



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Cartagena de Indias D. T y C., agosto de 2026.

Doctor

HERNANDO PIÑA ELLES

Presidente

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA

Ciudad

Asunto: PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordial saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, presentamos **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE** al proyecto de acuerdo de la referencia, **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por parte de la Administración Distrital el día 13 de agosto de 2026. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Reglamento del Concejo, designó ponentes a los concejales **Carlos Barrios Gomez (c), Lewis Montero Polo, William Perez Montes y Johan Correa Gil.**

La Audiencia Pública se realizó el día 19 de agosto de 2026. Por otra parte, el día 27 de agosto de 2026 se adelantó el estudio en comisión ante las Comisiones Segunda y Tercera Permanentes.

1. COMPETENCIA

El artículo 2 de la Constitución Política consagra como fines esenciales del Estado: *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.*

Por otra parte, en el artículo 209 del mismo texto, se señala que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, encontrando adicionalmente en el artículo 210 que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”.*

En cuanto a las competencias del Alcalde Mayor para presentar proyectos de acuerdo, el artículo 315 de la Constitución Política contempla entre sus funciones:



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

*"3. Dirigir la acción administrativa del municipio; **asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo***

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos

*5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos **y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.***

En el mismo sentido, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios":

"(...) ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:

*1. **Presentar los proyectos de acuerdo que juzque convenientes para la buena marcha del municipio (...).***

Por su parte, el artículo 311 constitucional señala que "al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

En cuanto a las competencias constitucionales del Honorable Concejo Distrital, el artículo 313 señala como facultades de dicha corporación:

"1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

La Ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, consagra que el alcalde en ejercicio de su investidura como máxima autoridad administrativa del municipio, deberá cumplir los postulados de la administración pública, los principios y funciones del régimen municipal y para ello adecuar el devenir administrativo de la administración local, expresando de manera puntual en el artículo 71, en cuanto a la iniciativa que:

"Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionados con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde".



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Las anteriores disposiciones legales reiteran el compromiso del legislador sobre una decidida voluntad política de apuntarle al trabajo armónico pero sostenible desde el punto de vista administrativo entre las dos principales instancias del orden distrital, que han de verse reflejadas en un trabajo de cooperación y colaboración mediante la integración de esfuerzos, recursos y capitales entre públicos y privados para el desarrollo de sus comunidades tanto desde el punto de vista social, económico y cultural.

2. INTEGRACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA – SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS

La Corte Constitucional por medio de la sentencia C-295 de 1995, señala que la descentralización administrativa obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales. La descentralización administrativa se erige además como un instrumento para la intervención estatal en la explotación y uso de los recursos naturales, la producción, utilización y consumo de bienes y en la prestación de los servicios, para las finalidades previstas en la Constitución (art. 334).

Adicionalmente, indica la Corte que la Constitución consagra, de una parte, **la descentralización territorial**, establecida con una base geográfica y un evidente valor democrático, en cuanto constituye el escenario natural dentro del cual los propios interesados, bajo un régimen de autonomía, buscan la satisfacción de las necesidades regionales y locales, y de otra, **la descentralización por servicios**, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o competencias para la gestión estatal en asuntos que normalmente pertenecen a la actividad privada.

La Ley 489 de 1998 contempla en su artículo 1° que su objeto es regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Seguidamente, en el artículo 39 preceptúa que la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

Añade la norma que las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso.

Adicionalmente, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 textualmente consagra que:

“La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a) La Presidencia de la República;



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

- b) La Vicepresidencia de la República;
- c) Los Consejos Superiores de la administración;
- d) Los ministerios y departamentos administrativos;
- e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a) Los establecimientos públicos;
- b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;**
- c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARÁGRAFO 1.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado”.

Precisa la normatividad en cuestión en los artículos 68 y 69, en cuanto a las entidades descentralizadas, lo siguiente:

“ARTICULO 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, **las empresas industriales y comerciales del Estado**, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

PARAGRAFO 1o. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

PARAGRAFO 2o. Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 3o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

*ARTICULO 69. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, **se crean por la ley**, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, **o con su autorización**, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.”*

Tal como se detalla, las entidades descentralizadas por servicios, de conformidad con la Constitución, art. 210, y el la Ley 489 en cita, pueden ser creadas por la ley o con su autorización. Tal evento se reconoce expresamente mediante el artículo 49 en cita, donde se dispone que:

“ARTICULO 49. CREACION DE ORGANISMOS Y ENTIDADES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

*PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional **si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal”.***

Referente a los actos de creación de entidades descentralizadas, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 preceptúa que estos deberán determinar sus objetivos y estructura orgánica, y así mismo indicar el soporte presupuestal y la estructura orgánica. La norma expone que la estructura orgánica comprende la determinación de los siguientes aspectos: “1. La denominación. 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico. 3. La sede. 4. La integración de su patrimonio. 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cuál estarán adscritos o vinculados. PARAGRAFO. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.”.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

3. REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO - EICE

La Ley 489 de 1998, regula la potestad organizativa del Estado, en torno a la creación de entidades descentralizadas por servicios y aspectos que involucra su régimen jurídico, dentro de las cuales admite la procedencia de las **empresas industriales y comerciales del Estado - EICE**, regidas por los artículos 85 y s.s., según se detalla a continuación:

“ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2o., 4o., 5o., 6o., 12, 13, 17, 27, numerales 2o., 3o., 4o., 5o., y 7o., y 183 de la Ley 142 de 1994.

PARAGRAFO. Las disposiciones legales que protegen el secreto industrial y la información comercial se aplicarán a aquellos secretos e informaciones de esa naturaleza que desarrollen y posean las empresas industriales y comerciales del Estado.

ARTICULO 86. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen; en el cumplimiento de sus actividades, se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado”.

Conforme viene dicho, las EICE son entidades de derecho público con personería jurídica independiente, autonomía administrativa y financiera, y capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

Referente a su **régimen jurídico**, el artículo 85 en cita estableció que las EICE desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado.

Por su parte, referente al régimen de contratación, el artículo 93 dispuso inicialmente, que los actos que expidan las EICE para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado.

Posteriormente, conforme al artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, las **Empresas Industriales y Comerciales del Estado**, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.

El tránsito legislativo referente al **régimen jurídico y contractual** ha sido abordado por el Consejo de Estado en la Sentencia del 19 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez dentro del proceso 76001-23-31-000-2004-05155-01(51363), en los siguientes términos:

“48. En la base constitucional, las empresas industriales y comerciales del Estado -EICE- han sido catalogadas como parte de la rama ejecutiva del poder público y por tanto, de la estructura de la administración, norma que además le atribuye al Congreso la facultad para crearlas o autorizar su constitución y a las Asambleas y Concejos, la de su creación directa .

49. Las EICE fueron definidas primigeniamente por el Decreto 1050 de 1968 como organismos creados por la Ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial de acuerdo a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones consagradas en la Ley, y que reúnen las siguientes características: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y iii) capital independiente.

50. El sometimiento de las EICE al régimen de derecho privado se justificó, según ha tenido oportunidad de determinar esta Corporación, en “la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores” .

51. De manera que, por regla general, el régimen jurídico tanto de los actos como de los contratos de las EICE corresponde al contenido en las normas civiles y comerciales, con el propósito de que “sus actividades de explotación industrial o comercial se desarrollen con las mismas oportunidades y las mismas ventajas o desventajas que las adelantadas por aquellos , es decir, por los particulares, de suerte que ninguna prerrogativa les permite a estas entidades superponerse a sus competidores, pues en el juego económico al que incursionan, el Estado es un partícipe más, independientemente de que a su gestión le sean aplicables los principios de la función administrativa y de responsabilidad fiscal, como adelante se indicará.

52. Para efectos contractuales, según la Ley 80 de 1993, las EICE son “entidades estatales” y por lo mismo, se someten a las normas que gobiernan el denominado contrato estatal , debiéndose considerar que en estas reglas, existe un trato diferencial para las mismas, atendiendo al objeto y naturaleza jurídica de su actividad, pues el contrato estatal no se define por el régimen legal que le aplica sino por el sujeto que lo suscribe. Es por esto, entre otros, que en su artículo 14 se estableció que “en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales (...) se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales”.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

53. Luego, con la expedición de la Ley 489 de 1998 el legislador reiteró que las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley, e incluyó en tal régimen la actividad de gestión económica de esas empresas; de modo que las actividades que éstas desarrollan están sujetas a la ley (derecho civil y comercial), a la norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos, sin perjuicio de que, además de las actividades o actos allí previstos, están facultadas para “desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado”.

54. En línea con esta disposición, el artículo 93 de dicha normativa dispuso, respecto al régimen de los actos y contratos de las EICE, que “[l]os actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado.”

55. Por su parte, la Ley 1150 de 2007, mediante la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, en su artículo 13 relativo a los “principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública”, reconoció la existencia de regímenes contractuales excepcionales al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para ciertas entidades estatales conforme al mandato de la Ley.

56. En tal sentido, la norma antes indicada, en su artículo 14¹, dispone que las EICE no se encuentran sometidas en su actividad contractual al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública cuando quiera que “desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales”

57. Se observa, entonces, que la regla contenida en la Ley 1150 de 2007 de manera alguna excluye el principio fijado por la Ley 489 de 1998, en tanto esta última determina que los actos y contratos de las EICE relacionados con su actividad propia de gestión económica y/o industrial se sujetan a las reglas del derecho privado, mientras que la primera es complementaria de ésta, al establecer que también se sujetará a dichas reglas cualquier actividad comercial desarrollada en competencia con los particulares o en mercados regulados.

58. Lo anterior se explica desde una perspectiva teleológica, en la medida en que las EICE son la expresión directa de una especial forma de gestión de los asuntos a cargo del Estado en donde son requeridos mecanismos e instrumentos jurídicos idóneos y habilitantes para la adecuada realización de actividades de naturaleza industrial, comercial y de gestión económica, dentro de los cuales se encuentra la sujeción de sus actos y contratos a las normas mercantiles y civiles que les permitan competir en las mismas condiciones que los particulares, sin las estructuras rígidas asociadas a un régimen legal específico, como corresponde a las reglas contractuales de las entidades públicas sujetas al estatuto general de contratación del estado.

59. En relación con el ámbito de actuación de estas empresas, la jurisprudencia constitucional ha explicado que “[l]a aplicación de normas de derecho privado a entidades de naturaleza pública resulta igualmente posible y suele presentarse sobre todo en las denominadas entidades que no pueden regirse exclusivamente por las reglas del derecho público en cuanto a su finalidad exclusiva industrial o

¹ Modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

comercial y a la confluencia de recursos de particulares, situación que obedece a la necesidad de dotar a tales entidades de la versatilidad y capacidad de acción inmediata que les permita competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado”. Corrobora lo dicho, la circunstancia según la cual dicho régimen tiene sustento en que la actividad de las EICE no se circunscribe a la atención de tareas administrativas, las cuales son inherentes a otra tipología de entes públicos, v.gr. los establecimientos públicos .

