

**Avances y desafíos de la descentralización en cuanto a la autonomía territorial, fiscal y
administrativa en el municipio de Santiago de Cali**

James Alberto Otero Marín

Jhon Jairo Torres Vinasco

Director

Liliana Manrique Ardila

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Especialización en Gestión Pública

2025

Nota de Aceptación

Liliana Manrique Ardila
Director de Trabajo de Grado

Jurado

Jurado

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo, en primer lugar, a Dios, quien ha sido guía y sostén en cada instante de nuestro camino. A Él confiamos nuestras dudas y celebramos nuestras certezas.

Dedicamos también algunos reglones al destino, que con sus giros y encuentros nos condujo hasta aquí, recordándonos que cada paso tiene sentido en el tejido mayor de la vida. Con profundo amor, dedicamos este esfuerzo a nuestra familia, quienes con paciencia, apoyo y fe nos acompañaron en las horas de estudio y en los días de incertidumbre. Su presencia es la raíz de nuestra fortaleza.

Finalmente, dedicamos este logro a nuestro gran esfuerzo por las horas dedicadas, los desalientos que por momentos aflojaron nuestro deseo de continuar y por el apoyo mutuo que como compañeros de trabajo compartimos para no desfallecer y dar un buen termino a este empresa en común.

Agradecimientos

Agradecemos, en primer lugar, a Dios, fuente de sabiduría y fortaleza, por haber iluminado cada paso de nuestro recorrido académico y vital. Reconocemos también al destino, que con sus giros y encuentros nos condujo hasta este momento de culminación.

Expresamos nuestra gratitud a todo el sistema educativo, desde la básica primaria que nos brindó las bases fundamentales para iniciar un camino de formación académica y profesional hasta la formación universitaria que siendo un pilar último de la nuestra educación nos ha brindado las herramientas para definir nuestro perfil profesional. Cada momento del ciclo educativo nos abrió los espacios y las oportunidades que hicieron posible nuestro crecimiento intelectual y humano. Cada maestro, cada institución y cada experiencia formativa se convierte en parte esencial de este logro.

De igual manera agradecemos profundamente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por otorgarnos la oportunidad de fortalecer nuestras competencias de formación profesional de la mano de un cuerpo de docentes que transmitieron sus conocimientos especializados además de acompañar nuestro desarrollo como personas. Asimismo, agradecemos el acompañamiento de la docente asesora de tesis, Liliana Manrique Ardila porque contó con la paciencia y la voluntad para sacar nuestro proyecto adelante, siendo sus aportes un elemento clave en la mejora de nuestro empeño por culminar este trabajo.

Finalmente agradecemos profundamente a nuestra familia, sostén constante en las horas de esfuerzo y compañía en los días de incertidumbre. La paciencia, el cariño y la confianza recibida se transforman en la base sobre la cual se edifica este trabajo.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es analizar los avances y desafíos de la descentralización para la autonomía territorial, fiscal y administrativa en el municipio de Santiago de Cali, Distrito Especial. Para el desarrollo de este objetivo se ha realizado una metodología cualitativa de revisión documental que consistió en consultar leyes, normativas, informes oficiales, estudios académicos y documentos institucionales relacionados a la descentralización administrativa en Colombia, profundizando en el análisis de la ley 1933 del 2018 y el Acuerdo 044 del 2020 que reconoce a Santiago de Cali como Régimen de Distrito Especial. Entre sus principales hallazgos se ha destacado que el marco constitucional y normativa en Colombia facilita los lineamientos para el traslado de competencias a los departamento y municipios, principalmente en la gestión de planificación local a través de planes de desarrollo propios y la prestación de servicios básicos en saneamiento básico, educación, salud e infraestructura. En Santiago de Cali se ha destacado, que, si bien existe un avance formal en materia de reconocimiento del municipio como Distrito Especial, a la fecha no se ha reorganizado el territorio por localidades ni se ha logrado fortalecer una asignación de presupuesto que depende menos del SGP. Pese a esto hay un avance en materia de autonomía fiscal gracias a una gestión tributaria que aumenta la capacidad de recaudo, pero estos ingresos corrientes siguen sujetos al gasto de mantenimiento de las funciones administrativas.

Palabras clave: Gestión Pública. Descentralización. Autonomía. Participación. Territorialidad.

Abstract

The main objective of this research is to analyze administrative decentralization and fiscal autonomy in Santiago de Cali, a Special District. To achieve this objective, a documentary review methodology was employed, consisting of analyzing laws, regulations, official reports, academic studies, and institutional documents related to administrative decentralization in Colombia. The analysis focuses on Law 1933 of 2018 and Agreement 044 of 2020, which recognizes Santiago de Cali as a Special District. Among the main findings, it has been highlighted that the constitutional and regulatory framework in Colombia facilitates the transfer of powers to departments and municipalities, primarily in local planning management through their own development plans and the provision of basic services such as sanitation, education, health, and infrastructure. In Santiago de Cali, it has been noted that, while there has been formal progress in recognizing the municipality as a Special District, the territory has not yet been reorganized into localities, nor has a budget allocation been strengthened to reduce its dependence on the General Participation System (SGP). Despite this, there has been progress in fiscal autonomy thanks to tax management that has increased revenue collection capacity, but these current revenues remain subject to the expenditure of maintaining administrative functions.

Keywords: Public Management. Decentralization. Autonomy. Participation. Territoriality.

Tabla de Contenido

Introducción	9
Justificación	13
Planteamiento del Problema	15
Objetivos	23
Objetivo General.....	23
Objetivos Específicos	23
Desarrollo metodológico	24
Capítulo 1. Fundamentos de la Descentralización en Colombia	27
Constitucionalismo y descentralización en Colombia	27
El marco legal y la asignación de competencias.....	32
Tensiones entre la descentralización y el poder central.....	36
Capítulo 2. Ley 1933 del 2018 y el avance hacia la descentralización en Cali	40
Caracterización legal de un régimen de distrito especial	40
Criterios para la planificación territorial	42
Criterios para la asignación de recursos	45
Capítulo 3. Desafíos de la Descentralización en Cali	51
Planificación territorial y la división por localidades	52
Criterios técnicos para la planificación de las localidades	55
La descentralización en el Plan de Desarrollo (2024-2027).....	59
Avances y limitaciones en la asignación de presupuesto	61
Avances en la Autonomía fiscal	65
Conclusiones	71

Recomendaciones	75
Referencias Bibliográficas	76

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Obstáculos a la descentralización en Cali Distrital</i>	21
Figura 2 <i>Características del régimen Especial en Colombia</i>	41
Figura 3 <i>Proyección de división territorial por localidades en Cali Distrital</i>	52
Figura 4 <i>Fuentes de ingresos corrientes del municipio</i>	67
Figura 5 <i>Avances y desafíos de la descentralización en Cali Distrital</i>	69

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Fallas en la operatividad</i>	19
Tabla 2 <i>Derechos constitucionales y descentralización en Colombia</i>	28
Tabla 3 <i>Marco normativo para la descentralización</i>	33
Tabla 4 <i>Tensiones entre descentralización y poder central</i>	37
Tabla 5 <i>Lineamientos de la ley 1933 del 2018</i>	42
Tabla 6 <i>Caracterización de la gestión en presupuesto</i>	46
Tabla 7 <i>Criterios técnicos para la planificación territorial en Cali Distrital</i>	56
Tabla 8 <i>Presupuesto General del Municipio, entidades descentralizadas y asimiladas</i>	63
Tabla 9 <i>Gasto presupuestal por dependencias</i>	64
Tabla 10 <i>Comparativo de los ingresos corrientes en municipios de la categoría especial</i>	67

Introducción

La descentralización en Colombia contemplada en la Constitución de 1991, se planteó como propósito principal acercar el Estado a la ciudadanía fortaleciendo la capacidad de los territorios a partir de un poder político menos centralizado y mucho más orientado a empoderar a las entidades territoriales para su avance en materia de autonomía administrativa y fiscal (Ugarte Salazar, 2021).

En teoría, municipios y departamentos obtuvieron un margen de autonomía política, fiscal y administrativa gracias a un enfoque constitucional que propició el camino jurídico hacia una descentralización del poder político que facilite las condiciones para ceder la gestión pública a los territorios confiando en sus capacidades de autogobierno local para la creación de competencias reales para una autonomía en la gestión política.

Lastimosamente en la práctica la aplicación de un enfoque en la gestión descentralizada ha tropezado con fuertes barreras que obstaculizan su implementación, al respecto el informe presentado por el DNP en el año (2022), que analiza el panorama del desarrollo nacional desde las regiones, señala que la falta de competencias, la fragmentación institucional y la desigualdad territorial han generado un panorama heterogéneo respecto los logros en materia de autonomía administrativa en las entidades territoriales, siendo notorio resultados con claros desequilibrios, pues si bien algunas regiones han consolidado modelos de gestión pública exitosos, otras tienen dificultades para la prestación de servicios básicos, la participación ciudadana y el desarrollo económico.

Asimismo, el informe sobre las percepciones en torno a la descentralización presentado por el Departamento Nacional de Planeación (2024), refiere que analiza los avances de 39 entidades territoriales respecto de la autonomía en la gestión pública de sus territorios, refiere

que el 47% de las entidades territoriales reconocen logros avanzados en la definición y manejo de presupuesto, así como en la planeación territorial. En esta misma línea, el estudio informa que el 55% de las entidades territoriales identifican los logros alcanzados en materia de asociatividad territorial gracias garantizada por la Ley 1454 de 2011, que promueve los esquemas asociativos como alternativas para el desarrollo y las iniciativas locales. Sin embargo, las entidades territoriales han identificado obstáculos principalmente en los procedimientos administrativos para acceder a la asignación de presupuesto del Sistema General de Regalías, destacando la complejidad de los requerimientos para la formulación y viabilidad técnica de los proyectos

De igual manera, el informe del Departamento Nacional de Planeación (2024) evidencia que el 56% de las entidades territoriales señalan que el acceso a los recursos del SGP se convierte en una barrera para la descentralización en la medida en que limita las condiciones de sus asignaciones exclusivamente para la inversión en Salud, Educación e Infraestructura, impidiendo a las entidades territoriales el poder contar con estos recursos para cubrir otra serie de necesidades locales.

En este contexto, los resultados del Dane (2024) reportan inequidades en el desarrollo económico y social de las Entidades Territoriales, señalando que Departamentos como el Vichada presentan un aumento de la pobreza multidimensional, con un 70,9% de su población en la pobreza, mientras que departamentos como Bogotá figuran con la menor población en condiciones de pobreza multidimensional, reportando un promedio de 5,4%. Esto es solo una muestra de los desequilibrios en materia de desarrollo son evidentes y notorias cuando se contrastan las regiones de la periferia y del centro que concentran mayor poder político, económico y administrativo.

Respecto del panorama local, Santiago de Cali, como tercera ciudad más poblada del país, reconocida como Distrito Especial en 2018, centro estratégico del suroccidente colombiano, constituye un escenario clave para analizar los avances y limitaciones de la descentralización, y el reto de ejercer autonomía plena se hace visible en la forma como gestiona sus recursos, en la dependencia de transferencias y en la capacidad administrativa para atender las demandas sociales. Sin embargo, persisten desigualdades internas en la distribución de recursos, la cobertura de servicios públicos y la capacidad institucional, lo que limita el alcance de este proceso.

Esta investigación se adentra en el análisis crítico de cómo la descentralización ha influido en la autonomía territorial y en la gestión pública de Santiago de Cali Distrito Especial. A través de un enfoque cualitativo y un método de investigación de revisión documental, se ha logrado plantear un análisis capaz de comprender las características de la ley 1933 del 2018 y sus lineamientos frente a lo que constituye un régimen de Distrito Especial y su enfoque hacia la descentralización. Asimismo, se ha logrado describir, los lineamientos constitucionales y normativos que enfatizan en la descentralización y traslado de competencias a departamentos y municipios, identificando los principales desafíos que enfrenta el municipio de Cali, en torno al cumplimiento de estos lineamientos normativos. Detallando los avances y desafíos que ha experimentado el municipio de Cali en su tránsito hacia un régimen de distrito especial y cuáles han sido los obstáculos para ejercer su autonomía plena y gestionar eficientemente sus recursos, en razón de una mayor descentralización

De este modo este documento se divide de la siguiente manera, en un primer apartado se plantea los antecedentes, la situación problema y los objetivos propuestos. En un segundo apartado se da un desarrollo a los principales conceptos relacionados con la descentralización y

la autonomía territorial, dando profundidad a las categorías de análisis. Seguidamente se da paso a la propuesta metodológica con su método de investigación documental señalando técnica y fuentes de investigación

Una vez plantada la metodología se abre espacio al desarrollo de los resultados, en el que se dividen tres capítulos, el primero da cuenta de los principios constitucionales y normativos que caracterizan a Colombia como Estado Unitario y descentralizado, al mismo tiempo que se analizan las principales leyes en materia de descentralización territorial y la distribución del poder central por departamentos y municipios. En el segundo capítulo se realiza un análisis más profundo de la ley 1933 del 2018 que reconoce a Cali como Distrito Especial, caracterizando sus criterios de regulación técnica para poder en marcha las condiciones de su regulación respecto de la descentralización en torno a lo que implica la planificación territorial, fiscal y autonomía administrativa y los desafíos que ello implica para el municipio de Cali.

En el tercer capítulo se analizan los avances y obstáculos que ha experimentado el municipio de Cali en lo que se refiere a su construcción como régimen de distrito especial, destacando los aportes de las dos últimas administraciones la de Iván Ospina y Eder Garcés respecto de los objetivos de descentralización, Finalmente, se abre el espacio a conclusiones que buscan aportar al debate académico y profesional, brindando insumos útiles para futuras investigaciones o intervenciones prácticas. Con ello, se espera contribuir a una mejor comprensión de este tema y sus desafíos en Santiago de Cali.

Justificación

El estudio de la descentralización territorial es relevante por su potencial para fortalecer la democracia local y la participación ciudadana. Al comprender cómo las limitaciones en recursos y capacidades impactan la provisión de servicios y el desarrollo local, se puede generar una mayor conciencia sobre la importancia de la gestión pública eficiente y transparente. Esto, a su vez, puede empoderar a la comunidad para exigir mejores resultados a sus administraciones y participar activamente en la construcción de su propio futuro.

Su relevancia en el contexto del Distrito de Santiago de Cali, se puede acotar desde el punto de vista social, institucional y académico.

En el plano social, porque la autonomía territorial y fiscal impacta de manera directa la vida de la ciudadanía y la equidad en la prestación de servicios. Un estudio de la descentralización y su impacto permite comprender las desigualdades entre comunas y corregimientos, visibilizando la brecha en servicios básicos, infraestructura y oportunidades.

