por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos.

Esta empieza en Cartagena con el Decreto 0581 de 2004, “Por medio del cual se reglamenta el sistema desconcentrado de las localidades en el Distrito de Cartagena de Indias D.T. y C. y el Fondo de Desarrollo Local”. Posteriormente, estuvo reglamentado por la Ley 1617 de 2013, que en su artículo 63 establece el origen del patrimonio de cada fondo. Con el fin de comprender un poco más el proceso de descentralización fiscal es necesario conocer de dónde provienen estos recursos:

Artículo 63. Patrimonio. Son recursos de cada fondo:

1. Las partidas que se asignen a cada localidad.
2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito.
3. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.
4. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
5. Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida.
6. Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad.
7. Los que le transfiera la nación.

(Congreso de la República, 2013, p. 10).

Adicionalmente, el artículo 64 dispone de las normativas para la asignación de recursos en

cada alcaldía local, cuando habla de la participación en el presupuesto distrital.

Participación en el presupuesto distrital. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación. El concejo distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados (Congreso de la República, 2013, p. 10).

La ley es clara respecto a la distribución de recursos, de incumplirla el Alcalde Distrital será sancionado, y es precisamente aquí donde inicia su verificación. Como ejemplo, se toman las cifras del Fondo de Desarrollo Local de la localidad de la Virgen y Turística de los periodos 2014-2016 y 2017-2021 para compararlas e identificar la aplicación de la Ley 1617 y 2082.

Si bien es cierto que después de la promulgación de la Ley 1617 de 2013 se incrementaron los recursos y se le dio al Alcalde Local la potestad de celebrar contratos, además la posibilidad de realizar la ejecución del Fondo de Desarrollo Local, en cumplimiento del plan de desarrollo de la respectiva localidad, durante 2017 y 2021 se notan altibajos en las cifras

presentadas. Sólo en 2019 y 2021 las cifras superan los \$10.000 millones. Cabe destacar que Cartagena ha sufrido una reestructuración constante en su organización institucional, pues en siete años ha tenido once alcaldes designados por la presidencia en calidad de encargados. En el 2018 hubo cuatro y desde el 2016 se han tenido 115 cambios en el gabinete, lo cual ha afectado el proceso de descentralización fiscal.

Tabla 2

Cifras del Fondo de Desarrollo Local de la localidad de la Virgen y Turística del periodo 2014-2016

FONDO DE DESARROLLO LOCAL - LOCALIDAD DE LA VIRGEN Y TURÍSTICA 2014-2016	
AÑO	FONDO DE DESARROLLO LOCAL
2014	\$ 12.452.658.992
2015	\$ 12.547.277.382
2016	\$ 14.848.757.627

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3

Cifras del Fondo de Desarrollo Local de la localidad de la Virgen y Turística del periodo 2017-2021

FONDO DE DESARROLLO LOCAL - LOCALIDAD DE LA VIRGEN Y TURÍSTICA 2017-2021	
AÑO	FONDO DE DESARROLLO LOCAL
2017	\$9.577.448.669
2018	\$7.276.346.373
2019	\$15.000.000.000
2020	\$ 7.710.005.858
2021	\$ 14.909.239.081

Fuente: elaboración propia.

Además, la ejecución de las propuestas de inversión contenidas en los planes de desarrollo local están supeditadas a la voluntad política

del Alcalde Mayor y del Concejo Distrital, que definen el tamaño anual de los Fondos de Desarrollo Local, aspecto que si antes era manejado de manera "ilegal", ya que se debe hacer énfasis en que de acuerdo con la ley quien tiene esa responsabilidad es el Alcalde Local, ahora será totalmente legal, en concordancia con la Ley 2082 de 2021, ya que el control de los recursos destinados a cada localidad queda en manos del Alcalde Distrital.

Finalmente, el proceso de descentralización ha sido poco exitoso en Cartagena debido a las funciones limitadas que poseen los alcaldes locales, la poca influencia de las Juntas Administradoras Locales y el control de los recursos del Fondo de Desarrollo Local, que está a discreción del Alcalde Mayor. Se reconoce el avance de este proceso, sin embargo, se encuentra atascado para ser realmente exitoso.