Mediante el concepto C-700 de 2024 suscrito por la Dra. Carolina Quintero Gacharna como Subdirectora de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, frente a consulta elevada, precisó lo siguiente:

“El sometimiento parcial de las empresas industriales y comerciales del Estado al régimen de derecho privado, se ha justificado por “la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores (...). Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes (...). ”

De acuerdo con la jurisprudencia, lo anterior se justifica en el principio de igualdad, ya que, si Estado desarrolla actividades similares a los particulares, debe actuar no solo desprovisto de poderes exorbitantes sino también con la misma eficacia y eficiencia que los sujetos de derecho privado. No en vano:

La razón de ser de la aplicación del régimen de derecho privado a estas entidades radica en la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores.

Se trata pues, de que sus actividades de explotación industrial o comercial se desarrollen con las mismas oportunidades y las mismas ventajas o desventajas que las adelantadas por aquellos, sin que influya para nada su investidura de entidad estatal; que puedan actuar como particulares, frente a las exigencias de la economía y del mercado.

Es importante destacar, entonces, que el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, esclareció las dudas que producía el confuso artículo 93 de la Ley 489 de 1998 a propósito del régimen contractual de estas entidades. Por lo tanto, las empresas industriales y comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta, sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), están sometidas, por regla general, al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, excepto aquellas EICE que:

- i) desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o*



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

ii) *desarrollen actividades en mercados regulados, eventos en los cuales ellas se rigen por las disposiciones que regulen su actividad.*

Lo anterior, no implica dar incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, esto es, del deber que le incumbe a la EICE de aplicar, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

(...)

De conformidad con las explicaciones anteriores, en torno a los fundamentos jurídicos que regulan el régimen contractual aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, a cada entidad estatal le corresponde analizar si se encuentra en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, para definir si su régimen contractual es el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o si están exceptuadas de él y, por tanto, si se rigen por un régimen especial, como sería el derecho privado. (...)"

En conclusión conforme a la normatividad vigente, la **EICE – EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR** - realizará sus actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado según lo prescrito por los artículos 85 y 93 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo, con ocasión a su participación estatal superior al cincuenta por ciento (50%), estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en aquellos casos determinados en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas que las modifiquen, adicionen, o complementen. Para tales efectos, la entidad adoptará el Manual de Contratación en los términos de ley.

Referente al **régimen jurídico laboral** de las EICE, el inciso segundo del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968, consagra que las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Mediante el Concepto 220101 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública al conceptuar sobre la temática, se precisó lo siguiente:

"De conformidad con lo anterior puede afirmarse que por regla general la clase de vínculo de quienes prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, es la de trabajadores oficiales.

En los estatutos internos de la entidad deben precisarse cuáles actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. Se precisa que el empleado público se vincula a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria y el acto se concreta en el nombramiento y la posesión. En esta modalidad el régimen del servicio está previamente determinado en la ley; por regla general el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro se rigen por el sistema de carrera administrativa.

La sentencia C-283/02 de la Corte Constitucional, declaro exequibles las expresiones "Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales", contenida en el inciso segundo del artículo 5º del Decreto-ley 3135 de 1968; "Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales", contenida en el inciso segundo de los artículos 233 y 304



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

del Decreto-ley 1222 de 1986; "Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales", contenida en el inciso segundo del artículo 292 del Decreto-ley 1333 de 1986.

Atendiendo la citada normativa, las Empresas Industriales y Comerciales que se hubieren constituido como Sociedades con participación estatal mayoritaria del Estado, se conforman por trabajadores oficiales, a excepción, de aquellos señalados en los estatutos que deban desarrollar actividades de dirección o confianza, los cuales tendrán la calidad de empleados públicos. Razón por la cual, los empleados públicos y los trabajadores oficiales se diferencian en cuanto a la forma de vinculación, fundamentalmente."

Conforme a lo anterior, quienes laboren en la **EICE - EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, serán trabajadores oficiales, sin perjuicio que en los estatutos, se establezca las actividades de dirección o confianza, que serán ejercidas por empleados públicos.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD

Respecto de la justificación de la iniciativa, la Administración Distrital expone las razones que, a su juicio, sustentan la creación de la Empresa Gran Malecón del Mar. En consecuencia, y con el propósito de conservar integralmente los fundamentos presentados por el Ejecutivo, a continuación se transcribe la justificación contenida en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo:

4.1 Introducción

Cartagena de Indias representa un caso emblemático de contradicción urbana: A pesar de ser una ciudad históricamente ligada al mar, ha enfrentado persistentes barreras físicas y funcionales que restringen el acceso ciudadano continuo y equitativo a él.

La franja costera comprendida entre Playa Azul (La Boquilla) y el límite del Centro Histórico (Las Tenazas), evidencia actualmente discontinuidades peatonales, presión vehicular sobre la avenida Santander que constituye de las principales vías urbanas, procesos de erosión costera que constituyen un riesgo a la ciudad y un notorio déficit de espacio público efectivo costero, que se suma a los bajos indicadores de espacio público utilizable por habitante en toda la ciudad. Todas estas circunstancias se encuentran debidamente diagnosticadas en el Plan de Desarrollo Distrital "Cartagena Ciudad de Derechos".

Efectivamente la actual situación de la línea costera urbana limita la materialización de derechos ciudadanos como la movilidad segura, la recreación y acceso al espacio público y el disfrute a un ambiente saludable, al tiempo que reduce la competitividad turística y la calidad de vida en la ciudad.

En este contexto, el proyecto "Gran Malecón del Mar" surge como una intervención orientada a reconciliar Cartagena como ciudad frente al mar y elevar los estándares de espacio público urbano y particularmente costero, integrar la seguridad vial y la movilidad en procesos de ciudad con vocación turística y conservar y aprovechar un ecosistema de playa que se ve impactado por la cotidianidad urbana.

El malecón se concibe como un parque lineal metropolitano, resiliente y seguro, que articula barrios, destinos turísticos y el Centro Histórico bajo criterios de accesibilidad universal, arborización nativa y operación



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

sostenible.

No obstante, la magnitud y complejidad del proyecto lo distinguen de la mayoría de espacios públicos existentes en Colombia, pues implica retos técnicos, administrativos y de gobernanza poco comparables con experiencias nacionales previas. En efecto, el aprovechamiento y la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura proyectada es un reto que debe acompañarse con las rígidas estructuras administrativas y públicas tradicionales y que al mismo tiempo debe complementarse para que su función, más allá de ser infraestructura pública sea también un eje generador de desarrollo y de impacto económico y turístico para la ciudad.

Desde la perspectiva jurídico, administrativa y contractual, el proyecto hoy en ejecución cuenta con actos y trámites habilitantes, como el licenciamiento ambiental y la concesión sobre zonas de bajamar, así como esquemas de contratación de obra pública e interventoría. Sin embargo, la operación futura del malecón plantea interrogantes sobre el modelo de gestión más eficiente para administrar un espacio público costero de gran escala y complejidad.

A partir de lo expuesto y con base al estudio demostrativo adjunto se determinó como alternativa más favorable la creación en el Distrito de Cartagena de la Empresa Industrial y Comercial del Estado – **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, que tenga como objeto la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del Gran Malecón del Mar, y los espacios públicos conexos con la finalidad de rentabilizar la operación y liberar al sector central del Distrito de sus costos.

4.2 Gran Malecón del Mar - Alcance y componentes del proyecto (primera etapa)

En el marco de la primera etapa del Gran Malecón del Mar de Cartagena, es fundamental resaltar que la propuesta se estructura sobre un corredor peatonal y de movilidad blanda activa, orientado a transformar la relación de los habitantes y visitantes con el frente marítimo de la ciudad.

Esta etapa inicial incorpora componentes que responden tanto a criterios de conectividad, como a estándares internacionales de calidad urbana, sostenibilidad y seguridad, alineados con los objetivos estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027.

El eje de conectividad blanda se materializa en la creación de un sendero peatonal principal, continuo y accesible, acompañado de una ciclorruta paralela que facilita la movilidad activa. La implementación de cruces seguros, señalización horizontal y vertical, y mobiliario urbano de alto desempeño, no solo promueve la integración física entre barrios y destinos turísticos, sino que también responde a la necesidad de incrementar el espacio público efectivo y fomentar estilos de vida saludables entre la población.

Por otro lado, el espacio público de esta etapa se concibe como un sistema de senderos y plazoletas de encuentro con vocación regional, plataformas mirador, destacando el Mirador del Sol, y la incorporación de un hito recreativo emblemático como la “Rueda de Cartagena”. Estos elementos se integran a un sistema de sombra mediante pergolados e Islas Verdes y un paisajismo con especies nativas, lo que contribuye a la habitabilidad y resiliencia climática del entorno costero, además de diversificar la oferta turística y cultural de la ciudad.

La protección costera y el manejo de drenaje constituyen otro pilar fundamental de la intervención. La ejecución prioritaria de espolones, escolleras y enrocados está orientada a la estabilización de la playa y la mitigación del oleaje, mientras que la adecuación de los drenajes pluviales busca reducir los encharcamientos y proteger la



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

infraestructura peatonal. Estas acciones resultan esenciales para garantizar la seguridad y funcionalidad del espacio, así como para preservar el patrimonio ambiental del sector costero.

En cuanto a los servicios al visitante y la operación, el diseño contempla la instalación de un Centro de Atención al Turista (CAT) y puntos de información, baños públicos, duchas en los sectores aptos, además de iluminación LED y semaforización en intersecciones críticas. De igual forma, se prevén zonas de aprovechamiento económico bajo reglas estrictas de imagen urbana y seguridad, como la habilitación de quioscos en concreto, respondiendo a las exigencias de carga, durabilidad y control de riesgos destinados a fortalecer la economía local y garantizar una experiencia de calidad para residentes y turistas.

La gestión del estacionamiento se plantea mediante una oferta concentrada en nodos estratégicos (Playa Azul, Marbella y Cabrero), complementada por una gestión activa de la demanda que incluye señalización, control de acceso y mecanismos de disuasión para evitar el estacionamiento indebido. No obstante la prioridad del proyecto es la movilidad peatonal y ciclista en la franja de borde, en coherencia con los objetivos de sostenibilidad y equidad urbana del proyecto.

La primera etapa de la obra avanza actualmente con la intervención de 5,1 kilómetros entre Playa Azul, Marbella y Cabrero, sin embargo, la administración Distrital prevé la realización etapas sucesivas hasta el barrio Bocagrande, con miras de extender las bondades turísticas de dicho proyecto, la correlativa ampliación del espacio público y la protección costera de la ciudad.