En el ámbito institucional, el estudio permite identificar avances y vacíos que pueden orientar el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones para mejorar la capacidad local de gobierno. Esto genera insumos útiles para la Alcaldía de Cali en la formulación de estrategias que mejoren la eficiencia administrativa, reduzcan desigualdades y fortalezcan la gobernanza local.

Finalmente, en el plano académico este estudio contribuye al conocimiento de la descentralización administrativa desde los datos que arroja la experiencia concreta y la realidad fáctica de un municipio como Santiago de Cali, que a nivel nacional representa una entidad territorial grande con poder central significativo para avanzar en materia de descentralización.

De este modo, el análisis de sus capacidades, logros y desafíos respecto de una mayor autonomía territorial revelan el cómo se desenvuelven esos principios de descentralización en la práctica, qué tensiones surgen entre la autonomía local y el poder central y qué avances e innovaciones se han logrado afianzar para el cumplimiento de esos objetivos de descentralización que puedan servir de insumo para el conocimiento y el aporte de iniciativas replicables en otros municipios o departamentos. Es decir que los hallazgos obtenidos en este análisis podrían ser utilizados como base para el diseño de nuevas líneas de estudio, así como para la elaboración de programas, políticas o intervenciones que respondan de manera más eficiente a las necesidades detectadas.

Planteamiento del Problema

Si bien Colombia adoptó la descentralización como principio rector de la organización del Estado a partir de la Constitución Política de 1991 con el fin de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, mejorar la eficiencia administrativa y promover la participación ciudadana, persisten profundas brechas entre el diseño normativo y la realidad operativa de la gestión pública descentralizada.

Principalmente hay que señalar que la descentralización es un modelo de gestión, que en los últimos 20 años se ha indicado como el más oportuno para la organización del Estado puesto que promueve eficiencia administrativa, participación ciudadana y adaptación territorial, fortaleciendo la gobernanza democrática y el desarrollo local en países de la región de América Latina y el Caribe (Cepal, 2001).

Carrión (2020) que analiza el avance de la descentralización como estrategia de la gestión pública para reorganizar los poderes dentro del Estado, señala que existen dos tendencias interpretativas dentro de las cuales se pueden comprender la orientación de un modelo descentralizado de la gestión, la primera enfatiza la necesidad de reclamar por una mayor privatización del mercado y una participación más activa en la interacción con el intercambio global, se trata de una tendencia que se orienta por fortalecer los derechos civiles en razón de “una maximización de la soberanía del consumidor” (p 18).

La segunda se enmarca dentro de una perspectiva que reclama mayor democratización del Estado haciendo un énfasis en el desarrollo territorial y no tanto sectorial, acentuando un proceso de desarrollo integral no homogéneo que permita a las regiones un crecimiento económico y una mayor capacidad de poder local para la toma de decisiones centrales, lo que

implica mayor juego de la participación política y auto gobernabilidad. Desde su óptica, la constitución de 1991 en Colombia se inclina por esta orientación democratizadora, siendo este país uno de los pioneros a la hora de poner en marcha este proceso de descentralización en comparación de otros países de la región.

Por su parte el estudio de Restrepo y Cárdenas (2004) señala que los factores que llevaron a la crisis del centralismo en países de la región de América Latina, y en Colombia específicamente están relacionados a ineficiencias de la administración pública con respecto a la capacidad de dar respuesta a las demandas locales de desarrollo y crecimiento, ineficiencia que llevó a una marcada profundización de la desigualdad entre regiones creando inequidades en la distribución de los recursos, siendo las entidades territoriales de la periferia las más afectadas por la falta de las inversiones y de las provisiones para el desarrollo elemental de bienes y servicios públicos básicos y la prestación de salud y oferta en educación.

Desde una mirada más actualizada, Trimano et al., (2022) enfatiza que si bien, las tensiones entre las regiones de la periferia y el centro han estado presentes en los Estados nacionales desde su fundación y la declaración de la Independencia, el centralismo ha venido perdiendo capacidad y eficacia para dar frente a los procesos de transformación de los territorios, que reclamaron por una mayor capacidad de gobierno local y una menor dependencia del gobierno central. Destaca el autor que entre los años de 1980 y al 2005, se dieron los avances más preminentes en materia de descentralización en países de la región.

Colombia y Bolivia fueron pioneros, el primero con una política, administrativa, fiscal regulada por la constitución del 91 y materializada por un marco legal que contempla la ley 60 de 1993 y ley 715 del 2006 orientado a fortalecer una política fiscal en torno a la distribución de recursos entre Nación y entidades territoriales. En el caso de Bolivia, está la ley de Participación

Popular de 1994, política administrativa que transfiere competencias a municipios; crea comités de vigilancia ciudadana.

Asimismo, países como México implementa una reforma administrativa al Artículo 115 Constitucional (1983) buscando autonomía de los municipios sobre todo en la gestión de servicios públicos, también se traza una política fiscal, Ley de Coordinación Fiscal (1983) que define la transferencia de Estados federales a estados municipales. En Chile se traza una ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988) que establece nuevas funciones administrativas para dar autonomía a los municipios. En Brasil se implementa una política fiscal (1988) que define competencias de municipios, estados y federación; amplía autonomía fiscal.

Básicamente lo que analiza el estudio de Trimano et al., (2022), es que la línea jurisprudencial busca adoptar leyes y políticas tanto administrativas como fiscales para dar un giro a la administración pública con orientación descentralizada y mayor poder local de los municipios o entidades territoriales, esto bajo objetivos de mejorar la eficiencia estatal y fortalecer el desarrollo territorial. Estos cambios, sin embargo, no han sido profundizados para implementar efectivamente la descentralización dados varios factores que han agudizado sus fallas, entre estos figuran: débil capacidad institucional local, dependencia fiscal, la mayoría de los ingresos tributarios se concentran en el poder central, falta de articulación, la mayoría de estas leyes no están conjugadas con políticas sectoriales generando conflictos de competencias, captura política y clientelismo.

De igual manera el estudio de (Contreras Illera, 2021) resalta que la crisis fiscal del Estado es un factor determinante en la demanda por un marco operativo efectivo para la descentralización en Colombia, dado que el gasto público sin eficiencia han conducido a un déficit fiscal que incrementa la deuda pública. De igual manera advierte otros factores entre los

que incluye igualmente, una descentralización asimétrica que reproduce las desigualdades históricas entre centro y periferia, ya que las élites locales concentran la cooptación de los recursos, dejando al margen la capacidad de mano obrar por parte de organizaciones y sectores sociales.

(López-Álava & Mantuano-Zambrano, 2024) señala que en Colombia particularmente las fallas estructurales para una implementación efectiva de la descentralización están focalizadas en una persistente dependencia fiscal al Sistema General de Participaciones, una concentración normativa y una débil capacidad de gestión local para recaudar un presupuesto propio. Lo que concluye el estudio es que las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, no han logrado una descentralización efectiva porque, aunque distribuyen competencias y recursos, no garantizan autonomía real ni equidad territorial.

Por su parte el estudio de (Gutiérrez Sanín et al., 2023) que analiza el impacto del marco legal en materia de descentralización por municipio, señala que en particular las tensiones entre periferia y centro siguen estando muy presentes sobre todo por fallas en operatividad, estas se concentran en la baja capacidad fiscal, técnica y administrativa, especialmente en territorios rurales, periféricos o afectados por el conflicto armado. Siguiendo lo rastreado por el autor la siguiente tabla muestra las principales fallas que han contribuido a esta deficiencia en la operatividad:

Tabla 1*Fallas de operatividad por municipios*

Tipo de Municipio	Fallas Principales	Ejemplos Representativos
Municipios rurales dispersos	Baja capacidad técnica y administrativa - Débil infraestructura institucional Alta dependencia de transferencias	Chocó, Vaupés, Guainía
Municipios intermedios	- Limitada autonomía fiscal - Falta de articulación interinstitucional	Florencia, Yopal, Quibdó
Municipios urbanos periféricos	- Escasa participación ciudadana - Presión demográfica sin capacidad de respuesta- - Fragmentación normativa Captura política local	Soacha, Tumaco, Maicao
Municipios con alta conflictividad	- Presencia de actores armados - Dificultad para ejercer autoridad local - Riesgo de cooptación institucional	San Vicente del Caguán, El Tarra
Municipios con alta capacidad técnica	- Sobrecarga de funciones sin recursos proporcionales - Falta de coordinación con el nivel nacional	Medellín, Bogotá, Barranquilla

Nota: La información que se muestra aquí, evidencia que los principales factores que obstaculizan el avance para una descentralización están más concentrados en municipios que se encuentran ubicados en regiones de la periferia como Chocó, Guainía o municipios marcados por el conflicto armado como San Vicente del Caguán por ejemplo. Es notable el contraste con municipios que se ubican en centros urbanos y metrópolis como Bogotá y Medellín que cuentan con alta capacidad técnica. La fuente de esta información es el trabajo de Gutiérrez Sanín et al., (2023) “25 años de descentralización en Colombia”

Por su parte, el estudio que realiza (Rodríguez Caporalli, 2020) que analiza el impacto de la Ley 1933 de 2018, que convierte a Cali en Distrito Especial, señala que en materia de descentralización la ciudad todavía depende en gran medida del Sistema General de Participaciones (SGP), dado que el recaudo tributario local es insuficiente para cubrir la demanda de inversión, y la administración pública. De igual manera identifica una falta de articulación interinstitucional, es decir que las entidades locales operan de forma fragmentada, sin mecanismos sólidos de coordinación ni gobernanza multinivel. Esto limita la capacidad de responder a las necesidades sociales y económicas de la población. A continuación, la siguiente figura resume a grandes rasgos las principales fallas respecto de una implementación efectiva para la descentralización:

Tabla 2

Obstáculos a la descentralización en Cali Distrital

Dimensión	Fallas específicas	Implicaciones
Fiscal	Alta dependencia de transferencias del SGP para salud y educación, a pesar de tener ingresos propios	Limita la autonomía financiera y la capacidad de inversión en proyectos estratégicos
Administrativa	Fragmentación entre dependencias municipales y entidades descentralizadas	Dificulta la articulación de políticas públicas y genera duplicidad de funciones
Territorial	Expansión urbana desordenada y baja integración con corregimientos rurales	Aumenta la desigualdad en la prestación de servicios y debilita la planificación territorial

Participación ciudadana	Existen mecanismos formales, pero poco vinculantes, y a veces son instrumentalizados	Reduce el impacto de la ciudadanía en decisiones clave y favorece la captura política
Gestión interinstitucional	Falta de coordinación efectiva con el departamento y la nación	Obstaculiza proyectos regionales y genera conflictos de competencia

Nota: La información que aquí se presenta muestra que los principales obstáculos para lograr objetivos de descentralización descansan en una falta de voluntad política para reducir la dependencia al SGP, una baja participación ciudadana, y de intersectorialidad para poner en marcha un trabajo articulado entre políticas nacionales y locales. La fuente principal de esta información es el trabajo de Caporelli y Sanabria (2023) titulado “Cali Distrital Especial. Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización” Publicado por la Universidad Icesi y San Buenaventura.

En resumidas cuentas, se advierte aquí que la problemática en torno a la descentralización plantea un dilema entre una expectativa de gestión que pretende un deber ser bajo cambio legal que le apuesta a la desconcentración administrativa en la gestión pública y una realidad que en los hechos todavía no se evidencia una transformación profunda en la forma de gobernar, planificar y participar en la ciudad.

Es por ello, que esta investigación se interroga por los avances que se han alcanzado en materia de descentralización administrativa, técnica y fiscal en Cali, contrastando lo que indica el articulado normativo a nivel nacional con los objetivos propuestos por la Ley 1933 de 2018 que reconoce al municipio como distrito especial. Cuáles son esas limitaciones y desafíos afrontar respecto de una implementación efectiva de la descentralización y cómo ha evolucionado la gestión pública en el municipio en razón de esos objetivos para la autonomía y la gobernanza territorial.

Siendo así, esta investigación se ha propuesto responder a la siguiente pregunta orientadora: ¿Cuáles son los avances y desafíos que enfrenta el municipio de Santiago de Cali en la implementación de la descentralización en cuanto a su autonomía territorial, fiscal y administrativa?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los avances y desafíos de la descentralización para la autonomía territorial, fiscal y administrativa en el municipio de Santiago de Cali Distrito Especial.

Objetivos Específicos

- Examinar el marco constitucional y normativo que orienta la descentralización en Colombia, caracterizando funciones, competencias y tensiones para el logro efectivo de la autonomía territorial.
- Describir ley 1993 del 2018 que caracteriza a Cali como Distrito Especial y sus principales lineamientos legales para la descentralización político-administrativa del territorio.
- Identificar los desafíos y limitaciones de la descentralización administrativa, política y fiscal en Cali Distrito Especial, caracterizando planificación territorial, manejo de presupuesto y autonomía administrativa en la política fiscal.

Metodología de la Investigación

Para su desarrollo metodológico esta investigación se ha planteado un enfoque cualitativo de tipo exploratorio apoyándose en la revisión documental y el método crítico-analítico para el análisis de la información.

(Sampieri, 2018) sostiene que el propósito de este tipo de investigación es realizar un acercamiento a la realidad de estudio a través de un proceso de sistematización de la información contenida en fuentes escritas para comprender el fenómeno y construir un marco teórico que permita identificar vacíos en el conocimiento en torno al tema propuesto.

En consonancia con el tipo de investigación propuesto se plantea un enfoque analítico-interpretativo, dado que este permite no solamente hacer una descripción literal de los textos sino que activa una lectura crítica, contextual y reflexiva en torno a las variables de análisis trazadas, que en este caso corresponden a la gestión pública, marcos legales para la descentralización, fallas en la gobernanza territorial, desconcentración administrativa y descentralización política en la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de Sampieri (2018) este enfoque facilita interpretar los contenidos textuales, discursos o testimonios en relación con su entorno histórico, político y cultural, siendo las categorías de análisis un marco de orientación para la interpretación que no se imponen como cinturón de fuerza, sino que surgen del contacto con los datos. Para la obtención de la información, esta investigación se ha nutrido de una diversidad de textos y documentos que proporcionan los principales datos, se consultó normativas (leyes, decretos, planes de desarrollo), informes institucionales y técnicos, artículos académicos y libros especializados y algunas páginas webs institucionales.

La selección de las fuentes consultadas se orientó por criterios de inclusión que facilitaron la búsqueda y discriminación de la información. Estos criterios definieron tener en cuenta los textos y documentos que se ajustaron a la pertinencia temática y que arrojaran información actualizada, es decir, que se tomó en cuenta textos cuya fecha de publicación osciló entre los años 2023-2025, textos de autoría reconocida y accesibilidad. Asimismo, se tuvo en cuenta criterios de exclusión que permitieron dejar por fuera documentos de la literatura gris, de fuentes no fiables como páginas web no institucionales y artículos incompletos.

