



**Implicaciones jurídicas de la constitución de Medellín como Distrito Especial
de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Joanny Alexander Zapata García

Monografía presentada para optar al título de Abogado

Asesor

Kennier José Garay Herazo, Magíster (MSc) en gobierno y políticas públicas

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2024

| | |
|----------------------------|---|
| Cita | (Zapata García, 2024) |
| Referencia | Zapata García, J.A. (2024). Implicaciones jurídicas de la constitución de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. |
| Estilo APA 7 (2020) | |



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexo

Tabla de contenido

Resumen.....7

Introducción8

1. Primer capítulo: La figura de los distritos en la organización político -administrativa del territorio colombiano... 16

1.1 República unitaria y descentralizada.....16

1.2 Organización territorial en Colombia.....19

1.3 Atributos de las entidades territoriales21

1.4 ‘Naturaleza’ jurídica de los distritos.....25

1.5 Régimen legal de los distritos especiales29

1.6 Autoridades de los distritos especiales y competencias32

1.7 Fondos de desarrollo local.....38

1.8 Requisitos para la creación de los distritos39

2. Segundo capítulo: Régimen jurídico de la ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación42

2.1 La complejidad de los temas relacionados con la división del distrito en localidades y con el establecimiento de autoridades locales antes de la expedición de la Ley 2286 de 202342

2.2 División político administrativa del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, luego de la expedición de la Ley 2286 de 202348

2.3 Antecedentes del nombre de la entidad territorial50

2.4 Implicaciones jurídicas de la denominación de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación52

2.5 Competencias y responsabilidades de las autoridades del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín54

2.6 Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación58

2.7 Sistema de Educación Distrital.....60

2.8 Estímulos tributarios61

2.9 Fuentes de Financiación62

| | |
|---|----|
| 3. Tercer capítulo: Retos de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación..... | 64 |
| 3.1 Problematización de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín..... | 65 |
| 3.2 Agenda de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín..... | 67 |
| 3.3 Formulación y diseño de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación... | 77 |
| 3.4 Instrumento normativo de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación..... | 82 |
| 3.5 Política nacional para impulsar la vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín..... | 91 |
| Consideraciones | 94 |
| Referencias..... | 97 |

Lista de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Distritos de la República de Colombia | 9 |
| Tabla 2. Panel 1. Foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación” | 73 |
| Tabla 3. Panel 2. Foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación” | 75 |
| Tabla 4. Empresas y corporaciones que participaron en la formulación de la política pública..... | 78 |
| Tabla 5. Ponentes del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023..... | 80 |
| Tabla 6. Concejales clave en la formulación y diseño de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación | 81 |
| Tabla 7. Objetivo general de Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad | 84 |

Lista de figuras

Figura 1. Disposiciones normativas aplicables a los distritos 12

Figura 2. Entidades territoriales que reciben tal calidad directamente por la Constitución Política 20

Figura 3. Entidades territoriales que podrían recibir tal carácter por parte de la ley 21

Figura 4. Criterios de definición de las entidades territoriales..... 22

Figura 5. Constitución Política. Título XI “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL” 26

Figura 6. Competencias de los distritos en materia de ordenamiento del territorio. 29

Figura 7. Régimen jurídico de los distritos especiales 31

Figura 8. Autoridades encargadas del gobierno y la administración de los distritos 33

Figura 9. Organismos de control y vigilancia de los distritos 38

Figura 10. Autoridades del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. 49

Figura 11. Proyectos de acuerdo que el alcalde distrital debe presentar al concejo distrital 57

Figura 12. Aspectos frente a los cuales el G8+ planteó observaciones..... 69

Figura 13. Mesas de estudio para la revisión del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, convocadas por la concejala Nataly Vélez Lopera, coordinadora ponente..... 72

Resumen

La presente monografía alude, especialmente, a las consecuencias derivadas de la constitución de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2021 y de la sanción de la Ley 2286 de 2023. En efecto, en el primer capítulo se describe el concepto de “distrito”, se presentan los requisitos para la constitución de las entidades territoriales distritales y se hace referencia al papel que estas ocupan en la estructura político – administrativa de Colombia. En el segundo capítulo, se aborda el régimen jurídico que cobija a la ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Finalmente, el tercer capítulo se refiere a los retos que tiene la ciudad en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, a propósito del contexto jurídico e institucional de producción de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación, adoptada por el Acuerdo 078 de 2023. En este último acápite, se revisan las etapas de problematización, de agenda y de diseño del documento de política pública en mención.

Palabras clave: distrito, distrito especial de ciencia, tecnología e innovación, organización territorial, estructura político-administrativa de Colombia, política de ciencia, tecnología e innovación de Medellín.

Introducción

Actualmente, la *Constitución Política de Colombia* posibilita la creación de distritos. El capítulo XI del texto constitucional se refiere a la organización territorial del Estado. En el marco de tal acápite se encuentra el artículo 286, que al respecto establece que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 286) [subrayado fuera de texto].

Sin embargo, en términos histórico-cronológicos, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito existía antes de la promulgación de la Carta Política de 1991. Así, por ejemplo, Gustavo Rojas Pinilla creó en 1954 el Distrito Especial de Bogotá a través de la expedición del Acto Legislativo 3640¹(Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, 2018, párr. 1). A lo largo de la historia republicana, se han constituido diversos distritos en el territorio colombiano —12 en total—(Periódico Universidad Nacional de Colombia, 2021, párr. 1), unos mediante la expedición de leyes y otros a través de reformas constitucionales, vía actos legislativos.

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla fue creado por el Acto Legislativo 01 de 1993. El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura nació tras la expedición del Acto Legislativo 02 de 2007. La Ley 1766 de 2015 confirió al municipio de Riohacha la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural. El municipio de Santa Cruz de Mompox se constituyó como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, gracias a la Ley 1875 de 2017.

El artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2018 estableció que las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizaban como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. En su artículo 2° indicó que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta debían conservar su régimen, adoptado, en parte por la Ley 768 de 2002².

¹ Además, el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia indicó que “Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital...”.

² La Sentencia C-538 de 2005 alude a la creación de los distritos de Cartagena y Santa Marta. Señala que “el Acto Legislativo 01 de 1987 organizó el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y, posteriormente al Acto Legislativo 03 de 1989 transformó al municipio de Santa Marta en Distrito Especial”. Contreras (2022) así mismo lo confirma.

La Ley 1883 de 2018 confirió al territorio de Turbo la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial. La Ley 1933 de 2018 categorizó al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. El Acto Legislativo 01 de 2019 asignó al municipio de Barrancabermeja la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 2021 otorgó a la ciudad de Medellín la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Tabla 1.

Distritos de la República de Colombia

| Distritos de la República de Colombia |
|---|
| 1. Bogotá, Distrito Capital |
| 2. Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla |
| 3. Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura |
| 4. Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha |
| 5. Santa Cruz de Mompox Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia |
| 6. <i>Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura</i> |
| 7. <i>Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Tumaco</i> |
| 8. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias |
| 9. Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta |
| 10. Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo |
| 11. Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali |
| 12. Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín |

Sobre el nuevo estatus de la capital de Antioquia, al respecto se ha dicho, entre otras cosas, que este confiere a Medellín una mayor autonomía administrativa y económica:

En principio, la categorización le da mayor autonomía administrativa y económica a la capital antioqueña, por lo que deben hacerse reordenamientos y crear nuevos cargos. Aunque, a diferencia de otros distritos en el país, Medellín no tendrá localidades, sino que

continuará con las comunas y creará cuatro más, así como deberá rediseñar la gestión pública para hacerse responsable de temas que antes eran competencia de la Gobernación de Antioquia. (Redacción Colombia, 2022, párr. 2)

Así mismo, sobre la nueva calidad de la urbe antioqueña, el exalcalde Daniel Quintero expresó en su momento:

Esto va a permitir que Medellín se convierta en Valle del Software, esto incluye a todos los municipios del Área Metropolitana que van a recibir los mismos beneficios, pero adicionalmente va a traer inversión nacional y extranjera, más empleo, apoyar a los emprendedores, a los científicos, a las universidades y en general a convertirnos en una ciudad más innovadora. (Alcaldía de Medellín, 2021b, Párr. 3)

No obstante, más allá de las motivaciones y expectativas políticas, es importante resolver, a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, algunas inquietudes que surgen frente a tales hechos. Llama la atención, de forma particular, que el artículo 319 de la Carta Política permita, incluso, que las áreas metropolitanas puedan convertirse en distritos. Por consiguiente, se torna interesante responder a las siguientes preguntas: ¿qué es un distrito?, ¿cuál es su ‘naturaleza’ jurídica?, ¿cómo se crean los distritos?, ¿qué lugar o posición ocupa esta categoría en la organización territorial de la República de Colombia?, entre otras inquietudes.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 2° de la Ley 1617 de 2013:

Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político-administrativa del Estado colombiano. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 2)

Así las cosas, es posible afirmar que los distritos son entidades territoriales sometidas a un ordenamiento especial que otorga a las autoridades y a los responsables de sus dependencias,

facultades que distan de las que se confieren normalmente a quienes representan o están a cargo de los entes municipales. En otras palabras, “Los distritos son entidades territoriales del nivel local sujetos a un régimen especial al establecido para los municipios” (Contreras Ortiz, 2022, p. 4)

No obstante, resulta conveniente considerar que el segundo inciso y el párrafo precitados señalan que:

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

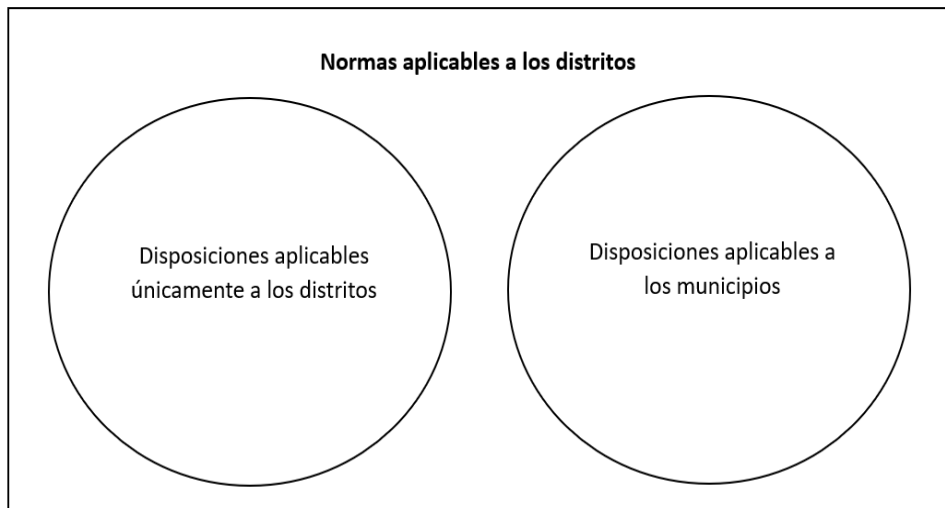
PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá.(Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 2)

Lo anterior, significa, en principio, que para los distritos también aplican diversas disposiciones normativas³ que han sido previstas para los municipios. En otras palabras, en la dirección, administración y funcionamiento de los distritos deben considerarse las normas que rigen para las entidades municipales, cuando no existen disposiciones normativas de índole especial.

³ Este documento emplea el concepto semántico de norma, en tanto permite distinguir entre enunciados o disposiciones normativas y norma(s) en sentido estricto. Así las cosas, y de acuerdo con Garay (2014), los enunciados o disposiciones normativas corresponden al enunciado de lenguaje o texto normativo consagrado en una fuente formal e institucional del Derecho; mientras que, por su parte, la norma en sentido estricto corresponde a las interpretaciones sobre dichas disposiciones.

Figura 1.

Disposiciones normativas aplicables a los distritos



El párrafo de la disposición normativa mencionada, como se vio, también prescribe que las disposiciones de la Ley 1617 de 2013 deben ser aplicadas no sólo a las entidades distritales creadas hasta al momento, sino también a los distritos que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Así mismo, al revisar la citada ley en su conjunto, se observa que esta, además de contemplar unos preceptos generales, presenta diversas disposiciones para algunos distritos en particular. De esta manera, varios artículos se refieren exclusivamente al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias⁴, otros aluden únicamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta⁵, y diversos mandatos, al Distrito Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura⁶. Se evidencia, igualmente, que tales prescripciones están relacionadas con el nombre completo del distrito al que se refieren, el cual, a su vez, está asociado a la vocación del ente distrital⁷.

Como ya se mencionó, la ciudad de Medellín ha sido erigida como ente distrital, siendo denominada Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación por el Acto Legislativo 01 de

⁴ Ver artículos 107, 108 y 109 de la Ley 1617 de 2013.

⁵ Ver artículos 110 y 111 de la Ley 1617 de 2013.

⁶ Ver artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 118 de la Ley 1617 de 2013.

⁷ Es importante tener presente, de igual modo, que la Ley 768 de 2002 adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los "Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

2021, que dispone en su artículo 1° que “...su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten” (Colombia, Congreso de la República, 2021, p. 1) . Por su parte, la Ley 2286 de 2023 estableció diversas disposiciones para este ente distrital y estableció “competencias, facultades, instrumentos y recursos legales para establecer su régimen político, administrativo y fiscal, y promover su desarrollo integral” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 1). Posteriormente, el Concejo Distrital de Medellín expidió *el Acuerdo 078 de 2023: Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*.

En este orden de ideas, es importante estudiar las normas expedidas y las consideraciones pertinentes, con el fin de conocer las consecuencias o efectos de la constitución de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. De esta manera, resulta valioso responder los siguientes interrogantes: ¿por qué se le ha llamado así a esta entidad territorial?, ¿qué implicaciones jurídicas tiene tal denominación? ¿qué competencias y responsabilidades adquieren las autoridades distritales con el nuevo régimen jurídico? y ¿qué papel debe desempeñar la ciudad en la organización territorial nacional?

Lo anterior, considerando que en los últimos 40 años Colombia ha estado inmersa en diferentes procesos en torno al

Fortalecimiento de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)... [en el que] las actividades de investigación, desarrollo científico y tecnológico que contribuyen al sistema productivo por medio de la generación y desarrollo de bienes y servicios innovadores de alto valor agregado se han dinamizado. (Colciencias, Ruta N, & Tecnova UEE, 2016, p. 19)

Lo anterior supone un escenario interesante para revisar, a la luz de lo que plantea Castells (2002); (1999) en torno a las denominadas sociedades del conocimiento e informacionales, en relación con el cambio de estructura jurídica, política y administrativa de Medellín. En particular, cuando dicho cambio propicia una serie de inquietudes (planteadas en párrafos precedentes) que conviene revisar bajo la óptica del derecho constitucional y administrativo colombiano en perspectiva metodológica hermenéutica-analítica como se ha planteado en este trabajo de grado.

Con esta precisión, la metodología de investigación aplicada corresponde principalmente a un análisis conceptual de carácter dogmático. Perspectiva que permite conocer académicamente algunos segmentos del derecho positivo y, a partir de ello, reflexionar críticamente en torno a las distintas implicaciones jurídicas frente a ese objeto de estudio analizado (Courtis, 2006); (Núñez, 2014). De forma general, esto es, abordar las cuestiones relativas a ¿qué y cuáles son las principales implicaciones jurídico-políticas generadas para Medellín a partir del cambio de municipio a Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación?

En atención a lo anterior, en el primer capítulo de esta monografía se describe el concepto de “distrito”, a partir de las diferentes teorizaciones doctrinales que se han creado con respecto a esta figura y a través de una revisión constitucional, legal, jurisprudencial y, en general, normativa. Así mismo, se presentan los requisitos para la constitución de los distritos y se aborda el papel que estos desempeñan en la estructura administrativa de Colombia. Para el desarrollo del capítulo, se acudió a diferentes construcciones doctrinales realizadas sobre tal tópico, se analizó el ordenamiento jurídico y diversas manifestaciones jurisprudenciales⁸. De este modo, se tuvieron en cuenta las conceptualizaciones, las notas características y los alcances que se han construido en torno a la categoría analítica central de este escrito (distrito como entidad territorial).

En el segundo capítulo, se trata el régimen jurídico que cobija a la ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para ello, se estudian, especialmente, disposiciones de la Ley 1454 de 2011, de la Ley 1617 de 2013, del Acto Legislativo 01 de 2021, de la Ley 2286 de 2023 y del Acuerdo 078 de 2023, entre otras normas vigentes relacionadas con el tema. De igual manera, para el esclarecimiento de algunos asuntos complejos, se acude a literatura existente en el momento asociada con el tópico en cuestión y a algunas fuentes digitales.

Finalmente, el tercer capítulo de esta monografía se refiere a los retos jurídico-políticos que tiene la ciudad en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación —CTI—, de acuerdo con el contexto jurídico e institucional de producción de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación, adoptada por el Acuerdo 078 de 2023. Por consiguiente, en el acápite se abordan las etapas referentes a la problematización, a la agenda y a la formulación y diseño de la política

⁸ Se alude a una definición de jurisprudencia según la cual esta corresponde a la manifestación general de la actividad judicial en el marco de un sistema de fuentes para el derecho administrativo colombiano. Con ello se enfatiza en que, por razones metodológicas, objetivos y tipo de texto, no se ahondará en los detalles propios de las discusiones conceptuales y judiciales que puede suscitar su obligatoriedad frente a la noción de precedente judicial (Garay, 2019). Para efectos de su problematización teórica, por ejemplo, se encuentran los trabajos de Sierra (2016), Garay (2019) y Dávila (2023).

pública mencionada. Para la reflexión en torno a la política pública se acude a diferentes textos que versan sobre la materia y a la revisión de algunas fuentes institucionales. No se tienen en cuenta las etapas de implementación y evaluación, debido a que la política apenas está siendo objeto de desarrollo.

1. Primer capítulo: La figura de los distritos en la organización político - administrativa del territorio colombiano

1.1 República unitaria y descentralizada

Resulta adecuado brindar una breve mirada a la historia republicana de Colombia, a fin de comprender mejor la estructura político-administrativa y, en especial, la actual organización territorial del país. Durante el siglo XIX, hubo diversas guerras civiles en el territorio colombiano, en las que la controversia principal giró en torno al sistema de organización del Estado o de la distribución del poder público que debía adoptarse, entre otras perspectivas, desde el punto de vista territorial. Unos estaban de acuerdo con la implementación del centralismo (unitarismo)⁹ y otros con la instauración del federalismo¹⁰ (Ordoñez, 2012). Por ello, en términos de historia constitucional, Valencia Villa (2017) plantea que "...el centralismo se convertiría en la cuestión más disputada por las élites dominantes del nuevo país, particularmente durante tres periodos: la llamada Patria boba (1810-1815); la Gran Colombia (1819-1830); y la época federal (1858-1886)" (p. 57).

Según Rodríguez (2008), la Constitución de 1886 optó por un sistema intermedio, bajo el principio de la centralización política y la descentralización administrativa. En palabras de este autor:

Por ello mismo, dentro de ese proceso tiene especial significado la situación de finales de siglo con la Constitución de 1886, puesto que la espina dorsal de esa Constitución fue el principio de la centralización política y la descentralización administrativa. La implantación de ese principio se explica fundamentalmente por la búsqueda de un sistema intermedio

⁹ El centralismo aboga por un Estado unitario, en el cual "El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes". (Burdeau, 1987, como se citó en Rodríguez, 2008, p. 16).

¹⁰ Según Rodríguez (2008), el federalismo cuenta con las siguientes características principales: "Desde el punto de vista internacional, el Estado federal constituye una unidad, es decir, una sola persona jurídica internacional. Desde el punto de vista interno, existe pluralidad política, representada por la existencia de los diferentes Estados federados" (p. 15). Así mismo, los Estados federados "conservan también un poder constitucional para su territorio, por lo cual existen, en consecuencia, constituciones de cada uno de los Estados federados, además de la Constitución nacional, que será expresión de una especie de función supraconstitucional. Es decir, que habrá un reparto claro de competencias entre el Estado federal y los estados federados en relación con cada función" (Rodríguez, 2008, p. 15).

entre el federalismo que, como ya vimos, tuvo vigencia durante varios períodos en ese siglo, y el nuevo sistema unitario que se implantó efectivamente a partir de ese año y que se conserva hasta nuestros días. (p. 17).

Para Suelst Cook (2008), la Constitución de 1886 adoptó una rigurosa centralización, atenuada por la autonomía administrativa de los departamentos y municipios, que compartían el manejo de sus territorios con el gobierno central. Así mismo, a lo largo del siglo XX se llevaron a cabo reformas constitucionales relacionadas con el modelo francés de centralización política y descentralización administrativa. De acuerdo con la autora precitada:

Como se sabe, la Constitución de 1886 estableció una rígida centralización, aliviada con el reconocimiento de la autonomía administrativa de los departamentos y municipios, que compartían la dirección de la entidad territorial con el gobierno central. La puesta en marcha de la cláusula descentralizadora de tipo administrativo se llevaría a cabo a partir de las reformas constitucionales de comienzos del siglo XX, de 1905, 1910 y 1945, que seguían el modelo francés de centralización política y descentralización administrativa.

En la segunda mitad del siglo XX, al ritmo de la tendencia mundial de profundizar la descentralización, se realizan las reformas de 1968 y 1986. La primera, para la modernización del Estado, lo organiza por servicios y territorialmente. Se introducen las asociaciones de municipios, las juntas administradoras locales, las áreas metropolitanas y los distritos con cierto carácter regional. Pero es con la segunda de las reformas, la de 1986, cuando se realiza la más importante reforma descentralista, se modifica la Constitución permitiendo la elección popular de alcaldes y gobernadores (Acto Legislativo N°. 1), se fortalecen las haciendas locales y se transfieren, mediante la expedición de un código municipal, competencias a los municipios, esfera que adquiere desde entonces la más importante relevancia política y administrativa. (p. 186)

La Constitución Política actual (1991) continuó de alguna manera con el modelo de centralización política y descentralización administrativa. En el artículo 1° establece que Colombia está organizada como “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales”¹¹ (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 1), lo cual no es otra cosa que la adopción del principio de centralización política y descentralización administrativa¹², que en palabras de Rodríguez (2008) se traduce en la práctica en lo siguiente:

En realidad, la fórmula se traduce en que solo existe en Colombia una Constitución para todo el país, que las leyes, incluyendo los principales códigos, también son necesariamente nacionales y que la administración de justicia se imparte siempre en nombre de la república. Por ello, la rama legislativa del poder está conformada solamente por el Congreso Nacional, con sus dos cámaras, sin que existan organismos regionales de carácter legislativo. De manera que la rama legislativa está completamente centralizada y ni siquiera utiliza el fenómeno de la desconcentración territorial, pues ejerce todas sus funciones desde la capital. Las asambleas departamentales y los concejos municipales son simples “corporaciones administrativas”, como lo denomina la Constitución Política en sus artículos 299 y 312, respectivamente. (p. 35)

Según Estupiñán Achury (2020), se trata entonces de un “modelo territorial en proceso de mutación” (p. 109), porque a pesar de que la Constitución de 1991 tuvo una teleología garantista y distributiva, las prácticas institucionales han conservado una tendencia recentralizadora en la configuración del ejercicio del poder público (Estupiñán Achury, 2020, p. 111). Esto es, un esquema de carácter territorial unitario matizado por la descentralización administrativa y la autonomía territorial.

¹¹ El artículo 1° de la Constitución Política señala *in extenso*: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹² Sin embargo, es necesario considerar como antecedente importante que, según Valencia-Tello y Karam de Chueiri (2014), en la década de los sesenta del siglo XX, inició un proceso de descentralización que buscó dar una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado, ya que un porcentaje significativo de los habitantes del territorio no se sentía representado por este. Así mismo, tal proyecto político, también, fue asumido como una estrategia del gobierno nacional para retirar presiones políticas no deseadas y otorgar mayor poder de decisión y gestión a las entidades territoriales. Igualmente, Rodríguez (2008) afirma que la descentralización administrativa implantada en la Constitución de 1886, se acentuó en la década de los 80 del siglo XX y adquirió dimensiones políticas y fiscales.

En consecuencia, en Colombia no hay una centralización absoluta, ya que esta se encuentra, entre otras cosas¹³, morigerada por la existencia de entidades territoriales, que cuentan con competencias y facultades para gestionar los asuntos regionales y locales. Como afirma Ibáñez (2002) la “República es unitaria pero descentralizada territorialmente y por servicios, sin perjuicio de la autonomía otorgada a otras entidades estatales” (p. 13).