4.3 Alineación del proyecto del Gran Malecón del Mar con el Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027

El proyecto del Gran Malecón del Mar de Cartagena responde de manera directa y estratégica a una serie de necesidades fundamentales identificadas en el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2024-2027 “Cartagena Ciudad de Derechos”, tales como:

a.) Déficit de Espacio Público. En primer lugar, una de las problemáticas más apremiantes para Cartagena ha sido el déficit de espacio público efectivo por habitante. Según diagnósticos previos, la ciudad contaba con apenas alrededor de 6,16 m² de zonas verdes por persona, cifra que la ubica por debajo de los estándares internacionales recomendados y que repercute directamente en la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. El Plan de Desarrollo Distrital fijó como meta aumentar este indicador a 10 m² por habitante, y el Gran Malecón del Mar se concibe precisamente como una obra que permite contribuir a alcanzar este objetivo. El proyecto contempla la adecuación de más de 100.000 metros cuadrados de espacio público lineal sobre la franja costera, incrementando el área disponible para el esparcimiento y la recreación. La primera fase incluye la construcción de senderos peatonales y ciclorrutas, facilitando la movilidad sostenible y el acceso equitativo al espacio público.

b.) Fortalecimiento del sector turismo. Otra necesidad prioritaria para el desarrollo de Cartagena, identificada en el PDD 2024-2027 “Cartagena Ciudad de Derechos”, es el fortalecimiento de su sector turístico con proyección internacional. Tradicionalmente, la ciudad ha dependido de su patrimonio histórico para atraer visitantes, pero el Malecón introduce un nuevo eje contemporáneo que busca posicionar a Cartagena como un destino de referencia en el Caribe y a nivel internacional. Elementos como el Mirador del Sol están diseñados para convertirse en íconos urbanos y turísticos, diversificando la oferta de atractivos y aumentando la capacidad de la ciudad para recibir visitantes. Se estima que el Malecón podrá recibir alrededor de 25.000 visitantes diarios, lo cual tendrá un impacto positivo en la economía local y en la imagen internacional de Cartagena.

c.) Dinamización de la economía. El componente económico y social es otra de las necesidades centrales



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

abordadas por el proyecto. Cartagena enfrenta retos en materia de empleo, especialmente en sectores informales vinculados al turismo y al comercio en playa. El Malecón del Mar es un proyecto que responde como motor de dinamización económica, promoviendo la creación de empleo formal y el desarrollo de nuevos negocios. Los primeros análisis propios de la Alcaldía proyectan la generación de más de 600 empleos directos para “actores de playa” como vendedores y operadores turísticos, facilitando la formalización de quienes actualmente laboran en la informalidad. Asimismo, el diseño del Malecón incluye la habilitación de más de 3.400 m² en quioscos y locales comerciales para que empresarios, comerciantes y emprendedores locales puedan ofrecer productos tales como comidas típicas, artesanías o servicios de alquiler de bicicletas, incentivando así el emprendimiento y la economía.

d.) Sostenibilidad ambiental. La sostenibilidad ambiental y la ampliación de áreas verdes urbanas representan otra necesidad clave que el proyecto aborda, en línea con los compromisos del Plan de Desarrollo Distrital. El diseño del Malecón incorpora aproximadamente 60.000 m² de áreas verdes ajardinadas y la implementación de “Islas Verdes” cada 500 metros, que funcionarán como espacios sombreados y refrescados naturalmente para el disfrute de residentes y visitantes. Además, se proyecta que el Malecón se articule con el programa distrital de siembra de 300.000 árboles urbanos, destacando la reforestación con especies adaptadas al ambiente costero, con lo cual se busca mitigar el impacto ambiental, mejorar la calidad del aire y contribuir a la adaptación climática de la ciudad.

Adicionalmente, el proyecto Malecón del Mar desarrolla las siguientes líneas del Plan de desarrollo, así:

a) Línea 4 – Cartagena Ciudad Conectada y Sostenible

La integración de paseos y ciclorrutas que garanticen trayectorias ininterrumpidas, junto con la implementación de cruces seguros, constituye un eje central para promover la movilidad activa y sostenible que conforman esta línea del plan de desarrollo. Asimismo, la optimización de la semaforización y la señalización en puntos estratégicos es clave para facilitar el desplazamiento de los usuarios y fortalecer la seguridad vial, especialmente en sectores de alta afluencia.

En el marco de la infraestructura verde y azul, la arborización con especies nativas, agrupadas en lo que se denomina Islas Verdes, representa una estrategia efectiva para mejorar la calidad ambiental y contribuir a la resiliencia del borde costero. El manejo adecuado del drenaje pluvial, junto con acciones de estabilización de la playa y protección costera, no solo preserva el patrimonio natural, sino que también protege la infraestructura urbana frente a los ataques del clima y el oleaje. Estas intervenciones se alinean con los objetivos de sostenibilidad y conservación ecológica que rigen el proyecto.

La seguridad vial emerge como un aspecto prioritario en la operación del espacio público. La instalación de sistemas de iluminación adecuados y el control de tráfico en intersecciones críticas son medidas esenciales para reducir accidentes y fomentar ambientes seguros para peatones y ciclistas.

El control de velocidad en zonas adyacentes y la jerarquización de modos de transporte, otorgando prioridad al tránsito peatonal y ciclista en la franja costera, contribuyen a crear una experiencia urbana más equitativa y saludable.

Esta visión integral responde tanto a las necesidades de los residentes como a las expectativas de los visitantes, consolidando un entorno urbano moderno, inclusivo y resiliente.

b) Línea 3 – Desarrollo Económico Equitativo



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

El turismo sostenible se presenta como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la marca ciudad, permitiendo que Cartagena consolide su posicionamiento nacional e internacional mediante la diversificación de experiencias para residentes y visitantes, tal intención constituye ésta línea del plan de desarrollo.

En ese mismo tópico, con el Malecón del Mar se proyecta la creación de miradores estratégicos, plazas emblemáticas y una agenda dinámica de actividades culturales constituye una oportunidad para enriquecer el portafolio turístico y atraer diferentes segmentos de público y turistas adicionales a los que ya son tradición para la ciudad por su patrimonio histórico.

Este enfoque promueve la generación de empleo directo e indirecto, dinamizando la economía local y contribuyendo a la inclusión social en el territorio.

En cuanto al desarrollo de la economía local, resulta prioritario avanzar hacia la formalización y regulación de la oferta gastronómica, así como de los servicios asociados a la movilidad activa, tales como ciclotalleres y alquiler de bicicletas. De igual manera con comercios complementarios y conexos desde la venta de artesanías y recuerdos turísticos hasta comercios complementarios de niveles superiores con vocación de servir al turista nacional y extranjero.

La estrategia que se desarrolla en ésta línea en el Malecón proyectado no solo responde a la demanda creciente de experiencias urbanas más saludables y sostenibles, sino que también fomenta la integración efectiva de emprendimientos locales, generando oportunidades de negocio y fortaleciendo el tejido empresarial de la ciudad.

La implementación de mecanismos claros de regulación, acompañados de exigencias en materia de calidad, seguridad y sostenibilidad, permitirá evitar la proliferación de prácticas informales y garantizará la coherencia estética y funcional de los servicios prestados. En este sentido, es recomendable que la administración distrital o el responsable del Malecón asuma un rol proactivo de integración y supervisión de la oferta, articulando esfuerzos con los diferentes actores del sector y promoviendo el desarrollo económico equitativo en beneficio de toda la comunidad.

c) Línea 1 – Seguridad Humana

En esta línea del Plan de Desarrollo Distrital resulta imprescindible abordar el concepto de ambientes seguros mediante una intervención integral que combine infraestructura, gestión institucional y cultura ciudadana. La adecuada iluminación de las áreas de tránsito, especialmente en corredores peatonales y ciclovías, no solo mejora la visibilidad y disuade conductas delictivas, sino que también incrementa la percepción de seguridad entre los ciudadanos y usuarios del parque lineal.

Para el desarrollo de ésta línea en el Malecón de encontrará la presencia institucional, a través de vigilancia activa y patrullajes periódicos por parte de las autoridades competentes, contribuye de manera significativa a la prevención de incidentes y al fortalecimiento del sentido de protección comunitaria.

Adicionalmente, la señalización clara y visible de los tramos no aptos para baño representa una medida fundamental para evitar accidentes y garantizar el bienestar de los ciudadanos y turistas.

Así mismo la implementación de protocolos de operación y atención al usuario que incluyan información preventiva, orientación y respuesta oportuna ante emergencias, así como canales de comunicación directa



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

entre operadores y usuarios. Estos protocolos deben ser diseñados bajo estándares de calidad y adaptados a las particularidades del entorno costero, asegurando que la experiencia en el espacio público se desarrolle en condiciones óptimas de seguridad y confianza.

En cuanto a la prevención, resulta prioritario reducir los factores de riesgo asociados a la movilidad y la ocupación del espacio urbano. La intervención debe enfocarse en eliminar cruces inseguros mediante el rediseño de intersecciones y la instalación de elementos de control de tráfico, así como en la regulación del uso de calzadas para evitar ocupaciones indebidas que puedan poner en peligro a peatones y ciclistas.

La identificación y mitigación de puntos ciegos en el trazado urbano es esencial para garantizar trayectorias visibles y seguras. Finalmente, la promoción de la educación vial, tanto para residentes como para visitantes, debe formar parte de una estrategia permanente que fomente el respeto por las normas, la convivencia y la corresponsabilidad ciudadana en la construcción de una Cartagena más segura, equitativa y resiliente.

d) Línea 2 – Vida Digna

La calidad del espacio público constituye un eje central para la transformación urbana sostenible y la mejora de la calidad de vida en Cartagena. El incremento de metros cuadrados de espacio público efectivo, así como la ampliación de áreas verdes por habitante, no solo responde a estándares internacionales de habitabilidad, sino que también promueve una ciudad más equitativa e inclusiva.

El Gran Malecón está diseñado bajo principios de accesibilidad universal, garantizando que todas las personas, sin importar sus capacidades físicas o condiciones socioeconómicas, puedan disfrutar plenamente del entorno urbano. La creación y el acondicionamiento de parques, plazas y senderos verdes deben contemplar criterios de diseño universal, eliminando barreras arquitectónicas y facilitando la movilidad para adultos mayores, personas con discapacidad y familias con niños pequeños.

Por otro lado, la promoción de la salud y el bienestar a través del espacio público cobra especial relevancia en el contexto costero de la ciudad. Fomentar la actividad física cotidiana y la recreación en cercanía al mar no solo incentiva estilos de vida saludables, sino que también fortalece el sentido de pertenencia y la apropiación social del territorio. La integración de circuitos peatonales, ciclovías y zonas de esparcimiento junto a la playa permite que tanto residentes como visitantes accedan a oportunidades de ejercicio y relajación, contribuyendo a la prevención de enfermedades crónicas y al bienestar emocional de la población. Estas acciones, además, consolidan a Cartagena como un referente de ciudad saludable, resiliente y orientada a la calidad de vida de sus habitantes.

e) Línea 5 – Innovación Pública y Participación Ciudadana

La consolidación de una gobernanza interinstitucional robusta representa un componente esencial en el desarrollo y ejecución de proyectos urbanos de alto impacto, como los que actualmente promueve la Alcaldía de Cartagena. Es indispensable que exista una articulación efectiva entre la administración distrital, el operador de la infraestructura, las autoridades ambientales y marítimas, y demás entidades competentes. Este trabajo conjunto facilitará la obtención de licencias y concesiones necesarias para la intervención en zonas costeras, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente y la protección del entorno natural.