Plantea (Bernal, 2003) que la revisión documental en un conjunto de procedimientos sistemáticos que consiste en localizar, seleccionar, analizar e interpretar documentos escritos con el fin de obtener información relevante para la investigación. Como se trata de una técnica enfocada precisamente en acercar al investigador a una serie de datos secundarios que se sustraen de fuentes escritas, es ampliamente utilizada en estudios cualitativos, históricos, jurídicos, educativos y sociales, de tal modo que se convierte en el enfoque indicado para orientar esta investigación centrada en el análisis, un tema que se aborda desde la literatura científica y académica.

Es por esto que el análisis interpretativo es el método más afín a la revisión documental consistiendo este método en tener en cuenta los siguientes componentes:

- Análisis de contenido: Identificación de categorías temáticas, conceptos clave, argumentos y tensiones.
- Análisis crítico del discurso: Exploración de posicionamientos ideológicos, silencios, metáforas y marcos interpretativos.
- Sistematización narrativa o visual: Construcción de matrices comparativas, mapas conceptuales o líneas de tiempo.

Son de particular relevancia para esta investigación los datos de tipo textual que se han extraído de contenidos escritos propios de libros y artículos académicos, y los datos de contenido normativo que incluye información contenida en documentos legales o institucionales: constituciones, leyes, reglamentos, políticas públicas, planes de desarrollo. Asimismo, se han tomado en consideración datos estadísticos secundarios que han servido de apoyo para dar complementar el análisis cualitativo.

Es importante aclarar aquí que por tratarse de una metodología exploratoria su alcance es limitado dado que se contó con fuentes secundarias que dependen de la disponibilidad y calidad de los documentos consultados. Asimismo, los hallazgos de esta investigación no están apoyados en datos empíricos directos (ya que no se incluyen entrevistas ni observación, ni encuestas) por lo que no se pueden contrastar con experiencias vivas, percepciones o prácticas sociales actuales, que permitan validar sus resultados. De igual manera, es importante señalar aquí que, al no contar con datos de campo, resulta difícil que estos resultados incidan directamente en decisiones prácticas o institucionales, aunque no por ello, puede calificarse de irrelevantes para hacerse a una aproximación del problema estudiado, abordando sus principales características generales.

Capítulo 1. Fundamentos de la Descentralización en Colombia

En este primer capítulo se examina el campo normativo y teórico que sustenta el proceso de descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991 que redefinió el modelo territorial incluyendo una mayor participación de las entidades territoriales en la gestión pública de los asuntos del Estado. Para el desarrollo de este objetivo se han tomado en cuenta, la Constitución Política de Colombia (1991) específicamente los artículos: 1, 287, 288, 356, 357.

Leyes orgánicas y estatutarias que lo regulan, principalmente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 715 de 2001 que regula la distribución de Competencias y Ley 617 de 2000 de control fiscal para el gasto territorial, entre otras que también han sido parte de este análisis.

Esta información se organizó en tres puntos cardinales del análisis, el primero sintetiza y analiza los datos relacionados a los articulados de la Constitución Política de Colombia 1991 y lo que indica su regulación con respecto a la descentralización. El segundo punto, sintetiza y analiza las leyes orgánicas y que se relacionan con el articulado constitucional y desarrollan sus directrices. En un tercer apartado se realiza un análisis crítico en torno a los hallazgos encontrados.

Constitucionalismo y descentralización en Colombia

(Ospina Molina, 2023) señala que en Colombia la Constitución de 1991 marca un giro hacia la descentralización política, administrativa y fiscal, aunque mantiene el carácter unitario del Estado, es decir, que si bien, hay una ruta legal para definir mecanismos de autonomía territorial, se mantiene un solo legislador que en este caso es el Senado como única entidad competente para legislar las leyes a nivel nacional. De esta manera se conjugan unidad legislativa y soberanía nacional.

En esta misma línea (Nisimblat, 2021) refiere que la autonomía territorial que se enmarca en el Art 288 de la Constitución está condicionada por principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que se elevan desde una doctrina del constitucionalismo moderno. ¿Qué significa esto? Básicamente que las acciones de descentralización emprendidas por las entidades territoriales en esta dirección deben ir articuladas a las políticas nacionales, a las competencias sobre un mismo asunto y a una toma de decisiones que fluya desde la participación de todos los actores involucrados a través de una red interinstitucional.

Para dar una radiografía de este giro constitucional que apunta hacia ese objetivo de un Estado descentralizado se agrupan en la siguiente tabla los articulados correspondientes a este eje de análisis que busca examinar la orientación de estas directrices normativas.

Tabla 2

Derechos constitucionales y descentralización en Colombia

Artículo Constitucional	Tema central	Análisis
Art. 1	Define las características del Estado bajo un enfoque social de derecho, unitario, pero descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales	Sienta la base filosófica del modelo territorial, entendiendo el territorio como construcción social, contemplado no sólo como espacio físico sino como una realidad vivida. Se fundamenta el marco de un pluralismo jurídico que reconoce la diversidad étnica y la voz de diferentes actores para influenciar en la legislación de normas (Ugarte Salazar, 2021)
Art. 287	Derechos de las entidades territoriales	Establece los cuatro pilares de la autonomía: gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos, y participar en ingresos nacionales.
Art. 288	Principios de coordinación y concurrencia	Regula la relación entre Nación y territorios, estableciendo que la autonomía se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley.
Art. 306	Régimen departamental	Permite a los departamentos asociarse, crear regiones administrativas y ejercer funciones delegadas por la Nación. En general esto les permite cimentarse como regiones con

Art. 311	Función municipal	<p>personería jurídica, autonomía en las decisiones a partir de la creación de instrumentos de planificación y el acceso a patrimonio propio.</p> <p>Define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa, con funciones en desarrollo local, servicios públicos y participación ciudadana.</p>
Art. 356–357	Se crea el Sistema General de Participaciones (SGP)	Regulan la distribución de recursos entre Nación y entidades territoriales, garantizando financiación para salud, educación y otros servicios.
Art. 319	Define áreas metropolitanas	Permite la asociación de municipios para gestionar servicios comunes y planificar el desarrollo regional.
Art. 329–330	Territorios indígenas	Reconocen formas propias de gobierno, autonomía y jurisdicción especial, abriendo el camino a modelos de descentralización desde la pluralidad jurídica.

Nota: La información que aquí se agrupa evidencia principalmente la influencia del constitucionalismo moderno por su énfasis en la autonomía territorial a través de tres puntos cardinales: descentralismo fiscal a partir de mecanismos como el SGP, administrativo (gracias a la asociación departamental y definición de áreas metropolitanas) y político, gracias a un pluralismo jurídico que reconoce las formas propias de gobierno como el de los territorios étnicos y afrodescendientes.

El análisis de este marco constitucional refiere principalmente un hallazgo, el reconocimiento de la autonomía territorial es otorgado como un derecho constitucional. Lo que plantea autores como (López-Álava & Mantuano-Zambrano, 2024) al respecto es que el constitucionalismo moderno, especialmente el latinoamericano, concibe la descentralización no solo como técnica administrativa, sino como expresión de derechos colectivos.

Esto quiere decir que se avanza en el marco de un Estado Social de derechos hacia una ruta de reconocimiento de derechos sociales que buscan responder a demandas colectivas emprendidas por grupos específicos y diversos, como las asociaciones campesinas, las comunidades indígenas y los afrodescendientes pero además agrega (Ugarte Salazar, 2021) que

esta línea jurisprudencial que traza el constitucionalismo moderno busca dar respuesta a demandas que se suscitan desde las propias entidades territoriales con respecto a la asignación de sus competencias para gobernar sobre los territorios, reclamando para sí mayor poder local.

En Colombia, este reclamo por mayor poder local se traduce en el Artículo 287, que reconoce el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, administrar recursos y participar en ingresos nacionales.

De igual manera se hace evidente la descentralización fiscal a través de los artículos Art. 356–357 que regulan la creación del SGP, mecanismo orientado a fortalecer la transferencia de recursos centrales a los diferentes departamentos y municipios para la gestión de gastos en salud, educación y la prestación de servicios básicos que representan el cumplimiento de derechos fundamentales. En este caso se apunta a una doctrina del constitucionalismo social que promueve subsanar condiciones de desigualdad estructural en el desarrollo de las regiones y departamentos rezagados de la planificación social central (Nisimblat, 2021)

Otro hallazgo relevante tiene que ver con ese enfoque de autonomía territorial centrado en la participación ciudadana y democracia local, respecto a esto la Constitución de 1991 incorpora la participación como principio rector, influida por el constitucionalismo garantista.

(Rubio, 2021) señala que el avance hacia una constitución más garantista se hace evidente en la CP de 1991, precisamente porque atiende a las necesidades de una sociedad no homogénea y geográficamente diversa, que reclama sus derechos a partir de unas luchas sociales y de organización de base, cuyo principal objetivo es descentralizar la autoridad nacional para crear nuevas formas de acción política que permitan una toma de decisiones desde el ámbito de lo local y plural, fortaleciendo procesos de auto gobernanza desde lo departamental y municipal. Esto se refleja los articulados 311 de la CP y más tarde en la Ley 136 de 1994, que promueve

mecanismos de participación en municipios, y en el fortalecimiento de los concejos y alcaldías como espacios de deliberación democrática, por ejemplo.

En este mismo sentido, se hace evidente en el enfoque de un pluralismo jurídico que nace del reconocimiento de territorios étnicos, en este sentido plantea (Ospina Molina, 2023) que el constitucionalismo intercultural y pluralista influyó en el reconocimiento de formas propias de gobierno y justicia en territorios indígenas bajo la prescripción de los Art 329–330, rompiendo con ese esquema homogéneo de Estado Nación enfocado en una organización vertical y centralista.

Finalmente se resalta aquí la transformación del modelo territorial centralista, al respecto lo que plantea (Ugarte Salazar, 2021) es que el modelo constitucional en Colombia antes de la constitución de 1991, respondía a una doctrina que priorizaba los principios de unidad nacional, jurídica y política en favor de un orden público y una seguridad nacional que dejaba poco margen de maniobra para la evolución de una autonomía local puesto que subordinaba jurídicamente los departamentos y municipios al poder central.

Este giro del constitucionalismo moderno enfocado hacia un modelo de descentralización, abre las tensiones entre centralismo y descentralización que siguen siendo vigentes a la actualidad, precisamente porque la constitución del 1991, de ninguna forma arremete contra la uniformidad jurídica del modelo central, limitando la autonomía de los territorios a una dependencia del SGP y aun vacío normativo que no define las competencias con claridad respecto de la legislación y la autonomía jurídica, estableciendo de forma simultánea el poder local y el central, tal como lo plantea (Gutiérrez Sanín et al., 2023).

Para resumir, se destaca que la descentralización que trazó la CP de 199, es el resultado de una influencia del constitucionalismo moderno orientado a profundizar en la búsqueda de un

gobierno democrático y social, redefiniendo el territorio como espacio de derechos y no solo de administración, introduciendo principios como la autonomía territorial, la participación ciudadana y el pluralismo jurídico, en pro de transformar el modelo centralista previo hacia uno más abierto, garantista y territorialmente diverso. Esto sin embargo no significa que la descentralización no tropieze todavía con fuertes desafíos jurídicos y administrativos, puesto que como se ha visto aquí, el modelo centralizado persiste en la unidad normativa de los principios constitucionales.

El marco legal y la asignación de competencias

Una vez que Colombia transita hacia un modelo de Estado que reconoce la descentralización territorial a partir de la CP del 91, se dispone el camino para una serie de leyes cuyo objetivo es redistribuir el poder político, administrativo y fiscal, intentando acercar así, la toma de decisiones a los gobiernos locales y comunidades.

En este punto, se analiza las leyes más relevantes respecto a ese objetivo de descentralización examinado así competencias definidas para las entidades territoriales a partir de la regulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su apuesta por un mayor impulso a la descentralización administrativa. Asimismo, se examina la ley 715 del 2007, que regula el mecanismo de distribución de los recursos bajo la figura del SGP, identificando propósito de la ley, asignación de recursos por sectores y tensiones entre la descentralización del gasto público y el control nacional para su desembolso

La fuente principal para este análisis son las leyes que se han regulado respecto de la autonomía local, especialmente la ley Orgánica de OT, la ley de competencias y la ley de Control Fiscal para el gasto público. Igualmente se desarrolla este análisis en apoyo de la literatura existente. Para iniciar este apartado se agrupa de forma general el marco legal y normativo que

regula los procesos de descentralización. La siguiente tabla resume los datos pertinentes a esta cuestión:

Tabla 3

Marco normativo para la descentralización

Ley	Contenido
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Define principios, competencias y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.
Ley 715 de 2001	Regula distribución de competencias y recursos en salud, educación y otros sectores.
Ley 136 de 1994	Organización y funcionamiento de municipios. Participación ciudadana y estructura administrativa.
Ley 489 de 1998	Principios de desconcentración, delegación y coordinación en la administración pública.
Ley 617 de 2000	Control fiscal y límites al gasto público territorial.
Ley 549 de 1999	Determina las reglas para cubrir pasivos pensionales de entidades territoriales.

Nota: Esta tabla muestra la legalidad vigente respecto a la normatividad en torno a la autonomía territorial. Describe de forma general el propósito de cada ley y sus objetivos en la delimitación de las competencias de municipios, departamentos y territorios étnicos, la formulación de principios de desconcentración y delegación de funciones en la administración pública y el trazo de las limitaciones para el control fiscal.

Un primer hallazgo a resaltar aquí es el rol de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT-ley 1454 del 2011 que se establece principalmente para dar cumplimiento al Art 288 de la CP. Se trata de un marco normativo que busca articular las diferentes regulaciones existentes hasta el momento referidas a garantizar la autonomía territorial y la asignación de responsabilidades a los municipios, departamentos y territorios étnicos.

Esta ley es clave en los procesos de descentralización puesto que su objetivo principal es aumentar la capacidad de descentralización de los territorios. Es a partir de su regulación que se

establece las capacidades para el traslado de competencias administrativas a los departamentos, municipios y territorios étnicos, materializadas en instrumentos tales como “ Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo y los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) para coordinar acciones entre municipios y departamentos y un marco territorial para la descentralización” (DPN, 2022).

(Duque Cante, 2012) refiere que las implicaciones de la ley Orgánica de LOOT en los objetivos de descentralización están asociadas a unas garantías de mayor coordinación regional, especialmente en zonas rurales y fronterizas y mayor impulso para fortalecer la gobernanza local, acompañada esta de reformas fiscales y administrativas. Por su parte el informe del DNP (2022) en torno a la evaluación de la descentralización de las entidades territoriales, señala que esta ley orgánica define competencias según su nivel de alcance respecto de una mayor o menor autonomía, estas competencias son:

- Propias: funciones exclusivas de cada nivel territorial.
- Concurrentes: funciones compartidas entre varios niveles, que requieren coordinación.
- Complementarias: funciones de apoyo entre niveles, sin duplicar responsabilidades.