El siguiente apartado de la Sentencia C -727 de 2000 de la Corte Constitucional resulta esclarecedor para comprender la atenuación de la centralización en la estructura del poder público en Colombia:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos. (Colombia. Corte Constitucional, 2000b, p. 2)

1.2 Organización territorial en Colombia

En este sentido, tal como lo indica Rodríguez (2008), dentro de la estructura del poder público en Colombia, se encuentra la organización territorial, además de las ramas del poder, los órganos de control y la organización electoral. Precisamente, el título XI de la Constitución Política se denomina “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL” y en el marco de este acápite constitucional, el artículo 286 indica que:

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y

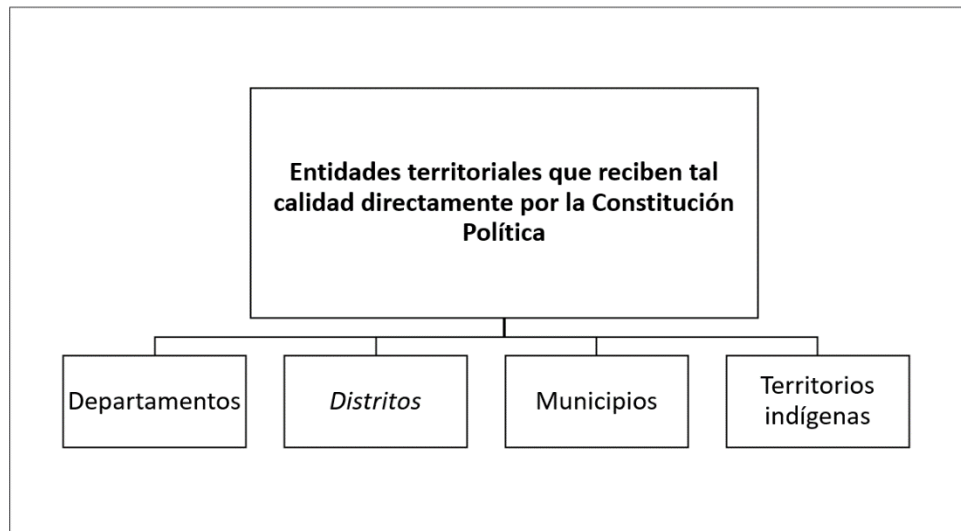
¹³ Además de la descentralización territorial, que es sumamente importante en esta monografía, también hay otras figuras jurídicas que moderan la centralización del Estado unitario, como la descentralización por servicios y la descentralización por colaboración, las cuales aborda Rodríguez (2008).

provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.(Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 286) [subrayado fuera de texto]

Por consiguiente, los distritos, al igual que los departamentos, los municipios y los territorios indígenas, ostentan la calidad de entidades territoriales. Tal es el carácter que la Constitución Política (1991) asigna a estos, de acuerdo con el artículo 286.

Figura 2.

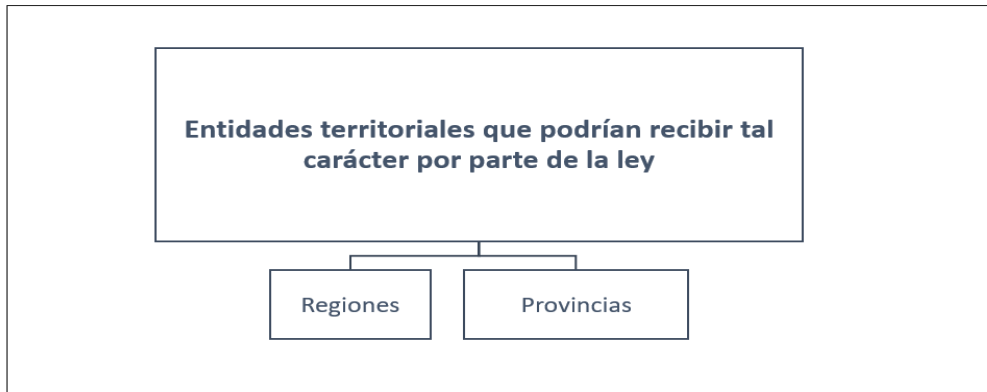
Entidades territoriales que reciben tal calidad directamente por la Constitución Política



Así mismo, en consonancia con la disposición constitucional mencionada, la ley podría brindar este carácter a las regiones y a las provincias que hacen parte del territorio nacional.

Figura 3.

Entidades territoriales que podrían recibir tal carácter por parte de la ley



1.3 Atributos de las entidades territoriales

De lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿qué son las entidades territoriales? y ¿qué atributos tienen? El artículo 287 Constitucional expresa que estas “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley”(Colombia. Presidencia de la República, 1991). Además, señala que las entidades territoriales tienen los siguientes derechos: i) “gobernarse por autoridades propias”, ii) “ejercer las competencias que les correspondan”, iii), “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y iv) “participar de las rentas nacionales” (Colombia. Presidencia de la República, 1991).

Para Duque Cante (2009), el contenido normativo del artículo 287 Constitucional implica la facultad institucional para la gestión de los asuntos que son de competencia territorial de la respectiva entidad. Entre estos se destaca, por ejemplo, los servicios públicos, la gestión de sus bienes y recursos, la autonomía fiscal, la resolución de diferencias frente a los administrados.

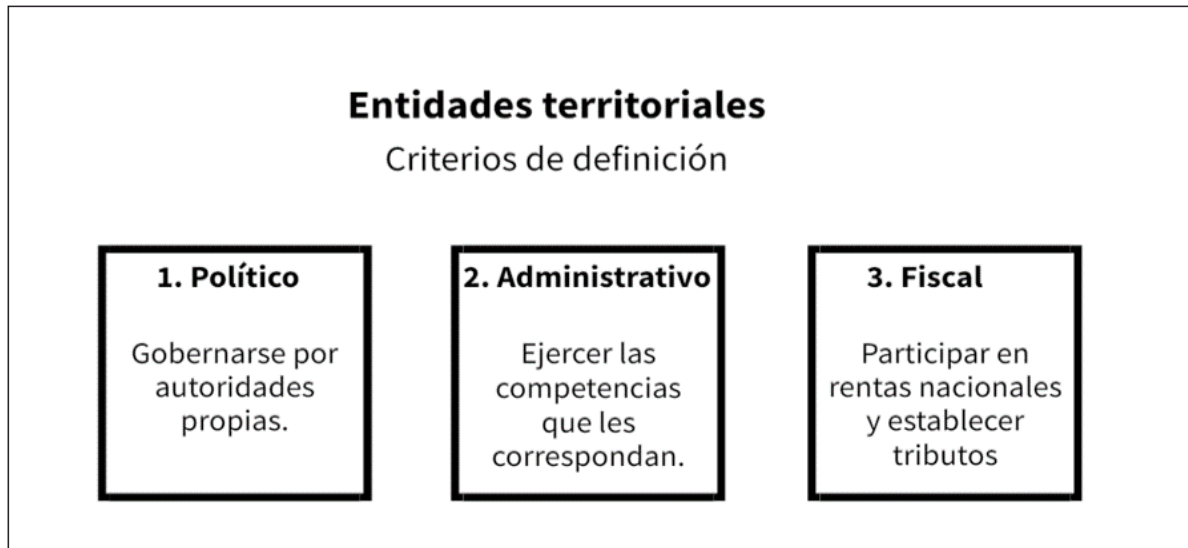
En relación con este artículo, la Procuraduría General de la Nación (2011), en un texto sobre la descentralización en Colombia, expresa que “las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público” ... que “se definen por los siguientes criterios básicos”:

1. Político: Gobernarse por autoridades propias
2. Administrativo: Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Fiscal: Participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (p. 21)

Figura 4.

Criterios de definición de las entidades territoriales



En palabras de Umaña Maldonado y Quilindo Bolaños (2018):

Las divisiones del territorio colombiano también se conocen como entidades territoriales. Las mismas se organizan en tres niveles: i) departamental, ii) distrital o municipal, y iii) representaciones a nivel de las comunidades étnicas, todas ellas caracterizadas por tener gobiernos de autoridades propias elegidos mediante votación popular con vigencias de cuatro años, y por contar, en el marco de la descentralización estatal, con autonomía para ejercer las competencias definidas por la ley, para administrar los recursos que les trasfiere la nación y para establecer los impuestos necesarios para cumplir sus funciones y servicios. También tienen derecho a participar de las rentas nacionales. (p. 88)

En este orden de ideas, puede decirse, con base en lo expresado anteriormente, que las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público¹⁴ que cuentan con autonomía¹⁵ para la gestión de sus intereses o atención de sus necesidades, la cual está limitada por la Constitución y la ley, como dispone el artículo 287 de la Constitución Política (1991). Así mismo, como indica Rodríguez (2008), las entidades territoriales gozan de autonomía presupuestal o financiera, ya que tienen y administran su propio patrimonio y presupuesto (p. 24). De ahí que la Constitución Política (1991) determine en su artículo 362 lo siguiente:

Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 362)

Aunque, se debe tener claridad en que las entidades territoriales —como una forma de descentralización territorial— no son las únicas personas de derecho público que interactúan en el nivel territorial. A este respecto conviene tener presente que también podrían, eventualmente, hacer presencia otras manifestaciones de descentralización como los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT); o las demás entidades descentralizadas por servicios. A este respecto resulta ilustrativo lo planteado por la Corte Constitucional en las sentencias C-1096 de 2001 y C-179 de 2014, en las que precisó:

En síntesis, en el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad

¹⁴ Quiere decir *grosso modo* que son titulares de derechos y obligaciones; pero, primordialmente, que dicha personería jurídica les asigna el estatus de ser una manifestación de la descentralización administrativa territorial.

¹⁵ Como señala Rodríguez (2008), en un sistema unitario, la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, debido a que el poder central tiene la prerrogativa del control.

jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propio. (Colombia. Corte Constitucional, 2001), (Colombia. Corte Constitucional, 2014)

Con esta precisión, los EAT se encuentran actualmente enunciados en el artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 que, para efectos de indicar cuáles serían, estableció: “constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios”. Esto permite establecer que, aunque los EAT y las Entidades Territoriales coinciden en tanto que ambas son formas de descentralización territorial, deben ser diferenciadas. De hecho, tan relevante es esta distinción que el 28 de junio de 2019 fue expedida la Ley 1962, con el fin de dictar normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación; así como también establecer las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y dictar otras disposiciones normativas en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de 1991¹⁶.

A la fecha de realización de esta investigación, no se cuenta con un registro público institucional u oficial que logre presentar un inventario completo y claro que indique con precisión cuáles son los esquemas existentes en la actualidad; aunque, según Robledo Silva (2023),

(...) podemos destacar cuando menos el caso de las regiones administrativas y de planificación, las cuales desde ya hace un par de años han cobrado particular interés, en la medida en la que resultan, tal vez, en el mecanismo más amplio en términos funcionales; pero también al ser una buena posibilidad para una futura conversión en regiones entidades territoriales. Así las cosas, hoy existen al menos siete regiones diferentes en el país: la RAP-E Central, integrada por Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima; la RAP Pacífico, constituida desde 2016 por los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca; la RAP Eje Cafetero, creada entre 2016 y 2018 por los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y posteriormente Tolima; la RAP Caribe, por Atlántico,

¹⁶ La última modificación parcial a esta ley ocurrió mediante la Ley 2294 de 2023, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en el marco del actual Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego.

Bolívar, César, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre desde 2017; la RAP Amazonía, desde 2017, entre Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés; la Región Metropolitana (con un régimen especial); y la RAP de los dos mares, constituida en 2022 entre Antioquia y Chocó. (p. 21).

En lo que tiene que ver con el atributo de la autonomía de las entidades territoriales, mediante la Sentencia C-520 de 1994, la Corte Constitucional indicó que éste no significa un poder absoluto, federativo e ilimitado, en la medida en que el Estado colombiano está constituido bajo el modelo jurídico-político de una república unitaria. Lo que ayudó a demarcar mejor lo que había dicho previamente este alto tribunal en la Sentencia C-517 de 1992, en la que señaló que las entidades territoriales tienen un ámbito de acción que oscila entre la plena autonomía, la autonomía parcial y la dependencia según las circunstancias puntuales de cada una de sus actuaciones.

1.4 'Naturaleza' jurídica de los distritos

Pero, entonces, ¿qué son los distritos? ¿cuál es la 'naturaleza' jurídica de estos? ¿por qué y cómo se crean? ¿en qué se diferencian de las demás entidades territoriales? ¿qué lugar o posición ocupan en la organización territorial de la República de Colombia? Las líneas siguientes abordarán estos interrogantes.

Para conocer qué son los distritos, es importante revisar el régimen jurídico y las competencias que les asigna la Constitución y, en general, el ordenamiento jurídico colombiano.

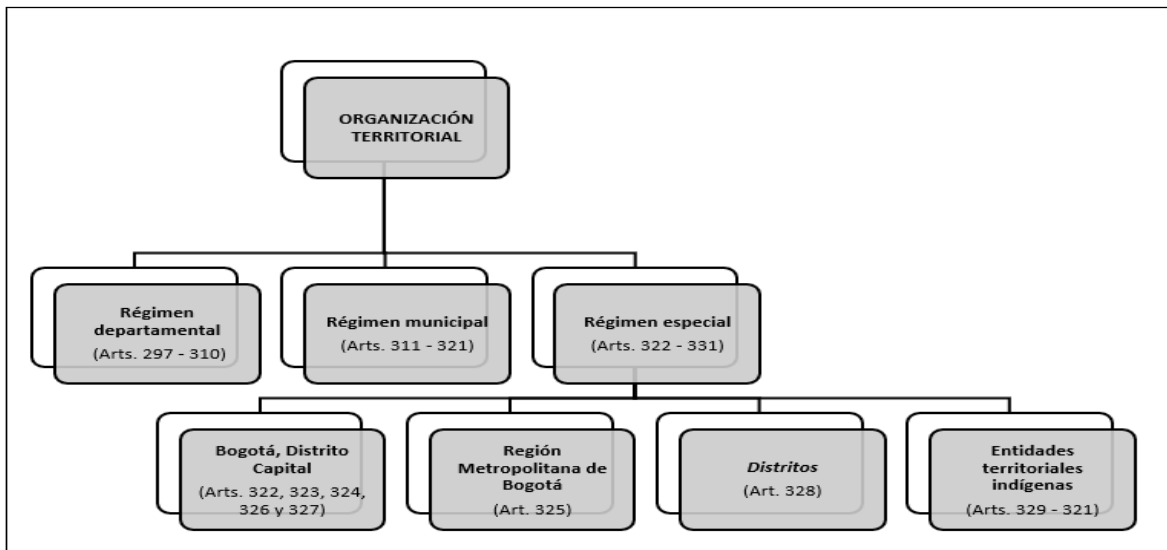
La Constitución Política de 1991 se refiere al régimen jurídico departamental desde los artículos 297 hasta el 310 (Colombia. Presidencia de la República, 1991, arts. 297 - 310) al régimen municipal, desde los artículos 311 al 321, (Colombia. Presidencia de la República, 1991, arts. 311-321) y al régimen especial, desde los artículos 322 hasta el 331 (Colombia. Presidencia de la República, 1991, arts. 322 -331), Las últimas disposiciones constitucionales mencionadas, relativas al régimen especial, apuntan a la Región Metropolitana de Bogotá (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 325), a las entidades territoriales indígenas (Colombia. Presidencia de la República, 1991, arts. 329-331) y a varios distritos (Colombia. Presidencia de la República, 1991, art. 328)

Sobre las competencias otorgadas por la Constitución a las entidades territoriales, Suelstorf (2008) manifiesta lo siguiente:

La esfera municipal se constituye en el ámbito por excelencia de ejecución administrativa y como principal responsable de la prestación de los servicios públicos (art. 311 CP); se consagra la posibilidad de la creación de regiones y provincias (art. 286 CP) y la posibilidad de conversión de las regiones en entidad territorial (art. 307 CP), así como un régimen especial para las áreas metropolitanas (art. 319 CP). La Carta Política también otorgó competencias para fortalecer las estructuras de poder existentes, departamentos y municipios, dándoles mayor legitimidad a las autoridades locales y mayor flexibilidad para atender sus necesidades. (p. 187)

Figura 5.

Constitución Política. Título XI “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL”



En relación con los distritos, los artículos 322, 323, 324, 326 y 327 de la Constitución Política (1991) aluden expresamente al régimen de Bogotá, Distrito Capital. El artículo 328 Superior¹⁷ al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Barranquilla; al Distrito

¹⁷ Este artículo ha sido modificado en diversas ocasiones: i) por el artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2018 (el cual señala que “El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico”), ii) por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2019 (el cual preceptúa que “La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico”) y iii) por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2021 (el cual indica que “La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación”).

Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; al Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Tumaco; al Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja y, finalmente, al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín¹⁸.

Estos artículos de la Constitución Política (1991) referentes al régimen especial de la organización territorial, no hacen mención expresa sobre la naturaleza de los distritos ni se refieren a las atribuciones que estos tienen (a excepción de Bogotá, Distrito Capital; para el cual la Carta Política presenta diversas disposiciones constitucionales). La Constitución Política (1991), únicamente, menciona el nombre de los distritos que han sido creados mediante reforma constitucional, vía actos legislativos. De tal manera que no es posible encontrar explícitamente en el texto constitucional elementos que permitan diferenciar a los distritos de los departamentos, de los municipios y de las demás entidades territoriales.

Ahora bien, la Constitución Política (1991), en su artículo 288 prescribe que “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales...”. Además, indica en esta misma disposición que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación¹⁹, concurrencia²⁰ y subsidiariedad²¹ en los términos que establezca la ley” (Const. P., art. 288, 1991).

En este orden de ideas, es importante revisar la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. El capítulo II,

¹⁸ Algunos distritos, como los mencionados, han sido creados mediante reforma constitucional, vía actos legislativos, y otros, a través de la expedición de leyes, a saber: Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Mompos; Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo, Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha y Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Cali.

¹⁹ A continuación, se trae a colación la definición dada a este principio por el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011: “La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política”.

²⁰ El artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, refiriéndose a este principio señala que “La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía”.

²¹ Al referirse a este principio, la Ley 1454 de 2011, en su artículo 27, indica que “La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales”.

llamado “DISPOSICIONES EN MATERIA DE COMPETENCIAS”, sólo se refiere a los poderes jurídicos de los departamentos y de los municipios (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 28) es decir, que este apartado no indica cuáles son las facultades o competencias generales que tienen los territorios indígenas y los distritos²², los cuales, como ya se mencionó, tienen el carácter de entidades territoriales de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política (1991).

Por su parte, el artículo 29 de la ley acabada de mencionar, alude a la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio y el numeral 3° hace referencia a los distritos especiales, a los cuales corresponde²³:

- a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda. (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 29)

Así las cosas, es válido señalar que, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, los distritos son entes que tienen como competencias, además de las prerrogativas inherentes a su status de entidades territoriales: i) la división de su territorio en localidades (de acuerdo con las características sociales de sus habitantes) ii) la atribución a estas de competencias y funciones administrativas y iii) la dirección de actividades que por su denominación y carácter les corresponda. Así mismo, en consonancia con esta disposición legal, los distritos pueden constituirse como áreas metropolitanas²⁴, “siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y

²² Igualmente, no menciona las competencias generales de las regiones y las provincias que se hayan constituido o se constituyan como entidades territoriales de conformidad con la ley, tal como lo permite la Constitución Política (1991) en su artículo 286.

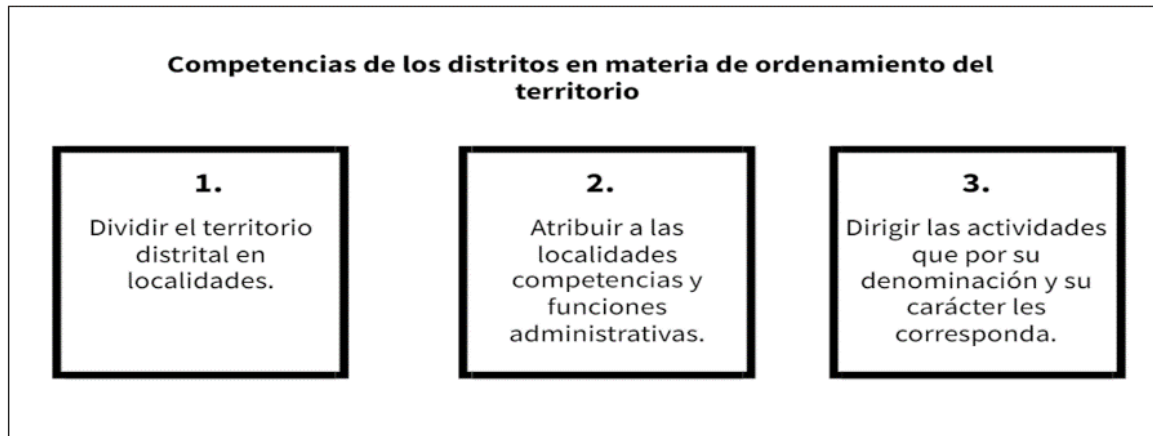
²³ Los distritos especiales serían aquellos diferentes a Bogotá, Distrito Capital, de acuerdo con la interpretación o análisis que hace quien escribe del ordenamiento jurídico y, en especial, de la Ley 1617 de 2013 Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

²⁴ A su vez, el artículo 319 de la Constitución posibilita a las áreas metropolitanas convertirse en distritos de conformidad con la ley.

económicas que den lugar al conjunto de dicha característica” (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 29)

Figura 6.

Competencias de los distritos en materia de ordenamiento del territorio.



1.5 Régimen legal de los distritos especiales

Así mismo, esta ley en el párrafo 1° de su artículo 37 establece que

El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia. (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 37) [subrayado fuera de texto]

En consecuencia, se expidió la Ley 1617 de 2013 Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, la cual en su artículo 2° prescribe que:

Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que

rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 2)

El sentido²⁵ indicado en el artículo precitado permite aclarar de alguna manera las dudas en torno a la naturaleza de los distritos, presentadas con anterioridad a la expedición de la citada Ley 1617 de 2013. Así, por ejemplo, Transparencia por Colombia (2003) había señalado que “Los distritos son ciudades con características especiales que reciben un tratamiento ambivalente como departamentos o como municipios para ciertos y determinados efectos” (p. 108).

Al respecto, la disposición legal citada es clarificadora. Trae una definición sobre los distritos, que otorga luces para conocer en que se diferencian estos de las demás entidades territoriales. De acuerdo con este precepto, los distritos están sometidos a un régimen u ordenamiento especial que confiere a los responsables de sus dependencias, facultades distintas de las que, en general, se otorgan a las autoridades de las entidades municipales y de los demás entes territoriales. En otras palabras, “Los distritos son entidades territoriales del nivel local sujetos a un régimen especial al establecido para los municipios” (Contreras Ortiz, 2022, p. 4).