La apertura de espacios de socialización con comunidades locales y gremios empresariales contribuye a una comunicación bidireccional, donde las inquietudes, observaciones y aportes de los diferentes actores son considerados en la toma de decisiones. Este enfoque participativo no solo promueve la confianza y la



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

apropiación social del proyecto, sino que también fortalece la legitimidad institucional y la corresponsabilidad en la construcción de una Cartagena más inclusiva, sostenible y resiliente. Tales procesos no deben abordarse solo desde la conceptualización del proyecto sino también visionarse como parte de la operación permanente de la infraestructura atendiendo que será un gran espacio de convergencia ciudadana y de múltiples actividades desde las institucionales hasta las comerciales, pasando por las deportivas.

4.4 Viabilidad para la creación de la EMPRESA GRAN MALECON DEL MAR

El Gran Malecón del Mar surge como respuesta a una necesidad pública fundamental para Cartagena: la imperiosa tarea de reconectar la ciudad con su mar, a través de la creación de un parque lineal costero que se caracterice por su seguridad, resiliencia, accesibilidad y capacidad de adaptación a distintas actividades y programas. Este proyecto no es solo una obra de infraestructura, sino una apuesta decidida por el bienestar colectivo y la integración urbana, respaldada por su alineación con el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 y por la experiencia comparada en otras ciudades de la región que han demostrado la importancia de este tipo de espacios para revitalizar la vida urbana y fomentar el sentido de pertenencia entre los ciudadanos.

Sin embargo, la pertinencia y el éxito del Gran Malecón dependen de que su ejecución y operación estén fundamentadas en criterios sólidos y responsables. Es imprescindible contar con defensas costeras adecuadas que protejan tanto el espacio como a sus visitantes de los embates naturales, así como con una curaduría de usos que garantice la convivencia, la diversidad de actividades y la sostenibilidad a largo plazo. El mantenimiento intensivo, por su parte, será la clave para preservar la calidad del entorno, asegurar la limpieza y el cuidado de las áreas verdes, y mantener la infraestructura en óptimas condiciones para el disfrute de toda la comunidad.

Todas esas responsabilidades deben quedar claramente asignadas para la **EMPRESA GRAN MALECON DEL MAR** propuesta, que fungirá como administradora, operadora y gestora del aprovechamiento y mantenimiento de la infraestructura de tal manera que garanticen la conservación y la efectiva y eficiente gestión integral permanente.

a) Competencia del Concejo Distrital de Cartagena de Indias

De acuerdo con el Artículo 313, en su numeral 6, de la Constitución Política, corresponde a los Concejos determinar la estructura de la administración y crear y/o autorizar la constitución de entidades descentralizadas indirectas. Bajo esta premisa, y atendiendo la iniciativa del Alcalde Mayor, esta corporación tiene la potestad soberana de dotar a la ciudad de un ente descentralizado que responda a la necesidad de surtir la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del Gran Malecón del Mar.

b) Especialidad del Régimen Distrital

Como Distrito Turístico y Cultural, Cartagena cuenta con un régimen especial definido en la Ley 1617 de 2013 y la Ley 2082 de 2021 (Ciudades Capitales). Estas normas nos otorgan la autonomía para adoptar modelos de gestión que potencien nuestra competitividad.

c) Ruta de Gobernanza

De acuerdo con la revisión de las normas vigentes sobre tratamiento de espacio público y su especial connotación en malecones de playa y ribera, la hoja de ruta de gobernanza recomendada para la



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Administración, Operación y Mantenimiento (AOM) del Gran Malecón del Mar de Cartagena se estructura en un esquema de gestión pública especializada, descartando la privatización total y la administración directa por parte de la Alcaldía.

La proposición de gobernanza consta de (i) Estructuración y conformación de una entidad especializada descentralizada para su operación, (ii) Declaración distrital de interés turístico del Gran Malecón del Mar por el Concejo Distrital, (iii) Estructura de gobernanza y operación (iv) Articulación institucional.

La empresa que se cree tendrá autonomía para recaudar ingresos por aprovechamientos económicos regulados (eventos, publicidad, quioscos, alquiler de espacios) y reinvertirlos directamente en el mantenimiento (limpieza, seguridad, jardinería) sin depender del ciclo anual del presupuesto distrital exclusivamente, aun cuando podrá participar de transferencias, cesiones y de ingresos por contratos, así como de recursos para ejecución de convenios. Además, la estructuración de una entidad descentralizada especializada no solo asegura la preservación del carácter público del malecón, sino que permite una operación continua, transparente y orientada a resultados, reduciendo la dependencia de los ciclos presupuestales y fortaleciendo la capacidad de gestión a largo plazo.

Seguidamente, el Distrito de Cartagena mediante la Secretaría de Turismo promoverá ante el Concejo Distrital la declaratoria como Bien de Interés Turístico del Gran Malecón del Mar de Cartagena – Atractivo Turístico, en cumplimiento del Decreto 190 de 2022 y del Ley 1617 de 2013. Sobre el particular, el artículo 85 de la Ley 1617 de 2013, regula que *“La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad, evento o acontecimiento como recurso turístico en alguna de las modalidades previstas en esta Ley, es prerrogativa de las autoridades distritales y serán declarados como tales mediante acuerdos del concejo distrital expedido a iniciativa del alcalde distrital. A los concejos distritales corresponde determinar las condiciones, requisitos y procedimientos a los que se sujetará tal declaratoria, así como el manejo que debe darse a las áreas del territorio distrital, bienes, eventos, acontecimientos objeto de tal declaratoria.”* Particularmente, la Secretaría de Turismo previo a la radicación del Proyecto de Acuerdo por el cual se declare el Gran Malecón del Mar como atractivo turístico ante el Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias, deberá obtener conceptos técnicos de la DIMAR, la autoridad ambiental, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Decreto 190 de 2022), entre otras.

Bajo esta línea la creación de la **EMPRESA GRAN MALECON DEL MAR** se convierte en el inicio de la gestión administrativa que derivará en que el Gran Malecón del Mar de Cartagena sea un Bien de Interés Turístico.

El Malecón tendrá un estatus legal que permitirá su administración especializada sin perder su carácter público, y Cartagena avanzaría hacia un modelo de gobernanza moderno, alineado con las mejores prácticas internacionales y preparado para asegurar que el Malecón del Mar se consolide como un referente urbano, turístico y comunitario para las próximas décadas.

4.5 ¿Por qué una Empresa Industrial y Comercial del Estado?

De acuerdo a lo contenido en el estudio demostrativo, las **Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE)** son entidades públicas creadas mediante ley o acuerdo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto consiste en la realización de actividades de carácter industrial o comercial.

El patrimonio de la entidad propuesta estará conformado exclusivamente por capital público, lo cual asegura que el control estratégico permanezca íntegramente en cabeza del Distrito.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Este tipo de entidad es especialmente útil cuando se requiere un régimen contractual ágil y flexible, pero se desea mantener un control público total sobre las decisiones, los activos y las utilidades. Para el caso del Gran Malecón del Mar, una EICE permitiría ejecutar directamente los contratos de mantenimiento, limpieza, jardinería, iluminación, eventos y aprovechamientos temporales, sin depender del ciclo presupuestal anual del Distrito, y reinvertiendo sus excedentes en el mismo sistema de espacio público.

En suma, la descentralización por servicios es el instrumento jurídico más eficaz para dotar al Distrito de Cartagena de una estructura institucional moderna, técnica y estable, capaz de sostener en el tiempo la operación del Gran Malecón del Mar, asegurando el equilibrio entre el interés público, la eficiencia operativa y la sostenibilidad financiera.

4.6 Conclusiones – Resumen Ejecutivo

El proyecto más emblemático que se desarrolla actualmente en Cartagena, es el Gran Malecón del Mar, el cual busca posicionar la ciudad como referente internacional en turismo, sostenibilidad y desarrollo económico. **Así, este proyecto se fundamenta en tres pilares, a saber: buen diseño, obra bien ejecutada y un modelo de operación y mantenimiento adecuado.** En este marco, se desarrolló la asesoría técnica para el diseño de un esquema de gestión y financiación para el Malecón del Mar que asegure la adecuada operación de este espacio, garantizando su sostenibilidad.

En el marco de esta, se realizó un proceso de consulta ciudadana mediante encuestas y grupos focales que arrojó hallazgos para el diseño operativo, por ejemplo, el 95.5% de personas con vehículos manifestó disposición a pagar por parqueadero, evidenciando aceptación de esquemas de cobro razonables; y el 92.6% de los encuestados espera encontrar comida tradicional, reafirmando la importancia de preservar la identidad gastronómica cartagenera. En cuanto a servicios básicos, el 43% mostró disposición a pagar por el uso de baños bien mantenidos, lo que aunque deja una puerta no tan marcada al cobro si envía un mensaje claro de la importancia de mantener muy bien estos espacios.

Más aún, los grupos focales revelaron que los ciudadanos desean un malecón accesible tanto física como económicamente, con oferta diversificada para todos los estratos socioeconómicos, y demandan presencia constante de cultura cartagenera (mediante murales, artesanías y expresiones locales), además de un espacio seguro con presencia policial visible e iluminación adecuada.

Luego, se realizó un análisis normativo evaluando alternativas jurídicas para la gestión del espacio, se compararon cuatro opciones: Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE), Sociedad de Economía Mixta (SEM), gestión directa por la Alcaldía, y esquemas de concesión o Alianza Público-Privada (APP). Así, la alternativa más recomendada para el caso fue la creación de una EICE, por ofrecer un régimen privado flexible, reinversión del 100% de excedentes en el mismo proyecto, viabilidad dada la magnitud de la inversión, y posibilidad de ampliación progresiva de espacios a mantener.

En consecuencia, se plantea un modelo operativo que contempla una Junta Directiva integrada por miembros del gabinete Distrital, y una estructura operativa que incluye un Gerente General, Asesor Jurídico externo, Gerente de Proyectos (para integración posterior en caso de manejar nuevos escenarios), Subdirector de Mantenimiento (con equipo de infraestructura eléctrica/hidrosanitaria y guardas), Subdirector Administrativo y Financiero (contador, abogado de contratación, recepcionista), y Subdirector Comercial y de Operaciones (líder de operaciones, profesionales de comunicaciones, guías turísticos).