Esto quiere decir que un municipio puede tener competencia propia en la gestión de un acueducto rural, competencia concurrente en salud pública, es decir asumir responsabilidades conjuntas con el departamento y la Nación respecto de las acciones emprendidas para la salud pública de su región, y competencia complementaria en educación, apoyando programas nacionales con infraestructura local, por ejemplo. (Candanoza, 2024).

De este modo, la ley de LOOT crea los mecanismos e instrumentos para avanzar hacia la descentralización de los territorios, reforzando así, una acción conjunta entre la nación, los departamentos y los municipios, de tal modo que cada uno de estos niveles tenga una

participación en la gestión y administración de la planificación social de los territorios en el marco de unas acciones articuladas o con mayor independencia local dependiendo de las competencias adquiridas.

En esta misma línea la ley 715 del 2001, traza las competencias para los niveles territoriales regulando el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos recursos por lo general están orientados a fortalecer el sistema de prestaciones de servicios públicos en salud, educación y sistema de saneamiento público.

Se trata de una ley que anterior a la ley orgánica de LOOT, que promovió principalmente la descentralización de los ingresos corrientes de la nación entendiéndolo que a través de una mayor autonomía en el manejo de los recursos por parte de los departamentos y municipios se puede garantizar un uso más eficiente de los recursos del Estado, agilizando además la implementación de iniciativas locales y la ejecución del presupuesto nacional ((Nisimblat, 2021).

Desde lo puntualizado por el DNP (2023) los ejes principales de la ley 715 del 2007 que regula el SGP son:

- Regulación de los recursos: Determina cómo se distribuyen los recursos del SGP entre los niveles territoriales, e introduce criterios de asignación como población atendida, eficiencia administrativa y necesidades básicas insatisfechas.
- Autonomía fiscal condicionada: si bien reconoce la autonomía territorial, establece reglas estrictas sobre el uso de los recursos transferidos, en este sentido, se define que los entes territoriales deben cumplir metas de cobertura, calidad y eficiencia para recibir y mantener recursos.

- Evaluación y control Para el seguimiento en la asignación de los recursos se crea los mecanismos de evaluación y control del uso de los recursos, promoviendo así, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión territorial.

Básicamente esta ley traza los criterios técnicos para asignar recursos del SGP según población, cobertura y eficiencia, reconociendo la autonomía fiscal sí, pero condicionada al cumplimiento de metas sectoriales, haciendo un mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades locales para la gestión de recursos y un uso eficiente de los mismos a través de una ejecución con equidad. De este modo, las asignaciones se dividen por sectores, estos son:

- Educación: Es el sector que recibe la mayor proporción de recursos del SGP, financiando la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media.
- Salud: Financia el régimen subsidiado de salud, la atención primaria, la promoción y prevención, y el fortalecimiento de la red hospitalaria pública.
- Agua potable y saneamiento básico: Apoya la prestación de servicios públicos domiciliarios en zonas urbanas y rurales, e incluye proyectos de acueducto, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y gestión ambiental.
- Asignaciones especiales: Se trata de recursos destinados a territorios indígenas.

Tensiones entre la descentralización y el poder central

El informe de DNP (2023) que analiza la efectividad de las asignaciones del SGP y su aporte a los objetivos de la descentralización en el gasto público, ha encontrado que, pese a la transferencia de los recursos a los territorios, estos siguen estando bajo el control nacional. La siguiente tabla agrupa los principales factores de tensión que caracteriza el estudio del DNP (2023) torno a este punto:

Tabla 4*Tensiones entre descentralización y poder central*

Factores de tensión	Caracterización
Dependencia fiscal	Aunque los municipios tienen autonomía para administrar recursos, más del 70% de sus ingresos provienen de transferencias nacionales (SGP). Esto genera una asimetría de poder, donde la Nación condiciona el uso de recursos a criterios técnicos y normativos centralizados.
Asignación de competencias sin capacidad real	La Ley 715 de 2001 distribuye funciones en salud, educación y servicios públicos, pero muchos municipios carecen de infraestructura, personal y recursos para cumplirlas. Esto provoca una descentralización “delegada” más que efectiva, donde el municipio es responsable pero no soberano.
Recentralización normativa	A pesar del discurso descentralizador, la Nación mantiene el control sobre la legislación, los estándares técnicos y la evaluación de resultados. Esto limita la capacidad de los municipios para adaptar políticas a sus contextos locales.
Inequidad territorial	Las reglas de distribución del SGP no siempre consideran las realidades socioeconómicas y culturales de cada municipio, en este caso, municipios rurales, indígenas o periféricos reciben menos recursos per cápita que los urbanos, perpetuando desigualdades.
Falta de articulación institucional	Los principios de coordinación y concurrencia no siempre se traducen en mecanismos efectivos de diálogo entre niveles de gobierno. Esto genera duplicidad de funciones, conflictos de competencia y fragmentación en la gestión pública.

Nota: La información que aquí se destaca tiene como fuente principal el estudio del

Departamento Nacional de Planeación cuyo título es “análisis de la eficiencia del (SGP) desde una perspectiva territorial”. Su caracterización de los factores que generan tensión entre la descentralización de los recursos y el control nacional de sus asignaciones, evidencian que, si bien la ley 715 del 2007 define las condiciones técnicas para la implementación en la práctica, especialmente en municipios

rurales, pobres o con baja institucionalidad, sigue siendo un desafío superar las desigualdades en la distribución de los recursos.

Para resumir, el análisis de la ley 715 del 2007 y su aporte a la descentralización destaca como principal hallazgo el hecho de que esta regulación si bien define las funciones del gasto público en sectores clave como la educación, salud y saneamiento básico, persiste una alta dependencia de los municipios y regiones respecto del SGP para ejecutar sus propuestas. Asimismo, se ha destacado que la ley define competencias propias, concurrentes y complementarias, facilitando estrategias de financiamiento articuladas, empleando recursos propios y del SGP en la ejecución de proyectos en cada uno de estos sectores.

Pero al mismo tiempo se hace evidente que la asignación de recursos con equidad no siempre se da, puesto que las desigualdades territoriales profundas (étnicas, geográficas, históricas) persisten como factores que hacen que la eficiencia del SGP varíe según cada región y su capacidad técnica y administrativa, según sea el caso. Además de una inequidad territorial que no facilita la asignación de recursos de conformidad con las necesidades reales de cada territorio.

Hasta aquí se ha examinado el marco constitucional y legal que traza los principios y criterios para la implementación efectiva de un modelo de descentralización encontrando que a nivel constitucional los principios que regulan la descentralización básicamente son: Autonomía de las entidades territoriales, Estado Unitario con Descentralización, suficiencia financiera y planeación democrática desde los territorios y el fortalecimiento del poder local.

A nivel de regulación normativa se ha encontrado que la ley LOOT del 2011, básicamente es la que define y traza las competencias y funciones de las entidades territoriales dentro de las cuales están: la planeación territorial, la organización política administrativa, la integración y cooperación territorial y la gestión fiscal y administrativa entre otras.

Teniendo en cuenta esto, se entra a caracterizar los avances de la autonomía territorial en el municipio de Cali, identificando desafíos y limitaciones en su efectiva implementación.

Capítulo 2. Ley 1933 del 2018 y el avance hacia la descentralización en Cali

Este capítulo analiza el alcance jurídico, político y territorial de la Ley 1933 de 2018, que reconoce a Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. A partir de esta categorización, se describe los instrumentos legales y las facultades otorgadas al gobierno local para promover la descentralización político administrativa del territorio. El análisis se centra en cómo esta ley redefine la organización del territorio según criterios de régimen de distrito especial y qué tensiones emergen entre los marcos normativos y las condiciones efectivas para la operatividad administrativa y política de sus lineamientos.

La información que se desarrolla en este apartado tiene como fuente principal el Proyecto de Acuerdo para la organización político-administrativa del Distrito Especial, radicado en octubre de 2022, en el Concejo de Santiago de Cali, apoyándose igualmente en el estudio de (Caporalli & Sanabria Pulido, 2023) que analiza el avance de la implementación de la ley 19333 del 2018 en pro de un régimen de distrito especial.

Caracterización legal de un régimen de distrito especial

Uno de los avances en materia de gestión descentralizada en el municipio de Cali se dio a partir del Acuerdo 043 radicado por el Concejo de Cali en el año del 2022 con el fin de dar cumplimiento a la ley 1993 del 2018, cuyo principal objetivo es “Reconocer a Cali como Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, con el fin de fortalecer su autonomía territorial y su capacidad de gestión descentralizada” (Acosta-Zapata et al. 2024, p.26).

La iniciativa de avanzar hacia un régimen de administración distrital fluye principalmente de las experiencias que se han logrado llevar a cabo con éxito en ciudades como Cartagena y Bogotá, quienes han dado vida a lo reglamentado por la ley 1617 del 2013 que rige a nivel

nacional y que abriga igualmente la iniciativa emprendida por la Alcaldía de Cali a partir del año 2018. La ley 1617 de 2013, que establece el régimen de distritos especiales en Colombia, a rasgos generales, define un distrito especial por características tales como; mayor Autonomía Territorial, organización por localidades, un ordenamiento territorial en el que cada distrito debe planificar su POT y una tributación propia. La siguiente figura reseña los puntos cardinales que definen un régimen distrital bajo los lineamientos de la ley mencionada:

Figura 1

Características del régimen Especial en Colombia



Nota: La figura muestra las características que definen la configuración administrativa y la organización bajo la figura de distrito especial. Fuente: elaboración propia.

A partir de estos criterios normativo se define el régimen de distrito especial como un enfoque legal que busca transformar la relación entre el territorio y poder central, permitiendo que las decisiones públicas se acerquen a las realidades locales. De este modo, el régimen distrital no debe ser comprendido solamente como una categoría administrativa, pues en realidad es una apuesta para la apertura hacia la descentralización funcional, presupuestal y participativa. Al adoptar este modelo, ciudades como Cali pueden: Organizarse por localidades, asignar presupuesto propio, fomentando el uso de recursos en conformidad con las necesidades de cada localidad y la ejecución políticas públicas, y reconocer la diversidad territorial puesto que permite la aplicación de enfoques diferenciados para intervenir en diferentes áreas como el deporte, turismo y desarrollo económico (Caporalli & Sanabria Pulido, 2023).

Criterios para la planificación territorial

Acosta-Zapata et al., (2024) describe que la planificación territorial bajo régimen distrital diseñado por la ley 1933 del 2018, se caracteriza específicamente por un modelo de descentralización administrativa de los territorios, su propuesta centrada en la creación de localidades con mayor autonomía y mayor énfasis en la participación local se diferencia de otras formas de planificación territorial en los siguientes aspectos:

Tabla 5

Lineamientos de la ley 1933 del 2018

Aspecto	Régimen distrital	Municipios y departamentos bajo planificación tradicional
Organización territorial	Se divide en localidades con Juntas Administradoras Locales (JAL) y alcaldes locales.	Se organiza en comunas, corregimientos o veredas sin autonomía política-administrativa.
Participación ciudadana	Mecanismos directos en planeación local,	Participación más limitada, generalmente a través de

	presupuestos participativos, control social.	cabildos o consultas no vinculantes.
Planeación territorial	Cada localidad puede tener planes de desarrollo articulados al POT distrital.	Planeación centralizada desde el municipio o departamento, con menor articulación local.
Autonomía fiscal	Posibilidad de asignar presupuestos por localidad y crear fondos locales.	Presupuesto centralizado, con distribución interna según prioridades del ejecutivo local.
Gestión de servicios públicos	Localidades pueden gestionar servicios específicos según sus necesidades.	Gestión unificada desde la administración central, sin diferenciación territorial operativa.

Nota: Esta información muestra que un enfoque de planificación territorial bajo régimen distrital está mucho más orientado a la descentralización dado que busca fortalecer el poder local y la articulación entre localidades y distrito. La fuente se tomó de Caporalli y Sanabria Pulido (2023) en su trabajo Políticas públicas y descentralización en Cali Distrital.

Siendo así, se advierte que la propuesta de una administración-política distrital en Cali apuesta por una mayor autonomía en la planificación del territorio, en el manejo de presupuesto apostándole a la creación de fondos locales y la asignación del presupuesto general por localidades y la creación de mecanismos directos para la gestión política, administrativa y de control fiscal. De esta manera la ley, si bien no modifica las competencias administrativas de Cali, si adopta medidas para una administración más autónoma, dado que se acobija a la ley 1617 del 2013. El estudio de Caporalli y Sanabria Pulido (2023) señala que la ley 1933 del 2018 define cambios estructurales sobre todo en la delegación de funciones a las localidades, el Art 1 de la ley señala lo siguiente:

Otorga facultades para el desarrollo integral: se determinan instrumentos legales para cumplir funciones, prestar servicios y promover el desarrollo territorial. Esto puede traducirse en

mayor autonomía para diseñar políticas públicas en cultura, deporte, turismo, servicios y desarrollo empresarial.

Potencial reorganización institucional: El nuevo estatus permite revisar y adaptar la estructura administrativa del municipio, incluyendo secretarías, entes descentralizados y mecanismos de participación ciudadana.

¿Qué significa esto en materia de descentralización para Cali? Siguiendo lo expuesto por Vanderhuck y Mayorga (2020) se puede advertir que la ley 1933 del 2018, representa un cambio estructural en la forma de entender las gestión pública y administrativa de la ciudad, ya que si bien ésta no definen nuevas competencias, si se establece innovadoras reglas de gestión que permiten construir nuevos derroteros en torno a:

Descentrar el centro: la apuesta por las localidades es un giro hacia la creación de espacios de decisión, planeación y cuidado desde los territorios locales.

Situar, sensibilizar, pluralizar la gestión territorial: Se espera alcanzar una mayor capacidad de convocatoria participativa, invitando a las localidades a trazar sus propios mapas en diagnóstico territorial, presupuesto y la formulación de planes de desarrollo.

Focalizar el diálogo local a través de las Juntas de Acción Local que permiten a líderes comunitarios, colectivos y habitantes de las localidades el participar en decisiones públicas.

Asignar los recursos como presupuesto propio de cada localidad, es decir que la comunidad decide cómo usarlos: salud, cultura, deporte, infraestructura.

Sin lugar a dudas los criterios que traza la ley enfatizan mucho más en la administración y gestión de lo público desde las realidades locales, pretendiendo rescatar la voz y la participación de las comunidades a través de mecanismos de organización social como las JAL,

otorgándoles a éstos una mayor cuota de poder para agilizar la auto gobernabilidad y territorialización de las necesidades y demandas locales.

En este sentido la planificación territorial bajo un régimen de distrito especial representa un avance en materia de descentralización dado que se constituye en una herramienta para repolarizar el territorio, reconocer saberes comunitarios y ampliar la democracia desde abajo, es decir, desde las realidades territoriales y locales, pero esto al mismo tiempo representa una mayor exigencia en la gestión, porque su implementación efectiva va a depender en sobremanera de la participación real de los actores sociales lo que puede significar enormes retos en la convocatoria de los ciudadanos para comprometerlos en un ejercicio participativo de articulación para la descentralización. De no contar con ese elemento clave, un régimen distrital puede convertirse sencillamente en una descentralización técnica sin transformación social real.