CONCLUSIONES

Después del recorrido realizado en el presente documentos sobre la incidencia de la ley 1617 de 2013 y la ley 2082 de 2021 en los diferentes tipos de descentralización en la ciudad de Cartagena, se concluye que:

- La incidencia de la ley 1617 de 2013 y la ley 2082 de 2021, en el proceso de descentralización administrativa de la localidad de la virgen y turística, puesto que de acuerdo al artículo 38 de la primera ley mencionada Los alcaldes mayores tienen la facultad de delegar y retirar funciones

de los alcaldes locales; además, el manejo presupuestal de los Fondo de Desarrollo Local quedó en manos de estos últimos, lo cual disminuye la autonomía e independencia de las localidades de la ciudad.

- Respecto a la descentralización política, la incidencia de estas dos leyes es mínima, pues aún persiste la desorganización territorial. Por un lado, debido a la división territorial de las localidades, ya que dos de ellas tienen características heterogéneas en cuanto a sus barrios y habitantes, contrario a lo que dictamina la normatividad, en cuanto a la homogeneidad que debe contener una localidad.
- Por otro, se encuentra que aunque las funciones de las juntas administradoras han avanzado sigue siendo un proceso lento y estancado, debido a la falta de recursos para la ejecución de proyectos y programas.
- El tema de la descentralización fiscal después de la aplicación de las leyes 1617 de 2013 y 2082 de 2021 tiene dos aspectos: primero, se ha aplicado como lo estipula la norma, incrementando considerablemente los montos del Fondo de Desarrollo Local a partir del 2016. No obstante, desde el 2017 las cifras no se han mantenido constantes, lo cual se puede deber al continuo cambio de mandatarios. Dicha preocupación seguirá presente como consecuencia de la legislación de la Ley 2082, que deja a discreción del Alcalde Distrital la representación legal y el manejo presupuestal de los FDL.

Finalmente, la hipótesis planteada se cumple, porque después de la expedición de la Ley 1617 de 2013 y la reciente Ley 2082 de 2021 no se ha generado una real descentralización en la ciudad de Cartagena, sólo han habido procesos de desconcentración administrativa, política y fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- Barboza, J. (2017). Incidencia de la Ley 1617 en el proceso de descentralización en la localidad de la Virgen y Turística del distrito de Cartagena, periodo 2013-2016 [tesis de Especialización en Gestión Pública, Escuela Superior de Administración Pública].
- Castellar, A. (2022). Descentralización y autonomía local, temas centrales de Fedemunicipios. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/descentralizacion-y-autonomia-local-temas-centrales-de-fedemunicipios-MJ6380349>.
- De la Hoz, A. (2019, febrero 24). La descentralización en Cartagena. El Heraldo. <https://www.pressreader.com/colombia/el-heraldo-colombia/20190224/281715500900630>.
- Departamento de Planeación Nacional (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: el balance de una década. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf.
- Función pública, Glosario. Descentralización. (s.f.). Recuperado de: <https://www>.

- funcionpublica.gov.co/glosario//wiki/Glosario+2/Descentralizaci%C3%B3n
- García, A., Colmenares J., & Rolon, A. (2014). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Hipótesis Libre* (9). https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis_libre/article/view/3720.
- Ley 1716 de 2013 (2013, 5 de febrero). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>.
- Ley 2082 de 2021 (2021, 18 de febrero). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158817#>.
- Ley 768 de 2002 (2002, 31 de julio). Congreso de la República de Colombia. https://www.redjurista.com/Documents/ley_768_de_2002_congreso_de_la_republica.aspx/.
- Observatorio Ambiental de Cartagena de Indias (s.f.). Descentralización. <http://observatorio.epacartagena.gov.co/gestion-ambiental/generalidades-de-cartagena/intitucionalidad/descentralizacion/>.
- Sentencia C-1051 (2001). República unitaria, descentralización y autonomía. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>.
- Valencia-Tello, D. & Karam, V. (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *Dikaion*, 23-1 DOI: 10.5294/dika.2014.23.1.7.