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Adicionalmente, y atendiendo la solicitud de plantear propuestas encaminadas a asegurar un funcionamiento óptimo del Malecón, se definió un mix comercial diversificado que incluye el aprovechamiento económico de espacios comerciales, parqueaderos, juegos mecánicos, gerencia de operación y mantenimiento de espacios públicos, y activations culturales, eventos y publicidad. Las recomendaciones operativas establecen, además, un plan de nómina según temporadas turísticas, con ajustes estacionales para optimizar recursos, una segmentación por zonas con horarios diferenciados y una estrategia de seguridad. Así, se enfatiza la importancia de activations constantes de espacio público mediante actividades culturales, espacios verdes, arte público y mercados locales.

Con la operación de la **Empresa propuesta** se definen las actividades, capacidades institucionales y equipos necesarios para garantizar un funcionamiento continuo del Gran Malecón del Mar, así la gestión operativa se concibe como un proceso dinámico que articula mantenimiento, programación de actividades, coordinación del aprovechamiento del espacio público, control del espacio público y la protección de derechos humanos y enfoque diferencial.

Por otro lado, el modelo financiero proyecta sostenibilidad gradual con EBITDA positivo a partir del año 2031, los ingresos proyectados para 2027 alcanzan \$3.12 mil millones, escalando hasta \$18.47 mil millones en 2035. Siendo las fuentes de financiación principales el aprovechamiento económico de los espacios, parqueaderos, juegos mecánicos y activations. Del mismo modo, los costos incluyen personal (\$4.56 mil millones en 2027), mantenimiento (\$1.59 mil millones), servicios públicos (\$1.09 mil millones) y gastos operativos (\$694 millones).

Así, con una estructura organizacional clara, un mix comercial diversificado y un compromiso con la identidad cultural cartagenera, este proyecto está llamado a generar impactos positivos duraderos, a incrementar los ingresos municipales, dinamizar la economía, fortalecer el turismo y, fundamentalmente, recuperar un espacio de clase mundial para el disfrute de cartageneros y visitantes, consolidando a Cartagena como destino sostenible de talla internacional.

4.7. Características de la Empresa

Atendiendo a lo establecido con el estudio demostrativo, la entidad tendrá las siguientes características:

Ítem	Descripción
Denominación:	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR
Naturaleza jurídica y características	Empresa Industrial y Comercial del Estado , dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente. La empresa será una entidad descentralizada por servicios del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, vinculada a la Secretaría de Turismo.
Fundamento Legal	Artículos 38, 50, 68, 69, 85 y s.s. de la Ley 489 de 1998.
Domicilio	Cartagena de Indias
Objeto Social	El objeto social de la empresa será la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del Gran Malecón del Mar.
Duración	Indefinida.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Órganos de dirección, administración y representación	Dirección y Administración: Junta Directiva y un Gerente General, quien será su representante legal.
Participación y Aportes	Distrito: 100% Aportes iniciales: Dos mil millones de pesos (\$ 2.000.000.000 COP).
Régimen Jurídico	Régimen Jurídico: El régimen jurídico y contractual será el determinado por los artículos 85 y 93 de la Ley 489 de 1998, y en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, respectivamente, y demás normas que las modifiquen, adicionen, o complementen. Régimen Laboral: Determinado en el artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968.
Control	Control fiscal del Estado, ejercido en forma posterior y selectiva por intermedio de las respectivas contralorías.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

4.8. APORTES Y ASIGNACIONES

Los aportes de la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR** serán 100% del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Para efectos del aporte inicial de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la **Empresa**, el presente proyecto de acuerdo contempla la transferencia por parte del Distrito de hasta **dos mil millones de pesos (\$ 2.000.000.000 COP)**.

Además, a partir de la vigencia 2027 el Distrito le asignará a la **Empresa** anualmente el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado – IPU, circunstancia que implicará la reducción de los recursos asignados a CORVIVIENDA y la modificación del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025.

En consecuencia, se hace necesario modificar el artículo 2º del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025, determinando que el quince por ciento (15%) del valor estimado en el presupuesto de rentas de los recursos por concepto del impuesto predial unificado IPU, serán de destinación específica del Distrito y se distribuirán así:

Porcentaje	Entidad
Trece por ciento 13%	CORVIVIENDA
Uno por ciento 1%	INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL Y DEL CARIBE IDACCC
Uno por ciento 1%	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR

Adicionalmente se propone que la **Empresa** realice el cobro y recaudo del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto Gran Malecón del Mar, conforme a lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, y demás normas que rijan la materia. En estos términos la Empresa obtendrá los recursos de estas fuentes y del giro ordinario de sus negocios.

5. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.

El principio de Unidad de Materia encuentra su fundamento en el artículo 158 de la Constitución Política, que establece:

“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

Este principio constitucional es reiterado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, la cual busca modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios:

“Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la Corporación”.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Este precepto constitucional y legal es igualmente retomado en el artículo 110 del Acuerdo No. 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias:

"Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" (...)

Efectuado el estudio del Proyecto de Acuerdo mediante el cual se propone la creación de la Empresa Gran Malecón del Mar, se verificó que cumple con el principio de unidad de materia, en la medida en que su contenido se encuentra orientado a regular la creación, organización, funcionamiento, financiación y puesta en marcha de la nueva Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Las disposiciones contenidas en el articulado guardan relación directa con dicho propósito y desarrollan aspectos necesarios para su conformación, tales como su naturaleza jurídica, objeto, patrimonio, órganos de dirección y administración, fuentes de financiación y demás reglas requeridas para su funcionamiento.

De igual manera, la modificación prevista al Acuerdo Distrital 181 de 2025 mantiene conexidad con el objeto principal de la iniciativa, toda vez que tiene como finalidad establecer una de las fuentes de financiación de la nueva Empresa mediante la asignación de recursos provenientes del Impuesto Predial Unificado.

En consecuencia, no se evidencian disposiciones ajenas o extrañas a la finalidad central del proyecto, por lo que se considera satisfecho el principio de unidad de materia.

6. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCEJALES Y DEPENDENCIAS DEL DISTRITO.

Con el propósito de garantizar el ejercicio oportuno del derecho que tienen los ciudadanos y las organizaciones para presentar observaciones, comentarios u opiniones sobre los proyectos de acuerdo en estudio ante las comisiones del Concejo, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 117 a 122 del Acuerdo 014 de 2018, Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el día 19 de agosto de 2026 se llevó a cabo la correspondiente audiencia pública.

La audiencia contó con la participación de representantes de la Administración Distrital y de la ciudadanía, quienes expusieron sus apreciaciones, inquietudes y sugerencias frente al contenido y alcance de la iniciativa, permitiendo ampliar la discusión sobre los aspectos jurídicos, administrativos, financieros y de conveniencia relacionados con la creación de la Empresa Gran Malecón del Mar.

Dentro de las intervenciones realizadas, se resalta la participación del concejal Armando Córdoba, quien manifestó diversas apreciaciones frente al proyecto y solicitó aclaraciones respecto de varios de sus componentes. Estas inquietudes fueron puestas en conocimiento de los representantes de la Administración Distrital en el desarrollo de la audiencia y, posteriormente, remitidas a la Secretaría de Turismo y a la Oficina Asesora Jurídica del Distrito, mediante Oficio SG-0187 del 20 de agosto de 2026, para su conocimiento y trámite pertinente.

Por su parte, el concejal Carlos Barrios, coordinador de ponentes del proyecto, destacó la importancia de contar con una estructura institucional especializada para la administración, operación y mantenimiento del Gran Malecón del Mar, así como los beneficios que, a su juicio, podría representar para la ciudad la creación de esta



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Empresa, particularmente en materia de sostenibilidad, aprovechamiento económico, fortalecimiento de la oferta turística y adecuada gestión de esta infraestructura estratégica.

Para consultar el registro completo de las intervenciones realizadas durante la audiencia pública, puede acceder al siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=wsR7zkGliPM>

7. CONCEPTO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL CONCEJO DISTRITAL

Mediante correo electrónico de fecha 18 de agosto de 2026, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena de Indias la emisión de concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo objeto de estudio.

8. IMPACTO FISCAL.

El artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

"Artículo 7.- Análisis del impacto fiscal de las normas: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En ese sentido, se debe anotar que la Secretaría de Hacienda Distrital, luego de revisar la iniciativa, emitió concepto de impacto fiscal viable mediante Oficio AMC-OFI-0118389-2026 del 12 de agosto de 2026, documento que se anexa a la presente ponencia y hace parte integral de la misma.

Para emitir dicho concepto, la Secretaría de Hacienda verificó, entre otros aspectos, la existencia de apropiación disponible en el presupuesto de la vigencia fiscal 2026 para financiar el aporte inicial a la Empresa hasta por la suma de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000), así como la proyección de los recursos correspondientes al uno por ciento (1 %) del Impuesto Predial Unificado, cuya transferencia a la nueva Empresa se prevé a partir de la vigencia 2027. Igualmente, analizó la redistribución propuesta de estos recursos dentro del horizonte previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035.

Con fundamento en dicho análisis, la Secretaría de Hacienda concluyó que la iniciativa no requiere rentas sustitutas ni otorga beneficios tributarios, y que las obligaciones y fuentes de financiación contempladas resultan compatibles con las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, razón por la cual emitió concepto de impacto fiscal viable.

Para efectos de dejar incorporadas en la presente ponencia las consideraciones financieras expuestas por la Administración Distrital, a continuación se transcribe el contenido del Oficio AMC-OFI-0118389-2026, mediante el cual la Secretaría de Hacienda Distrital rindió concepto de impacto fiscal sobre el presente Proyecto de Acuerdo:



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

1 de 5



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Cartagena de Indias D. T y C., miércoles, 12 de agosto de 2026

Oficio AMC-OFI-0118389-2026

Doctor
MILTON JOSE PEREIRA BLANCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica
ALCALDIA MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS
cento plaza de la aduana
Ciudad

Asunto: IMPACTO FISCAL AL PROYECTO DE ACUERDO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordial saludo,

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo" es competencia de la Secretaría de Hacienda Distrital, emitir concepto de impacto fiscal sobre el Proyecto de Acuerdo citado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó un análisis del proyecto para la creación de la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, y encontramos que:

I. Consideraciones generales del proyecto:

1. La naturaleza jurídica corresponderá a una Empresa Industrial y Comercial del Estado de que trata la Ley 489 de 1998, la cual realizará la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del Gran Malecón del Mar.
2. La empresa tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y pertenecerá al sector descentralizado por servicios del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, vinculada a la Secretaría de Turismo, o la dependencia que haga sus veces.
3. El Artículo 9º. del Proyecto de Acuerdo, señala lo siguiente:

sobre los Aportes y participación, que *"El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias realizará el aporte de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la Empresa hasta por la suma de **dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000 COP)**".*

(...) el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias contará con participación del cien por ciento (100%) en la conformación de la Empresa.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Igualmente, se señala en los Parágrafos del mismo artículo que:

“Parágrafos 1° “A partir de la vigencia 2027, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias transferirá a la **Empresa** el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos de inversión o gastos de su objeto social, según lo determinado en el artículo 10° de este acuerdo”.