Criterios para la asignación de recursos

Respecto del presupuesto la ley 1933 del 2018, no define cifras ni mecanismos específicos de asignación presupuestal. Someramente en su Artículo 3, establece que Cali se regirá por la Ley 1617 de 2013, que regula los distritos especiales, lo que significa que la asignación presupuestal se organiza según el régimen de localidades, como en Bogotá o Cartagena, por ejemplo.

¿Cómo es esta organización? La siguiente tabla refleja los lineamientos que define la ley en materia de implicaciones presupuestales bajo un régimen distrital con enfoque presupuestal participativo.

Tabla 6*Caracterización de la gestión en presupuesto*

Elementos	Implicación para el presupuesto
Localidades	Cada una recibe una asignación presupuestal propia.
Presupuesto participativo	La comunidad puede decidir cómo se invierte parte del presupuesto local.
Juntas Administradoras Locales (JAL)	Aprueban el uso de recursos en cada localidad
Planeación territorial	El presupuesto se articula con los planes de desarrollo local y el Plan de Ordenamiento Territorial.
Descentralización funcional	Algunas funciones (como cultura, deporte, infraestructura menor) pueden ser financiadas localmente.

Nota: Aquí se denotan elementos que define la ley para la gestión del presupuesto destacando su asignación por localidades con una planeación del gasto a partir de los planes de desarrollo local articulados al POT.

De igual manera los criterios que establece la asignación de presupuesto se rigen específicamente por Ley 1617 de 2013 y el Decreto 2388 de 2015, normativa nacional que rige el manejo de un presupuesto local para el régimen distrital, según lo expone Caporalli y Sanabria Pulido (2023). A continuación, se enumeran estos criterios:

- Población residente: Se asigna presupuesto proporcional al número de habitantes en cada localidad.
- Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Se da prioridad a las localidades con mayores necesidades y demandas identificadas por este indicador.

- Ingresos corrientes del distrito: El presupuesto local se calcula como un porcentaje mínimo del total distrital.
- Participación ciudadana: Se prioriza la asignación de presupuesto a las iniciativas que promuevan las (JAL) y la comunidad.
- Capacidad institucional: se evalúa la disposición técnica y de infraestructura administrativa con la que cada localidad cuenta.

Como bien lo plantea Caporalli y Sanabria Pulido (2023), básicamente en Cali, no se ha logrado todavía una asignación por localidad, precisamente porque la propuesta de régimen distrital todavía está en camino de implementarse, y hasta la fecha no se ha logrado lo más importante que es establecer y delimitar las localidades para la división territorial. Ante esta ausencia de experiencias propias en el territorio, se toma aquí un ejemplo de la localidad de Kennedy en Bogotá que sirve para dar una idea general de lo que implica la gestión del presupuesto participativo como el más indicado para la gestión de recursos en un régimen distrital.

La localidad de Kennedy, por ejemplo, es un caso exitoso en el manejo del presupuesto participativo, según lo reporta el informe de la Alcaldía de Bogotá (2022), que destaca la participación de 107 propuestas de Presupuesto Participativo que resultaron ganadoras en esta localidad para el año 2020. ¿Como se da ese proceso de gestión presupuestal desde la iniciativa local? Básicamente el presupuesto participativo lo que busca es promover desde la iniciativa comunitaria la asignación de los recursos, es decir, que el dinero llegue directamente aquí en así lo necesita. De esta manera el paso a paso se simplifica de la siguiente manera:

Se da un proceso de convocatoria y sensibilización: Esto implica informar a la comunidad sobre el proceso, sus objetivos y reglas. Se busca garantizar la participación amplia y diversa.

Luego se avanza hacia la formulación de diagnóstico y priorización de necesidades: En este punto la clave consiste en involucrar a la ciudadanía en la identificación de sus problemas y necesidades locales. Se construyen propuestas colectivas que reflejan prioridades comunitarias.

Continúa con la etapa de deliberación y formulación de proyectos: Aquí se crean los espacios de debate donde se discuten las propuestas. Se definen criterios técnicos, sociales y financieros para viabilizar proyectos.

Seguidamente se da la votación y decisión ciudadana: Se avanza aquí en los procesos de elección los proyectos que diseñados desde la comunidad buscan la financiación con el presupuesto disponible. Se asegura transparencia en el conteo y publicación de resultados.

Finalmente se llega a la etapa de ejecución y seguimiento: Las autoridades implementan los proyectos elegidos. La ciudadanía participa en comités de vigilancia y evaluación para garantizar cumplimiento.

Como se puede apreciar la asignación de presupuesto por localidad no es algo nuevo en Colombia y cuenta con ejemplos de implementación exitosa en Localidades como la de Kennedy en Bogotá, sin embargo, la ley 1933 del 2018, todavía adolece de serios obstáculos que limitan su implementación operativa. Desde la perspectiva de Acosta-Zapata et al. (2024) estos obstáculos se pueden resumir en tres aspectos identificados:

- 1) La ley no define mecanismos presupuestales específicos: La ley reconoce a Cali como Distrito Especial, pero no establece cómo se asignarán ni ejecutarán los presupuestos por

localidad. Remite a la Ley 1617 de 2013, dejando vacíos normativos que deben ser llenados por acuerdos municipales.

- 2) A nivel de planificación territorial hay ausencia de localidades operativas: Aunque el régimen de distrito implica dividir el territorio en localidades con alcaldías locales y Juntas Administradoras Locales (JAL), Cali aún no ha consolidado esta estructura. Sin localidades, no hay base territorial para aplicar presupuestos participativos como en Bogotá.
- 3) Falta de articulación institucional: La transición a distrito requiere una reorganización administrativa profunda. Sin una reforma clara del aparato institucional, las competencias siguen centralizadas, dificultando la descentralización del presupuesto.
- 4) La ley no aclara cómo se redistribuirán los ingresos corrientes ni qué porcentaje se asignará a cada localidad.

Respecto a este punto los hallazgos muestran que si bien la norma nacional para la asignación de presupuesto potencializa las iniciativas en torno a una gestión de recursos exitosa para el caso de una administración regidas por un régimen distrital como es el caso de Kennedy en Bogotá, en Cali, no se han logrado avances puesto que la norma local, es decir, la ley 1933 del 2018, no aparece plenamente articulada a ese marco legal nacional dejando vacíos técnicos y operativos que no hacen posible la transición hacía una normativa propia diseñada conforme a las realidades del territorio local, como bien lo expone el estudio de Acosta-Zapata et al.(2024)

En resumidas cuentas, los resultados de este capítulo dejan ver tres elementos clave que permiten profundizar en lo que respecto a la ley 1933 del 2018 y su avance en materia de descentralización a partir de esa búsqueda por hacer de Cali distrital un territorio con mayor equidad y autonomía local: 1) Destacar que la ley 1933 del 2018 se rige por los lineamientos

estipulados en la Ley 1617 de 2013 implementada a nivel nacional, lo que implica reorganizar el territorio en localidades con autonomía administrativa, fiscal y participativa principalmente.

2) Si bien en Cali se avanzó hacia ese marco legal necesario aprobado y reglamentado por la ley 1933 del 2018, su implementación al día de hoy, enfrenta vacíos normativos y operativos, que no han hecho sencillo el trabajo de dividir el territorio por localidades de tal modo que los lineamientos de planificación territorial y de autonomía administrativa han quedado limitados a su reconocimiento formal sin mayores avances en la práctica. 3) Respecto a la asignación presupuestaria, se ha evidenciado que si bien la Ley 1933 de 2018, habilita criterios técnicos para asignar presupuesto por localidades, en Cali su implementación enfrenta obstáculos de implementación efectiva pues no existen localidades operativas en la realidad concreta, además de una falta de acuerdos reglamentarios que favorecen la persistencia de una gestión centralizada que impide aplicar principios de equidad territorial, como queda expuesto en el estudio de Caporalli y Sanabria Pulido, (2023)

Expuesto lo anterior, se pasa al desarrollo del siguiente apartado a partir del cual se analiza los desafíos de la descentralización en Cali distrital caracterizando sus avances y limitaciones en planificación territorial, asignación de presupuesto y autonomía administrativa para darle mayor profundidad a los hallazgos aquí expuestos.

Capítulo 3. Desafíos de la Descentralización en Cali

En este apartado se propone analizar los avances en la descentralización distrital, identificando los desafíos y limitaciones de la implementación efectiva en materia de planificación, manejo de presupuesto y autonomía administrativa. Para analizar estos puntos se toma en consideración las propuestas de la administración de Jorge Iván Ospina (2020–2023), que impulsó el proyecto de división de Cali en localidades con sus propios alcaldes, buscando acercar la institucionalidad a los territorios y promover una administración más participativa. Esta propuesta fue presentada como parte del proceso de consolidación del modelo distrital, en el marco de la Ley 1933 de 2018.

Asimismo, se analiza los aportes de la gestión de Alejandro Eder Garcés, iniciada en 2024, una vez se aprueba el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027, que si bien avanza hacia un mayor compromiso con la implementación de la ley 1933 del 2018, también plantea desafíos desde una revisión crítica de los avances heredados, señalando irregularidades y vacíos en la implementación del modelo distrital. Lo reportado por Caicedo Cano (2024) en su artículo para la columna de la Silla Vacía, refiere que a través del llamado “libro blanco”, el alcalde Eder ha expuesto tensiones entre la promesa de descentralización y su ejecución real, abriendo el debate sobre la eficacia, transparencia y sostenibilidad del proceso.

La información que aquí se presenta como soporte del análisis tiene como fuente principal el trabajo de Caporalli & Sanabria Pulido (2023) que analiza las apuestas realizadas durante la administración de Iván Ospina en materia de descentralización e implementación de la ley 1933 del 2018 y el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 propuesto por la administración Eder.

Planificación territorial y la división por localidades

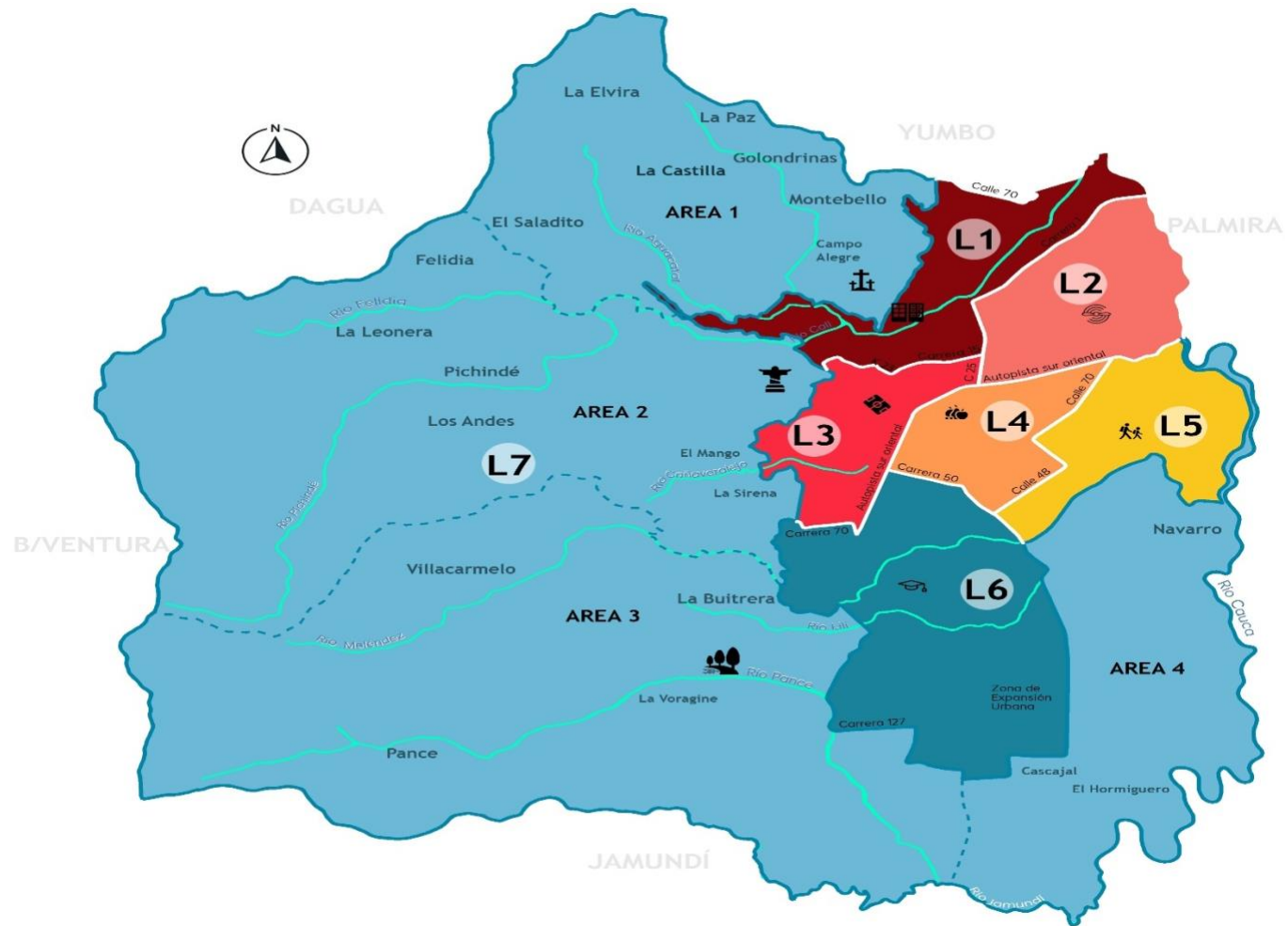
Tal como lo señala el estudio de Caporalli y Sanabria (2023), la ley 1933 del 2018 define a Cali como distrito especial enfatizando en tres puntos clave para caracterizar su organización administrativa:

- Creación efectiva de localidades con autonomía funcional.
- Redistribución del poder político y administrativo.
- Fortalecimiento de la participación comunitaria en la planeación territorial.

Lo que se plantea aquí es la necesidad de dividir el territorio en localidades, ya que estas cuentan, según la reglamentación, con mayor autonomía administrativa y presupuestal, en tanto que las comunas son dependientes de los municipios. Pero estas diferencias no solo exigen cambios formales pues se trata de implementar en el territorio lo que caracteriza una delimitación geográfica por localidad. Siguiendo lo planteado por Caporalli y Sanabria (2023), el siguiente mapa reseña los cambios esperados bajo la propuesta que planteó la gestión de Iván Ospina, mapeando la división del territorio por localidades

Figura 3

Proyección de división territorial por localidades en Cali Distrital



Nota: Este mapa es la proyección visual de la reorganización por localidades en la Cali Distrital. Tomado de Caporalli y Sanabria (2023)

El diseño de mapa que planteó la administración de Iván Ospina muestra los objetivos en materia de reorganización territorial. La propuesta indica el avance hacia la Cali distrital, diseñando una división del espacio por localidades, es decir, se espera que el territorio pase de tener 22 comunas a organizarse en 6 a 8 localidades, cada una con funciones administrativas y representación política según lo planteó la Secretaría de Gobierno de Cali, (2019), en su momento.