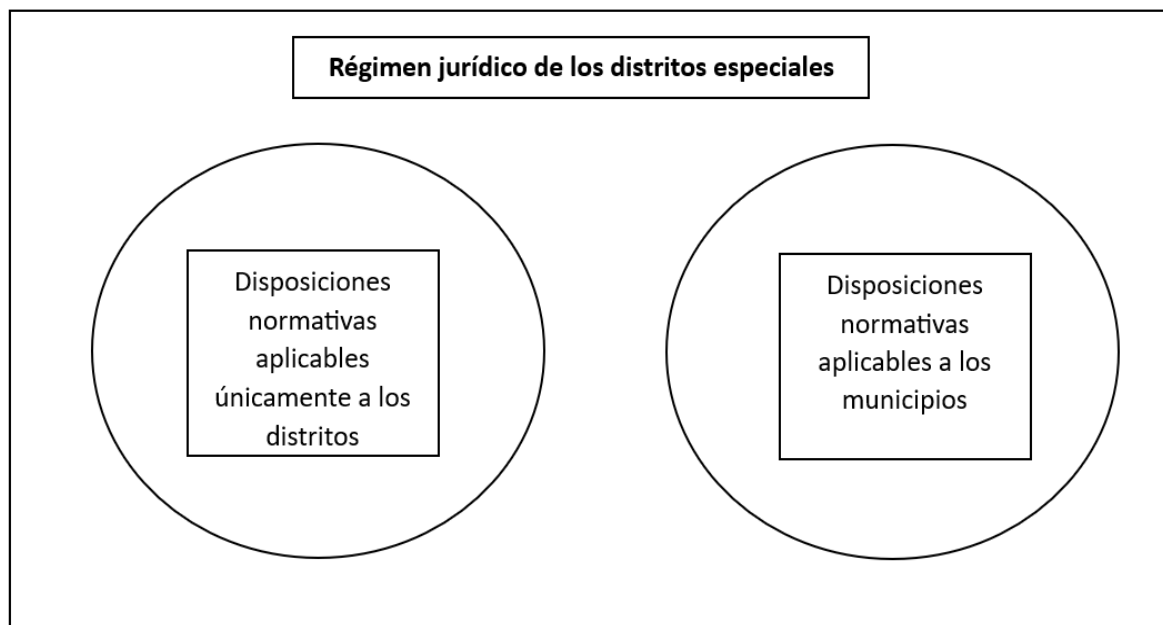
Así mismo, el segundo inciso y el párrafo del artículo precitado indican que cuando no existen disposiciones previstas especialmente para los distritos, estos deben someterse a las normas dispuestas para las entidades municipales. De este modo, en el manejo de los distritos, las autoridades deben tener en cuenta las disposiciones que rigen para los municipios, cuando no

²⁵ Entiéndase por sentido la acepción que se utiliza en la filosofía analítica o del lenguaje para aludir, a grandes rasgos, a las características definicionales o al significado de un concepto.

existen preceptos especiales, creados expresamente para el ejercicio o cumplimiento de las funciones de las entidades territoriales distritales.

Figura 7.

Régimen jurídico de los distritos especiales



Recapitulando lo expresado por la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1617 de 2013, es válido afirmar que los distritos son entidades territoriales que deben aplicar en su funcionamiento preceptos especiales (disposiciones del marco normativo previsto expresamente para las entidades distritales) y normas municipales para los asuntos no regulados en su régimen especial, y que, además, tienen como competencias dividir sus territorios en localidades, asignar a estas atribuciones y funciones administrativas y dirigir las actividades que por su carácter y denominación les corresponda. Esta última competencia es sumamente importante, ya que indica que a las entidades distritales corresponde la dirección de las acciones que conciernen a sus respectivos nombres. De este modo, por ejemplo, el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Cali debe dirigir y realizar actividades especialmente deportivas, culturales, turísticas, empresariales y de servicios.

Como hay distritos que fueron creados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1617 de 2013, la cual contiene, como se expresó, el régimen aplicable para las entidades territoriales distritales, es importante considerar lo señalado en el precitado párrafo de su artículo 2º, el cual se trae nuevamente a colación: “Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá”. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 2)

1.6 Autoridades de los distritos especiales y competencias

Así las cosas, todos los distritos, exceptuando a Bogotá, Distrito Capital, deben someterse a las estipulaciones de la Ley 1617 de 2013, sin importar si estos fueron creados luego del nacimiento jurídico de dicho marco legal. En este orden de ideas, resulta fundamental considerar el artículo 4º de la ley precitada, el cual establece que

El gobierno y la administración del distrito están a cargo de:

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

(Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 4)

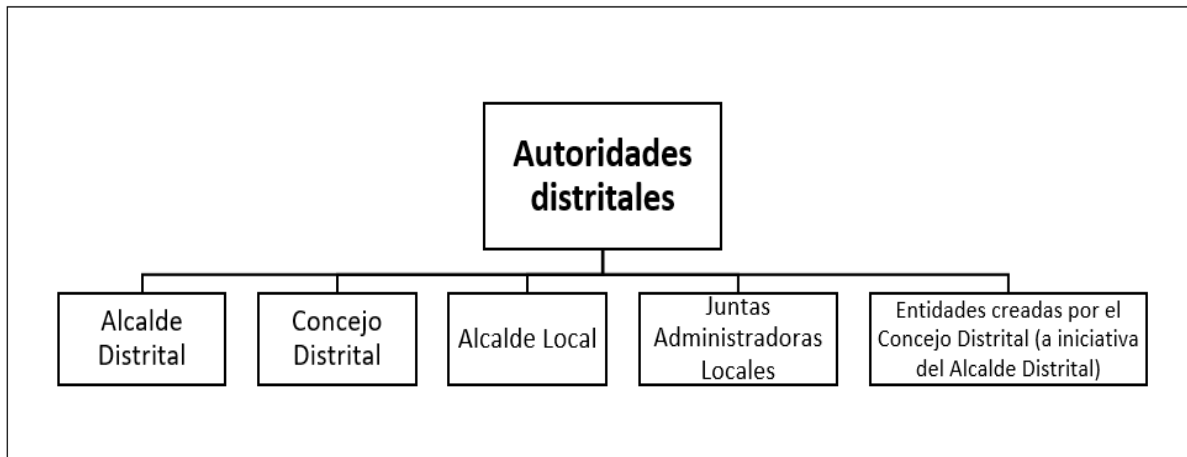
De esta manera, el alcalde distrital, el concejo distrital, los alcaldes locales y las juntas administradoras locales tienen a su cargo el gobierno y la administración de los distritos. Así mismo, las entidades que sean creadas y organizadas por el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, tienen, también, un papel relevante en los asuntos relacionados con el gobierno y la administración de las entidades territoriales distritales.

Vale la pena, entonces, considerar esta estructura político – administrativa que difiere de la organización de las entidades territoriales municipales, conformadas fundamentalmente por el

alcalde y el concejo municipal, en consonancia con los artículos 312, 313 y 314 de la Constitución Política (1991)²⁶.

Figura 8.

Autoridades encargadas del gobierno y la administración de los distritos



El artículo 31 de la Ley 1617 de 2013, asigna al alcalde distrital diversas atribuciones²⁷, entre las que se encuentra la presentación de “proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el distrito, de acuerdo con su vocación”.

La disposición legal acaba de mencionar reviste importancia con respecto a la dirección y al manejo de los distritos. Además, se relaciona con el literal c) del numeral 3° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que dispone, como se indicó anteriormente, que a las entidades territoriales distritales corresponde “Dirigir las actividades que por su denominación y carácter les corresponda” (Colombia. Congreso de la República, 2011, art. 29).

²⁶ Además, es importante tener en cuenta que, a cada concejo municipal, a iniciativa del alcalde, le corresponde determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, conforme al numeral 6° del artículo 313 de la Constitución. En consecuencia, no es exagerado decir que hay tantas estructuras administrativas municipales como municipios existen.

²⁷ Ver artículo 31 de la Ley 1617 de 2013 para conocer todas las atribuciones asignadas por este precepto legal al alcalde distrital.

Con respecto al concejo distrital, el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 le atribuye distintas competencias²⁸, entre las que se destaca la prevista en el numeral 4°, alusiva a “Dividir el territorio del distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos”. En este mismo numeral se exhorta al concejo distrital a cumplir con esta competencia “Dentro de los doce (12) meses siguientes a la creación del respectivo distrito”

La división del territorio en localidades es un asunto fundamental con respecto a la organización de las entidades territoriales distritales. Al menos, así se colige de los preceptos legales revisados. Además, el artículo 34 de la Ley 1617 de 2013 ordena que “Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico”.

Seguidamente, el artículo 35 de esta misma ley señala que la división territorial de los distritos debe garantizar:

1. Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, se expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.
2. La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades. Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones, y la participación ciudadana en la definición de las prioridades comunitarias en la elaboración del presupuesto distrital.
3. Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social.
4. Que también sirvan de marco para que en ellas se pueda descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios.
5. El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 35)

²⁸ Ver artículo 29 de la Ley 1437 de 2013 para conocer todas las competencias atribuidas por dicha disposición legal al concejo distrital.

Los anteriores preceptos legales guardan correspondencia con el numeral a) del numeral 3° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que como se expresó, ordena “Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas”.

Igualmente, el numeral 7° del artículo mencionado le atribuye al concejo distrital como competencia “Dictar normas que garanticen la descentralización, la desconcentración, la participación y la veeduría ciudadana en los asuntos públicos del Distrito” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 29).

Lo anterior, lleva a concluir que la descentralización y la desconcentración²⁹ son asuntos relevantes dentro de los mismos distritos y no sólo de estos -u otras entidades territoriales- de cara al gobierno nacional, de ahí que el régimen distrital contemple, como ya se mencionó, la orden referente a dividir los territorios de las entidades distritales en localidades, entre otras cosas, para asignarles a estas “el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 35). Igualmente, para garantizar que “también sirvan de marco para que en ellas se pueda descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 35).

Por su parte, el artículo 36 de la Ley 1617 de 2013 establece que el alcalde distrital, la junta administradora local y el alcalde local son las autoridades de cada una de las localidades en las que se divide el distrito. También, se refiere a la manera en la que se debe distribuir la gestión entre las autoridades locales y las distritales, a saber: a las primeras “les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio” y a las segundas “garantizar el desarrollo y ordenamiento armónico e integrado de la entidad territorial” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 36).

En este mismo sentido, el artículo 38 de dicha ley establece la forma en la que el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, debe realizar el reparto de competencias entre las autoridades distritales y las autoridades locales. A continuación, se cita la disposición legal:

²⁹ Resulta interesante, en aras de la claridad conceptual, traer a colación la postura de Robledo Silva (2021), citada por Contreras Ortiz (2022), para quien la descentralización es el traslado de competencias de una persona jurídica a otra. Por consiguiente, de acuerdo con su postura, el término apropiado sería desconcentración, cuando el distrito traslada competencias a las localidades, las cuales son divisiones territoriales sin personería jurídica, y descentralización, cuando el distrito traslada competencias a los Fondos de Desarrollo Local, los cuales si tienen personería jurídica.

1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá implementar las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo.
3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.
4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.(Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 38)

En consonancia con el artículo 39 de la Ley 1617 de 2013, los alcaldes locales deben ser nombrados por los alcaldes distritales, a partir de ternas presentadas por las juntas administradoras locales para su elección. El artículo 42 de esta ley, enumera las atribuciones³⁰ y competencias que tienen los alcaldes locales, entre ellas la relativa a “Presentar al concejo distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del alcalde distrital” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 42).

En lo atinente a las atribuciones de las juntas administradoras locales, el artículo 46 de la mencionada ley determina que corresponde a estas:

1. Adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas y el Plan General de Ordenamiento Físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.
3. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde distrital. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 46)

³⁰ Ver artículo 42 de la Ley 1437 de 2013 para conocer todas las atribuciones asignadas por este precepto legal al alcalde distrital

Al igual que los alcaldes locales y las organizaciones cívicas, sociales o comunitarias con asiento en las localidades, los ediles que conforman las juntas administradoras locales pueden presentar proyectos de acuerdo concernientes a los respectivos territorios de los que son autoridades, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 1617 de 2013, cuyo tenor es el siguiente:

Pueden presentar proyectos de acuerdo local los ediles, el correspondiente alcalde y las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias que tengan sede en la respectiva localidad. También los ciudadanos conforme a la respectiva ley estatutaria.

Todo proyecto de acuerdo local debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

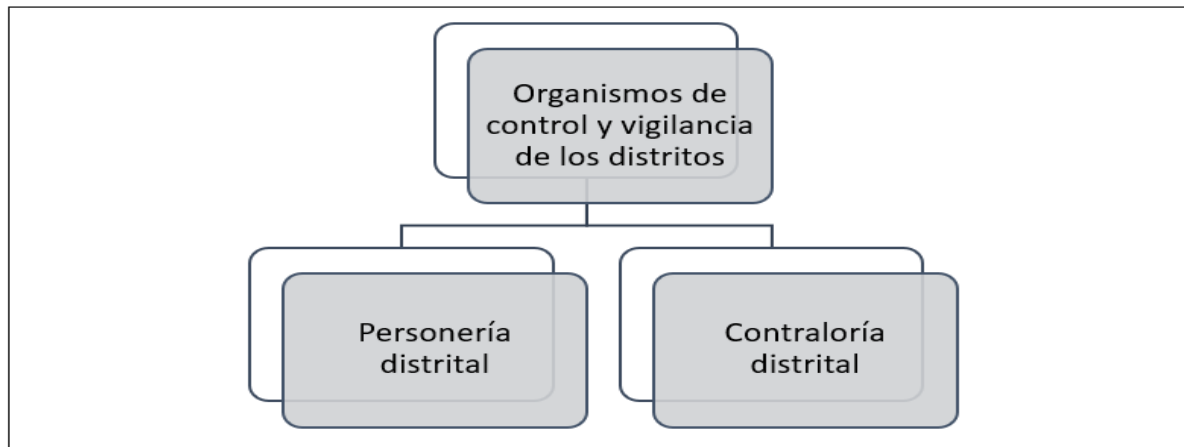
La presidencia de la junta rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

En cuanto a los corregidores, el artículo 77 dispone que estos deben ser elegidos por los alcaldes locales de ternas presentadas por las juntas administradoras locales, con las cuales deben coordinar las actividades administrativas y comunitarias que realicen. De igual modo, a los corregidores les corresponde cumplir con las funciones de inspección de policía en los territorios de sus respectivos corregimientos (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 77)

Finalmente, en relación con los organismos de control y vigilancia de los distritos, el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 1617 de 2013, preceptúa que “Son organismos de control y vigilancia la Personería Distrital y la Contraloría Distrital” (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 4).

Figura 9.

Organismos de control y vigilancia de los distritos



1.7 Fondos de desarrollo local

En la dirección, manejo y funcionamiento de las localidades, resulta de suma importancia la figura de los fondos de desarrollo local, los cuales contribuyen a fortalecer la descentralización y la desconcentración de servicios dentro de los mismos distritos, ya que permite a las autoridades locales administrar recursos para atender las necesidades y satisfacer los intereses de los territorios locales que representan.

De conformidad con el artículo 61 de la Ley 1617 de 2013, los fondos de desarrollo local tienen personería jurídica y constituyen patrimonios autónomos. Así mismo, los alcaldes locales son sus representantes legales (Ley 1617, art. 66, 2013), además de los ordenadores del gasto (Ley 1617, art. 61, 2013). En consecuencia, con cargo a estos fondos deben financiar:

la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 61)

Los fondos de desarrollo local deben acompañarse con los nombres de las respectivas localidades (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 62) y se componen de los siguientes recursos:

1. Las partidas que se asignen a cada localidad.
2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en el presupuesto del distrito.
3. El valor de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.
4. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
5. Las donaciones, recursos de cooperación y demás ingresos que recibieren sin contrapartida.
6. Los ingresos por rifas, juegos, conciertos, espectáculos, actividades deportivas y demás actividades que se organicen en la localidad.
7. Los que le transfiera la Nación. (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 63)

Además, dependiendo de las necesidades básicas insatisfechas de los territorios locales, el artículo 64 de esta ley indica expresamente que “...no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades...”³¹. Además, a iniciativa del alcalde distrital, el concejo distrital puede incrementar dicha participación de manera anual en la forma prevista en el artículo en comento (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 64).

Sobre el manejo presupuestal de los fondos de desarrollo local y los recursos que los componen, es importante considerar lo dispuesto en el Decreto 2385 de 2015 Nivel Nacional “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales”.

1.8 Requisitos para la creación de los distritos

La Constitución Política actual (1991) no definió la forma en la que se deben crear los distritos, tal como sucede con los departamentos, los territorios indígenas, los municipios, las provincias o las regiones que cuentan con disposición constitucional específica para su creación

³¹ Ahora bien, el párrafo del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2385 Nivel Nacional dispone que los distritos especiales, para cumplir con tal porcentaje, pueden computar las inversiones físicas que se efectúen en las localidades con recursos corrientes de libre destinación, siempre y cuando no se afecte el funcionamiento de éstas.

(Robledo Silva, 2021, como se citó en Contreras Ortiz, 2022, p. 8). Ello explica en parte por qué unos distritos han sido creados mediante la expedición de leyes y otros a través de reformas constitucionales, vía actos legislativos.

De tal manera que es la Ley 1617 de 2013 la que establece las condiciones que deben estar presentes para que los municipios puedan convertirse en distritos³². El artículo 8° de esta ley, el cual fue modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, se refiere a los requisitos que deben cumplirse para la constitución de las entidades municipales en distritales.

De acuerdo con esta disposición legal, para erigirse en distritos, los municipios deben cumplir con alguna de las siguientes condiciones: contar con una población igual o mayor a quinientos mil (500. 000) habitantes³³, estar ubicados en zonas costeras, tener la calidad de capitales de algún departamento, ser municipios fronterizos o haber sido declarados patrimonio de la humanidad por parte de la UNESCO.

Así mismo, para iniciar el trámite de constitución de los municipios en distritos, se deben presentar los siguientes documentos:

- i) ...un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.
- ii) ... un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.
- iii) ... los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.³⁴

³² Esta ley se refiere a los requisitos que deben cumplirse para que los municipios puedan constituirse en distritos, pero no determina si estos deben ser creados vía expedición de leyes o mediante la creación de actos administrativos. De esta manera, la decisión concerniente al rango de la norma, corresponde al legislador, a quien la Constitución Política (1991) en el numeral cuatro del artículo 150 confirió las competencias para definir la división general del territorio y establecer los requisitos para crear y suprimir entidades territoriales.

³³ El número de habitantes se acredita a través de certificado expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en consonancia con el último censo realizado, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

³⁴ El artículo 10 de la Ley 1617 de 2013 menciona las competencias que tiene el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en relación con el examen periódico de los límites de las entidades territoriales distritales. Así las cosas, el

- iv) ...un concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces.³⁵
 - v) ... un concepto previo y favorable de los concejos municipales.
- (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 8)

Precisamente, aludiendo a la Ley 1617 de 2013 y a los requisitos establecidos por esta para la creación de los distritos, Contreras Ortiz (2022) señala que

fue tan amplia la Ley 1617 que prácticamente cualquier municipio en Colombia podría volverse distrito. Por ejemplo, en la medida que no existiera alguna instancia que verificara el potencial turístico o cultural del municipio, este determinante resultaba siendo muy subjetivo. Paralelo a ello, el procedimiento también era/es relativamente sencillo, puesto que se aprueba mediante una ley ordinaria con autorización previa del Concejo del Municipio, la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Comisiones de Seguimiento del Proceso de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Cámara y el Senado. (p. 10)

artículo 8 da a entender que dicho examen no sólo corresponde a los distritos, sino también a los municipios que pretenden convertirse en distritos.

³⁵ Que, en todo caso, de conformidad con el artículo citado será “sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente”.

2. Segundo capítulo: Régimen jurídico de la ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación

2.1 La complejidad de los temas relacionados con la división del distrito en localidades y con el establecimiento de autoridades locales antes de la expedición de la Ley 2286 de 2023

El Acto Legislativo 01 de 2021 otorgó a la ciudad de Medellín la categoría de Distrito³⁶ Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Como se señaló en el capítulo anterior, el artículo 288 de la Constitución Política de 1991 indica que a la ley orgánica de ordenamiento territorial corresponde establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. La Ley 1454 de 2011, que cuenta con tal calidad, en el numeral 3° de su artículo 29, señala que los distritos especiales tienen entre sus competencias i) dividir el territorio distrital en localidades, ii) organizarse como áreas metropolitanas si existen relaciones físicas, económicas y sociales que así lo ameriten y iii) dirigir las actividades relacionadas con su denominación y carácter.

La primera competencia indicada es reforzada por la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, que señala en el numeral 4° del artículo 26 que a los distritos les corresponde “Dividir el territorio del distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos”.

Así las cosas, en primer lugar, es importante preguntarse si el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín debía³⁷ dividir su territorio distrital en localidades, tal como

³⁶ Se hace referencia a la categoría de distrito que recibió la ciudad dentro del marco constitucional y legal vigente, con todo lo que ello significa en el ordenamiento jurídico actual. Debe tenerse en cuenta que diversas fuentes históricas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX se refieren a Medellín como distrito. Así, por ejemplo, en una carta con fecha de septiembre 05 de 1808 se expresa lo siguiente: “*No teniendo este Gobierno noticia oficial sobre las novedades que se dicen de la Península de España, nada se puede públicamente ejecutar y por lo mismo no se deben hacer ejercicios ni otras cristianas demostraciones con este motivo. Contéstese en su consecuencia al Alcalde ordinario del distrito de Medellín que se acuerde con el R. P. Fundador fray Rafael de la Serna que se eviten propagar unas novedades que puedan causar al Pueblo alguna perjudicial idea y dándole las gracias por su fervoroso deseo que se hagan los ejercicios si se tuvieren allá por oportunos, sin hablar cosa alguna en el particular (...)*”. [subrayado fuera de texto] (Archivo Histórico de Antioquia. Fondo Independencia. Tomo 817, Documento 12851, folios 46r – 47r). Al respecto, resulta esclarecedor lo que menciona Botero Guerra (1890) en un libro publicado a finales del siglo XIX. Este autor indica que Antioquia estaba dividida en seis cantones, los cuales, a su vez, estaban conformados por distritos parroquiales (p. 75).

³⁷ Se utiliza este tiempo verbal porque el 12 de enero de 2023 se expidió la Ley 2286 de 2023, la cual estableció en el primer inciso de su artículo 4° lo siguiente: “El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín mantendrá la actual división político-administrativa de su jurisdicción compuesta por comunas y corregimientos, por lo que no estará obligado a la revisión de sus actuales límites territoriales”. Sin embargo, la reflexión en torno a la

lo establecen las normas precitadas que hacen parte de la ley orgánica de ordenamiento territorial y del régimen de los distritos especiales. Una respuesta afirmativa a esta pregunta parece obvia. No obstante, el asunto podría tornarse complejo cuando se revisa detenidamente el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2021, que al respecto indica:

Adiciónese el siguiente inciso y párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

PARÁGRAFO. La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promociónen desarrollos en ciencia, tecnología e innovación. (Colombia, Congreso de la República, 2021, art. 1)
[subrayado fuera de texto]

¿Qué significa, entonces, que el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín³⁸ no esté obligado a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos? Este enunciado normativo podría dar lugar a una posición según la cual la ciudad estaba exonerada de dividir su territorio en localidades. Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado con dar sentidos a esta disposición sin partir de una visión armónica del régimen de los distritos y de las entidades territoriales. En otras palabras, dicho párrafo del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2021 no puede concebirse aisladamente³⁹, debido a que se requiere una interpretación sistemática que contribuya a evitar incongruencias en el ordenamiento jurídico colombiano, el cual debe procurar

división administrativa, con anterioridad a esta ley, reviste importancia porque el Acto Legislativo 01 de 2021 fue expedido el 14 de julio de 2021. En consecuencia, las autoridades y, en especial, el concejo distrital, debían cumplir con unas obligaciones específicas en materia de ordenamiento político administrativo del territorio.

³⁸ Y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales, de acuerdo con la disposición.

³⁹ Como afirma Piccato, citado por Anchondo Paredes (2012), “las normas jurídicas no pueden ser comprendidas fuera del contexto al que pertenecen; el sentido de un enunciado normativo muchas veces se ve completado por otros enunciados pertenecientes al mismo ordenamiento o a uno distinto, por lo que en rigor la interpretación de las normas jurídicas no puede hacerse sobre la base del aislamiento de los enunciados. Para obtener una regla de derecho completa es preciso hacer una compleja travesía constructiva por muchos enunciados, es decir, por muchas normas”. (p.42)

ser unitario y coherente, dado su carácter sistémico. En este contexto, vía interpretación constitucional, mediante la Sentencia C- 569 de 2000 la Corte Constitucional ha expresado que

De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición –*v.gr.* el artículo acusado-, cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo⁴⁰. (Colombia. Corte Constitucional, 2000a)

De tal manera que el distrito de Medellín no está en la obligación de realizar modificaciones administrativas que incrementen sus costos, tal como lo establece el párrafo precitado del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2021. No obstante, ello no quiere decir necesariamente que esta entidad territorial no debía dividir su territorio en localidades, pues esta obligación fue establecida por el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 y el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013.