Parágrafo 2°. Facúltase al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias para la realización de los gastos, inversiones y/o constitución del aporte a la nueva **Empresa** que se requieran de conformidad con las normas presupuestales”.

Parágrafo 3°. El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias podrá efectuar los traslados y hacer las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento del presente acuerdo

II. **Análisis financiero de la iniciativa:**

1. De acuerdo a lo propuesto en la iniciativa, la Secretaria de Hacienda revisó las apropiaciones de gastos en el presupuesto de la vigencia fiscal 2026 y constató que existe apropiación disponible para financiar los aportes de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la **Empresa** hasta por la suma de **dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000 COP)**. **Para lo cual podrá** efectuar los traslados y modificaciones a las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo propuesto en el proyecto de Acuerdo
2. Referente a lo establecido en el Artículo 9 **“Parágrafos 1°, correspondiente a la transferencia a la Empresa del uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos de inversión o gastos de su objeto social y a lo estipulado en el Artículo 10, sobre la modificación del artículo 2 del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025,** esta dependencia verificó la estimación de ingresos del IPU consignados en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, el cual se encuentra detallado así:

ESCENARIO ACTUAL SEGÚN MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2026-2035 - CIFRAS EN PESOS				
VIGENCIA	IPU	Vigencia Actual IPU	14% CORVIVIENDA	1% IDACCC
2026	473.311.875.377,00	404.670.446.877	56.653.862.563	4.046.704.469
2027	501.710.587.899,62	428.950.673.690	60.053.094.317	4.289.506.737
2028	529.304.670.234,10	452.542.960.743	63.356.014.504	4.525.429.607
2029	555.769.903.745,80	475.170.108.780	66.523.815.229	4.751.701.088
2030	580.779.549.414,37	496.552.763.675	69.517.386.914	4.965.527.637
2031	604.010.731.390,94	516.414.874.222	72.298.082.391	5.164.148.742
2032	622.131.053.332,67	531.907.320.448	74.467.024.863	5.319.073.204
2033	640.794.984.932,65	547.864.540.062	76.701.035.609	5.478.645.401
2034	660.018.834.480,63	564.300.476.264	79.002.066.677	5.643.004.763
2035	679.819.399.515,05	581.229.490.552	81.372.128.677	5.812.294.906



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

3. Como el citado proyecto contempla en el Artículo 10 que "**Distribución.** El quince por ciento (15%) del valor estimado en el presupuesto de rentas de los recursos por concepto del impuesto predial unificado IPU de vigencia actual, se establecerán como destinación específica del Distrito y se distribuirán así:

Porcentaje	Entidad
Trece por ciento 13%	CORVIVIENDA
Uno por ciento 1%	INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL Y DEL CARIBE IDACCC
Uno por ciento 1%	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR

Los recursos de que trata el presente Acuerdo se destinarán para gastos de funcionamiento e inversión, para la sostenibilidad y para el fortalecimiento de los establecimientos públicos

También analizamos el comportamiento de la renta según lo proyectado en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, con la nueva distribución otorgando el 1% a la nueva empresa, las destinaciones de los recursos por concepto de IPU a partir de la vigencia 2027 quedarían así:

PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN ESCENARIO NUEVO MFMP 2026-2035 - CIFRAS EN PESOS					
VIGENCIA	IPU	Vigencia Actual IPU	13% CORVIVIENDA	1% IDACCC	1% GRAN MALECON
2026	473.311.875.377,00	404.670.446.877	56.653.862.563	4.046.704.469	-
2027	501.710.587.899,62	428.950.673.690	55.763.587.580	4.289.506.737	4.289.506.737
2028	529.304.670.234,10	452.542.960.743	58.830.584.897	4.525.429.607	4.525.429.607
2029	555.769.903.745,80	475.170.108.780	61.772.114.141	4.751.701.088	4.751.701.088
2030	580.779.549.414,37	496.552.763.675	64.551.859.278	4.965.527.637	4.965.527.637
2031	604.010.731.390,94	516.414.874.222	67.133.933.649	5.164.148.742	5.164.148.742
2032	622.131.053.332,67	531.907.320.448	69.147.951.658	5.319.073.204	5.319.073.204
2033	640.794.984.932,65	547.864.540.062	71.222.390.208	5.478.645.401	5.478.645.401
2034	660.018.834.480,63	564.300.476.264	73.359.061.914	5.643.004.763	5.643.004.763
2035	679.819.399.515,05	581.229.490.552	75.559.833.772	5.812.294.906	5.812.294.906

Del anterior escenario se evidencia que, el 1% que le correspondería a la nueva empresa se estima la suma de Cuatro mil doscientos ochenta y nueve millones quinientos seis mil setecientos treinta y siete pesos (\$4.289.506.737) y crece este valor en un horizonte de 10 años a partir de la vigencia 2027, según lo consignado en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, de acuerdo a la ley 819 de 2003. Esto indica que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias podrá transferir a la Empresa el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

de inversión o gastos de su objeto social, según lo determinado en el artículo 10° del proyecto de acuerdo y se aplicará a partir del año 2027.

4. Por otro lado, señala en el **Artículo 6°. Ingresos. que:**

Serán ingresos y recursos de la Empresa destinados a su giro ordinario, operación y cumplimiento de su objeto social, los siguientes:

- 6.1. Los ingresos provenientes de las tarifas y demás cobros que realice la Empresa por el desarrollo de su objeto, y sus rendimientos financieros.
- 6.2. Las tasas, contribuciones, privilegios, beneficios, concesiones, garantías, exenciones decretados o que se decreten a su favor.
- 6.3. Todos los bienes, derechos y transferencias que le otorguen, aporten o asignen a cualquier título.
- 6.4. Todos los demás bienes que la Empresa haya adquirido o adquiera a cualquier título.
- 6.5. El producto del rendimiento de sus bienes y de sus rentas.
- 6.6. Los demás ingresos que reciba por contratos, asesorías o actividades conexas con su objeto social.

Parágrafo. Se faculta a la **Empresa** para el cobro y recaudo del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto **Gran Malecón del Mar**, conforme a lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, y demás normas que rijan la materia.

5. Adicionalmente, y atendiendo la solicitud de plantear propuestas encaminadas a asegurar un funcionamiento óptimo del Malecón, se definió un mix comercial diversificado que propone que la **Empresa** realice el cobro y recaudo del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto Gran Malecón del Mar, conforme a lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, y demás normas que rijan la materia. En estos términos la Empresa obtendrá los recursos de estas fuentes y del giro ordinario de sus negocios.

III. Conclusiones

Con la operación de la **Empresa propuesta** se definen las actividades, capacidades institucionales y equipos necesarios para garantizar un funcionamiento continuo del Gran Malecón del Mar, así la gestión operativa se concibe como un proceso dinámico que articula mantenimiento, programación de actividades, coordinación del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto Gran Malecón del Mar.

El modelo financiero proyecta sostenibilidad gradual con EBITDA positivo a partir del año 2031, los ingresos proyectados para 2027 alcanzan \$3.12 mil millones, escalando hasta \$18.47 mil millones en 2035. Siendo las fuentes de financiación principales el aprovechamiento económico de los espacios, parqueaderos, juegos mecánicos y activaciones. Del mismo modo, los costos incluyen personal (\$4.56 mil millones en 2027), mantenimiento (\$1.59 mil millones), servicios públicos (\$1.09 mil millones) y gastos



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

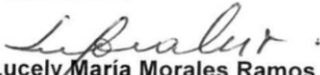
operativos (\$694 millones).

Se evidencia que el proyecto de Acuerdo citado, no requiere rentas sustitutas, así como tampoco otorga beneficios tributarios, y que para la ordenación de los gastos que considera contará con los aportes del 1% del Impuesto Predial Unificado – IPU, así como del recaudo por aprovechamientos económicos regulados (eventos, publicidad, quioscos, alquiler de espacios), los cuales plantea reinvertirlos directamente en el mantenimiento (limpieza, seguridad, jardinería) sin depender del ciclo anual del presupuesto distrital exclusivamente, aun cuando podrá participar de transferencias, cesiones y de ingresos por contratos, así como de recursos para ejecución de convenios.

En concordancia, el proyecto de acuerdo ***“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*** no afecta las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, del Distrito de Cartagena y en consecuencia, se emite concepto de impacto fiscal viable para el citado proyecto de acuerdo.

Finalmente, reiteramos nuestra disposición de atender todas las solicitudes en el marco de nuestras funciones legales.

Atentamente,


Lucely María Morales Ramos
Directora Financiera de Presupuesto Distrital

RESPONSIBLE	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Proyectó	Rosyany Rodríguez Acosta	Profesional especializado DFP S/H	
Revisó	Jaqueline Lara Fortich	Profesional Universitario DFP S/H	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del remitente.			



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

9. CONCLUSIONES EN PRIMER DEBATE

Efectuado el estudio del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, y con fundamento en las consideraciones expuestas durante su trámite, se presentó PONENCIA POSITIVA CONDICIONADA PARA PRIMER DEBATE, sujeta al análisis y valoración de las respuestas que fueran remitidas por la Administración Distrital frente a los requerimientos, observaciones y sugerencias formulados durante el estudio de la iniciativa.

En ese sentido, las Comisiones Segunda y Tercera Permanentes adelantaron el estudio correspondiente, dejando planteadas las observaciones y solicitudes de aclaración consideradas pertinentes, con el propósito de contar con elementos de juicio para la discusión y decisión del proyecto.

10. ESTUDIO EN COMISIÓN

En el marco del estudio del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026, las Comisiones Segunda y Tercera del Concejo Distrital de Cartagena de Indias se reunieron el día 27 de agosto de 2026, a las 10:00 a. m., en las instalaciones de la Corporación, con el propósito de continuar con el estudio de la iniciativa y someter a consideración la ponencia para primer debate.

Durante la sesión, la Secretaría General dio lectura integral a la ponencia presentada por los concejales ponentes Carlos Barrios Gómez, en calidad de coordinador, Lewis Montero Polo, Johan Correa Gil y William Pérez Montes. Finalizada su lectura, la misma fue sometida a discusión y votación, siendo aprobada favorablemente por la totalidad de los concejales presentes de las Comisiones Segunda y Tercera, en los mismos términos en que fue presentada por los ponentes.

De esta manera, las Comisiones acogieron el sentido favorable condicionado propuesto por los ponentes respecto de la iniciativa, quedando su estudio y la continuación del trámite sujetos a la valoración de las respuestas, aclaraciones y precisiones que fueran presentadas por la Administración Distrital frente a las observaciones y requerimientos formulados durante el análisis del proyecto.