Asimismo, la planificación plantea la unión de zonas rurales y urbanas, precisamente por las cercanías entre territorios que indistintamente comparten localidades que agrupan tanto áreas urbanas como rurales. De igual manera se plantea una propuesta de alcaldías locales, contemplando la posible creación de alcaldías menores en cada localidad con participación comunitaria y presupuestos propios.

Acosta-Zapata et al., (2024) refiere que el caso de Cali, la transición de comunas a localidades implica en efecto una mayor descentralización, dado que las localidades al agrupar mayor escala territorial (una localidad puede estar compuesta de 3 a 5 comunas) se fortalece con mayor potencial para desarrollar una voz propia en la planeación y ejecución de políticas. De este modo se busca que las decisiones no se concentren en el gobierno central del distrito, fortaleciendo una mayor participación comunitaria fortalecida: las localidades pueden ser espacios más efectivos para la acción ciudadana.

Esta propuesta sin embargo no fue aprobada por el Concejo de Cali ya que no se llegó a un consenso sobre la conformación de esas localidades, reconsiderando la necesidad de agrupar la zona rural en dos localidades y además de plantear la demanda de un censo poblacional que permita caracterizar con mayor precisión la densidad demográfica y su incidencia en la conformación de estas localidades (Secretaría de Gobierno, 2019).

Criterios técnicos para la planificación de las localidades

Siguiendo el trabajo de Caporalli y Sanabria (2023) las dificultades para la aprobación de una división por localidades tienen que ver con la complejidad de los criterios técnicos para delimitar precisamente estas localidades, ya que estos criterios buscan cruzar escalas que en la realidad en concreto no facilitan la homogenización ni geográfica ni social que constituyen los elementos a considerar. A continuación, se reseña en la siguiente figura los criterios técnicos que se buscan implementar.

Tabla 7

Criterios técnicos para la planificación territorial en Cali Distrital

Escala geográfica territorial	Escala geográfica social	Método de análisis algorítmico
Regional: articulación de Cali con municipios vecinos y el departamento del Valle del Cauca.	Equidad distributiva: Pretende garantizar acceso equitativo a servicios y recursos en todos los sectores sociales.	Se cruzan variables por escala: Geográficas: región, localidad, rural/urbano. Sociales: equidad, participación, identidad. Territoriales: uso del suelo, sostenibilidad, viabilidad fiscal.
Metropolitana/urbana: implica la integración de la ciudad con su área metropolitana, movilidad y servicios compartidos.	Participación ciudadana: busca la inclusión de comunidades en diagnóstico, deliberación y control de proyectos.	Normalización de datos: Cada variable se convierte en un rango común (ej. 0–1). Esto permite comparar indicadores heterogéneos (densidad poblacional vs. cobertura ambiental).
Localidades intraurbanas: busca la división interna de Cali en unidades político-administrativas con autonomía relativa.	Identidad cultural y cohesión: pretende articular las particularidades sociales y culturales de cada territorio.	Visualización espacial Los resultados se proyectan en mapas temáticos o matrices comparativas. Esto permite ver qué territorios cumplen mejor con los criterios definidos.

Rural/periurbana: plantea el reconocimiento de corregimientos y zonas rurales como parte del distrito, con necesidades diferenciadas.	Articulación multinivel: pretende la coordinación entre distrito, departamento y nación para evitar fragmentación institucional.	El algoritmo cruza estas capas y genera un índice compuesto de prioridad territorial, útil para decidir dónde invertir primero en infraestructura o programas sociales.
---	--	---

Nota: Esta figura muestra los dos componentes que se evalúan para la conformación de las escalas el geográfico territorial y la geografía social. La fuente se extrae del trabajo de Caporalli y Sanabria (2023) “*Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*” publicado por la Universidad de los Andes, Icesi y San Buenaventura.

Al respecto lo que plantea Caporalli y Sanabria Pulido (2023) es que los criterios asociados a la valoración de escala social, son los de mayor complejidad para alcanzar la homogenización de las localidades ya que propone cruzar varios niveles que incluyen ingresos, acceso a servicios básicos, formación educativa y participación ciudadana, densidad poblacional, densidad de vivienda entre otros. Esta amalgama de variables requiere un conocimiento firme y detallado por lo que señalan los autores, el primer paso deberá partir de la realización de un nuevo censo poblacional.

En este sentido, reconocen los autores que, si bien el mapa que ha resultado de un diseño para una proyección factible, si bien proporciona una alternativa de división territorial para la planificación de ciudad como distrito, estas proyecciones son demasiado analíticas sin pie firme en la percepción del territorio vivido, por lo que varios factores surgen como trabas a su implementación efectiva, aquí se enumeran los más relevantes:

- Los datos sobre pobreza, acceso a servicios, participación ciudadana o vulnerabilidad ambiental no siempre están desagregados a nivel de comuna o barrio.
- La escala social puede redistribuir poder hacia territorios históricamente excluidos, lo que genera tensiones en el Concejo y en sectores tradicionales que se han sujetado a una forma específica de empoderar los territorios.
- Las comunidades tienen percepciones distintas sobre qué territorios deberían agruparse, es decir a escala social vivida no siempre coincide con los mapas técnicos.
- Si se agrupan comunas con alta pobreza sin mecanismos de compensación, se corre el riesgo de crear localidades con baja capacidad de gestión.
- Aunque se han abierto espacios de consulta, muchas comunidades no han sido informadas ni formadas para incidir en el diseño de localidades.

Básicamente la escala social demanda una participación más activa de las comunidades para una planificación territorial más realista. En este sentido, según lo reportado por el estudio de Caporalli y Sanabria (2023), la ausencia de criterios operativos que permitan una clara delimitación en el terreno, no ha facilitado una proyección realista de la división del territorio por localidades, de tal modo que a la fecha no se ha logrado más que delimitar con cierto éxito solamente tres ejemplos de localidades que sobreviven como meras propuestas:

Cañaveralejo: Que agruparía Comunas 10, 11, 18 más el corregimiento de La Buitrera.

Aguacatal: Que agruparía a las Comunas 1, 2, 3 más el corregimiento del norte.

Pance-Lily: Que agruparía a las comunas 17, 22 más el corregimiento del sur.

Señalan los autores que estas localidades se diseñaron aplicando algunos algoritmos de analítica territorial que evaluaron indicadores de densidad poblacional, conectividad, equipamientos urbanos y homogeneidad socioeconómica para diseñar y construir visualmente

mapas preliminares de localidades funcionales (ver figura 5), pero estos no fueron aprobados por el Concejo de Cali Caporalli y Sanabria (2023).

Al respecto señala el estudio de Vanderhuck y Mayorga, (2020) es que la implementación efectiva de una planificación administrativa que avance hacia la construcción de esas localidades que diseñan el modelo de un territorio más descentralizado, tropiezan con fuertes tensiones entre los enfoques técnicos con el empleo de tecnologías para la eficiencia administrativa y la realidad de los territorios vividos, ya que en general las comunidades no han sido consultadas previamente ni se han hecho esfuerzos por realizar un trabajo de diagnóstico participativo.

En este mismo sentido el estudio de Caporalli y Sanabria Pulido (2023) señala que el criterio de escala social es el desafío principal en la división del territorio por localidades, ya que las escalas sociales exigen trazar esas localidades tomando en cuenta realidades sociales, económicas y diversidad cultural sin ahondar las desigualdades presentes en las comunidades. En este sentido, los obstáculos para avanzar en la división territorial bajo el régimen de distrito especial se identifican de la siguiente manera:

- Fragmentación socioespacial: Cali presenta una alta segregación urbana, con zonas de alta vulnerabilidad social (como el oriente) y otras de mayor concentración de riqueza (como el sur). Dividir el territorio sin considerar estas escalas puede reproducir desigualdades en el acceso a recursos, servicios y representación política.
- Criterios técnicos vs. criterios sociales: Las propuestas de división territorial han priorizado criterios técnicos (densidad poblacional, límites físicos, infraestructura), dejando de lado criterios sociales y culturales como identidad barrial, redes comunitarias o trayectorias de organización. Esto puede generar localidades artificiales, sin cohesión social ni legitimidad comunitaria.

- Riesgo de concentración de poder: Si las localidades se trazan sin equilibrio poblacional y fiscal, algunas podrían tener más capacidad de gestión y recursos que otras, profundizando la brecha entre comunas. Esto contradice el principio de equidad territorial que debería guiar la descentralización.
- Tensiones entre lo urbano y lo rural: Cali incluye 22 comunas urbanas y 15 corregimientos rurales, con realidades muy distintas. La división territorial debe evitar que lo rural quede subordinado a lógicas urbanas, y reconocer formas propias de organización y gestión del territorio.

La descentralización en el Plan de Desarrollo (2024-2027)

Por su parte la administración de Eder Garces avanza en materia de implementación de la ley 1933 del 2018 enfocándose mucho más en la participación ciudadana para la construcción de las localidades. Su propuesta de Plan de Desarrollo Cali capital pacífica de Colombia 2024-2027 si bien reconoce que Cali es un Distrito Especial y que debe adecuar su estructura institucional y territorial conforme a esta ley, acentúa la necesidad de reorganizar primero los mecanismos tradicionales de la administración y gestión pública, así como adaptar las realidades de las comunas a las exigencias del modelo distrital. De este modo propone lo siguiente en su Plan de Desarrollo:

- Se plantea una reforma administrativa para adaptar las secretarías y dependencias al nuevo modelo.
- Se propone una revisión del POT (Plan de Ordenamiento Territorial) para incorporar la lógica distrital.
- Se menciona la necesidad de fortalecer capacidades locales para que las localidades puedan ejercer funciones delegadas.

La estrategia en materia de planificación territorial sigue siendo la división por localidades, pero desde una adaptación de este modelo al POT, señalando que éste debe integrar los territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos como sujetos de planeación, construyendo desde las organizaciones sociales y consejos territoriales de planeación las proyecciones de cada localidad. De igual manera plantea la necesidad de que el POT refleje las apuestas estratégicas del Plan 2024–2027, incluyendo movilidad, hábitat, economía y cultura (Alcaldía de Cali, 2024).

Básicamente la propuesta de la administración de Eder Garces se enfoca en una transición que permita a los territorios ir avanzando paulatinamente de comuna a localidad, a través de una estrategia que hoy se conoce como Divipola¹ y en torno a la cual se sigue en debate en plenaria del Consejo de Santiago de Cali, pues la implementación de esta estrategia tropieza con grandes desafíos relacionados a los límites territoriales que muchos barrios y veredas de los diferentes corregimientos han trazado desde la informalidad de asentamientos en vía de desarrollo, lo que exige a la estrategia el establecer rutas de diálogo y acuerdo con los barrios y urbanizaciones que han creado sus propias fronteras territoriales (Concejo de Cali, 2025).

Esto quiere decir que en materia de planificación territorial se ha logrado avanzar en un plan de desarrollo que por lo menos se articula a la ley 1933 del 2018, y que reconoce la necesidad de amplificar la estrategia de participación ciudadana en el tránsito de ese camino que va de la comuna y el corregimiento a la figura de localidad, sin embargo mientras esas localidades no sean una realidad en concreto, es difícil concluir que se ha dado grandes avances en materia de descentralización para la planificación de territorio.

¹ “Divipola” es la abreviatura de División Político-Administrativa Local. En el contexto del Plan de Desarrollo 2024–2027, “Cali Divipola” es la estrategia para transitar de comunas y corregimientos hacia localidades, como lo exige la Ley 1933 de 2018 que reconoce a Cali como Distrito Especial (Concejo de Cali, 2025).

Avances y limitaciones en la asignación de presupuesto

Como se evidenció en el capítulo anterior, la descentralización del presupuesto también es un eje central de la Ley nacional 1617 del 2013, pero como se había advertido ya, específicamente en la ley 1933 del 2018 que otorga el reconocimiento a Cali como distrito especial, no se han formulado criterios técnicos claros que permitan avanzar hacia esa propuesta de una asignación orientada a empoderar a cada localidad para garantizar un presupuesto propio, con criterios de asignación basados en necesidades sociales, capacidades administrativas y participación ciudadana.

Al respecto hay un avance importante que puede calificarse de reconocimiento formal de esa descentralización del presupuesto que se da una vez “el Concejo de Cali aprobó el Proyecto de Acuerdo No. 225 para la vigencia fiscal 2024, con un presupuesto total de \$5,3 billones, de los cuales \$3,7 billones están destinados a inversión pública” (Concejo de Santiago de Cali, 2024 p17)

La novedad es que este presupuesto se formula bajo la figura de Distrito Especial, indicando al menos de manera formal la existencia de este modelo territorial, señalando la importancia de avanzar hacia la territorialización del presupuesto, según lo indica el estudio de Acosta-Zapata et al., (2024)

Los criterios de asignación de recursos acentúan la necesidad de avanzar hacia una descentralización fiscal para mayor autonomía, en este sentido el Plan de Desarrollo, Cali Capital Pacífica de Colombia (2024-2027) propone:

Territorialización de la inversión pública: Le apuesta a la territorialización de los programas, lo que implica adaptar la inversión a las realidades sociales y espaciales de cada zona.

Planeación participativa como base para la descentralización fiscal: Se promueve la participación ciudadana en la formulación de proyectos para avanzar al modelo de presupuestos participativos.

Fortalecimiento institucional para la gestión local: El acuerdo incluye estrategias para mejorar la capacidad administrativa del Distrito, lo cual es clave para que las localidades puedan eventualmente gestionar recursos propios.

Enfoque diferencial y equidad territorial: Esto indica que la inversión presupuestal se realice de conformidad con variables tales como pobreza, género, exclusión y pertenencia étnica.

Según el informe de la Contraloría que presenta la cuenta general de presupuesto presentado por la Alcaldía de Santiago de Cali (2025) señala que Cali Distrito Especial es la dependencia con un incremento de participación presupuestal considerable pues alcanzó para el año 2024 49,04%, comparado con una participación del 19,34% para el año 2023. Tal como lo evidencia la siguiente figura:

Tabla 8

Presupuesto General del Municipio, entidades descentralizadas y asimiladas

Dependencia / Unidad Negocio	Definitivo 2024	Definitivo 2023	% Variación	Participación % Presupuesto 2024
Distrito Especial de Santiago de Cali	6.724.393.140.486,00	5.634.440.851.132,00	19,34%	49,04%
EMCALI	5.546.045.851.029,00	5.122.446.368.003,00	8,27%	40,45%
IECE ESP	148.369.900	25.311.000	486,19%	0,00%
TELECALI S.A en Liquidación	609.387.511.688	495.396.837.918	23,01%	4,44%
Metro Cali S.A.				