Así las cosas, el Concejo del Distrito de Medellín tenía la obligación de dividir el territorio en localidades, habida consideración de lo preceptuado por el numeral 4° del artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 que establece que dentro de los doce (12) meses siguientes a la creación del distrito, el concejo distrital debe cumplir con las atribuciones alusivas a la división del territorio en

⁴⁰ Practica interpretativa que fue institucionalizada por el artículo 241 de la Constitución de 1991, cuyo modelo de control de constitucionalidad resulta bastante complejo al momento de asignar sentido a los enunciados normativos por vía, entre otros, de la denominada interpretación conforme y el principio de conservación del derecho legislado colombiano. Esto último, como bien apuntan Durango y Garay (2014), con el fin de evitar las confrontaciones directas con la función legislativa-constituyente (vía revisión, por ejemplo, de actos legislativos). Aunque, aunado a lo anterior, en este texto se adopta la precisión brinda por Celis Vela (2021) en materia interpretativa, en la medida en que: “La atribución de sentido a una disposición constitucional no supone operaciones exclusivas en razón a las propiedades de una constitución; por el contrario, los instrumentos interpretativos utilizados son compartidos con otras fuentes del derecho [enunciados de otros rangos jerárquicos]. Las mismas técnicas de interpretación jurídica ordinaria serían aplicables a la interpretación de un texto como la constitución. Aunque desde un punto de vista descriptivo es posible identificar algunas diferencias en cuanto a los agentes, a los problemas o a las técnicas de interpretación, estas no implican que la actividad interpretativa tenga una naturaleza distinta. Las diferencias que podrían subrayarse entre interpretación constitucional e interpretación jurídica ordinaria serían de orden cuantitativo y no cualitativo, es decir, los problemas interpretativos o los casos difíciles pueden incrementar cuando se trata de establecer el contenido de una disposición constitucional. La cantidad de problemas interpretativos no alteraría, de manera sustancial, la actividad encaminada a establecer el significado de una constitución” (p. 1263).

localidades, a la asignación de competencias a estas y al aseguramiento de su funcionamiento y recursos.

Además, resulta de vital importancia considerar lo que implica la división del territorio en localidades en términos político-administrativos, de acuerdo con el régimen de los distritos. El artículo 36 de la Ley 1617 de 2013, como se abordó en el capítulo anterior, preceptúa que las localidades tienen como autoridades distritales y locales al alcalde distrital, a los respectivos alcaldes locales y a las juntas administradoras locales.

Así mismo, a cada localidad corresponde un fondo de desarrollo local (L.1617, art. 61, 2013), conformado por distintos recursos (L.1617, art. 63, 2013). Igualmente, el distrito debe asignar a las localidades “no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central” (L.1617, art. 64, 2013). En relación con estos fondos, Rodríguez (2021) afirma que

En cada una de las localidades debe existir un fondo de desarrollo local, constituido con los recursos indicados en el artículo 63, que tendrá patrimonio autónomo y personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el alcalde local. Con cargo a dichos fondos se financiarán la prestación de servicios, la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones plenarias y comisiones permanentes en el período de sesiones ordinarias y extraordinarias. (p. 248)

Con todo, podría contemplarse la posibilidad de realizar una interpretación histórica⁴¹ que indague por la voluntad o la intención que tuvo el legislador al expresar en el parágrafo del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2021 que “La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no

⁴¹ Mediante la interpretación histórica, se intenta responder a la pregunta alusiva a qué quería el legislador al crear la norma. Sin embargo, no se trata únicamente de identificar sus motivaciones inmediatas al trámite legislativo. Como afirma Anchondo Paredes (2012), “El correspondiente argumento del método histórico sirve entonces para justificar la atribución de significado a un enunciado, que sea acorde con la forma en que los distintos legisladores a lo largo de la historia han regulado la institución jurídica que el enunciado actual regula. Es decir, el argumento histórico se encarga de explicar una determinada regulación jurídica por sus orígenes y el modo en que fue desarrollándose a través del tiempo” (p. 46).

estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos” (Colombia, Congreso de la República, 2021, p. 1) .

De este modo, al revisar el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2020 (que devino finalmente en el Acto Legislativo 01 de 2021) y su exposición de motivos, se pone en evidencia que, para la creación de Medellín como distrito, se hizo especial énfasis en su vocación histórica en relación con la ciencia, la tecnología y la innovación, pero poco se tuvieron en cuenta las implicaciones que traería consigo convertir a la ciudad en entidad territorial distrital⁴². Al respecto, Leyva (2021) expresó en su momento que

Según la exposición de motivos del proyecto, se trata de hacer de Medellín un “epicentro de la ciencia, tecnología e innovación”. Quienes apoyaron la iniciativa durante su trámite inicial en el Congreso describieron a Medellín como una ciudad pionera en innovación urbana y promovieron los beneficios de incentivar la ciencia y la tecnología mediante la reforma.

Pero, más allá de esas emotivas intenciones, la discusión no ha tocado los dos puntos más importantes: ¿se necesita convertir a Medellín en un Distrito para alcanzar esos objetivos?, ¿se centra la reforma realmente en temas de innovación?

En realidad, el tema de la innovación solo está en el nombre de la reforma, pues el verdadero objetivo del proyecto es transformar el régimen de ordenamiento territorial de la ciudad, lo cual podría causar un gran desbarajuste administrativo que no ha sido analizado hasta el momento. (Párr. 2)

Sobre el particular, es importante considerar —también— que en el año 2019 se había presentado otro proyecto similar que fue criticado por el Ministerio de Hacienda por no considerar los costos que acarrearía convertir al municipio de Medellín en distrito. En consecuencia, según Leyva (2021), en el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2020⁴³ se incluyó un párrafo, con la

⁴² Así, por ejemplo, en la exposición de motivos se indicó que: “La ciudad de Medellín se ha venido consolidando en un epicentro de la ciencia, tecnología e innovación en el contexto nacional y de América Latina. De tal suerte y, en cabeza de las administraciones de la ciudad, en asocio con sectores académicos, empresariales y sociales, se ha trazado una ruta que permite posicionar a la capital de Antioquia como un referente en los desarrollos de la inteligencia artificial, el internet de las cosas, así como las nuevas tecnologías, la ciencia y la innovación...”.

⁴³ Proyecto que devino finalmente en el Acto Legislativo 01 de 2021.

finalidad de “remover la obligatoriedad de aplicación de las leyes de ordenamiento ya mencionadas para el caso del distrito de Medellín, cuando estas generen costos” (Leyva, 2021, Párr. 14).

En todo caso, es importante considerar que el vocablo “distrito” tiene una carga semántica y normativa que ha sido dada por el ordenamiento jurídico colombiano. Tal figura cuenta con un régimen propio, contenido en la Ley 1617 de 2013, que precisa las notas características y las competencias de tal entidad territorial⁴⁴.

Aun así, puede sostenerse que las modificaciones constitucionales, vía actos legislativos, que convierten a los municipios en entidades territoriales distritales, son una forma de sustraer a los distritos de las características y de las competencias que les ha otorgado su régimen legal. No obstante, lo anterior no es un asunto sencillo. Tal como se vio anteriormente, el artículo 288 de la Constitución Política de 1991 preceptúa que a la ley orgánica de ordenamiento territorial corresponde establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Igualmente, el parágrafo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 se refiere, entre otros aspectos, a la necesidad de contar con un código de régimen distrital, razón por la que se expidió, posteriormente, la Ley 1617 de 2013, que en el parágrafo del artículo 37 indica que “Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá”. [subrayado fuera de texto].

Al respecto, resulta valioso reflexionar sobre lo que ya había expresado Leyva (2021), refiriéndose al mencionado proyecto de acto legislativo para constituir a Medellín en distrito:

Por el momento, no es claro si este mecanismo pueda realmente servir para circunvalar todos los mandatos de las leyes de ordenamiento territorial. Lo que sí está claro es que este cambio (con este parágrafo) generaría una zona gris que haría mucho más confuso el ordenamiento normativo de la ciudad y generaría interminables discusiones de adaptación de las leyes en el Concejo de Medellín (Párr. 15).

⁴⁴ No obstante, resulta importante considerar que, de acuerdo con Bromberg (2021), citado por Contreras Ortiz (2022), para evadir los requisitos legales previstos para la creación de los distritos, en algunas ocasiones, se ha acudido a la expedición de actos legislativos, los cuales, como es consabido, están por encima de la ley. Tal profesor manifiesta que “Algo malo está pasando con la responsabilidad política cuando en un país es más fácil modificar la Constitución que cambiar una ley” (Bromberg, 2021, citado por Contreras Ortiz 2022, p. 17).

2.2 División político administrativa del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, luego de la expedición de la Ley 2286 de 2023

Luego de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2021 se presentaron diferentes reflexiones en torno a los temas de la división del distrito en localidades y del establecimiento de autoridades locales. Varias voces expresaron su deseo de no realizar mayores cambios administrativos y geográficos en la ciudad de Medellín⁴⁵.

Así las cosas, el 12 de enero de 2023, se expidió la Ley 2286 de 2023 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones”. En cuanto a la aplicación del Régimen de los Distritos Especiales en la ciudad de Medellín, el segundo inciso del artículo 3° hizo la siguiente salvedad:

Las disposiciones generales de la Ley 1617 de 2013 solo serán aplicables en lo no regulado por la presente ley. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que generen mayores costos para la ciudad (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 3).

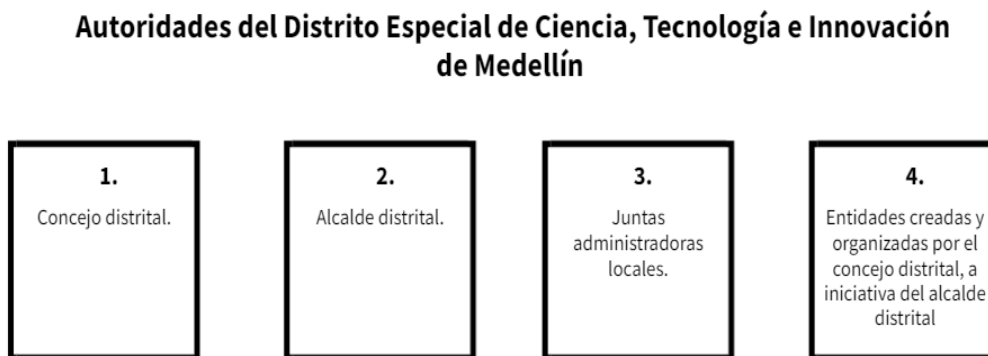
Por su parte, el artículo 4° de la Ley 2286 de 2023 estableció que el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín debe mantener su división político-administrativa de comunas y corregimientos. Además, precisó que la entidad territorial no estaba obligada a examinar sus límites territoriales existentes actualmente.

⁴⁵ Por ejemplo, en la Universidad EAFIT, a inicios del año 2023, se realizó el foro Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el cual Jaime Cuartas expresó como invitado del Concejo de Medellín el interés consistente en que “...podamos tener una ciudad que de verdad vaya por el camino indicado en función de esto y no repetir los errores de otras ciudades como el caso de Cali o de pronto algunos problemas como los que tiene Barranquilla, porque sabemos que a todos nos interesa tener todos los beneficios para que en Medellín de verdad el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación sea una realidad, sin que tengamos que aplicar aquellas cosas que consideramos no van en beneficio de la ciudad como los cambios, digamos, administrativos en función de la distribución también administrativa y geográfica de la ciudad, es decir, no transformar las comunas, los corregimientos, no establecer más cargas tributarias y un montón de temas que consideramos han afectado y han convertido a ciudades como Cali en unos grandes aparatos que hoy son poco operativos y nosotros queremos que esos errores no se cometan en Medellín”. (EnVIVO Plus – Universidad EAFIT, 2023, 1h26m).

El artículo 5° de la precitada ley dispuso que las autoridades del distrito son i) el concejo distrital, ii) el alcalde distrital, iii) las juntas administradoras locales⁴⁶ y iv) las entidades que el concejo distrital cree y organice por iniciativa del alcalde.

Figura 10.

Autoridades del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín



Fuente: elaboración propia con base en el artículo 4° de la Ley 2286 de 2023.

De este modo, frente a la división territorial del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, resulta de vital importancia preguntarse por la manera en la que esta entidad territorial abordará el asunto de su descentralización interna o interterritorial, el cual es uno de los elementos que diferencia a las entidades territoriales distritales de las municipales, como lo afirma Nader Orfale (2021), citado por Contreras Ortiz (2022)⁴⁷.

⁴⁶ El numeral 3° de este artículo indica que las juntas administradoras locales son autoridades del distrito “si fuere el caso”. Llama la atención que a estas no se les otorgan facultades o atribuciones en el marco de la Ley 2286 de 2023 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones”. “En cuanto hace relación a las Juntas Administradoras Locales, ha de recordarse que, si bien es verdad que en el derecho público colombiano aparece la autorización para su creación, por primera vez en el artículo 61 del acto legislativo No. 1 de 1968, en virtud del cual los concejos municipales fueron facultados para crearlas asignándoles algunas de sus funciones, la existencia de tales Juntas Administradoras Locales, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, conforme a lo preceptuado por el artículo 318 de la Carta, se facultó a los Concejos para “dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”, en cada uno de los cuales “habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley”, juntas estas que tendrán a su cargo el desempeño de las funciones que se les asignan por la citada norma constitucional”(CC, C-715/1998, 1998).

⁴⁷ Nader Orfale (2021), citado por Contreras Ortiz (2022), se refiere al proceso de descentralización local de las funciones descentralizadas, el cual es llamado, también, por algunos, descentralización interterritorial. Frente a este fenómeno se pone de ejemplo a Bogotá Distrito Capital, entidad territorial en la que existen localidades que cuenta con una JAL, con un alcalde local y con un Fondo de Desarrollo Local. En sus propias palabras “Bogotá es un proceso de descentralización total porque no solamente les entrega funciones a las localidades, sino que le entrega recursos para que esas autoridades locales puedan ejercer esas funciones”.

En este orden de ideas, el tema de la descentralización interna del distrito es un punto álgido, cuya implementación deberá ser considerada por la ciudadanía y, en especial, por el alcalde y el concejo distrital. Al respecto, es importante tener en cuenta que, aunque el primer inciso del artículo 4° de la precitada ley, como ya se dijo, preceptúa que Medellín “mantendrá la actual división político-administrativa de su jurisdicción compuesta por comunas y corregimientos”, el segundo inciso de esta disposición legal abre la posibilidad de una eventual modificación político-administrativa del territorio, al señalar que:

El Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde Distrital, podrá implementar la transformación político-administrativa del territorio, previo análisis financiero, político y territorial, mediante la creación y/o fusión de comunas y/o corregimientos; o la creación de localidades de conformidad con los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en la Ley 1617 de 2013. (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 4)

En consecuencia, deberá decidirse si la división actual por comunas y corregimientos, además de la figura del presupuesto participativo, garantizan efectivamente una adecuada descentralización interterritorial, el cual es un asunto de gran relevancia para las entidades territoriales distritales e, importante, aunque en menor medida, para los entes municipales⁴⁸.

2.3 Antecedentes del nombre de la entidad territorial

Según Torres García (2019), en el año 2008, se presentó en el Congreso de la República un proyecto de ley para convertir a Medellín en distrito, el cual fue retirado por distintos motivos. Sin embargo, en el año 2016, la idea tomó fuerza de nuevo entre distintos concejales de la ciudad. Unos querían convertir a Medellín en “Distrito Especial de Innovación”, otros en “Distrito Especial de Turismo Médico y Odontológico” y algunos más en “Distrito Especial de Turismo de Negocios” (Torres García, 2019, p. 97).

En el año 2015, Molina Betancur, Polanco López de Mesa y Montes Hincapié habían publicado un texto que titularon *Bases para la gobernanza del distrito de ciencia, tecnología e*

⁴⁸ Nader Orfale (2021), citado por Contreras (2022), afirma que los municipios también tienen instrumentos de descentralización interna como las comunas, los corregimientos y la figura de los presupuestos participativos, incorporada por la Ley 1551 de 2012 (p. 19).

innovación en Medellín, Colombia. De esta manera, los autores anticiparon el nombre que tendría oficialmente la ciudad como distrito, con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2021 Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.

El texto precitado es importante porque permite conocer parte de los antecedentes que fueron importantes en la decisión que finalmente se tomó de constituir a Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Relatan los autores que en el año 2013 “Medellín fue reconocida como la ciudad más innovadora del mundo, en el concurso City of The Year, organizado por el Wall Street Journal (2013) gracias al fomento de políticas de inclusión social, un moderno sistema de transporte público y políticas ambientales innovadoras” (Betancur et al., 2015, p. 193).

Para Molina Betancur, Polanco López de Mesa y Montes Hincapié (2015) es importante el recorrido que ha tenido la ciudad en términos de progreso e inclusión social. Destacan los autores el aporte a la educación del grupo Empresas Públicas de Medellín (Grupo EPM), la función cultural del Parque Explora, del Jardín Botánico, del Centro Cultural Moravia y de los parques biblioteca. Especialmente, estos autores resaltan el papel de la Corporación Ruta N Medellín,

creada para promover negocios innovadores basados en tecnología, ahora la ciudad de Medellín asume el nuevo reto de convertirse en la ciudad más innovadora de Latinoamérica en el 2021, donde la ciencia, la tecnología y la innovación se convierten en motores fundamentales para su desarrollo. (Betancur et al., 2015, p. 193).

Por consiguiente, las actividades y las tareas realizadas por la Corporación Ruta N fueron de vital importancia en la elección del nombre que se le dio a Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta entidad tenía como objetivo avanzar en “la consolidación de un distrito en ciencia, tecnología e innovación para Medellín” ((Betancur et al., 2015, p. 197).

El robustecimiento de la ciudad en este sentido implicó la ejecución de un plan. Medellín adoptó el modelo 22@ de la ciudad española de Barcelona, a fin de aplicar las claves necesarias para la creación de economías de conocimiento. De este modo, bajo el liderazgo de la Corporación Ruta N, se consolidaron en Medellín infraestructuras óptimas y varias universidades realizaron “programas de innovación y transferencia de conocimiento” (p. 197).

2.4 Implicaciones jurídicas de la denominación de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación

Los distritos tienen como competencia la dirección “de las actividades que por su denominación y carácter les corresponda”, en consonancia con el literal c) del numeral 3° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. En consecuencia, Medellín, como distrito, asume, especialmente, el compromiso de dirigir las labores requeridas para la consolidación de los temas científicos, tecnológicos e innovadores.

El artículo 7° de la Ley 2286 de 2023 alude a las facultades que tiene Medellín para su desarrollo como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al revisar detenidamente estas prerrogativas, se advierte que varias de ellas están encaminadas a que la ciudad tenga un papel preponderante en el proceso de fortalecimiento del país en los ámbitos científicos, tecnológicos y de la innovación.

Así, la ciudad cuenta con la posibilidad de participar en el planteamiento de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación. De igual manera, al distrito especial le corresponde contribuir en la creación de los planes nacionales y regionales, relacionados con la consolidación de temas científicos, tecnológicos e innovadores (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7). Además, la entidad distrital tiene derecho a “participar como miembro, con voz y voto del CODECTI⁴⁹ del departamento de Antioquia” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7).

También, el distrito de Medellín está facultado para constituir esquemas asociativos con otros entes territoriales, a fin de fomentar industrias de base tecnológica y gestionar servicios y actividades asociadas a la ciencia, a la tecnología y a la innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7). Igualmente, la entidad territorial distrital puede conceder, por hasta 10 años, exenciones sobre los tributos de su propiedad, a efectos de fomentar actividades de ciencia, tecnología e innovación y facilitar en su territorio la implantación de empresas de base tecnológica (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7). Así mismo, el distrito puede establecer alianzas

⁴⁹ De acuerdo con Minciencias, los CODECTI o Consejos Departamentales en CTel “son organismos colegiados de composición mixta, con participación de entidades públicas y privadas y organizaciones sociales. Tienen como propósito que las iniciativas departamentales en CTel sean coherentes con las políticas y metas de la región y el país en esta materia” (Minciencias, 2023).

público privadas para el desarrollo de su vocación distrital científica, tecnológica e innovadora (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7).

Además, la entidad territorial distrital debe promover y fortalecer la construcción de “ecosistemas tecnológicos” y de “Zonas de Tratamiento Especial”⁵⁰ a través del acondicionamiento del territorio “para el aprovechamiento de las oportunidades de la Cuarta Revolución Industrial y otras oportunidades en ciencia, tecnología e innovación” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7). Adicionalmente, el distrito especial de Medellín tiene la facultad alusiva a “gestionar incentivos nacionales e internacionales para que las cadenas de Ciencia, Tecnología e Innovación se integren al desarrollo de las cadenas productivas estratégicas de la región” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7).

Así mismo, la entidad territorial distrital debe ejecutar políticas y programas dirigidos al fortalecimiento y a la consolidación de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7). De igual forma, al distrito le corresponde determinar los lineamientos, las herramientas y los espacios necesarios para incentivar el conocimiento científico y tecnológico. Además, tiene el deber de determinar “los instrumentos que fortalezcan la innovación, la productividad y la competitividad del Distrito” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9). En este sentido, de acuerdo con el numeral 6° del artículo 7° de la Ley 2286 de 2023, el distrito debe crear y establecer el “Órgano Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital”, el cual será el Órgano Asesor de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Adicionalmente, el distrito especial de Medellín debe contribuir a la transformación digital del espacio territorial, a través de la formulación y de la puesta en marcha de programas y proyectos que tengan como base “la innovación, la gobernanza de datos y el fortalecimiento institucional” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 7).

Por último, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 7° de la ley precitada, el ente territorial distrital tiene el deber de crear -o modificar, si así se requiere- mecanismos de gobernanza, mediante los cuales se articulen, coordinen y ejecuten proyectos y recursos destinados a enfrentar la crisis climática generada por el despliegue de las actividades científicas, tecnológicas o innovadoras.

⁵⁰ Se refiere a las áreas delimitadas del territorio distrital para la instalación de empresas con vocación en CTel (ciencia, tecnología e innovación), las cuales podrán recibir diferentes beneficios, entre ellos, exenciones tributarias. El artículo 23 de la Ley 2286 de 2023 trata este asunto con mayor detalle.

Además, es muy importante tener en cuenta que las políticas públicas, proyectos y programas distritales deben tener, al menos, un componente de ciencia, tecnología e innovación, según lo preceptuado en el artículo 17 del Acuerdo distrital 078 de 2023 “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”.

2.5 Competencias y responsabilidades de las autoridades del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Frente al tema de las competencias de las autoridades del distrito, es importante tener en cuenta que el segundo inciso del artículo 3° de la Ley 2286 de 2023 preceptúa que las disposiciones generales contenidas en la Ley 1617 de 2013 se aplicarán en lo no regulado por sus normas. En consecuencia, el concejo distrital debe crear preceptos que garanticen la descentralización, la desconcentración, la participación y la veeduría ciudadana (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 26). Así mismo, esta corporación pública tiene, entre otras, la obligación de regular la conservación y protección del patrimonio cultural, perteneciente a la entidad territorial distrital (Colombia, Congreso de la República, 2013, art. 26).

El concejo distrital debe aprobar el plan de desarrollo y asegurarse de que en este se contemple el diagnóstico, la estrategia y el financiamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital⁵¹, así como el funcionamiento del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital⁵² (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9). Frente a esta instancia colegiada mencionada, el concejo distrital debe elegir a su representante y hacer control y seguimiento de la ejecución del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación que implemente el alcalde distrital y el organismo asesor (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9). Así mismo, por iniciativa del alcalde distrital, esta corporación pública debe destinar recursos para la atención de las necesidades logísticas relacionadas con “el correcto funcionamiento

⁵¹ En el ámbito nacional, existe un Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación conformado por políticas, estrategias, metodologías, mecanismos e instrumentos de promoción, financiación y comunicación de actividades científicas, tecnológicas y de innovación (D. 1666, 2021). En consonancia con la Ley 2286 de 2023, Medellín deberá crear y consolidar un sistema similar de orden distrital.

⁵² De conformidad con el artículo 12 de la Ley 2286 de 2023, el Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación es la instancia colegiada encargada de asesorar a las autoridades del distrito en lo concerniente a la puesta en funcionamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.

del Sistema [de] Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, incluyendo las oficinas delegadas de la Gobernación y la Nación” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9).