Posteriormente, en el punto de Propositiones y Varios, los miembros de las Comisiones formularon diversas observaciones y solicitudes de aclaración relacionadas con la integración de la Junta Directiva; la sostenibilidad financiera de la Empresa; la asignación del uno por ciento (1 %) del Impuesto Predial Unificado y el efecto de la reducción de la participación de CORVIVIENDA; la necesidad de definir qué ocurrirá con dicha asignación a partir de 2031, teniendo en cuenta que el modelo financiero proyecta EBITDA positivo desde esa vigencia; las competencias de la Empresa frente al aprovechamiento económico del espacio público; el alcance de las facultades otorgadas al Alcalde Mayor; la técnica normativa del artículo 10; y la delimitación de los bienes y competencias de las distintas autoridades que intervienen en el Gran Malecón del Mar.

En atención a dichas observaciones, se solicitó dar traslado a la Administración Distrital para su conocimiento, análisis y pronunciamiento, con el propósito de que las aclaraciones y precisiones correspondientes fueran tenidas en cuenta durante la continuación del trámite de la iniciativa. Agotado el orden del día, la sesión finalizó a las 11:00 a. m., y el acta correspondiente fue suscrita por los Honorables Concejales miembros de las Comisiones Segunda y Tercera que participaron en la sesión.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

11. OFICIO REMITIDO A LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL

Con ocasión de las apreciaciones formuladas por los Honorables Concejales miembros de las Comisiones Segunda y Tercera durante el estudio en comisión del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026, mediante Oficio SG 0196/26, de fecha 27 de agosto de 2026, la Secretaría General del Concejo Distrital dio traslado de las mismas a la Oficina Asesora Jurídica y a la Secretaría de Turismo de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, con el propósito de que fueran analizadas por la Administración Distrital y se emitiera el pronunciamiento correspondiente.

Teniendo en cuenta el trámite en curso de la iniciativa, se solicitó a la Administración Distrital remitir su pronunciamiento a la mayor brevedad posible, a efectos de que pudiera ser puesto en conocimiento y valorado por los Honorables Concejales durante la continuación del estudio y discusión del proyecto.

12. RESPUESTAS DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS SOLICITUDES PRESENTADAS

En atención a las observaciones y solicitudes de aclaración formuladas durante el trámite del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026, tanto por el Honorable Concejal Armando Córdoba Julio en el marco de la audiencia pública realizada el 19 de agosto de 2026, las cuales fueron trasladadas a la Administración Distrital mediante Oficio SG 0187/26, como por los Honorables Concejales miembros de las Comisiones Segunda y Tercera durante la sesión de estudio en comisión celebrada el 27 de agosto de 2026, trasladadas mediante Oficio SG 0196/26, la Administración Distrital procedió a emitir los pronunciamientos correspondientes.

En desarrollo de lo anterior, mediante Oficio AMC-OFI-0125623-2026, de fecha 31 de agosto de 2026, la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, con revisión de la Secretaría de Turismo, dio respuesta a las observaciones contenidas en los citados oficios, abordando aspectos relacionados con la financiación de la Empresa, la asignación del uno por ciento (1 %) del Impuesto Predial Unificado, el impacto sobre CORVIVIENDA, el régimen jurídico y contractual de la EICE, las competencias de las autoridades que intervienen en el Gran Malecón del Mar, las facultades del Alcalde Mayor, la integración de la Junta Directiva y los bienes que serían objeto de administración por parte de la nueva entidad.

Igualmente, mediante Oficio AMC-OFI-0125538-2026, de fecha 31 de agosto de 2026, el Alcalde Mayor presentó modificaciones al articulado del Proyecto de Acuerdo, particularmente en relación con la integración de la Junta Directiva prevista en el artículo 8º y la redacción del artículo 10º, como resultado de las observaciones formuladas durante el estudio de la iniciativa.

Para efectos de dejar constancia integral de los pronunciamientos efectuados por la Administración Distrital y de las modificaciones propuestas al articulado, a continuación se transcribe el contenido de los referidos oficios.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Cartagena de Indias D. T y C., lunes, 31 de agosto de 2026

Oficio AMC-OFI-0125623-2026

Doctor
HERNANDO PIÑA ELLES
PRESIDENTE
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Asunto: Respuesta oficio **SG 0187/26** y **SG 0196/26**

Referencia: Proyecto de Acuerdo **PA-118-2026**

Cordial saludo,

Desde la **Oficina Asesora Jurídica** de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, en atención a las observaciones determinadas por el Honorable Concejal **Armando Córdoba** en la audiencia pública realizada el día miércoles 19 de agosto de 2026, y de acuerdo con los **Oficios SG 0187/26** y **SG 0196/26**, se procede a exponer lo siguiente:

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO GRAN MALECON DEL MAR

Tal como fue determinado en la exposición de motivos, el proyecto más emblemático que se desarrolla actualmente en Cartagena, es el Gran Malecón del Mar, el cual busca posicionar la ciudad como referente internacional en turismo, sostenibilidad y desarrollo económico. **Este proyecto se fundamenta en tres pilares, a saber: buen diseño, obra bien ejecutada y un modelo de operación y mantenimiento adecuado.**

En este marco, se desarrolló la asesoría técnica para el diseño de un esquema de gestión y financiación para el proyecto Gran Malecón del Mar que asegure la adecuada operación de este espacio, garantizando su sostenibilidad a partir de su gerenciamiento mediante una empresa industrial y comercial del estado – **EICE - Empresa Gran Malecón del Mar**.

Adicionalmente, se realizó un proceso de consulta ciudadana mediante encuestas y grupos focales que arrojó hallazgos para el diseño operativo, por ejemplo, el 95.5% de personas con vehículos manifestó disposición a pagar por parqueadero, evidenciando aceptación de esquemas de cobro razonables; y el 92.6% de los encuestados espera encontrar comida tradicional, reafirmando la importancia de preservar la identidad gastronómica cartagenera. En cuanto a servicios básicos, el 43% mostró disposición a pagar por el uso de baños bien mantenidos, lo que aunque deja una puerta no tan marcada al cobro si envía un mensaje claro de la importancia de mantener muy bien estos espacios.

Más aún, los grupos focales revelaron que los ciudadanos desean un malecón accesible tanto física como económicamente, con oferta diversificada para todos los estratos socioeconómicos, y demandan presencia constante de cultura cartagenera (mediante murales, artesanías y expresiones locales), además de un espacio seguro con presencia policial visible e iluminación adecuada.

Atendiendo la solicitud de plantear propuestas encaminadas a asegurar un funcionamiento óptimo del Malecón, se definió un mix comercial diversificado que incluye el aprovechamiento económico de espacios comerciales, parqueaderos, juegos mecánicos, gerencia de operación y mantenimiento de espacios públicos, y activations culturales, eventos y publicidad. Las recomendaciones operativas



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

establecen, además, un plan de nómina según temporadas turísticas, con ajustes estacionales para optimizar recursos, una segmentación por zonas con horarios diferenciados y una estrategia de seguridad. Así, se enfatiza la importancia de activaciones constantes de espacio público mediante actividades culturales, espacios verdes, arte público y mercados locales.

Con la operación de la **Empresa Gran Malecón del Mar** se definen las actividades, capacidades institucionales y equipos necesarios para garantizar un funcionamiento continuo del proyecto Gran Malecón del Mar, así la gestión operativa se concibe como un proceso dinámico que articula mantenimiento, programación de actividades, coordinación del aprovechamiento del espacio público, control del espacio público y la protección de derechos humanos y enfoque diferencial.

Así, con una estructura organizacional clara, un mix comercial diversificado y un compromiso con la identidad cultural cartagenera, este proyecto está llamado a generar impactos positivos duraderos, a incrementar los ingresos, dinamizar la economía, fortalecer el turismo y, fundamentalmente, recuperar un espacio de clase mundial para el disfrute de cartageneros y visitantes, consolidando a Cartagena como destino sostenible de talla internacional.

II. INCLUSIÓN Y ACCESO AL GRAN MALECON DEL MAR

En los términos planteados en la exposición de motivos, el proyecto del Gran Malecón del Mar de Cartagena responde de manera directa y estratégica a una serie de necesidades fundamentales identificadas en el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 2024-2027 “Cartagena Ciudad de Derechos”, tales como (I) Déficit de Espacio Público. (II) Fortalecimiento del sector turismo. (III) Dinamización de la economía. (IV) Sostenibilidad ambiental.

Referente al punto (II) antes descrito, se reitera que una de las problemáticas más apremiantes para Cartagena ha sido el déficit de espacio público efectivo por habitante. Según diagnósticos previos, la ciudad contaba con apenas alrededor de 6,16 m² de zonas verdes por persona, cifra que la ubica por debajo de los estándares internacionales recomendados y que repercute directamente en la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. El Plan de Desarrollo Distrital fijó como meta aumentar este indicador a 10 m² por habitante, y el Gran Malecón del Mar se concibe precisamente como una obra que permite contribuir a alcanzar este objetivo.

El proyecto contempla la adecuación de más de 100.000 metros cuadrados de espacio público lineal sobre la franja costera, incrementando el área disponible para el esparcimiento y la recreación. La primera fase incluye la construcción de senderos peatonales y ciclorrutas, facilitando la movilidad sostenible y el acceso equitativo al espacio público.

Tal como fue descrito en el estudio demostrativo y en la exposición de motivos, el componente económico y social es otra de las necesidades centrales abordadas por el proyecto. Cartagena enfrenta retos en materia de empleo, especialmente en sectores informales vinculados al turismo y al comercio en playa. El Malecón del Mar es un proyecto que responde como motor de dinamización económica, promoviendo la creación de empleo formal y el desarrollo de nuevos negocios. Los primeros análisis propios de la Alcaldía proyectan la generación de más de 600 empleos directos para “actores de playa” como vendedores y operadores turísticos, facilitando la formalización de quienes actualmente laboran en la informalidad. Asimismo, el diseño del Malecón incluye la habilitación de más de 3.400 m² en quioscos y locales comerciales para que empresarios, comerciantes y emprendedores locales puedan ofrecer productos tales como comidas típicas, artesanías o servicios de alquiler de bicicletas, incentivando así el emprendimiento y la economía.

El Gran Malecón del Mar garantiza el carácter público, el libre tránsito y el acceso general a la



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

ciudadanía al proyecto. Si bien los bienes y servicios ofertados tendrán un costo, esto no representará un obstáculo para el acceso al espacio público.

Adicionalmente, se espera que los locales participen en la comercialización de productos en los quioscos y espacios comerciales habilitados, y en la generación de ingresos que le son propios.

Conforme a lo expuesto, el proyecto Gran Malecón del Mar será un atractivo turístico que refleje la identidad cartagenera y su administración a cargo de la EICE propuesta promoverá la participación de la población local en la oferta y en su consumo.

III. FINANCIACION – EICE GRAN MALECÓN DEL MAR

Los estudios realizados, determinaron un monto de capitalización de la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR** estimado de \$ 7.114.678.734 COP, cifra calculada para cubrir las pérdidas operativas proyectadas durante los primeros cuatro años de funcionamiento del Malecón, período en el cual se espera que los ingresos aún no alcancen el punto de equilibrio necesario para sostener la totalidad de los gastos operativos, de mantenimiento, y administrativos del complejo.