Nota: La figura muestra el comparativo de presupuesto aprobado para el año 2023 y 2024, y el cambio porcentual durante este periodo y el porcentaje que representa cada entidad dentro del total del presupuesto municipal 2024. Tomado del Informe del Cierre Fiscal presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali (2024)

Los datos muestran que Cali Distrital es la entidad con mayor asignación presupuestal, casi la mitad del presupuesto total. Asimismo, se evidencia que el monto asignado para el año 2024 aumentó en un 19.34% respecto al presupuesto del año 2023. Esto significa que casi la mitad del presupuesto total asignado para la vigencia 2024, fue ejecutado o gestionado por un conjunto específico de dependencias del gobierno distrital.

Este cambio se ve reflejado en una mayor inversión pública orientada a fortalecer servicios, infraestructura o programas sociales. Básicamente la ejecución del presupuesto estuvo en manos de la secretaría de Salud Pública, secretaria de Educación y el departamento Administrativo de Innovación Institucional como lo indica la siguiente figura:

Figura 9

Gasto presupuestal por dependencias

Departamento/unidad de negocio	Presupuesto Definitivo	% Participación por Dependencia
Secretaría de Salud Pública	\$1.605.820.299.928	27,25 %
Secretaría de Educación	\$1.216.051.543.927	20,64 %
Departamento Administrativo de Desarrollo e Innovación Institucional	\$533.853.740.165	9,06 %
Departamento Administrativo de Hacienda	\$505.311.838.799	8,58 %
Secretaría de Movilidad	\$416.953.846.267	7,08 %
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	\$330.282.078.125	5,61 %

Nota: La figura muestra las principales dependencias que han ejecutado el presupuesto asignado para el año 2024. La fuente de esta información se sustrae del informe de la Contraloría “Ejecución Presupuestal de Gastos “segundo trimestre del 2024.

Este informe también indica que por lo menos el 59% del presupuesto asignado para el año 2024 se ejecutó, faltando un restante del 41% que se quedó todavía pendiente en su ejecución. Básicamente el presupuesto participativo se llevó a cabo por la iniciativa de las dependencias que lideraron la participación, dirigiendo los recursos a las mejoras en:

- Educación: destinadas a la dotación de instituciones educativas, mejoramiento de aulas, bibliotecas. Se crea el programa invertir para crecer.
- Salud Pública: El objetivo se enfocó en territorializar la salud, a través del fortalecimiento de las jornadas de salud en la Atención primaria. Se impulsó la adecuación de puestos de salud, campañas de prevención
- En innovación institucional: Se implementaron mejoras en plataformas digitales para facilitar trámites ciudadanos, como licencias, pagos y solicitudes, mejorando así la prestación de servicios de entidades públicas. Se fortaleció el portal de gobierno abierto y se integraron sistemas de seguimiento presupuestal. Asimismo, se desarrollaron Tableros de Control ciudadano para el seguimiento a la ejecución de presupuesto.
- Cultura y deporte: Destinados a fortalecer escuelas de formación artística, eventos culturales, apoyo a ligas deportivas.
- Desarrollo Social y Comunitario: Fortalecimiento de organizaciones, proyectos para adultos mayores y jóvenes.

Básicamente, estos hallazgos revelan que la ejecución del presupuesto sigue estando centralizada porque evidentemente dependen en gran medida de la iniciativa de las dependencias

institucionales como las secretarías municipales, sin que exista todavía la ejecución de un presupuesto participativo tal como lo contempla la ley 1617 de 2013, y que en el capítulo anterior se ejemplificó con el modelo de ejecución en la Localidad de Kennedy Bogotá. Si bien se avanza en la territorialización de los programas, esto se da de forma parcial, precisamente porque no se asignan recursos por localidades.

Avances en la Autonomía fiscal

Respecto de la autonomía fiscal el Plan de Desarrollo 2024–2027 contempla las siguientes estrategias para avanzar en este ámbito, estas son:

- Mejorar la eficiencia tributaria local
- Ampliar la base de contribuyentes
- Digitalizar procesos de recaudo y fiscalización

Es cierto que desde el año 2020, el Estatuto Tributario local, mediante Acuerdo 0493, modernizó los mecanismos de recaudo para introducir mecanismos como el régimen simple de tributación, digitalización de procesos y unificación normativa con el fin de mejorar los ingresos corrientes del Municipio y afianzar así un presupuesto local más robusto en su capacidad de abonar a los recursos propios.

El objetivo principal de estas mejoras es hacer más eficiente el sistema de recaudo tributario, involucrando mucho más a las economías de los micronegocios y pequeñas empresas. Los resultados al respecto han sido favorables, el Índice de Desempeño Fiscal ha mostrado un nivel aceptable de viabilidad (35,63 puntos en 2023). Estos logros evidencian que Cali ha consolidado parte de su autonomía fiscal, aunque la dependencia del SGP sigue siendo un todavía un aporte significativo para la asignación de presupuesto y el gasto de funcionamiento.

La siguiente tabla muestra de forma general cómo para el año 2023 Cali en la categoría de municipio especial se sitúa en el tercer lugar de los territorios que mejoraron sus ingresos corrientes y un rango intermedio de ejecución del presupuesto.

Tabla 10

Comparativo de los ingresos corrientes en municipios de la categoría especial

Municipio	ICLD Contraloría	Gastos de funcionamiento	Ejecución del presupuesto en %
Medellín	\$1 739 189 510	\$ 622 972 710	35.8%
Cartagena	\$ 578 206 607	\$ 218 691 670	37.8%
Cali	\$1 178 072 750	\$ 430 587 261	36.5%
Barranquilla	\$ 960 803 564	\$ 319 579 220	33.2%
Bogotá	\$ 8 012 019 056	\$ 2 174 001 065	27.1%
Bucaramanga	\$ 408 496 610	\$ 94 044 809	23.0%

Nota: Esta tabla reseña de forma comparativa los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y la ejecución de presupuesto por municipios en la categoría especial para el cierre de año del 2023. Estos datos han sido tomados de la página de (Grupo de Coyuntura Económica, 2024)

Los datos muestran que Cartagena tiene la ejecución más alta con un 37.8%, lo que indica mayor uso operativo del presupuesto. Por su parte, Bogotá presenta ingresos corrientes de un total de 8 billones muy superior al resto de los municipios, pero así mismo refleja un bajo nivel en la ejecución con un 27,1%. Cali, Medellín y Barranquilla se ubican en rangos medios en lo que respecta a ingresos corrientes con ejecuciones entre 33% y 36%

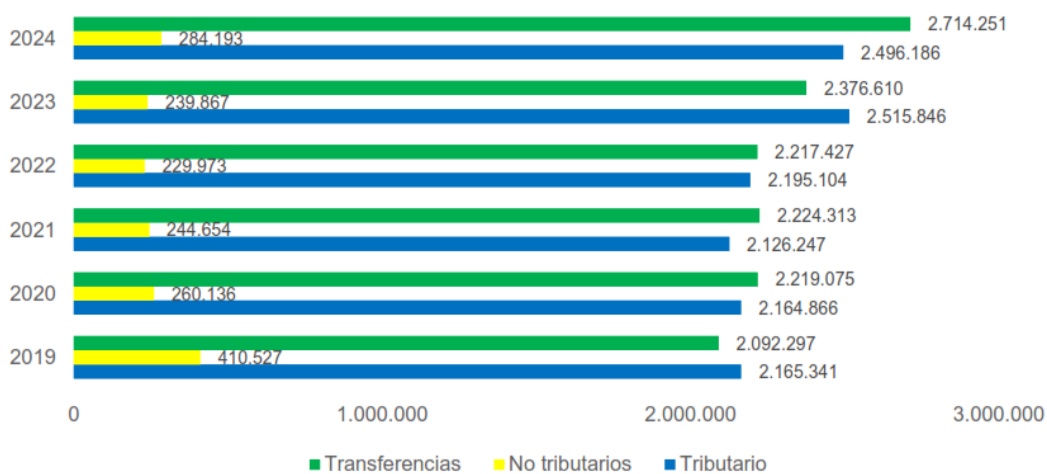
Ahora bien, el Plan Financiero que se inserta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2025) señala que los avances en materia de tributación han sido positivos pero sigue siendo una limitación el tener que pagar los gastos de funcionamiento con los Ingresos Libres sin poder

todavía destinar estos recursos a la inversión para el desarrollo económico y aumentar así el patrimonio del Territorio.

En este mismo sentido, el Plan Financiero señala que sigue siendo igualmente una gran debilidad de las finanzas locales la dependencia al SGP, destacando las cifras que los ingresos por transferencias son indispensables para el cumplimiento de las metas en materia de gastos en servicios básicos y fundamentales como educación, salud, infraestructura etc.

Figura 4

Fuentes de ingresos corrientes del municipio



Nota: Aquí se reportan los datos referentes a los ingresos corrientes de Cali Distrito Especial, destacando las cantidades por Transferencias, ingresos no tributarios y ingresos tributarios. Tomado del Informe de cierre fiscal vigencia presentado por la Contraloría General de Santiago de Cali (2024)

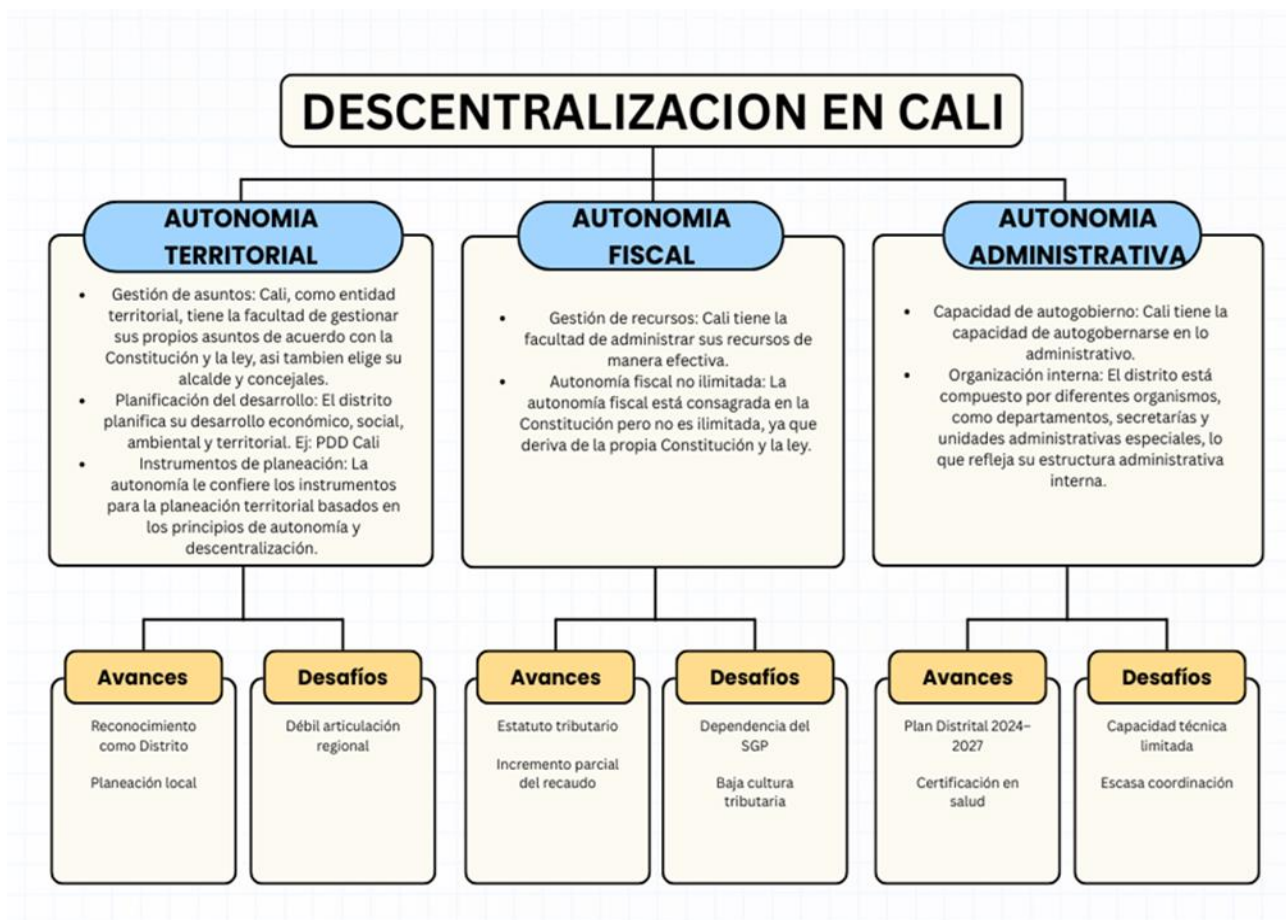
El análisis de los ingresos corrientes que cubren el periodo de 2019-2024, si bien muestran que la participación de los ingresos por transferencia sigue siendo de un 45% y el 49%, los ingresos por recaudo tributario representaron entre el 47% y el 49%, situándose en un rango relevante en la robustez de la estructura fiscal del municipio. Esto indica que se ha logrado un avance significativo en materia de autonomía fiscal, gracias a las reformas en políticas tributarias

impulsadas desde el 2020. Y aunque como ya se ha dicho, estos ingresos del recaudo tributario todavía siguen sujetos al gasto de mantenimiento sin que puedan liberarse para la inversión, constituyen una fuerza importante en la autonomía fiscal ya que garantiza que el municipio está en la capacidad de aumentar su recaudo para un mayor ingreso en el futuro. Por el momento, es notorio el hecho de que sigue siendo los ingresos de transferencia la principal fuente de financiamiento principalmente para cubrir los gastos de prestación de los servicios básicos y fundamentales como la salud pública, educación, acueducto y alcantarillado e innovación en infraestructura.

Hasta aquí se ha analizado los avances y limitaciones en torno a la descentralización p Cali distrito Especial tomando en cuenta las variables de planificación territorial, asignación de presupuesto y autonomía administrativa en general. Se destaca que los avances alcanzados hasta la fecha respecto de una mayor descentralización se han dado en materia de reconocimiento formal, que por lo menos propone la articulación entre comunas, corregimientos y el gobierno central, facilitando la descentralización administrativa, de igual manera se ha destacado que la autonomía fiscal y presupuestal, han logrado avances sobre todo en la gestión de recursos propios. La siguiente figura recoge los principales elementos de análisis que se han considerado en el desarrollo de este capítulo:

Figura 5

Avances y desafíos de la descentralización en Cali Distrital



Nota: La figura recoge los principales elementos que caracterizan una mayor capacidad de descentralización a nivel de autonomía territorial, autonomía fiscal y administrativa con sus respectivos avances y desafíos en cada una de estas dimensiones abordadas a lo largo de este capítulo. La fuente de elaboración es propia.