Para garantizar el financiamiento adecuado de los planes, de los programas y de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, el numeral 2 del artículo 9 de la Ley 2286 de 2023 concede al concejo distrital la atribución relativa al establecimiento, reforma o eliminación de tributos, contribuciones, impuestos o sobretasas existentes. Así mismo, esta corporación pública puede ordenar exenciones tributarias de acuerdo con lo estipulado por la Constitución y la ley. Además, tiene la responsabilidad alusiva a crear, a iniciativa del alcalde distrital, el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación⁵³ (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9).

De igual manera, al concejo distrital le corresponde aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial, haciendo hincapié en la construcción de infraestructuras y amoblamientos que estén orientados al robustecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación. Así mismo, es necesario que en dicho plan se definan los polígonos o áreas asociadas a las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, y que se promueva el uso del suelo y de equipamientos para el cumplimiento de tales propósitos (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9). Frente al desarrollo de las infraestructuras, resulta importante considerar que el numeral 4 de la Ley 2286 de 2023 establece la atribución del concejo distrital referente a

Definir los polígonos que se constituyen como distritos o manzanas asociados a Ciencia, Tecnología e Innovación, e incentivar el uso de los suelos y de infraestructura para el mismo fin, donde, por sus usos tengan una vocación orientada a la consolidación de un sistema de CTel; estas áreas también deberán contar con potencial de renovación urbana, alta accesibilidad y conectividad urbana. Lo anterior, garantizando la existencia y funcionamiento de la infraestructura y actividades asociadas a equipamiento comunitarios, sociales, colectivos, de servicios público, sistemas de cuidado, de culto, servicios sociales y de uso dotacional o como lo denomine cada entidad territorial.

⁵³ El Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación se creará por el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, y se destinará exclusivamente al financiamiento de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación (L. 2286, art. 24, 2023).

Además, el concejo distrital debe crear las normas requeridas para el desarrollo de programas y propuestas que estén encaminadas al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de la utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9). Igualmente, esta corporación pública tiene como responsabilidad revisar y modificar cada cuatro años el Plan Decenal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Finalmente, el concejo distrital tiene como atribución, por iniciativa del alcalde distrital, la implementación, la aprobación o la modificación de la estructura político administrativa del territorio distrital (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 9).

Por su parte, el alcalde distrital tiene como responsabilidad la implementación de las medidas que sean indispensables para la puesta en marcha del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). Tiene a su cargo, además, la formulación, la distribución y la asignación de los recursos alusivos a la ciencia, a la tecnología y a la innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). De igual modo, este funcionario tiene el deber de coordinar y vigilar a las entidades descentralizadas que desempeñan funciones en el territorio distrital, asociadas a temas científicos, tecnológicos y de innovación, en el marco de la delegación que otorgue la Presidencia de la República o la gobernación de Antioquia (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). Debe presidir directamente, o por intermedio de delegado, el Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11).

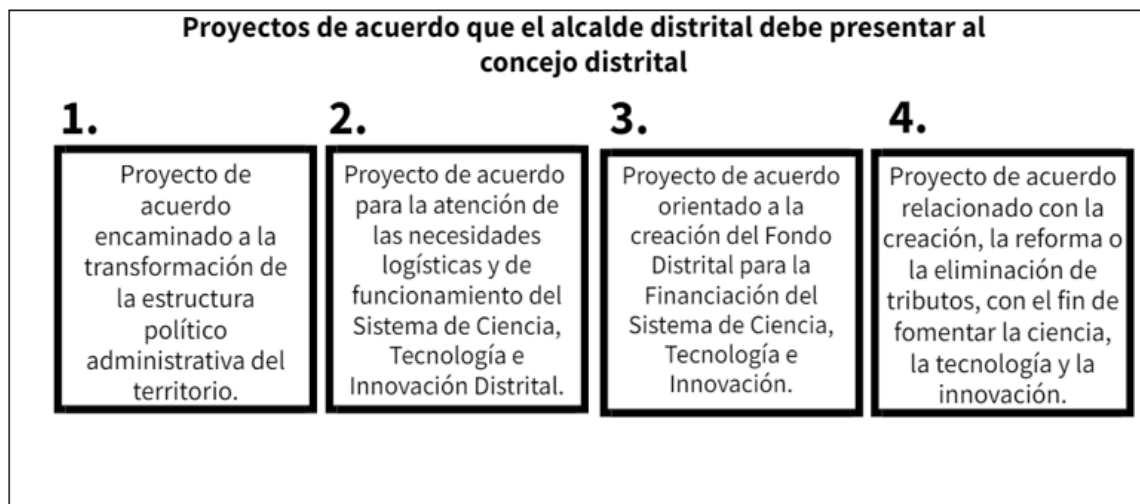
Adicionalmente, el alcalde distrital tiene la responsabilidad de presentar proyectos de acuerdo “sobre la estructuración, implementación y desarrollo del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital”. De igual manera, está obligado a rendir cuentas sobre su implementación (L. 2286, art. 11, num. 5, 2023).

En términos concretos, al alcalde distrital le corresponde presentar un proyecto de acuerdo que contemple los recursos para la atención de las necesidades logísticas y de funcionamiento del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital, “incluyendo las oficinas delegadas de la Gobernación y la Nación” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). Aunado a lo anterior, este funcionario tiene el atributo alusivo a presentar ante el concejo distrital, un proyecto de acuerdo encaminado a la transformación de la estructura político administrativa del territorio distrital, en el cual se deberán indicar los recursos para lograr sus propósitos (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11).

Así mismo, tiene la responsabilidad consistente en presentar al concejo distrital un proyecto de acuerdo orientado a la creación del “Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). cuya administración estará a su cargo (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11). Además, el alcalde distrital tiene el deber de presentar al concejo del distrito otro proyecto de acuerdo relacionado con la creación, la reforma o la eliminación de tributos, con el fin de fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación, como la creación de la Estampilla Proinnovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11).

Figura 11.

Proyectos de acuerdo que el alcalde distrital debe presentar al concejo distrital



Cada cuatro años, debe presentar el Plan del Sistema Distrital⁵⁴ de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual deberá guardar armonía con los demás instrumentos de planeación. Con respecto a este plan, tiene la responsabilidad de rendir anualmente al concejo distrital informe de su ejecución, en coordinación con el Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 11).

⁵⁴ La disposición se refiere al Plan Municipal, lo cual se toma como un *lapsus linguae*, dada la categoría actual de Medellín como ente territorial distrital.

2.6 Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación

El Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación es la instancia encargada de asesorar a las autoridades del ente territorial distrital para la implementación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 12). La Administración Distrital tiene el deber de destinar anualmente los recursos económicos y humanos para el funcionamiento de este órgano colegiado (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14), el cual, debe sesionar, al menos, cada cuatro meses, y cuenta con la facultad para realizar reuniones extraordinarias cuando estas se requieran (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 9). Para la organización y la realización de los encuentros, se tendrá el apoyo de una secretaría técnica, cuyas funciones⁵⁵ serán ejercidas por la alcaldía distrital o por quien esta delegue (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 15).

Este organismo tiene como función asesorar al alcalde y al concejo distrital en los asuntos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14). Además, debe emitir conceptos que tengan por objeto encausar la Política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital y hacer seguimiento de su plan de acción (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14). Además, a tal órgano asesor le corresponde conceptuar respecto de dos asuntos importantes: i) sobre el uso del Fondo Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14) y “sobre el nivel de financiamiento, instrumentos y evaluación de [los] resultados del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco del Plan de Desarrollo” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14).

Adicionalmente, este organismo tiene la responsabilidad consistente en asesorar técnicamente a las instituciones de educación para la realización e implementación de currículos encaminados a fortalecer el talento humano en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14). El numeral 8 del artículo 14 de la Ley 2286 de 2023, también, le ha conferido la facultad referente a sugerir la creación de entidades que, de acuerdo con su postura, se requieran para la implementación de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 14).

⁵⁵ Las funciones de la secretaría técnica se encuentran especificadas en el artículo 16 de la Ley 2286 de 2023.

Los integrantes del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación ejercerán sus funciones durante un periodo de dos años, “contados a partir de la primera sesión a la que fueron citados” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 13). Frente a la conformación de este órgano, es importante tener en cuenta que el parágrafo 2° del artículo 13 de la Ley 2286 de 2023 dispone que debe garantizarse la paridad de género en la composición de sus integrantes.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 2286 de 2023, este organismo debe estar compuesto por: i) el alcalde distrital o su delegado, ii) el ministro de ciencia, tecnología o innovación o su delegado, iii) un (a) representante del concejo distrital o su delegado, iv) un (a) rector (a) de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, “con trayectoria en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación”, v) un (a) rector (a) de las Instituciones de Educación Superior (IES) Privadas, “con trayectoria en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación”, vi) un (a) representante del sector empresarial del distrito, vii) un (a) representante de las organizaciones de base social del distrito, viii) el director (a) de Ruta N, ix) un (a) representante de las agencias públicas de fomento a la ciencia, la tecnología y la Innovación del orden departamental, x) un (a) representante de las agencias públicas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación del orden distrital, xi) un (a) representante del Comité Universidad - Empresa - Estado (CUEE) del Distrito Especial de Medellín y xii) un (a) representante del Consejo Territorial de Planeación Medellín.

Ahora bien, el artículo 9° del Acuerdo 078 de 2023, agrega otros integrantes para la conformación del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, a saber: xiii) “un (a) representante de los actores reconocidos por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI - de la modalidad de Mentalidad y Cultura CTI, con asiento en el Distrito Especial de Medellín o el área metropolitana del Valle de Aburrá”, xiv) “un (a) representante de los actores reconocidos por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- de la modalidad de generación de conocimiento científico, con asiento en el Distrito Especial de Medellín o el área metropolitana del Valle de Aburrá”, xv) un (a) representante de los actores reconocidos por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- de la modalidad de Innovación y Productividad con asiento en el Distrito Especial de Medellín o el área metropolitana del Valle de Aburrá”, xvi) Un (a) representante de la Dirección del Área Metropolitana del Valle de Aburrá o quien designe, xvii) un (a) representante de las Instituciones

de Educación Superior (IES) Públicas adscritas al Distrito Especial, con trayectoria en el desarrollo científico, tecnológico y de innovación”, xviii) “un (a) representante de las juntas administradoras locales”, xix) “un (a) representante de los emprendimientos de base tecnológica y altamente innovadores con asiento en el Distrito Especial” y xx) “un representante de las juntas de acción comunal”.

Además, será invitado permanente del Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación el secretario de Desarrollo Económico o quien este delegue del nivel directivo (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 9). Así mismo, para garantizar la participación ciudadana, con antelación a las sesiones, se deberán realizar consultas a través del uso de las herramientas digitales, a efectos de contar con insumos para las sugerencias o recomendaciones del Organismo Asesor (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 9)

2.7 Sistema de Educación Distrital

Para posibilitar y favorecer la interacción entre la academia y el sector empresarial, el ente territorial de Medellín debe contar con un Sistema de Educación Distrital en el que se promuevan diferentes actividades y acciones que estén orientadas al fortalecimiento de los conocimientos en ciencia, tecnología e innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 21). El distrito de Medellín y el Ministerio de Educación Nacional, el cual tiene a su cargo el acompañamiento técnico, tienen la responsabilidad de definir los lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos para el logro de los fines mencionados.

Así mismo, al Organismo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación y a la Secretaría de Educación Distrital les corresponde brindar asesoría técnica a las instituciones educativas para adoptar, diseñar y desarrollar el currículo requerido para fortalecer el talento humano, de acuerdo con los planes de ciencia, tecnología e innovación.

Aunado a lo anterior, el distrito está facultado para llevar a cabo programas y proyectos que provean a los educandos en todos los niveles de formación de instrumentos de ciencia, tecnología e innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 21). Sobre este punto, Santiago Echavarría, director del Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia señala que:

Debemos trabajar mucho en el desarrollo de capacidades, capacidades en el talento humano, capacidades desde los niños, capacidades en la construcción de capacidades. El talento es vital porque ciencia, tecnología e innovación sin talento humano no se hace, pero no solamente, digamos, para generar conocimiento de alto nivel, sino para generar conocimiento, usar conocimiento, apropiar conocimiento en todos los niveles, incluso en todos los niveles, no solamente en la parte académica, capacidades relacionales, capacidades de aprendizaje, de desaprendizaje. (Envivo Plus - Universidad EAFIT, 2023, 1h32m55s)

2.8 Estímulos tributarios

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 22 de la Ley 2286 de 2023, el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín está facultado para otorgar beneficios tributarios a las empresas de base tecnológica que se instalen en el territorio distrital (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 22) los cuales tienen como finalidad contribuir a la generación de empleo y al robustecimiento de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras.

Estos beneficios pueden estar asociados al impuesto de industria y comercio y a sus complementarios y deben aplicarse de acuerdo con las recomendaciones del Organismo Asesor del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Distrital. Al concejo del distrito, a iniciativa del alcalde distrital, le corresponde reglar los requisitos y definir las contraprestaciones que en materia de empleo se precisan para su acceso.

Aunado a lo anterior, el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, puede determinar zonas de tratamiento especial en las que se incluyan universidades, parques científicos o tecnológicos, centros de investigación, de innovación y de desarrollo, empresas, emprendimientos y spin off. Esta facultad tiene como propósito “potenciar sectores con vocaciones existentes alrededor de un sistema de CTel, con posibilidades de renovación urbana, alta accesibilidad y conectividad urbana” (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 23).

2.9 Fuentes de Financiación

En el pasado, los distritos recibían mayores recursos de la Nación en comparación con los entes municipales. En términos concretos, estos entes territoriales percibían el 15 % del situado fiscal al igual que los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con lo que estipulaba el artículo 11 de la Ley 60 de 1993 (Colombia. Congreso de la República, 1993b), cuyo tenor era el siguiente:

Artículo 11. Distribución del situado fiscal. El situado fiscal consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, se distribuirá en la siguiente forma:

1. El 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta.
2. El 85% restante, de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas: (...). (Lopera Tobón & Ramos Villa, 2019, p. 58)

Como consecuencia de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, el situado fiscal⁵⁶ desapareció y se expidió la Ley 715 de 2001⁵⁷, la cual no hace ninguna diferencia entre los distritos y los municipios con respecto a las transferencias que debe realizar la Nación a las entidades territoriales. Al respecto, Lopera Tobón y Ramos Villa indican que

...a partir del Acto Legislativo 01 de 1993 y la expedición de la Ley 715 de 2001, los distritos especiales pierden la posibilidad de obtener rentas cedidas de la nación o un trato preferencial en cuanto a los recursos que se les transfieren. En este sentido, ser distrito no confiere ninguna ventaja general en el tema de rentas. (p. 59)

⁵⁶ El situado fiscal fue una figura que se creó en 1968 para asignar a los departamentos los recursos de la Nación (Contreras Ortiz, 2022, p. 15). Según Bromberg (2021), citado por Contreras Ortiz (2022), “Los políticos de la zona atlántica también querían acceder a esos recursos, así que lo justificaron asignándoles a esos municipios el nombre de “distritos”.

⁵⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Con todo, la Ley 1617 abre la posibilidad a los distritos de recibir recursos adicionales. El numeral 3° de su artículo 26 prescribe que los concejos distritales están facultados para gravar con impuesto predial los bienes de la nación que estén ubicados en territorio distrital y que se encuentren en manos de particulares. Así mismo, los distritos especiales pueden exigir a los departamentos que los dineros que se recauden en sus territorios se inviertan preferentemente en sus áreas geográficas. Así lo establece el artículo 122 de la Ley 1617 de 2013, el cual indica que:

Los distritos, diferentes al Distrito Capital, tienen derecho a solicitar que los dineros recaudados en el territorio distrital por los departamentos, en razón de impuestos, tasas y contribuciones sean invertidos preferencialmente en ellos.

En cuanto al distrito especial de Medellín, el artículo 24 de la Ley 2286 de 2023 se refiere a las fuentes de financiación que requiere el ente territorial para el desarrollo de su vocación distrital. En este sentido, el parágrafo 1° autoriza a las entidades del orden nacional a realizar aportes para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Aunado a lo anterior, el distrito está facultado para percibir recursos de cooperación internacional, de donaciones o de modalidades similares para la ejecución de programas o proyectos científicos, tecnológicos y de innovación (Colombia, Congreso de la República, 2023, art. 24). Muy importante tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo precitado, la entidad territorial distrital debe destinar

por lo menos el uno por ciento (1%) del presupuesto de inversión para su cumplimiento y un cinco por ciento (5%) adicional del Impuesto de Industria y Comercio para financiar proyectos y programas en el marco de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Tercer capítulo: Retos de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación

De acuerdo con Roth (2009), el *policy cycle*⁵⁸ es una herramienta que permite analizar una política pública⁵⁹ a través de su descomposición en cinco etapas secuenciales, a saber: i) identificación de un problema, ii) formulación de soluciones, iii) toma de decisión, iv) implementación y v) evaluación (p. 49). Por su parte, en la misma línea de este autor, Velásquez (2009) señala que la

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 150)

Sin embargo, como se planteó en la introducción y en la propuesta de trabajo que dio lugar a esta monografía, el objetivo de este capítulo consiste en realizar una reflexión acerca de los retos jurídico-políticos que tiene la ciudad en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación -CTeI-. Para ello se propuso revisar la denominada Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación, la cual fue adoptada a través del Acuerdo 078 de 2023⁶⁰.

A partir de la precisión anterior, en este acápite se abordarán los principales documentos de política pública existentes en el momento, relacionados con la constitución de Medellín como

⁵⁸ El ciclo de políticas, como herramienta de análisis, aunque ha recibido críticas de algunos teóricos, entre ellos, Sabatier (2010), sigue siendo un referente analítico importante. En palabras de Arias de la Mora (2019), el *policy cycle* “es una noción ampliamente reconocida entre especialistas” (p.141).

⁵⁹ En consonancia con Roth (2009), una “política pública” existe cuando diversas instituciones estatales realizan acciones que están dirigidas a cambiar un estado de cosas que se estima problemático, mediante la consecución de objetivos que se consideran deseables o necesarios para la modificación de dicha situación problema (p. 27).

⁶⁰ Debido a la complejidad, a las diversas acciones, capacidades, respuestas, entre otras cosas, que involucra la puesta en marcha de políticas públicas, debe decirse que estas no pueden reducirse únicamente a los documentos normativos que las adoptan y reglamentan. Sin embargo, tales textos constituyen “instrumentos prescriptivos” que son sumamente importantes para el discurso y el análisis jurídico, ya que con ellos se busca “modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización” (...) y son el “medio de acción tradicional del Estado” (Roth, 2019, p. 45). Así mismo, los instrumentos normativos de las políticas, también, pueden aludir a los demás instrumentos que pueden utilizarse como los instrumentos incentivos, los instrumentos de coordinación, los instrumentos de organización y procedimiento, los instrumentos materiales o los instrumentos de delegación a terceros. Para conocer en qué consisten cada uno de ellos, véase: (Roth, 2009, pp. 45, 46).

Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación⁶¹. La revisión comprenderá lo relacionado con la problematización, la agenda y el diseño del documento de política. Por consiguiente, en este apartado no se pretende realizar un análisis exhaustivo que trate la fase de implementación y, mucho menos, la etapa de evaluación, puesto que la política pública apenas está siendo objeto de desarrollo por parte de las distintas autoridades que deben intervenir en su proceso y seguramente tomará algunos años más para poder surtir la revisión al ciclo completo⁶².

3.1 Problematización⁶³ de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Según Guerrero Rosero (2023), la constitución de Medellín en Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2021, significó la necesidad de dotar a la ciudad de una política pública que la orientara en tal sentido. Además, señala la autora que el nuevo distrito recibió de la Ley 2286 de 2023 facultades, instrumentos y recursos legales, con los cuales la ciudad asumió nuevos “retos” en términos de ciencia, tecnología e innovación, que hicieron necesario determinar “rutas específicas de implementación de estas competencias mediante una Política Pública” (Guerrero Rosero, 2023, p. 3).

En este contexto, la Alcaldía de Medellín radicó el Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 que, finalmente, devino en el Acuerdo 078 de 2023 “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”. Lo que precisamente evidencia, siguiendo a Leyva

⁶¹ Como ya se planteó de forma precedente, las políticas públicas implican un escenario de interacción socio-gubernamental mucho más complejo de lo que podría llegar a pensarse. Esta, sin dudas, es una gran discusión muy relevante cuyos alcances exceden el marco de este trabajo a grandes rasgos; razón por la cual, este análisis se enfocará solo en la revisión documental y su contexto jurídico e institucional de producción. Hecha esta precisión, se indica acá que se comparte la crítica formulada por Leyva et al. (2022), frente a la concepción mayoritaria que parece tenerse sobre una política pública. Al respecto estos autores indicaron que: “En Medellín se ha entendido el concepto de política pública desde una visión normativista, es decir, como un proceso de formalización de un problema público y de sus instrumentos y objetivos en un Acuerdo Municipal que permita trascender los períodos de gobierno, más allá de la lógica tradicional de la planeación por programas y proyectos...” (p. 28).

⁶² De igual manera, se ha dado inicio a un proceso cultural todavía por desarrollarse, ya que todavía se sigue hablando del municipio de Medellín, pese a su carácter actual de ente distrital. Acotación que debe tenerse en cuenta para preciar el alcance de este trabajo, cuyo carácter es eminentemente el de ser un análisis preliminar que sirva como punto de partida ante ulteriores revisiones a la temática.

⁶³ Para Roth (2009), la fase de identificación del problema consiste en reconocer una situación como problemática por parte de actores sociales y políticos, que solicitan una acción pública y buscan que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (p. 49).

et al (2022), el entendimiento que parece frecuente en Medellín, según el cual se asume una política pública como un documento normativo del tipo acuerdo distrital. En este orden de ideas, al revisar el contenido del instrumento normativo precitado, puede deducirse que el problema público que busca resolver dicha política está relacionado con el desarrollo de la vocación que Medellín adquirió constitucional y legalmente cuando se convirtió en Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y recibió competencias y facultades especiales, a través de la sanción del Acto Legislativo 01 de 2021 y de la expedición de la Ley 2286 de 2023. Sobre tal asunto, resulta explicativo el artículo 1° del Acuerdo 078 de 2023, cuyo tenor es el siguiente:

En el marco de la Presente Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad se busca solucionar la débil e intermitente contribución de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín, lo cual se ha configurado en una pérdida de valor agregado y el desaprovechamiento de las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad de la ciudad.

Por lo anterior, esta política pretende a través de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación aumentar su contribución al desarrollo social, económico y ambiental de Medellín desde un enfoque transformativo, propendiendo por el desarrollo inteligente, neutral en carbono y sostenible del territorio, que mejore la calidad de vida y bienestar de la ciudadanía, generando valor agregado y aprovechamiento de las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad de Medellín, que contribuya a consolidarla como el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. [subrayado fuera de texto]

El segundo inciso del artículo precitado termina refiriéndose a la consolidación de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Tal disposición, también, alude a la necesidad de fortalecer la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación de Medellín en el desarrollo económico, social y ambiental, la cual es considerada “débil e intermitente”.

Como se vio en el capítulo anterior, la ciudad ha alcanzado importantes logros en materia de innovación⁶⁴ y ha tenido avances en términos de ejecución de políticas ambientales. Sin embargo, al constituirse en Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, el reto es mucho mayor, razón por la cual en el ente distrital se deben definir metas, establecer estrategias y tácticas, determinar componentes, implementar programas, ejecutar proyectos, realizar acciones y desarrollar actividades que le permitan a la ciudad consolidarse como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación⁶⁵. En consonancia con lo anterior, el Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES 4130] (2024), alude, a la necesidad de impulsar la vocación de la ciudad de Medellín, en los siguientes términos:

Es de destacar que, si bien se han implementado distintas políticas, estrategias, planes y proyectos en materia de CTI⁶⁶ en Medellín, la vocación del distrito como líder nacional en la materia aún no se encuentra completamente consolidada, por lo que los esfuerzos locales y de la nación en esa vía, resultan muy valiosos. (Consejo Nacional de Política Económica y Social”. (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 3)

3.2 Agenda de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

La denominada instalación de la agenda pública es algo bastante complejo que implica una serie de actuaciones, acciones y omisiones, explícitas e implícitas, frente a los denominados problemas públicos. Por lo que, en rigor, no siempre resulta fácil establecer un único momento de la agenda frente a una determinada política pública (Aguilar, 1992; Álzate y Romo, 2017). Aunque es innegable el papel preponderante de las instituciones públicas y las reglas jurídicas bajo las que esto se desarrolla en el marco de una serie de recursos públicos e institucionales dispuestos para tal fin. Así las cosas, a continuación, se realiza una breve aproximación descriptiva a dicho proceso.

⁶⁴ Recuérdese que Medellín fue reconocida como la ciudad más innovadora del mundo en el concurso City of the Year en el año 2013.

⁶⁵ Además, es importante tener en cuenta que de acuerdo con Roth (2009) “El programa de política pública comprende entonces la definición de metas, de las estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos, la coordinación de diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación” (p.47).

⁶⁶ En otros documentos, como se ha visto, se utiliza la sigla CTeI.

Luego de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2021 y de la sanción de la Ley 2286 de 2023, la Alcaldía de Medellín, presentó el Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 que devino, posteriormente, en el Acuerdo 078 de 2023, “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”.

Las Vicerrectorías y Direcciones de Investigación de las universidades que integran el denominado G8⁶⁷ decidieron estudiar conjuntamente el Proyecto de Acuerdo, a fin de realizar observaciones y sugerir modificaciones. El 8 de marzo de 2023, tuvieron una sesión de trabajo en la Universidad de Antioquia para así llevar a cabo dicho cometido. Posteriormente, los rectores de las universidades que integran el G8+⁶⁸, redactaron un comunicado que dirigieron a los concejales y a los miembros de la Administración Distrital, el cual llevaba el siguiente título: “Observaciones del G8+ Universidades sobre el proyecto de Acuerdo 130 de 2023, que define la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Distrito” (Alianza G8+, 2023). A continuación, algunos apartados de la carta:

Como Rectores de la alianza G8 Universidades, conformada por la Universidad de Antioquia, Universidad EAFIT, Universidad CES, Universidad EIA, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Universidad de Medellín, Corporación Universitaria Lasallista, y con la participación del Instituto Tecnológico Metropolitano ITM (en adelante “Alianza G8+”), nos permitimos pronunciarnos sobre el proyecto de Acuerdo 130 de 2023, que busca establecer la *Política Distrital de Ciencia, Tecnología, Innovación y Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*.

(...) Nuestra condición como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) reviste de particular importancia a esta política, e igualmente nos exige un especial rigor en su formulación, por lo cual hacemos un llamado a dar soluciones de fondo a las observaciones señaladas aquí. (Alianza G8 Universidades [Alianza G8+], 2023, párr. 1)

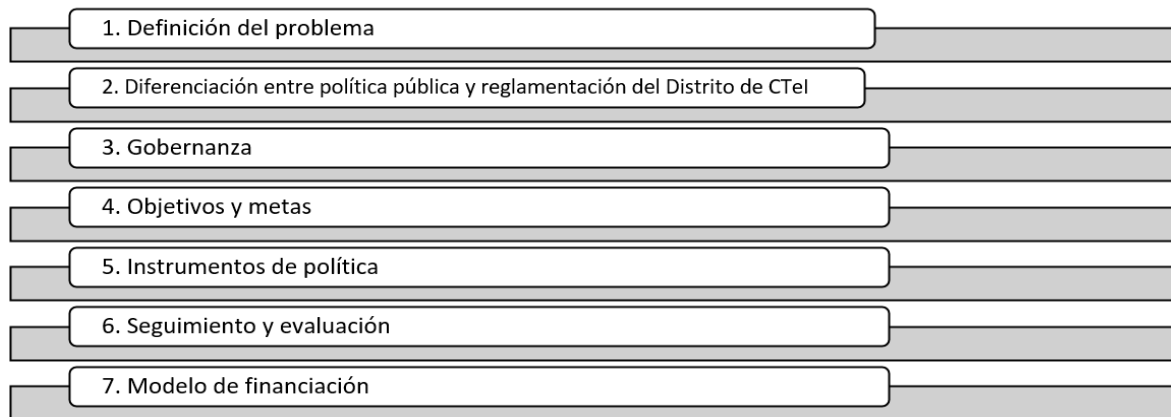
⁶⁷ La alianza G8 Universidades está conformada por la Universidad de Antioquia, Universidad EAFIT, Universidad CES, Universidad EIA, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Universidad de Medellín, Corporación Universitaria Lasallista (Alianza G8+, 2023).

⁶⁸ Actualmente, con la participación del Instituto Tecnológico Metropolitano ITM, el colectivo se denomina “Alianza G8+”. Véase: (Alianza G8+, 2023).

Las sugerencias se realizaron en torno a los siguientes aspectos: i) definición del problema público, ii) diferenciación entre política pública y reglamentación del Distrito de CTel, iii) gobernanza, iv) Objetivos y metas, v) instrumentos de la política, vi) seguimiento y evaluación y vii) modelo de financiación.

Figura 12.

Aspectos frente a los cuales el G8+ planteó observaciones



En cuanto al primer punto, el G8+ aludió a la necesidad de dar un enfoque claro a la formulación de la política, ya que el proyecto de acuerdo incluía muchos temas, como “la sostenibilidad ambiental, desarrollo social y humano, educación, infraestructura tecnológica de TICs y Turismo”, que hacen que la política sea difusa. Según el escrito, la política pública debe aportar a la mejora de diferentes asuntos, pero “el principal reto de cualquier política pública es la orientación estratégica para la acción del Estado y demás actores del sistema, lo cual a su vez requiere una focalización clara en un conjunto de problemas y de grandes propósitos” (Alianza G8 Universidades [Alianza G8+], 2023, párr. 4).

En relación con el segundo aspecto, el G8+ expresó que los documentos de política pública deben concentrarse en la orientación estratégica de la acción del Estado y demás actores del sistema, así como en establecer prioridades dentro del ámbito de competencia, que para el caso específico guarda correspondencia con la ciencia, la tecnología y la innovación. Por consiguiente, para los rectores firmantes del comunicado, la reglamentación de las herramientas contempladas en la Ley 2286 de 2023 deben ser objeto de un documento distinto al de la política pública.

En lo atinente al tercer aspecto, el G8+ indicó que les genera preocupación el papel marginal que se le otorga a la Corporación Ruta N, que ha desempeñado un rol importante en el proceso de articulación del Sistema de CTel. Igualmente, este colectivo manifestó que no hay claridad en el Proyecto de Acuerdo sobre las finalidades y competencias de los órganos de gobernanza. Así mismo, la alianza de universidades planteó que el Proyecto de Acuerdo define diversos estamentos que contravienen a los contemplados en la Ley 2286 de 2023 y crean duplicidades y confusión. Para el G8+:

La Ley es clara en cuanto a que “el Concejo Distrital es la máxima autoridad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín” (Artículo 8), mientras que por otro lado el proyecto de Acuerdo crea un “Consejo Distrital de Ciencia, Tecnología, Innovación y Sostenibilidad”, dominado por miembros del gabinete distrital, y le da el carácter de “Organismo Decisorio”. (Alianza G8 Universidades [Alianza G8+], 2023, párr. 6)

En lo que respecta al cuarto punto, el G8 + manifestó que en el objetivo general y en los objetivos específicos del Proyecto de Acuerdo no se vislumbraba un norte claro que pudiera contrastarse con la realidad presente. Igualmente, tal colectivo se refirió, entre otras cuestiones, a la necesidad de contar con una línea de base que permitiera medir, costear y establecer si los objetivos se estaban o no cumpliendo.

Con respecto al quinto aspecto, el G8 + expresó su preocupación por la ausencia de instrumentos y mecanismos claros que posibiliten alcanzar los objetivos y las metas propuestas. También, los rectores en el comunicado, frente a este punto, expresaron su preocupación frente a la carencia de instrumentos de formación del talento humano en CTel, como maestrías, doctorados, y estancias post-doctorales, necesarios para “impulsar las capacidades transformativas, posibilidades de trabajo digno y el logro de sociedades del conocimiento” (Alianza G8 Universidades [Alianza G8+], 2023, párr. 10)

En cuanto al sexto punto, la alianza de universidades señaló que la política no contiene mecanismos ni indicadores específicos que posibiliten hacerle seguimiento y evaluación. En otras palabras, el documento de política no permite establecer concretamente si esta funciona. Aunque el Proyecto de Acuerdo hace alusión a que los indicadores deben estar alineados con el Sistema de

Indicadores Estratégicos de Medellín, este es una expresión vaga que no contiene elementos de medición específicos para el seguimiento y la evaluación de la política. Según el G8 +:

Dejarle el diseño del seguimiento y la evaluación a terceros (al DAP o al equipo que elabore el plan) presenta un grave riesgo de que se genere una política sin una intencionalidad clara, que se terminará alineando con cada plan de desarrollo, sin que se materialice una intención de largo plazo. Con esta ausencia tampoco será posible alcanzar el nivel de costo-eficiencia necesario para garantizar el éxito de la política, así cualquier gasto por innecesario que sea, será considerado como adecuado. (Alianza G8 Universidades [Alianza G8+], 2023, párr. 11)

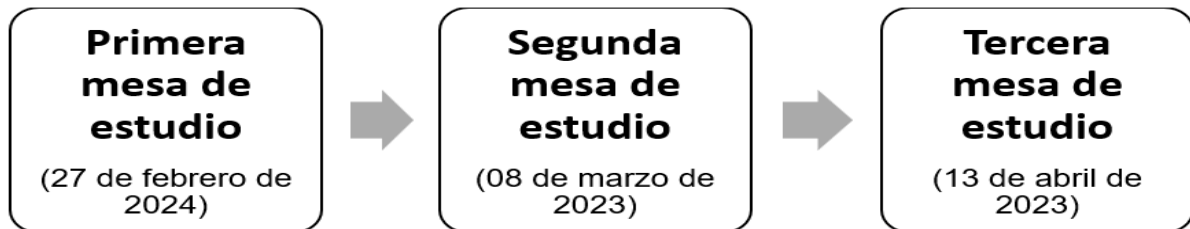
En relación con el séptimo aspecto, el G8+ afirmó que el contenido del documento de política es limitado con respecto a los dispositivos de financiación de las políticas distritales de CTeI. En otras cosas, el colectivo de universidades expresó que no es clara la articulación entre el Fondo Distrital para la Financiación del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, establecido en el artículo 24 de la Ley 2286 de 2023, y los porcentajes de regalías que en el Proyecto de Acuerdo se plantean trasladar de las Empresas Públicas de Medellín al Distrito para la financiación de CTeI.

Tras la presentación del Proyecto de Acuerdo mencionado, Nataly Vélez Lopera⁶⁹, quien fue la coordinadora ponente de este, realizó varias mesas de estudio en las que citó a diferentes actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación -CTeI-. La primera mesa se realizó el 27 de febrero de 2023, la segunda, el 08 de marzo de 2023 y la tercera, el 13 de abril de 2023.

⁶⁹ Nataly Vélez Lopera era concejal en ese momento por el partido Centro Democrático.

Figura 13.

Mesas de estudio para la revisión del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, convocadas por la concejala Nataly Vélez Lopera, coordinadora ponente



El 09 de marzo de 2023, se realizó en la Universidad EAFIT el Foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Envivo Plus - Universidad EAFIT, 2023). Este espacio de intercambio de ideas se compuso de dos paneles, que fueron moderados, respectivamente, por Santiago Leyva Botero, actual profesor titular del Área de Políticas y Desarrollo en la Universidad EAFIT y por Alejandro Olaya, gerente de la ANDI Antioquia.

En el primer panel, estuvieron presentes Claudia Restrepo Montoya, rectora de la Universidad EAFIT, Antonio Julio Copete Villa, vicerrector de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad EAFIT, David Hernández García, vicerrector de Extensión de la Universidad de Antioquia, Santiago Valencia, exsenador de la República del partido Centro Democrático⁷⁰, Julián Peinado Ramírez, representante a la Cámara del partido Liberal, Iván Agudelo, exsenador del Partido Liberal, Sergio Cristancho, exviceministro de Conocimiento, Innovación y Productividad en Minciencias⁷¹, Alejandro Torres García⁷², director de Desarrollo Económico y Social de Proantioquia.

⁷⁰ Importante tener en cuenta que, de acuerdo con el moderador del foro Leyva (2023), Santiago Valencia lideró la discusión de la construcción del Acto Legislativo 01 de 2021 (EnVIVO Plus – Universidad EAFIT, 2023, 10m55s).

⁷¹ De acuerdo con Leyva, Iván Agudelo tuvo un rol protagónico en la creación del Ministerio de Ciencias y Tecnologías (EnVIVO Plus – Universidad EAFIT, 2023, 43m18s).

⁷² Según Leyva, Alejandro Torres fue un interlocutor permanente en los debates que se dieron en Cámara y Senado, relacionados con la constitución de Medellín como Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación (EnVIVO Plus – Universidad EAFIT, 2023, 51m38s).

Tabla 2.

Panel 1. Foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación”

| Panelistas invitados | | Resumen intervención |
|-----------------------------|---|--|
| Claudia Restrepo Montoya | Rectora de la Universidad EAFIT | Dice que espera que la política pública sea coherente con el distrito y no duplique lo que corresponde a la reglamentación del distrito, a fin de que atienda lo que realmente corresponde a una política pública en ciencia, tecnología e innovación. Además, dice que la política pública como mínimo debe estar dirigida a asuntos de gobernanza, a instrumentos de financiación, de control y de seguimiento. |
| Antonio Julio Copete Villa | Vicerrector de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad EAFIT | Afirma que la ley por sí misma no resuelve nada, que la solución se da cuando la ley es llevada a la práctica. Asevera que la academia, la empresa, la sociedad y las demás instituciones de ciencia, tecnología e innovación están llamadas a liderar el proceso de implementación de la ley ⁷³ . Dice que la academia tiene el compromiso de evaluar los logros que se den en el marco de la nueva figura del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y que desde la Universidad EAFIT están muy comprometidos en hacer parte de ese proceso de vigilancia. |
| David Hernández García | Vicerrector de Extensión de la Universidad de Antioquia | Hace un recuento de las tareas que han realizado las universidades del G8. Se refiere a las acciones realizadas en octubre de 2021 por algunas universidades del G8, en especial, por la Universidad Nacional y la Universidad de Antioquia, que participaron en mesas de trabajo y en la emisión de conceptos para la realización del proyecto de ley ⁷⁴ . Alude a la preocupación del sector educativo, alusiva al tipo de profesionales que requiere la ciudad, ahora que está completamente volcada a temas de ciencia, tecnología e innovación. |
| Santiago Valencia González | Exsenador de la República por el partido Centro Democrático | Indica que lo que se busca con la constitución del distrito es que la política de ciencia, tecnología e innovación sea permanente en el tiempo para que no dependa del vaivén político o del gobernante de turno. Alude al interés de fortalecer el ecosistema de ciencia, tecnología e innovación. Se refiere a los instrumentos para fundear el Distrito de Innovación, Ciencia y Tecnología. Se refiere al interés de contar con fondos concursables, a destinación de recursos públicos y a beneficios tributarios para las empresas, que le den la posibilidad al distrito de crecer y de potenciarse a nivel nacional. Además, expresa que el modelo de gobernanza que ha generado |

⁷³ Aunque habla de manera genérica, da la impresión de que se refiere a la Ley 2286 de 2023.

⁷⁴ Parece ser que se refiere al proyecto de ley que devino en la Ley 2286 de 2023.

| | | |
|-------------------------|---|--|
| | | Medellín, constituido por academia, empresa, estado y sociedad civil, puede potenciar el desarrollo de la innovación, la ciencia y la tecnología no sólo para Antioquia sino también para el país. |
| Julián Peinado Ramírez | Representante a la Cámara por el partido Liberal | Afirma que el proyecto de Medellín como distrito se debió a la preocupación por la descentralización, en la cual se reconoce la autonomía de los entes territoriales frente a la distribución del poder con el órgano nacional. Por consiguiente, el Proyecto de Acuerdo y la Ley ⁷⁵ tienen un paquete de medidas descentralizadoras desde lo político, desde lo fiscal -estímulos y nuevos tributos para impulsar la competitividad de la ciudad- |
| Iván Agudelo | Exsenador por el Partido Liberal | Manifiesta que el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación debe tener proyección departamental y nacional. Dice que la ciencia, la tecnología y la innovación es lo que saca adelante al país. |
| Sergio Cristancho | Exviceministro de Conocimiento, Innovación y Productividad. | Dice que la constitución del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación es importante porque contribuye a fortalecer a nivel subregional el esquema de gobernanza del nivel nacional en materia de ciencia, tecnología e innovación. Afirma que espera que el organismo asesor del nivel distrital cumpla con su papel de interacción con el CODECTI del departamento y con el MinTIC para que la política nacional sea pertinente a los territorios. Afirma que el distrito podría convertirse en un “sandbox” regulatorio de las agendas regulatorias que se tienen a nivel nacional, a fin de explorar y probar las políticas del nivel nacional. |
| Alejandro Torres García | Director de Desarrollo Económico y Social de Proantioquia | Indica que la reglamentación de la Ley 2286 de 2023 es fundamental para que efectivamente los anhelos, las intenciones y los intereses que han tenido los diferentes senadores y representantes se traduzcan en un centro geográfico estratégico por donde pasen todos los temas de innovación y tecnología en el país. Dice que la constitución de Medellín como Distrito le permiten a la ciudad contar con una voz importante en la política nacional de ciencia, tecnología e innovación, lo cual es importante en términos de descentralización. Alude, además, a la libertad que adquiere el Distrito de Medellín para construir currículos para todos los niveles de formación para formar desde un inicio científicos e innovadores. Se refiere a las ventajas que otorga la Ley 2286 de 2023 para atraer empresas al territorio, como las zonas de tratamiento especial y los incentivos tributarios. |

Fuente: adaptada de (Universidad EAFIT, 2023).

⁷⁵ Probablemente, hace referencia al Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 y a la Ley 2286 de 2023.

El segundo panel fue moderado por Alejandro Olaya, gerente de la ANDI Antioquia y contó con la presencia de los panelistas Jaime Roberto Cuartas Ochoa, concejal de la ciudad por el Partido Verde, Mauricio Valencia, secretario en su momento de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Medellín, David Hernández, vicerrector de Extensión de la Universidad de Antioquia, Santiago Echavarría, director del Centro de Tecnología de Antioquia (CTA), Catalina Isaza, gerente técnica y cofundadora de Innmetec, Yaneth Londoño, presidenta de Offcors y Javier Márquez, director de la Corporación Penca de Sávila.

Tabla 3.

Panel 2. Foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación”

| Panelistas invitados | | Resumen intervención |
|---------------------------------|---|--|
| Jaime Cuartas Ochoa | Concejal de la ciudad por el el Partido Verde | Expresa que en el concejo de la ciudad se está debatiendo la política contemplada en el Acuerdo 130 de 2023. Afirmo que el concejo seguirá siendo una autoridad importante en el distrito que seguirá teniendo la función de aprobar planes de desarrollo, que tendrán un enfoque fundamental básico y estructural en temas de ciencia, tecnología e innovación. Menciona que para apoyar la vocación distrital, se debe desarrollar y trabajar sobre asuntos tributarios, exenciones, creación o derogación de tributos. Dice que el nuevo plan de ordenamiento territorial - POT- debe hacerse en procura de la ciencia, tecnología y la innovación. |
| Mauricio Valencia | Secretario en su momento de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Medellín | Dice que, con la política, se está creando una metodología que permita desarrollar la ley, para lo cual la creación del sistema distrital es importante. Por ello, en el diseño de la política, se ha pensado en la coordinación y en el organismo asesor, además de figuras como la innovación transformativa. Se refiere a la necesidad de potenciar estrategias de financiación como <i>venture capital</i> , <i>crowdfunding</i> y ángeles inversionistas. Así mismo, señala que es importante fortalecer el talento humano para que las inversiones sean más atractivas. Alude también a la importancia de alinear la cadena de investigación a la cadena productiva. |
| David Hernández | Vicerrector de Extensión de la | Dice que el papel de las universidades ha sido vital y que la creación del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación obedece al rol de los entes universitarios que le han apostado a la investigación y a la innovación. De tal manera que más que |

| | | |
|---------------------|--|--|
| | Universidad de Antioquia | tratarse de un asunto jurídico, se trata de una realidad. Afirma que, desde hace mucho tiempo, las universidades realizan las funciones que se compendian hoy en la norma, sin embargo, la creación del distrito se convierte en un estímulo para que las universidades sigan desempeñando su papel. Se refiere a la necesidad de contar con una tasa para la innovación, porque el distrito sin recursos, tiene complicación, difícilmente las universidades hacen ciencia, tecnología e innovación. |
| Santiago Echavarría | Director del Centro de Tecnología de Antioquia | Afirma que se debe trabajar en dos cosas importantes: un plan de ciencia y tecnología dinámico, que se transforme cada tres o cuatro años y que tenga programas, metas e indicadores claros. Expresa que el plan es un instrumento central que puede recoger asuntos como la gobernanza, los instrumentos financieros, y contar con nortes concretos. Menciona que debe trabajarse asuntos relacionados con el talento humano porque la ciencia, la tecnología y la innovación sin el talento humano no se hace. |
| Catalina Isaza | Gerente técnica y cofundadora de Innmetec | Dice que actualmente ya no hay un interés público sino un “hecho obligatorio” de apoyar los emprendimientos y las empresas de base tecnológica que llevará a los emprendedores a acelerar su proceso de crecimiento y de desarrollo de servicios y productos de alto valor agregado. Dice que hay expectativas sobre los nuevos recursos y beneficios tributarios, a los cuales se les deberá sacar el mejor provecho. Menciona la expectativa que se tiene en términos educativos, consistente en la formación del talento humano en ciencia, tecnología e innovación para que las empresas sigan creciendo. Se refiere, también, a la necesidad de que la academia, la empresa, el Estado y la sociedad civil sigan trabajando articuladamente para que los recursos que lleguen puedan tener realmente impacto. |
| Yaneth Londoño | Presidenta de Offcors | Se pregunta por la importancia que tiene para las empresas del sector textil el estar ubicadas en el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. En primer lugar, afirma que su mensaje se centra en el talento humano, el cual es necesario para cerrar las brechas de desempleo en la región. Dice que el distrito está en la capacidad de atraer talento con conocimiento, talento científico e innovador. Señala que el ente distrital de Medellín está en capacidad de atraer empresas innovadoras. De tal manera que para las cuatro mil o más empresas que componen el sector textil es maravilloso hacer parte del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación, que permitirá que el desarrollo del sector siga adelante. Indica que la financiación es importante para generar innovaciones y poder trabajar en el tema de la sostenibilidad, ya que, sin recursos, a las medianas |

| | | |
|----------------|--|---|
| | | y pequeñas empresas se les hace muy difícil avanzar en esos temas. Le parece importante que se creen centros de investigación, de tecnología y de innovación y, finalmente, alude a la expectativa, relacionada con la adquisición de nueva tecnología para mejorar el sector. |
| Javier Márquez | Director de la Corporación Penca de Sávila | Expresa que le preocupa la ausencia de “visión de territorio” y de las ciencias sociales en la construcción del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se refiere a la gestión social del conocimiento y alude a los saberes que tiene la comunidad campesina de la ciudad, la cual tiene producción agrícola y pecuaria, razón por la que se pregunta por el papel que tiene tal población en aquello del distrito, el cual se tiene que convertir en una oportunidad para promover la participación. Expresa que la universidad y el gobierno deben contribuir a una sociedad civil organizada. Hace énfasis en la necesidad de una “mirada de transición justa”, “de justicia ambiental”, de replantear el modelo de desarrollo con sin “sacrificar territorios”. |

Fuente: adaptada de (Universidad EAFIT, 2023).

3.3 Formulación y diseño de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación

La Alcaldía de Medellín (2023) presentó el Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, el cual fue acompañado de un documento técnico, entre otros anexos. En tal escrito afirmó que para la realización del documento de la política se realizaron consultorías “que permitieron definir herramientas, estrategias e instancias propias de la política, así como facilitar la cocreación de soluciones con la ciudadanía y elaborar una propuesta de Modelo de Gobernanza del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología, Innovación y Sostenibilidad” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 13).