En resumidas cuentas, los hallazgos de este capítulo permiten destacar varios puntos a considerar: 1) En lo que respecta a la planificación territorial se ha visto que, si bien se han hecho esfuerzos por avanzar en materia de proyecciones para la división territorial por localidades, estos esfuerzos al final han tropezado con una falta de criterios operativos y viables para una efectiva implementación de las localidades. Hay por lo tanto un avance en materia

formal y técnico, ya que se han planteado, específicamente durante la administración de Iván Ospina un modelo de proyección para la división territorial por localidades. Esta proyección de un mapa para la planificación territorial si bien no ha sido aprobada todavía por el Concejo de Cali, se mantiene como alternativa a perfeccionar.

2) En complementariedad, la administración de Eder, ha planteado avances en materia de descentralización administrativa formulando una estrategia articulada al “Plan de Desarrollo, Cali ciudad pacífica de Colombia (2024-2027), enfocándose en trazar la división por localidades al POT. De este modo enfatiza en la necesidad de reorganizar el territorio desde las coordenadas del POT y en diálogo y acuerdos con las comunidades, impulsando así la necesidad de una mayor participación ciudadana buscando fortalecer instancias como los Consejos Locales de Planeación, Juntas Administradoras Locales y mecanismos de participación incidente.

3) En materia de asignación presupuestal y autonomía fiscal, se ha encontrado avances respecto del incremento de ingresos corrientes que hacen viable un mayor recaudo y por ende garantizan mayor capacidad de sostenibilidad a partir de recursos propios, lo que fortalece su autonomía fiscal, esto sin embargo tropieza con dos limitaciones, la primera, los ingresos por transferencia siguen siendo la fuente principal de financiamiento para el gasto de servicios públicos como educación, salud e infraestructura, en tanto que los ingresos por recaudos siguen siendo la fuente principal para cubrir gastos de mantenimiento por lo que el municipio todavía sigue rezagado en materia de inversión para el crecimiento y desarrollo económico y dependiente en sobre manera de las trasferencias del SGP.

Conclusiones

Examinando el marco constitucional y normativo que plantea los lineamientos legales para la descentralización administrativa en la gestión pública en Colombia, esta investigación ha encontrado que la constitución de 1991 es el pilar para poner en marcha los procesos de descentralización del poder central, presentándose como el principio orientador de la organización territorial con el propósito de garantizar autonomía política, fiscal y administrativa a entidades como departamentos, municipios y distritos. Asimismo, se ha destacado que el marco normativo que se deriva de los principios constitucionales, establece funciones y competencias diferenciadas, permitiendo a los entes territoriales planificar, ejecutar y administrar recursos públicos conforme a sus realidades locales.

De esta manera se ha caracterizado los lineamientos de la Ley 715 de 2001, detallando su relevancia en la planificación territorial a nivel nacional, pues a partir de estos lineamientos, se traza el plan de ordenamiento territorial con un enfoque para la descentralización administrativa y fiscal en Colombia, definiendo competencias claras entre la Nación, los departamentos y los municipios en sectores clave como salud, educación y saneamiento básico. De igual manera, se ha resaltado aquí, el papel de la Ley 617 de 2000 en materia de control fiscal para el gasto territorial, pues esta permite la clasificación del territorio nacional por departamentos y municipios según su capacidad fiscal, población e ingresos corrientes de libre destinación, lo que determina sus competencias administrativas y límites de gasto.

Pese a estos avances en materia normativa, esta investigación ha encontrado que persisten tensiones estructurales que limitan el ejercicio pleno de esta autonomía de departamentos y municipios principalmente por la dependencia de transferencias del nivel central, la concentración de capacidades técnicas y financieras, y la rigidez normativa que restringe la

innovación territorial, ya que la legislación de leyes sigue concentrada en el poder central. En este contexto, la descentralización no solo implica redistribuir funciones, sino transformar las relaciones de poder, fortalecer la participación ciudadana y garantizar que la gestión pública responda a las diversidades territoriales. El reto está en armonizar el diseño constitucional con políticas efectivas que reconozcan las vocaciones, capacidades y demandas de cada territorio articulado esto a una mayor participación ciudadana.

Respecto del análisis sobre la Ley 1933 de 2018 que constituye un hito jurídico en el proceso de descentralización colombiano al reconocer a Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, esta investigación ha logrado caracterizar los lineamientos de esta ley como un nuevo estatus que redefine la estructura político-administrativa del municipio, permitiéndole avanzar hacia una mayor autonomía territorial, gracias a que establece lineamientos formales para reorganizar el territorio en localidades con funciones específicas enfocadas en la planeación local y la participación ciudadana. Además, habilita al Distrito para gestionar recursos propios, acceder a vigencias futuras y asignar presupuestos diferenciados por territorio, lo que mejora la capacidad de respuesta frente a las necesidades locales.

Pese a estos avances representados por la aprobación de la ley 1933 del 2018, se ha destacado aquí, la persistencia de obstáculo para su efectiva implementación principalmente por una ausencia de lineamiento técnicos que permitan tramitar hacia su aplicación concreta, es decir, aunque la ley reconoce a Cali como Distrito Especial, aún no se han expedido todos los decretos reglamentarios que definan con claridad las competencias, estructuras y mecanismos de coordinación entre comunas, corregimientos y el gobierno central.

Respecto a los desafíos y limitaciones de la descentralización administrativa, política y fiscal en Cali Distrito Especial, esta investigación ha encontrado que la descentralización administrativa, política y fiscal revela un proceso complejo, atravesado por tensiones entre la autonomía formalmente reconocida y las limitaciones prácticas que enfrenta la gestión territorial. En el ámbito de la planificación territorial, se identifican avances en la capacidad de diseñar políticas locales, pero persisten desafíos relacionados con la creación de las localidades acordes a la realidad de los barrios, veredas y territorios locales. Además de una falta de criterios técnicos que puedan adaptarse a la realidad del territorio y a las características geográficas y de escala social que se materializan en los barrios y las veredas.

En cuanto al manejo del presupuesto, se evidencia que, aunque el distrito cuenta con mayores competencias para la asignación de recursos, las restricciones fiscales y la dependencia de transferencias nacionales limitan la capacidad de responder de manera autónoma a las necesidades locales. Esta situación se traduce en una brecha entre las prioridades comunitarias y la disponibilidad real de recursos, afectando la eficacia de la descentralización.

Respecto a la autonomía administrativa en la política fiscal, se observa que, si bien el municipio ha logrado avances respecto de la renovación de un sistema de recaudo con mayor capacidad para incrementar los ingresos corrientes, Cali distrital enfrenta limitaciones estructurales, en lo que se refiere a conducir esta mayor capacidad de recaudo propio para la inversión, quedándose limitado los ingresos a los gastos de mantenimiento. Esto se traduce en una insuficiencia del sistema para sostener un modelo de gestión plenamente descentralizado con mayor autonomía fiscal. La autonomía, por tanto, se encuentra más en el plano discursivo que en

la práctica, generando tensiones entre las expectativas de autogobierno y la persistente dependencia al SGP para cubrir los gastos en servicios de saneamiento básico, salud, educación e infraestructura, todos estos servicios clave para el desarrollo social y político del territorio.

En síntesis, los hallazgos muestran que la descentralización en Cali Distrito Especial constituye un proceso en construcción, marcado por avances en la formalización institucional, pero también por desafíos persistentes en la planificación, el financiamiento y la autonomía fiscal. Superar estas limitaciones requiere fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental, ampliar la capacidad de gestión de recursos propios y consolidar una visión territorial que integre las demandas locales con las exigencias nacionales.

Recomendaciones

- Una vez realizado esta investigación es importante señalar aquí, que, para obtener una visión integral sobre el proceso de descentralización en Cali como Distrito Especial, es recomendable incluir una variedad de fuentes, como informes gubernamentales, académicos, informes de organizaciones no gubernamentales y prensa especializada de forma actualizada y permanente. Esto permitirá profundizar mucho más la validez de los resultados aquí encontrados, contrastando diferentes perspectivas para fortalecer la fundamentación teórica de la tesis.
- También resulta importante señalar aquí, la relevancia de continuar desde la académica, el estudio de esta temática, profundizando en el análisis comparativo con otros municipios similares, contrastando los resultados de esta investigación con los procesos de descentralización que se llevan a cabo desde los diferentes departamentos y municipios a nivel nacional. De esta manera se puede dar mayor contenido a los avances y obstáculos que afronta la descentralización desde la experiencia de cada territorio, facilitando un conocimiento más fiable que sirva de fundamento para procesos de mejora.
- Es también importante destacar que los hallazgos de esta investigación están sujetos a las limitaciones de la metodología propuesta ya que se trata de una revisión documental que requiere para su fiabilidad tener en cuenta que los procesos de descentralización están sujetos a cambios en la legislación y en el entorno político, es importante incluir las últimas leyes, reformas y políticas públicas relacionadas, así como análisis de informes recientes para garantizar que la discusión sea pertinente y refleje el estado actual del proceso en Cali.

Referencias Bibliográficas

- Acosta-Zapata, S., Duarte-Molina, T. M., Mambuscay-Burbano, J. D., Acosta-Zapata, S., Duarte-Molina, T. M., & Mambuscay-Burbano, J. D. (2024). Lo intrincado: Cali Distrito Especial y la gobernabilidad de sus localidades. Análisis desde la división territorial. *CS*, 2(42), 25-39. <https://doi.org/10.18046/recs.i42.07>
- Alcaldía de Bogotá. (2022). *Presupuestos participativos*. https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/documentos/noticias/propuestas_ganadoras_kennedy.pdf
- Alcaldía de Cali. (2024). *Plan de Desarrollo, Cali ciudad pacífica de Colombia (2024-2027)*. <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/114694/plan-desarrollo-distrital/>
- Alcaldía de Cali. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fwww.cali.gov.co>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2025). *Informe Macro de Ley de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Administración Central del Distrito Especial de Santiago de Cali y Entidades Descentralizadas*, Informe_Cuenta_General_Presupuesto_y_Tesoro_Vigencia_2024.Informe_Cuenta_General_Presupuesto_y_Tesoro_Vigencia_2024.pdf
- Bernal, A. B. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: Alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2(4), 109-116.

Caicedo Cano, J. C. (2024). Las claves del libro blanco de Eder. *La Silla Vacía*.

<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-claves-del-libro-blanco-de-eder-sobre-la-alcaldia-de-ospina/>

Candanoza, L. P. C. (2024). La función pública y la descentralización administrativa, una mirada a partir del estado de excepción declarado en medio de la pandemia en Colombia.

Analecta Política, 14(26), 1-23. <https://doi.org/10.18566/apolit.v14n26.a06>

Caporalli, E., & Sanabria Pulido, P. (2023). *Políticas Públicas, Ordenamiento Territorial y*

Descentralización. <https://gobierno.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/cali-distrito.pdf>

Carrión, F. (2020). *La descentralización en América Latina: Una perspectiva comparada*.

Editorialista del Diario Ho.

<https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfdescarrion1.pdf>

Cepal. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica* | CEPAL. Instituto Latinoamericano de América y el Caribe. De planificación económica y social.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>

Concejo de Cali. (2025). Proyecto que actualiza y reconoce límites territoriales de Cali a participación ciudadana este viernes. *Página de Concejo de Santiago de Cali*.

<https://www.concejodecali.gov.co/publicaciones/61165/proyecto-que-actualiza-y-reconoce-limites-territoriales-de-cali-a-participacion-ciudadana-este-viernes/>

Concejo de Santiago de Cali. (2024). *Proyecto de Acuerdo N 04*. https://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2024/12/A_04_24.pdf

- Contreras Illera, G. (2021). Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano. *Revista Doctrina distrital*, 22(1), 18-32.
- Dane. (2024). *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional (IPM)*. Departamento Administrativo de Estadísticas Nacionales. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2024.pdf>
- DPN. (2022). *Informe del estado de avance del ordenamiento territorial en Colombia 2018—2021*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Informe%20del%20estado%20y%20avance%20del%20ot%202018%20-%202021-%203%20DIC%2021.pdf>
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político*, 25(76), 175-190.
- Grupo de Coyuntura Económica. (2024). *A propósito de la discusión sobre la autonomía fiscal en Colombia*. [tps://coyunturaeconomicaefit.wordpress.com/2023/11/21/a-proposito-de-la-discusion-sobre-la-autonomia-fiscal-en-colombia/](https://coyunturaeconomicaefit.wordpress.com/2023/11/21/a-proposito-de-la-discusion-sobre-la-autonomia-fiscal-en-colombia/)
- Gutiérrez Sanín, F., Barberena, V., & Garay, L. J. (2023). *25 años de descentralización en Colombia*. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8c6662a4-5c15-d96f-8a8d-4dcb943fdb69&groupId=252038
- López-Álava, J. G., & Mantuano-Zambrano, Y. F. (2024). Descentralización Como Estrategia de Gobierno para la Instrumentación de Políticas Públicas desde una Visión de Gobernanza Local. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada Yachasun*, 8(15), 372-387.

- Nisimblat, V. B. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: Propuestas para el desarrollo y equidad territorial*. *Revista Territorios y Regionalismos*, 5, 1-12.
- Ospina Molina, P. S. (2023). El nuevo constitucionalismo latinoamericano, presidencialismo y revocatoria del mandato. *Justicia*, 28(43), 227-238.
<https://doi.org/10.17081/just.28.43.7002>
- Restrepo, D. I., & Cárdenas, R. E. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: Una mirada desde Colombia. *Cuadernos del Cendes*, 21(57), 23-54.
- Rodríguez Caporalli, K. (2020). *Cali Distrito Especial: Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización/* (Primera edición). Editorial Bonaventuriana.
- Rubio, R. (2021). La participación en la Constitución colombiana: Una Constitución participativa pionera**. *Revista Derecho del Estado*, 50, 43-76.
- Sampieri, R. H. (2018). *Metodología de la Investigación: Las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. McGraw Hill Mexico.
- Secretaría de Gobierno. (2019). *Santiago de Cali. Distrito Especial*.
<https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/146724/cali-distrito-especial/>
- Trimano, L., Abrantes, L. de, & Greene, R. (2022). Gestión de la pandemia a múltiples escalas: Tensiones entre centro y periferia. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(2), 199-212.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n2.99215>
- Ugarte Salazar, P. (2021). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (Una perspectiva crítica)*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf>

Vanderhuck, C., & Mayorga, M. (2020). Los retos de la delimitación de localidades de Cali

Distrito: Homogeneidad Relativa en un Contexto Diverso. *Cali Distrito Especial:*

Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización, 2020, ISBN 978-958-

5415-70-6, págs. 247-270, 247-270.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9030351>