Además, para la construcción del proyecto, se tuvieron en cuenta los aportes de diversos actores de la ciudad y de expertos internacionales, con quienes se realizaron diferentes ejercicios (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 13).. Así mismo, la formulación contó con el apoyo de la empresa consultora IDOM⁷⁶, cuya labor le permitió a la Alcaldía definir las

⁷⁶ De acuerdo con la página web oficial de IDOM, la empresa presta “servicios profesionales de Consultoría, Ingeniería y Arquitectura” (Ingeniería y Dirección de Obras y Montaje [IDOM], s. f.). Actualmente, tiene 67 años de experiencia, 979 socios y hace presencia en más de 125 países

direccionales de la política: i) Medellín Distrito Especial ambientalmente sostenible y ii) Medellín Distrito Especial inteligente (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 13).

Adicionalmente, el laboratorio multidisciplinario InspiraLab⁷⁷ realizó un ejercicio de cocreación con la ciudadanía. Por su parte, el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia -CTA-⁷⁸ desarrolló consultas y aportó insumos técnicos “para la identificación de capacidades transformativas, la definición de acciones y de indicadores alrededor de las direccionales prioritizadas” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 13).

Tabla 4.

Empresas y corporaciones que participaron en la formulación de la política pública

| Empresa o corporación | Aporte |
|---|---|
| IDOM | Definición de las direccionales de la política: <ul style="list-style-type: none"> • Medellín Distrito Especial ambientalmente sostenible • Medellín Distrito Especial inteligente (Alcaldía de Medellín, 2023, p. 13). |
| Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA) | Desarrollo de consultas y aporte de insumos técnicos “para la identificación de capacidades transformativas, la definición de acciones y de indicadores alrededor de las direccionales prioritizadas”. |
| InspiraLab | Ejercicio de cocreación con la ciudadanía |

⁷⁷ De acuerdo con información de su página web, InspiraLab cuenta con un equipo “un equipo conformado por profesionales de ciencias sociales, disciplinas estratégicas, comunicaciones, diseño y programación de datos” (Inspiralab, s. f.).

⁷⁸ Según datos de su página web, el CTA es un “corporación privada sin ánimo de lucro que desde hace 33 años lidera la articulación de la triada universidad empresa estado, impulsando, generando y transfiriendo conocimiento científico y tecnológico, que responda oportunamente a las necesidades cambiantes de los territorios, sus comunidades y las organizaciones, posibilitando la apropiación social del conocimiento” (Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, s. f.).

En cuanto al problema público⁷⁹, según la Alcaldía de Medellín (2023), la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación estaba llamada a asumir en el nivel distrital los retos, alusivos a las bajas capacidades de CTI del país, de acuerdo con lo indicado en el CONPES 4069 de 2021, en el que el Consejo de Política Económica y Social expresó que “Colombia tiene un Sistema Nacional de CTI con bajas capacidades en CTI lo cual limita su contribución al desarrollo social, ambiental y sostenible del país, así como a su desarrollo económico, actual y futuro”(Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 97). En este orden de ideas, la política formulada tenía como objetivo general:

Maximizar la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación para alcanzar el desarrollo social, económico, ambiental y cultural, direccionado hacia un territorio inteligente y sostenible que mejore la calidad de vida, el bienestar de la ciudadanía y aporte a la consolidación de una sociedad del conocimiento equitativa, inclusiva, accesible, resiliente y competitiva (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023b, p. 99).

El Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 tuvo como coordinadora ponente a Nataly Vélez Lopera, concejal por el Centro Democrático. También, fueron ponentes del articulado Aura Marleny Arcila Giraldo, concejal por el Partido Liberal, Juan Ramón Jiménez Lara, concejal por el Partido Conservador, Jaime Roberto Cuartas Ochoa, concejal por el Partido Verde y Carlos Mario Romero Misas, concejal por Independientes⁸⁰.

En el primer debate para la aprobación del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, la coordinadora ponente del proyecto Nataly Vélez (2023c) expresó que el problema consistía en la

⁷⁹ Con respecto a la noción analítica de problema público existen múltiples conceptualizaciones de diversa raigambre y perspectiva teórica. En este documento, se aborda una categoría conceptual que lo comprende como una serie de constructos analíticos con demarcadas bases fácticas, pero de una innegable elaboración social que cuenta con reconocimiento gubernamental y que se pretende, de alguna forma, abordar con una política pública (Casar y Maldonado, 2010; Caldera, 2005; Garraud, 2009). Por lo que, entonces, el problema público también es parte de las distintas elecciones analíticas y metodológicas para un buen abordaje en los análisis de y para las políticas públicas (Majone, 1989).

⁸⁰ Tales concejales fueron designados como ponentes para el primer y segundo debates por la Presidencia del Concejo a través de la expedición de las Resoluciones P-20231000000048 del 10 de febrero de 2023 y P-20231000000088 del 14 de febrero de 2023 (Vélez Lopera, N., Arcila Giraldo, A.M., Cuartas Ochoa., J.R., Jiménez Lara, J.R. y Romero Misas, C.M., mayo de 2023).

contribución débil e intermitente de la Ciencia, Tecnología y la Innovación al modelo de desarrollo social, ambiental y económico de Medellín configurando una pérdida de valor agregado y el desaprovechamiento de las potencialidades del Sistema Distrital de CTI + S para alcanzar el desarrollo inteligente y sostenible. (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023c)

Tabla 5.

Ponentes del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023

| Concejal | Partido político |
|-----------------------------|-------------------------|
| Nataly Vélez Lopera | Centro Democrático |
| Aura Marleny Arcila Giraldo | Partido Liberal |
| Juan Ramón Jiménez Lara | Partido Conservador |
| Jaime Roberto Cuartas Ochoa | Partido Verde |
| Carlos Mario Romero Misas | Independientes |

Algunas de las causas que Vélez (2023c) identificó como asociadas al problema se relacionan con: “la imposibilidad de definir apuestas de ciudad de largo plazo en materia de CTI”, “baja articulación de los actores del Ecosistema de CTI de la ciudad”, “bajos incentivos para el desarrollo del CTI en la ciudad”, “baja apropiación de la CTI”, “baja especialización del talento en CTI de la ciudad”.

De acuerdo con Vélez, en cuanto a los efectos, tal problema público genera “baja competitividad del ecosistema de CTI”, “imposibilidad de promover procesos de innovación con impacto social y económico”, “pérdidas del nivel de productividad potencial de la región”, “sistema productivo centrado en sectores y productos con bajas ventajas competitivas”.

Finalmente, Nataly Vélez presentó la estructura de la *Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación* en cuatro partes: la primera, contentiva de los objetivos, de los principios y del enfoque, la segunda, relacionada con el Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad, la tercera alusiva a la estrategias para el fortalecimiento del Sistema Distrital para el Desarrollo Inteligente y Sostenible de Medellín y, la cuarta, asociada a la financiación, al monitoreo y seguimiento de la política.

El Proyecto de Acuerdo tuvo varias enmiendas en el primer y en el segundo debate. Julio González Villa, concejal por el partido Centro Democrático, y Juan Felipe Betancur, concejal por el Partido Mira, participaron en las modificaciones realizadas en el primer debate. En el segundo debate, las enmiendas tuvieron como protagonistas a los concejales Babinton Flórez Moreno del Partido Conservador, Carlos Mario Moreno de Independientes, Daniel Duque del Partido Verde y, nuevamente, a Juan Felipe Betancur del Partido Mira.

Tabla 6.

Concejales clave en la formulación y diseño de la Política Pública Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación

| Concejal | Partido político | Intervención |
|------------------------|----------------------------|--|
| Nataly Vélez Lopera | Partido Centro Democrático | Coordinación ponencias y enmienda de primer debate |
| Julio González Villa | Partido Centro Democrático | En enmienda en primer debate |
| Juan Felipe Betancur | Partido Mira | En enmiendas en primer y segundo debate |
| Babinton Flórez Moreno | Partido Conservador | En enmienda en segundo debate |
| Carlos Mario Romero | Independientes | En enmienda en segundo debate |
| Daniel Duque | Partido Verde | En enmienda en segundo debate |

Es importante anotar que, además de la intervención de las y los políticos mencionados, la participación de otros actores también fue clave en la construcción de la política pública. Así, por ejemplo, de acuerdo con Guerrero Rosero (2023)⁸¹, con las acciones del G8 +, de entidades

⁸¹ A propósito, si se quiere profundizar sobre el tema, vale la pena revisar el trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas de Guerrero Rosero (2023), titulado “Análisis de la incidencia de actores en el proceso de diseño de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad del Distrito de Medellín”.

públicas⁸² y de centros de investigación⁸³ se lograron modificaciones importantes en el Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, presentado inicialmente. Entre otras cosas, esta autora indica:

Uno de los cambios más relevantes que tuvo la Política, se centra en la eliminación del Artículo 5 del texto inicial, a partir de los argumentos y estrategias de actores como el G8+, Entidades Públicas y Centros de Investigación por medio de estrategias como enmiendas, conceptos técnicos, movimiento de agendas sociales, de medios, el foro público “Medellín Distrito de Ciencia, Tecnología, e Innovación” desarrollado en la Universidad EAFIT y talleres dados por profesores de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT a la Secretaria de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Medellín. (Guerrero Rosero, 2023, p. 23)

3.4 Instrumento normativo de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación

Finalmente, el 09 de junio de 2023, fue sancionado el Acuerdo 078 de 2023 “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”. Su artículo 1º se refiere al objetivo general en los siguientes términos:

En el marco de la presente Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad se busca solucionar la débil e intermitente contribución de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín, lo cual se ha configurado en una pérdida de valor agregado y el desaprovechamiento de las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad de la ciudad.

Por lo anterior, esta política pretende a través de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación aumentar su contribución al desarrollo social, económico y ambiental de Medellín desde un enfoque transformativo, propendiendo por un desarrollo inteligente, neutral en carbono y sostenible del territorio, que mejore la calidad de vida y bienestar de la ciudadanía,

⁸² Como Ruta N y Creame.

⁸³ Como el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia -CTA- y la Corporación para Investigaciones Biológicas -CIB-.

generando valor agregado y aprovechamiento de las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación⁸⁴ para la Sostenibilidad de Medellín, que contribuya a consolidarla como el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. [subrayado fuera de texto].

Al descomponer la disposición normativa precitada, se evidencia que el problema público, definido en el instrumento normativo de la política, consiste en “la débil e intermitente contribución de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín”.

De igual manera, básicamente, se hallan las siguientes aspiraciones en el objetivo general: i) aumentar, desde un enfoque transformativo⁸⁵, la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín y ii) aprovechar las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación. Las dos pretensiones mencionadas tienen como finalidad la consolidación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación⁸⁶.

⁸⁴ De conformidad con el artículo 5, del Acuerdo 130 de 2023, el Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación “se define como el conjunto de: i) actores o entidades de la cuádruple hélice públicas o privadas que adelantan actividades afines a la ciencia, la tecnología y la innovación” [la cuádruple hélice se conforma por el Estado, la academia, la empresa y la sociedad civil], ii) procesos, que comprende “programas, proyectos, acciones, actividades, eventos, iniciativas, agendas y demás actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI)”, iii) factores que “incluyen las características físicas, económicas, sociales y culturales del territorio, que influyen directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las ACTI”.

⁸⁵ El documento técnico, anexo No.1 del Proyecto de Acuerdo 130 de 2023, contiene varios apartados que permiten comprender a qué alude el concepto “enfoque transformativo”. Así, por ejemplo, en la página 15 del escrito mencionado, se afirma que la CTI debe ser el medio para abordar los desafíos globales a los que se ve enfrentado actualmente el mundo, como el cambio climático, la escasez de recursos naturales, la demografía, la urbanización, las tecnologías disruptivas, la gobernabilidad democrática y la pandemia del SARS-CoV-2 (Alcaldía de Medellín, 2023, p. 15).

⁸⁶ Al respecto, vale la pena tener presente que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en armonía con esta finalidad, [CONPES 4130] (2024) ha definido la política nacional para impulsar al “distrito especial de CTI de Medellín” para cumplir su vocación, a través de la asesoría técnica desde el orden nacional.

Tabla 7.

Objetivo general de Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad

| Problema público | Aspiración del objetivo general | Finalidad |
|---|---|--|
| 1. Débil e intermitente contribución de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín | Aumentar, desde un enfoque transformativo, la contribución de la ciencia, la tecnología y la innovación al modelo de desarrollo social, económico y ambiental de Medellín | Consolidar el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. |
| 2. | Aprovechar las potencialidades del Sistema Distrital de Ciencia, tecnología e Innovación | |

Lo anterior está en consonancia, desde el nivel distrital, con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022 – 2031, recogida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el documento CONPES 4069 (2021), en el cual se indica que:

(...) la contribución de la CTI al desarrollo social, económico, ambiental, y sostenible, del país es limitada. Por lo anterior, el objetivo general de la política será incrementar dicha contribución con un enfoque diferencial, territorial, y participativo, para aportarle desde la CTI a los cambios culturales que promuevan una sociedad del conocimiento. (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2021, p. 3)

El artículo 2° del Acuerdo 078 de 2024 se refiere a los objetivos específicos de la política pública, los cuales son:

1. Diseñar e implementar un plan estratégico territorial de Ciencia, Tecnología e Innovación que contribuya al desarrollo social, económico y ambiental del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

2. Promover el fortalecimiento y la convergencia de los actores del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad de Medellín que aporten a un desarrollo inteligente y sostenible del territorio.
3. Aumentar los estímulos e incentivos para el fomento y desarrollo de la ciencia, la tecnología e innovación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.
4. Disminuir las barreras de acceso al Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad de Medellín para incrementar la participación y la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación de los actores.
5. Incrementar la especialización del talento humano, de los actores y del territorio para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Respecto de la consecución del primer objetivo, el artículo 15 del Acuerdo 078 de 2023 se refiere al “Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad”, el cual debe ser elaborado colaborativamente por los actores del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad”. Vale la pena tener en cuenta que, de conformidad, con el párrafo de tal artículo, tal plan debía expedirse en un plazo máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia del Acuerdo⁸⁷.

De conformidad con la disposición normativa precitada, tal instrumento de planeación debe estar orientado al desarrollo económico, social y ambiental de Medellín y abarcar un horizonte temporal de 10 años. Así mismo, dicho instrumento debe contener los programas, los proyectos, las acciones y las actividades que constituyen los procesos del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación y los componentes que lo dinamizan⁸⁸, además de “los resultados esperados, alcances e impactos, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles y la importancia de cada acción para el cumplimiento de la política general de la Política Distrital”. (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 15)

⁸⁷ De acuerdo con información encontrada en la página web institucional de la Alcaldía, InspiraLab cuenta con un equipo “un equipo conformado por profesionales de ciencias sociales, disciplinas estratégicas, comunicaciones, diseño y programación de datos” (InspiraLab, s.f.)

⁸⁸ El mismo artículo 15 del Acuerdo 078 de 2023 indica cuáles son estos componentes, a saber: 1) “Plataforma de Participación Ciudadana”, 2) “Observatorio Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad”, 3) “los espacios para la Experimentación” y 4) los “Nodos de Innovación Especializados”.

Frente al plan en comento, vale la pena considerar que, de acuerdo con numeral 6 del artículo 11 de la Ley 2286 de 2023, el alcalde distrital está obligado a presentar cada cuatro años el “Plan del Sistema Municipal de Ciencia, Tecnología e Innovación”⁸⁹ e indicar anualmente al concejo distrital los avances de su implementación. En este orden de ideas, podría existir una antinomia jurídica, tratándose de los mismos instrumentos de planeación.

Con respecto al segundo objetivo específico, el artículo 15 del Acuerdo 078 de 2023 se plantea el propósito de “cerrar las brechas asociadas a los obstáculos y condiciones que limitan el relacionamiento entre actores”, a partir de la adopción de estrategias relacionadas con “redes de innovación”, “servicios ciencia, tecnología e innovación” y “visibilización de los actores del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad”.

Al revisar detenidamente el capítulo 1⁹⁰ del título 3 del Acuerdo 078 de 2023, se evidencia que este no precisa programas, proyectos o actividades encaminadas a promover el fortalecimiento y la convergencia de los actores del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad de Medellín. Al parecer, la definición de acciones programáticas queda en vilo hasta la elaboración de otros documentos de planificación relacionados con la política pública.

El capítulo es un listado de objetivos vinculados, de alguna manera, al segundo objetivo específico de la política pública. Algunos están relacionados de manera estrecha con el problema público⁹¹, y otros, aunque loables, no tienen una relación directa con este⁹². Únicamente, el numeral 18.11 del artículo 12 menciona la “creación del portafolio y el manual del inversionista” para la implementación del Acuerdo 078 de 2023.

Con respecto al tercer objetivo específico de la política pública, relativo a “aumentar los estímulos e incentivos para el fomento y desarrollo de la ciencia, la tecnología e innovación del

⁸⁹ La Ley dice Sistema Municipal, aunque se trata del Sistema Distrital, debido a la constitución de Medellín como distrito. Posiblemente, se trata de un *lapsus calami*.

⁹⁰ Denominado “Fortalecimiento y convergencia de los actores”.

⁹¹ Como “Promover el desarrollo de líneas de investigación en universidades y centros de investigación en temas relacionados con la economía circular” (Acuerdo 078, num. 19.1.1, art. 19, 2023), “Generar estímulos para la producción a partir de materias primas derivadas de residuos sólidos” (Acuerdo 078, num. 19.1.4, art. 19, 2023), “desarrollar instrumentos de base tecnológica para la gestión de la demanda, la optimización del transporte público colectivo (...)” (Acuerdo 078, num. 19.2.1, art. 19, 2023), “Desarrollar mecanismos de apoyo para propiciar la transición de las industrias de transporte a través de programas de innovación y desarrollo que apunten hacia el desarrollo de tecnologías limpias en movilidad (...)” (Acuerdo 078, num. 19.2.5, art. 19, 2023) y “Fortalecer el talento humano en capacidades de la cuarta revolución industrial” (Acuerdo 078, num. 20.1, art. 20, 2023).

⁹² Como “Registrar buscadores de empleo” (Acuerdo 078, num. 21.1, art. 21, 2023) y “Orientar a los buscadores de empleo” (orientación y atención personalizada) a través de la asesoría presencial brindada por profesionales del área social especializados de la Oficina Pública de Empleo” (Acuerdo 078, num. 21.3, art. 21, 2023).

Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín” (Acuerdo 078, num. 3, art. 2, 2023), el capítulo 2⁹³ del título 3 del Acuerdo 078 de 2023, igualmente contiene un conjunto de objetivos poco concretos que no permiten identificar alternativas de solución ni acciones programáticas concernientes al objetivo específico o al problema público, objeto de la política. Se rescata el numeral 22.24 del artículo 22 que alude al Programa Banco Distrital de Medellín, el cual, según esta disposición normativa, debe estar orientado a “la creación y/o fortalecimiento de iniciativas empresariales de base tecnológica, y a la promoción de actividades de producción, comercio y de servicios de nuevos proyectos productivos de las comunidades más vulnerables de la Ciudad de Medellín”.

Así mismo, el Acuerdo 078 de 2023 no indica cuáles son los estímulos y las herramientas que se utilizarán para fomentar y desarrollar la ciencia, la tecnología y la innovación en el territorio distrital. Así, por ejemplo, el numeral 22.25 se refiere en términos genéricos a la meta de establecer

“incentivos y mecanismos para impulsar a las pequeñas y medianas empresas para que cuenten con actividades y programas de Ciencia, Tecnología e Innovación. Ello con la colaboración de gremios, las cámaras de comercio y las instituciones educativas públicas y privadas”. (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 22)

En cuanto a la financiación para cumplir este objetivo específico, el numeral 22.15 del artículo 22 del Acuerdo 078 de 2023 indica que desde las diferentes instituciones del “Conglomerado Público” se impulsarán programas y proyectos que “incentiven designaciones presupuestales” para la ciencia, la tecnología y la innovación, de conformidad con las directrices del concejo distrital o del alcalde o alcaldesa distrital. No obstante, tal disposición normativa no precisa las metas anuales de inversión de cada una de las entidades y dependencias de la administración del distrito.

Con respecto al cuarto objetivo de la política pública consistente en “disminuir las barreras de acceso al Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad de Medellín para incrementar la participación y la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación de los actores” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art. 2), en términos concretos, se hace referencia a la configuración de “Escuelas Populares” para docentes de

⁹³ Titulado “Estímulos e incentivos”.

instituciones públicas y privadas de educación básica, media y media técnica, población de todos los estratos socioeconómicos y líderes comunitarios como una estrategia para la generación de capacidades y habilidades para hacer frente a las necesidades de la “Cuarta Revolución Industrial y las nuevas tecnologías en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 23).

De igual manera, se hace alusión a la implementación de “Nodos de Innovación Especializados” que permitan la articulación de los actores públicos y privados en relación con los retos y las necesidades del territorio distrital que requieran “una solución, generación de proyectos, líneas de investigación y transferencia de conocimiento, la atracción de inversión público-privada y actividades de networking” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 23).

También, en cuanto a este objetivo, se alude al propósito de promover la “Plataforma Estratégica del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín Inteligente FIWARE” para facilitar la interoperabilidad y la creación y uso de soluciones innovadoras (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 24). El artículo 25 del Acuerdo 078 de 2023 se refiere al programa “Medellín Digital”, con el fin de simplificar, estandarizar, gestionar y automatizar los trámites y procedimientos administrativos.

Por su parte, el numeral 29.2 apunta a la promoción de la “Ruta de Internacionalización” para fomentar, entre otras cuestiones, la “generación de relaciones y acciones orientadas al uso y apropiación de tecnologías”. De igual modo, esta disposición normativa se propone “adherir la marca de la ciudad “Medellín aquí todo florece” o la que se encuentre vigente al posicionamiento del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 29). Así mismo, el numeral 29.4 prescribe el fomento de las “Áreas de Desarrollo Naranja” (ADN) para impulsar y desarrollar la industria creativa (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 29).

Por su parte, el artículo 29.5 alude al diseño y operación de un “Observatorio Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad” en el que se diseñen, produzcan, integren, interpreten y difundan “estadísticas e indicadores de investigación, desarrollo e innovación a nivel distrital”, en armonía con otros instrumentos similares (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 29).

En este sentido, la producción y el trabajo que se realice en este Observatorio será sumamente importante, a efectos de revisar y evaluar la implementación de la política pública⁹⁴, toda vez que en el Acuerdo 078 de 2023, no se relacionan indicadores, cifras y metas precisas⁹⁵, aunque, de conformidad, con el artículo 40, el seguimiento y la evaluación está a cargo de la “Coordinación Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 40) de la cual hacen parte el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Innovación Digital y la Corporación Ruta N y la Secretaría de Desarrollo Económico⁹⁶ (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 11).

Frente al último objetivo específico, relativo a “Incrementar la especialización del talento humano, de los actores y del territorio para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín” (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 2), el capítulo 4, el apartado del Acuerdo, denominado “Especialización del talento humano y del territorio” plantea una serie de propósitos direccionados al cumplimiento de este objetivo. De esta manera, se plantea

“propiciar el fortalecimiento y la transformación de los currículos en todos los niveles y modalidades de educación para impulsar el desarrollo de competencias y habilidades relacionados con áreas STEAM⁹⁷ (Ciencia, tecnología, Ingeniería, Arte y Matemáticas por sus siglas en inglés) y nuevas tecnologías de niños, niñas, jóvenes y adultos, que impulsen

⁹⁴ Además de lo que se contemple en el “Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad”.

⁹⁵ En este sentido, el parágrafo 2 del artículo 40 señala que “Se construirá una línea base y una meta de indicadores con el apoyo del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad”

⁹⁶ De acuerdo con el artículo 11 del Acuerdo 078 de 2023, la Coordinación Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación se encuentra a cargo principalmente de la Secretaría de Desarrollo Económico.

⁹⁷ Vale la pena recordar que Javier Márquez, Director de la Corporación Penca de Sávilá, lamentó en el foro “Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, la ausencia de las ciencias sociales en la construcción del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín (EnVIVO Plus – Universidad EAFIT, 2023, 1h55m8s). Quien escribe considera que las ciencias sociales tienen mucho que aportar frente a los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial. Siempre, valdrá la pena pensar en las formas en las que nos organizamos como sociedad, en cómo se distribuye el tiempo, en la manera cómo se determinan roles, en nuestra construcción histórica, en el fortalecimiento de los lazos identitarios para generar sentido de pertenencia y cohesión social, en los espacios que se dedican a la familia y al ocio, en la forma cómo se determinan roles, se ejerce el poder, se establecen relaciones dominantes, en entre otras muchas cuestiones. De ahí que ya no se hable únicamente de STEM (*Science, Technology, Engineering and Maths*) sino de STEAM, donde se incluye “arts” frente al otro grupo de ciencias, ya que las humanidades no pueden dejarse a un lado, ni siquiera frente a los retos productivos de la Cuarta Revolución Industrial. Ahora bien, *arts* no puede considerarse solamente en la sigla, debe incluirse seriamente en los procesos educativos, culturales y productivos de nuestra sociedad. Al respecto, es interesante reflexionar sobre el artículo de Mosquera Gende (26 de junio de 2018).

los proceso (sic) tecnológicos y de innovación a partir de la integración de estas disciplinas y otros campos del conocimiento que le aporten al fortalecimiento de capacidades”.

Así mismo, en el apartado se propone

Implementar ajustes en la oferta institucional de becas, créditos becas, programas de formación y demás instrumentos de intervención de la Agencia de Educación Postsecundaria de Medellín -Sapiencia- para incentivar la matrícula en programas de formación en educación superior en áreas STEAM (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 31).

También, se plantea, entre otras cosas, el propósito consistente en

“Gestionar planes, programas, proyectos y acciones para que los bachilleres del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín obtengan doble titulación, priorizando los oficios digitales, incluyendo estímulos para que los bachilleres reciban simultáneamente al título de bachiller, un título o formación en áreas digitales más demandados en el mercado laboral de Colombia y el mundo”.

Así las cosas, puede decirse que, en términos generales, el acápite alude a la necesidad de desarrollar planes, programas y proyectos en varios de sus numerales, pero no define claramente las acciones programáticas, con cuya ejecución se cumplirá el objetivo específico en cuestión y se resolverá el problema público, objeto de la política. El numeral 31.3 es un claro ejemplo de la vaguedad del apartado:

31.3. Impulsar la formación humana para la producción y la innovación. Para la promoción de la formación, cualificación y reentrenamiento en competencias laborales y para el desarrollo humano en Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad con un enfoque de inclusión, accesibilidad y sostenibilidad, acordes a las necesidades reales del mercado laboral, mediante la implementación de diferentes metodologías ajustadas a las nuevas tecnologías, todo en cumplimiento de las normas vigentes en materia de educación;

de igual manera estas estrategias estarán orientadas a implementarse a través de los sistemas de información institucional, con calidad y pertinencia para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Así mismo, deberá procurar el fortalecimiento de proyectos y programas de calidad y de innovación, en los cuales haya consideraciones de pertinencia con las necesidades del sector productivo. (Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital, 2023a, art 31).

Finalmente, en cuanto a la financiación de la implementación de la “Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”, el artículo 38 del Acuerdo 078 de 2023 establece:

“Para el cumplimiento de los objetivos de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, las entidades involucradas en su ejecución gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, y de acuerdo con el Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen. El desarrollo de las estrategias para cada uno de los títulos estará sujeto a las disponibilidades presupuestales que las unidades ejecutoras incorporan anualmente en el Presupuesto General del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”.

3.5 Política nacional para impulsar la vocación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Como complemento a la “Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”, adoptada a través del Acuerdo 078 de 2023, también es importante considerar el documento de política nacional para "el impulso de la vocación del distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) de Medellín" (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 3).

El escrito plantea once acciones dirigidas al logro de seis objetivos y para las que se define un presupuesto indicativo de 1.940 millones de pesos. (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 3).

El objetivo general de la política nacional consiste en “Impulsar al distrito especial de CTI de Medellín para cumplir su vocación, a través de la asesoría técnica desde el orden nacional, alineada con las direccionalidades y las áreas estratégicas definidas en la Política Distrital de CTI de Medellín” (Consejo de Política Económica y social (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 31).

Los seis objetivos que se propone alcanzar la política nacional consisten en

1. Incrementar las vocaciones STEM y la formación en CTI para fortalecer el capital humano y vincularlo con el sector productivo en el distrito especial de CTI de Medellín.
2. Fortalecer el entorno habilitante de generación de conocimiento para favorecer el desarrollo científico y tecnológico del distrito especial de CTI de Medellín.
3. Aumentar la transferencia y el uso del conocimiento para acelerar el desarrollo y la consolidación del tejido empresarial innovador del distrito especial de CTI de Medellín.
4. Fortalecer los procesos de apropiación social del conocimiento para promover la identidad de distrito especial de CTI de Medellín.
5. Mejorar la articulación institucional del sistema distrital de CTI para fortalecer la dinamización, la gobernanza y el relacionamiento entre sus actores.
6. Incrementar el volumen, la eficiencia y la evaluación de la financiación de la CTI para ampliar el alcance de las inversiones en CTI del distrito especial de Medellín. (Consejo de Política Económica y social (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 31).

Para la materialización de estos objetivos, el documento plantea seis estrategias, a saber:

- i) “Estrategia para implementar las vocaciones STEAM y la formación de CTI para fortalecer el capital humano y vincularlo con el sector productivo del distrito especial de CTI de Medellín”.

- ii) “Estrategia para fortalecer el entorno habilitante de generación del conocimiento para favorecer el desarrollo científico y tecnológico del distrito especial de CTI de Medellín”.
- iii) “Estrategia para aumentar la transferencia y el uso del conocimiento para acelerar el desarrollo y la consolidación del tejido empresarial innovador del distrito especial de CTI de Medellín”.
- iv) “Estrategia para fortalecer los procesos de apropiación social del conocimiento para promover la identidad de distrito especial de CTI de Medellín (Consejo de Política Económica y social”.
- v) “Estrategia para mejorar la articulación institucional para fortalecer la dinamización, la gobernanza y el relacionamiento de actores del distrito especial de CTI de Medellín”.
- vi) “Estrategia para incrementar el volumen, la eficiencia y la evaluación de la financiación de la CTI para ampliar el alcance de las inversiones en CTI del distrito especial de Medellín”. (Consejo de Política Económica y social (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2024, pp. 32-34).

Consideraciones

La comprensión de la figura de los distritos supone una revisión dogmática y conceptual que permita identificar sus características distintivas y delimitar su alcance dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Tal labor semántica no es sólo un ejercicio diletante o de erudición, toda vez que del análisis conceptual se desprenden, sin duda, consecuencias jurídicas concretas con incidencia en el aparato administrativo estatal y la cotidianidad de los medellinenses.

En efecto, en esta monografía se ha hecho alusión al sistema de organización del Estado desde el punto de vista territorial, a fin de comprender el lugar que ocupan los distritos en el ordenamiento del país. De este modo, en el presente escrito, se han dilucidado algunas características de los distritos como entidades territoriales previstas en el capítulo XI de la Constitución Política (1991), denominado “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL” y, en especial, en el artículo 286 de dicho acápite.

Así las cosas, se considera, en primer lugar, que los distritos son entidades territoriales que reciben tal calidad directamente por la Constitución Política (1991), al igual que los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. En consecuencia, quien escribe, ha reflexionado en torno al concepto de “distrito” y ha determinado sus competencias como entidades territoriales distritales. Por supuesto, que es importante continuar con dicho análisis y reflexión, a efectos de aportar a la unidad, a la coherencia y a la plenitud del sistema jurídico colombiano.

Además, se ha planteado que los distritos en el ordenamiento jurídico colombiano, en general, tienen características que los diferencian de las demás entidades territoriales, tales como la dirección de actividades que por su carácter y denominación les corresponda, la división de su territorio en localidades y el ejercicio de competencias y funciones administrativas por parte de estas.

En relación con la división de Medellín en localidades, esta monografía ha planteado algunas inquietudes. Las reflexiones deben continuar. La calidad de distrito, en el ordenamiento jurídico colombiano, no implica únicamente el desarrollo de una vocación vinculada a la denominación del ente distrital. El debate sobre la descentralización interterritorial, como característica distintiva de los distritos, debe seguir, sin dejar a un lado el carácter sistémico del ordenamiento jurídico que exige, por lo tanto, una mirada armónica o de conjunto.

En cuanto a la dirección por parte de los distritos de actividades que por su carácter y denominación les corresponda, la ciudad de Medellín está llamada especialmente a ejecutar eficaz y eficientemente políticas, planes, programas y proyectos, encaminados, especialmente, a desarrollar su vocación en términos de ciencia, tecnología e innovación. Por consiguiente, las autoridades distritales, como se vio, deberán realizar, con énfasis especial, actividades que correspondan al carácter y a la denominación de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Claro que la ciudad tiene antecedentes importantes en CTeI; sin embargo, la consolidación de su vocación es bastante exigente y requiere, además de grandes esfuerzos, acciones eficaces y eficientes.

Este escrito se ha acercado a la denominada “Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”, adoptada mediante el Acuerdo 078 de 2023. Se revisaron las etapas de problematización, agenda y diseño del documento de política pública. De esta manera se determinaron los objetivos planteados en la propuesta jurídico política que expidió el concejo distrital de Medellín y de la que participaron, de alguna manera, diversos actores políticos y académicos.

La implementación o ejecución de la mencionada política apenas inicia. Al momento de tomar y ejecutar decisiones, no deberá perderse de vista que el problema público alude a la consolidación de la vocación de Medellín como Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este sentido, se deberá fortalecer el Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad y fortalecer las capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras de la ciudad.

Las acciones y actividades que se realicen deberán atender, por supuesto, a distintos indicadores relacionados de manera estrecha con los distintos niveles de solución de la situación problemática de la que se desprende la política. Es preciso actuar con cuidado, evitando dispersiones, que puedan tener un alto costo y que desatiendan los principios de economía, eficacia, celeridad y transparencia, entre otros.

Por otro lado, la implementación de la “Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín” deberá realizarse en armonía con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022 – 2031, recogida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el documento CONPES 4069 (2021).

Así mismo, es importante indicar que las políticas públicas no se reducen solo a los acuerdos municipales o distritales que las adoptan – o normas de otro rango-. La formalización de los problemas públicos y la determinación de los instrumentos y objetivos son asuntos sumamente importantes, sobre todo, para el campo jurídico. No obstante, las políticas trascienden los instrumentos prescriptivos o normativos. En este sentido el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad y otros medios de planeación que implemente la ciudad de Medellín, deberán ser lo suficientemente claros y concretos con respecto a la definición de programas, proyectos y actividades para la consolidación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Referencias

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín. (2022, agosto 4). Medellín pasa de ser Municipio a Distrito especial de CTI. ACI Medellín. <https://acortar.link/KslwFu>
- Aguilar, L. (1992). Estudio Introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 13-74). Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2021a). Con mesas interinstitucionales, Medellín prepara la transición administrativa de municipio a Distrito de Ciencia Tecnología e Innovación. Alcaldía de Medellín. <https://acortar.link/nnq7Wu>
- Alcaldía de Medellín. (2021b). Medellín será el primer Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Alcaldía de Medellín. <http://tiny.cc/q69izz>
- Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital. (2023a). *Acuerdo 078 de 2023: Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*. Concejo Distrital.
- Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital. (2023b). *Anexo No. 1 Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación [Documento Técnico]*. Concejo Distrital. <https://acortar.link/cpkHcl>
- Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital. (2023c). *Presentación Primer Debate Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación y Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*. Concejo Distrital. <https://acortar.link/VmGY3l>
- Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital. (2023d). *Presentación segundo debate, Proyecto de Acuerdo 130 de 2023 “Por medio del cual se adopta e integra la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación y Sostenibilidad del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*. Concejo Distrital. <https://acortar.link/BivTlj>
- Alianza G8 Universidades [Alianza G8+]. (2023). Observaciones del G8 Universidades sobre el proyecto de Acuerdo 130 de 2023, que define la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Distrito—Institucional/Comunicados—Universidad EAFIT. Universidad EAFIT. <https://acortar.link/xzW4qt>
- Álzate Zuluaga, M., & Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia*

- Política y Administración Pública*, XV (16), 13-35.
- Anchondo Paredes, V. (2012). Métodos de Interpretación Jurídica. *Quid iuris*, 16, 33-58.
<https://acortar.link/KgQ2Mj>
- Arias de la Mora, R. (2019). El “ciclo de las políticas” en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*, (25), 137-157. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.08>
- Betancur, C., López De Mesa, J., & Hincapié, J. (2015). Bases para la gobernanza del distrito de ciencia, tecnología e innovación en Medellín, Colombia. *Semestre Económico*, 18(38), 191-214. <https://doi.org/10.22395/seec.v18n38a7>
- Botero Guerra, C. (1890). *Anuario Estadístico. Ensayo de Estadística General del Departamento de Antioquia en 1888*. Imprenta del Departamento.
- Brito Ruiz, F. (2013). *Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional*. Legis.
- Cabeza Castellón, D., & Pérez Vizcaino, B. (2019). *Evolución de la creación de distritos como parte de la organización territorial en Colombia* (Trabajo de Grado). Universidad Libre.
- Caldera Ortega, A. (2005). Los problemas públicos: Naturaleza y estructuración. *Universidad Autónoma de Aguascalientes*, 1-10. <https://acortar.link/aOJah9>
- Camacho, C., Garrido, M., & Gutiérrez, D. (2019). *Paz en la República. Colombia siglo XIX*. Universidad Externado de Colombia.
- Casar, A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I: la sociedad Red*. Siglo XXI.
- Castells, M. (2002). La dimensión cultural de Internet. Universitat Oberta de Catalunya
<https://acortar.link/u3geC>
- Celis Vela, D. (2021). La tesis sobre la especificidad de la interpretación. *International Journal of Constitutional Law*, 19(4), 1261-1290. <https://doi.org/10.1093/icon/moab104>
- Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia. (s. f.). ¿Quiénes somos? CTA
<https://cta.org.co/quienes-somos/>
- Cogollo Pérez, S. (2024, enero 29). El papel de la Academia en torno a la transición de Medellín en Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Agencia de Noticias

UPB. <https://acortar.link/H1JARH>

Colciencias, Ruta N, & Tecnova UEE. (2016). *Hacia una Hoja de Ruta Spin-off. Un camino para la creación de spin-off universitarias en Colombia*. Vallejo Editores. <https://acortar.link/7iTVRN>

Colombia. Congreso de la República. (1993a). *Acto Legislativo 1 de 1993: Por medio del cual se elige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario*. Diario Oficial: 40.995.

Colombia. Congreso de la República. (1993b). *Ley 60 de 1993: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial: 40987.

Colombia. Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial: 43.091.

Colombia. Congreso de la República. (2001). *Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. Diario Oficial: 44.654. <https://acortar.link/63lnqB>

Colombia. Congreso de la República. (2002). *Ley 768 de 2002: Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*. Diario Oficial: 44.893.

Colombia, Congreso de la República. (2007). *Acto Legislativo 2 de 2007: Por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia*. Diario Oficial: 46.681.

Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario Oficial: 48.115.

Colombia. Congreso de la República. (2012). *Ley 1551 de 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial: 48.483.

Colombia, Congreso de la República. (2013). *Ley 1617 de 2013: Por la cual se expide el Régimen*

para los Distritos Especiales. Diario Oficial: 48.695.

Colombia. Congreso de la República. (2017). *Ley 1875 de 2017: Por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia*. Diario Oficial: 50.459.

Colombia. Congreso de la República. (2018a). *Ley 1883 de 2018. Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia*. Diario Oficial: 50.486.

Colombia. Congreso de la República. (2018b). *Ley 1933 de 2018: Por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios*. Diario Oficial: 50.672.

Colombia. Congreso de la República. (2019a). *Ley 1955 de 2019: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Diario Oficial: 50.964.

Colombia. Congreso de la República. (2019b). *Ley 1962 de 2019: Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.* Diario Oficial: 50.998.

Colombia, Congreso de la República. (2020). *Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2020: Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial. <https://acortar.link/ZVXviU>

Colombia, Congreso de la República. (2021). *Acto Legislativo 01 de 2021. Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial: 51.735.

Colombia, Congreso de la República. (2023). *Ley 2286 de 2023: Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial: 52.275.

Colombia. Congreso de la República. (2023). *Ley 2294 de 2023: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Diario Oficial: 52.400.

Colombia. Corte Constitucional. (1992). *Sentencia C-517 De 1992: Servicios Públicos-Regulación/Competencia Concurrente*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/nfB7DB>

Colombia. Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-520 De 1994: Autonomía De Entidades*

- Territoriales*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/vrNVxa>
- Colombia. Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-715 De 1998: Junta Administradora Local-Remuneración De Los Miembros*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/8yUxcp>
- Colombia. Corte Constitucional. (2000a). *Sentencia C-569 De 2000: Interpretación Sistemática De Norma Legal-Integración De Artículos/Norma Legal-Integración Por Remisión*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/73QoP3>
- Colombia. Corte Constitucional. (2000b). *Sentencia C-727 de 2000: Descentralización, desconcentración y delegación administrativas-diferencias*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-727-00.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1096 de 2001: Estado-Organización administrativa/Estado-Creación de entidades públicas administrativas con personalidad jurídica*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1096-01.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. (2005). *Sentencia C-538 de 2005: Unidad Normativa-Integración*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/tsuP3Q>
- Colombia. Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-179 de 2014: Régimen para Áreas Metropolitanas-contenido y alcance*. Corte Constitucional. <https://acortar.link/mTedq7>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Política nacional de ciencia, tecnología e innovación 2022 2031 (Documento CONPES 4069)*. DNP. <https://acortar.link/8BjaQm>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Política para impulsar la vocación del distrito especial de ciencia, tecnología e innovación (CTI) de Medellín (Documento CONPES 4130)*. DNP. <https://acortar.link/oZINKB>
- Colombia. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. (2023). *¿Qué son los CODECTI? Minciencias*. <https://acortar.link/VxDhRe>
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República. <https://bit.ly/4fOXK9X>
- Colombia. Presidencia de la República. (2015). *Decreto 2388 de 2015: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (2021). *Decreto 1666 de 2021: Por el cual se modifica el*

- Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación [SNCTI]*. Diario Oficial.
- Contreras Ortiz, Y. (2022). Oportunidades y restricciones de la creación de distritos en Colombia: ¿en qué han mejorado los gobiernos municipales? *Debates Gobierno Urbano*, (29), 4-25. <https://acortar.link/elruTI>
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis (Ed.), *Observar la ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.
- Dávila, C. (2023). La obligatoriedad del precedente jurisprudencial para los jueces de lo contencioso administrativo. *Memorias Forenses*, (6), 15-36. <https://doi.org/10.53995/25390147.1097>
- Duque Cante, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 109-124. <https://doi.org/10.22431/25005227.353>
- Durango Álvarez, G., & Garay Herazo, K. (2015). El control de constitucionalidad y convencionalidad en Colombia. *Prolegómenos*, 18(36), 99-116. <https://doi.org/10.18359/dere.936>
- Envivo Plus - Universidad EAFIT. (2023). *Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación* [Archivo de Video]. YouTube. <https://acortar.link/PCqR6x>
- Estrada Rudas, C. (2022, marzo 10). Vamos a construir tres nuevas comunas y a cambiar el Sistema Municipal. Diario La República. <https://acortar.link/MeDxWj>
- Estupiñán Achury, L. (2020). La organización territorial de Colombia. Una lectura a 30 años de la Constitución Política de 1991. *Cuadernos Constitucionales*, (1), 103-122. <https://doi.org/10.7203/cc.1.19052>
- Garay Herazo, K. (2014). Las modulaciones de contenido o sentencias manipulativas en la Corte Constitucional Colombiana. Una tipología mediada por la distinción entre enunciado normativo y norma. *Estudios de Derecho*, 71(157), 73-98. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.21657>
- Garay Herazo, K. (2019). El precedente del Consejo de Estado en las fuentes del derecho administrativo. *Opinión Jurídica*, 18(36), 257-277. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n36a11>
- Garraud, P. (2009). Agenda/Surgimiento. En L. Boussagnet & S. Jacquot (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 73-82). Universidad Externado de Colombia.

- Guerrero Rosero, T. (2023). *Análisis de la incidencia de actores en el proceso de diseño de la Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación para la sostenibilidad del Distrito de Medellín* (Tesis de Magister, Universidad EAFIT). Universidad EAFIT. <https://hdl.handle.net/10784/33531>
- Herrera, W. (2002). Régimen municipal en Colombia (continuación del tema sobre organización territorial). *Revista de derecho*, 18, 205-274.
- Ibáñez Najar, J. (2002). Colombia: Un estado en reforma permanente. *Opera*, (2), 5-22.
- Ingeniería y Dirección de Obras y Montaje [IDOM]. (s. f.). Quienes somos. IDOM <https://www.idom.com/quienessomos/>
- Inspiralab. (s. f.). Quiénes somos. Inspiralab. <https://acortar.link/GuZJYe>
- Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. (2018). ¿Qué son y para qué existen los distritos en Colombia? <https://bit.ly/4dsPpqJ>
- Leyva, S. (2021, enero 18). Medellín, Distrito Especial: Una propuesta inconveniente. Razón Pública <https://acortar.link/XaHunT>
- Leyva, S., Olaya, A., & Aristizábal, J. (2022). El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): Una herramienta para diseñar mejores políticas. En S. Leyva & A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (pp. 17-40). Editorial EAFIT. <https://acortar.link/9BngaO>
- Lopera Tobón, C., & Ramos Villa, M. (2019). Los distritos en el ordenamiento territorial colombiano. En M. Ramos Villa & A. Torres García, *Los distritos en Colombia: Alcances, limitaciones y oportunidades para el desarrollo territorial*. Editores Académicos.
- López Medina, D. (2009). *El derecho de los jueces*. Legis SA.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion* (Yale University Press.).
- Mosquera Gende, I. (2018, junio 26). Humanidades, superando el pragmatismo de la era tecnológica: De STEM a STEAM. Universidad Internacional de La Rioja [UNIR] <https://acortar.link/3knNzc>
- Núñez, Á. (2014). Dogmática Jurídica. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (6), 245-260. <http://tiny.cc/aucizz>
- Ordoñez, M. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes*, (37), 129-144. <https://acortar.link/gYazbp>
- Periódico Universidad Nacional de Colombia. (2021, noviembre 10). ¿Cuáles son y para qué sirven

- los distritos en Colombia? Periódico UNAL. <https://acortar.link/P3zxW5>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Redacción Colombia. (2022, octubre 4). Medellín se convertirá en distrito especial, ¿eso qué implica para la ciudad? El Espectador. <https://bit.ly/3XlnLGV>
- Restrepo Tamayo, J. (2015). *Estructura Constitucional del Estado Colombiano*. Sello Editorial.
- Robledo Silva, P. (2023). Esquemas asociativos territoriales: Otra manifestación del sesgo excluyente del Legislador hacia los pueblos indígenas colombianos. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (29), 9-33. <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.02>
- Rodríguez, L. (2008). *Estructura del poder público en Colombia*. Editorial Temis.
- Rodríguez, L. (2021). *Estructura del poder público en Colombia*. Editorial Temis.
- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aura.
- Sabatier, P. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Sapiencia Medellín. (2023). *Catedra OdeS - la transformación de Medellín a distrito de ciencia, tecnología e innovación* [[Archivo de Video]]. <https://www.youtube.com/watch?v=QhZcavmXKnM>
- Sierra Sorockinas, D. (2016). El precedente: Un concepto. *Revista Derecho del Estado*, (36), 249-269. <https://doi.org/10.18601/01229893.n36.09>
- Suelt-Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 158-200.
- Torres García, A. (2019). Implicaciones de la adopción de la figura de Distrito Especial: El caso del municipio de Medellín. En M. Ramos Villa & A. Torres García, *Los distritos en Colombia: Alcances, limitaciones y oportunidades para el desarrollo territorial*. Editores Académicos.
- Transparencia por Colombia. (2003). *Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de integridad*. Corporación Transparencia por Colombia.
- Umaña Maldonado, M., & Quilindo Bolaños, D. (2019). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Perspectives on rural development*, 2018(2), 85-111. <https://core.ac.uk/reader/195351435>
- Universidad EAFIT. (2023). *Medellín Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación*

[Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=WPjmyx1VmgU>

Valencia villa, H. (2017). *Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Panamericana.

Valencia-Tello, D., & Chueiri, V. K. D. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194. <https://acortar.link/hwmfdw>

Vargas Riaño, D. (2021, octubre 5). Medellín repite y es calificada como “la más innovadora” en 2021. *El Colombiano*. <https://acortar.link/VsUWPc>

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. <https://acortar.link/L1I491>