Asimismo, en el modelo financiero adjunto al proyecto de acuerdo, se precisó que la entidad propuesta necesitará de una capitalización y financiación inicial que le permita afrontar los desafíos propios del arranque operativo y el período de maduración del proyecto Gran Malecón del Mar.

Por otro lado, el modelo financiero proyecta sostenibilidad gradual con EBITDA positivo a partir del año 2031, los ingresos proyectados para 2027 alcanzan \$3.12 mil millones, escalando hasta \$18.47 mil millones en 2035. Siendo las fuentes de financiación principales el aprovechamiento económico de los espacios, parqueaderos, juegos mecánicos y activaciones. Del mismo modo, los costos incluyen personal (\$4.56 mil millones en 2027), mantenimiento (\$1.59 mil millones), servicios públicos (\$1.09 mil millones) y gastos operativos (\$694 millones).

Para tales efectos, desde la administración distrital se propuso que la empresa se financiará inicialmente así:

1. Aporte inicial de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, por parte del Distrito de \$ 2.000.000.000.
2. A partir de la vigencia 2027 el Distrito le asignará a la Empresa anualmente el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado – IPU (Aproximadamente \$ 4.289.506.737)
3. La **Empresa** realizará el cobro y recaudo del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto Gran Malecón del Mar, conforme a lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, y demás normas que rijan la materia.

En definitiva, el modelo estima un EBITDA negativo en los primeros 4 años del proyecto, lo cual justifica la necesidad de capitalización de la empresa operadora por parte de la administración y asignación de otras fuentes de ingresos. Se estima que a partir del año 5 el EBITDA sea positivo.

En estos términos la Empresa obtendrá los recursos de las fuentes antes citadas y del giro ordinario de sus negocios a efectos de alcanzar su equilibrio financiero a partir de la vigencia 2031.

Se aclara que el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado – IPU destinado a la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR** no quedará condicionado al comportamiento y nivel de sostenibilidad financiera que alcance la Empresa.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

IV. COMPORTAMIENTO DEL IPU - 2026-2031.

Con el proyecto de acuerdo PA-118-2926 se propuso la asignación del 1% del IPU a la EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, y en consecuencia la modificación del artículo 2º del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025, determinando la nueva distribución del quince por ciento (15%) del valor estimado del impuesto predial unificado IPU, así:

Porcentaje	Entidad
Trece por ciento 13%	CORVIVIENDA
Uno por ciento 1%	INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE IDACCC
Uno por ciento 1%	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR

Esta propuesta va acorde al Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, según lo determinado en el **AMC-OFI-0118389-2026** y en el **Acta 111 del 12 de agosto de 2026** del Consejo Superior de Política Fiscal de Cartagena- CONFISCAR.

Particularmente, la Dirección Financiera de Presupuesto mediante el oficio **AMC-OFI-0118389-2026**, verificó la estimación de ingresos del IPU consignados en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, en los siguientes términos:

"II. Análisis financiero de la iniciativa:

1. De acuerdo a lo propuesto en la iniciativa, la Secretaría de Hacienda revisó las apropiaciones de gastos en el presupuesto de la vigencia fiscal 2026 y constató que existe apropiación disponible para financiar los aportes de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la Empresa hasta por la suma de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000 COP)". Para lo cual podrá efectuar los traslados y modificaciones a las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de los propuesto en el proyecto de Acuerdo.

2. Referente a lo establecido en el Artículo 9 "Parágrafos 1º, correspondiente a la transferencia a la Empresa del uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos de inversión o gastos de su objeto social y a lo estipulado en el Artículo 10, sobre la modificación del artículo 2 del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025, esta dependencia verificó la estimación de ingresos del IPU consignados en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, el cual se encuentra detallado así:



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

ESCENARIO ACTUAL SEGÚN MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2026-2035 - CIFRAS EN PESOS				
VIGENCIA	IPU	Vigencia Actual IPU	14% CORVIVIENDA	1% IDACCC
2026	473.311.875.377,00	404.670.446.877	56.653.862.563	4.046.704.469
2027	501.710.587.899,62	428.950.673.690	60.053.094.317	4.289.506.737
2028	529.304.670.234,10	452.542.960.743	63.356.014.504	4.525.429.607
2029	555.769.903.745,80	475.170.108.780	66.523.815.229	4.751.701.088
2030	580.779.549.414,37	496.552.763.675	69.517.386.914	4.965.527.637
2031	604.010.731.390,94	516.414.874.222	72.298.082.391	5.164.148.742
2032	622.131.053.332,67	531.907.320.448	74.467.024.863	5.319.073.204
2033	640.794.984.932,65	547.864.540.062	76.701.035.609	5.478.645.401
2034	660.018.834.480,63	564.300.476.264	79.002.066.677	5.643.004.763
2035	679.819.399.515,05	581.229.490.552	81.372.128.677	5.812.294.906

3. Como el citado proyecto contempla en el Artículo 10 que "Distribución. El quince por ciento (15%) del valor estimado en el presupuesto de rentas de los recursos por concepto del impuesto predial unificado IPU de vigencia actual, se establecerán como destinación específica del Distrito y se distribuirán así:

PROPUESTA DE REDISTRIBUCIÓN ESCENARIO NUEVO MFMP 2026-2035 - CIFRAS EN PESOS					
VIGENCIA	IPU	Vigencia Actual IPU	13% CORVIVIENDA	1% IDACCC	1% GRAN MALECON
2026	473.311.875.377,00	404.670.446.877	56.653.862.563	4.046.704.469	-
2027	501.710.587.899,62	428.950.673.690	55.763.587.580	4.289.506.737	4.289.506.737
2028	529.304.670.234,10	452.542.960.743	58.830.584.897	4.525.429.607	4.525.429.607
2029	555.769.903.745,80	475.170.108.780	61.772.114.141	4.751.701.088	4.751.701.088
2030	580.779.549.414,37	496.552.763.675	64.551.859.278	4.965.527.637	4.965.527.637
2031	604.010.731.390,94	516.414.874.222	67.133.933.649	5.164.148.742	5.164.148.742
2032	622.131.053.332,67	531.907.320.448	69.147.951.658	5.319.073.204	5.319.073.204
2033	640.794.984.932,65	547.864.540.062	71.222.390.208	5.478.645.401	5.478.645.401
2034	660.018.834.480,63	564.300.476.264	73.359.061.914	5.643.004.763	5.643.004.763
2035	679.819.399.515,05	581.229.490.552	75.559.833.772	5.812.294.906	5.812.294.906

Del anterior escenario se evidencia que, el 1% que le correspondería a la nueva empresa se estima la suma de Cuatro mil doscientos ochenta y nueve millones quinientos seis mil setecientos treinta y siete pesos (\$4.289.506.737) y crece este valor en un horizonte de 10 años a partir de la vigencia 2027, según lo consignado en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035, de acuerdo a la ley 819 de 2003. Esto indica que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias podrá transferir a la Empresa el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos de inversión



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

o gastos de su objeto social, según lo determinado en el artículo 10° del proyecto de acuerdo y se aplicará a partir del año 2027”.

Tal como se observa, respecto al Impuesto Predial Unificado – IPU con ocasión al aumento proyectado en su recaudo, se prevé un incremento correlativo en la asignación de recursos a CORVIVIENDA a partir de la vigencia 2028. En consecuencia, el impacto negativo del ajuste propuesto solo sería atribuible a la vigencia de 2027, y a partir de 2028 los ingresos de dicha entidad serían superiores a la vigencia actual.

Cabe destacar que no se trataría de la desfinanciación de los programas de CORVIVIENDA, sino una reasignación de su fuente a partir de nuevas iniciativas priorizadas, sin que se afecte el cumplimiento de los proyectos, metas e indicadores determinados en el Plan de Desarrollo Distrital.

V. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EICE – EMPRESA GRAN MALECON DEL MAR

La naturaleza jurídica de la **EMPRESA GRAN MALECON DEL MAR** es de una empresa industrial y comercial del estado, reglada en los términos del artículo 85 y s.s. de la Ley 489 de 1998.

Referente a su **régimen jurídico**, el artículo 85 en cita estableció que las EICE desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado.

Por su parte, referente al **régimen de contratación**, el artículo 93 dispuso inicialmente, que los actos que expidan las EICE para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Posteriormente, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, dispuso que las **Empresas Industriales y Comerciales del Estado**, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público**, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

Para estos efectos, es pertinente citar el concepto C-700 de 2024 suscrito por la Dra. Carolina Quintero Gacharna como Subdirectora de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el cual respecto al régimen de contratación de las EICE dispuso:

*“Es importante destacar, entonces, que el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, esclareció las dudas que producía el confuso artículo 93 de la Ley 489 de 1998 a propósito del régimen contractual de estas entidades. Por lo tanto, **las empresas industriales y comerciales del Estado**, las Sociedades de Economía Mixta, sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), están sometidas, por regla general, al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **excepto aquellas EICE** que:*

- i) **desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o**



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

- ii) *desarrollen actividades en mercados regulados, eventos en los cuales ellas se rigen por las disposiciones que regulen su actividad*".

En conclusión, conforme a la normatividad vigente, la **EICE – EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR** - realizará sus actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado según lo prescrito por los artículos 85 y 93 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo, con ocasión a su participación estatal superior al cincuenta por ciento (50%), estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en aquellos casos determinados en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas que las modifiquen, adicionen, o complementen. Para tales efectos, la entidad adoptará el Manual de Contratación en los términos de ley.

El concepto en cita sobre este punto aclara que *"Por ello, la regla general es que en sus actos y contratos rijan las normas de derecho privado, salvo en cuanto a sus relaciones con la Administración y en aquellos casos en los que por expresa disposición legal ejerzan alguna función administrativa, puesto que allí sí deberá dar aplicación a las reglas de derecho público pertinentes (...)".*

Referente al **régimen jurídico laboral** de las EICE, el inciso segundo del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968, consagra que las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, en los estatutos se precisará qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

VI. PRECISIONES FINALES

1. **Libre acceso al Gran Malecón del Mar:** El proyecto Gran Malecón del Mar será accesible tanto física como económicamente a la población cartagenera, con oferta diversificada para todos los estratos socioeconómicos.
2. **Operación del Gran Malecón del Mar:** El funcionamiento óptimo del Gran Malecón de Mar se definió a partir de un mix comercial diversificado que incluye el aprovechamiento económico de espacios comerciales, parqueaderos, juegos mecánicos, gerencia de operación y mantenimiento de espacios públicos, y activations culturales, eventos y publicidad.
3. **Participación local:** La población cartagenera podrá participar en la oferta y demanda de bienes y servicios determinados en el modelo de operación del Gran Malecón del Mar.
4. **Competencia de autoridades:** La **Empresa Gran Malecón del Mar – EICE** propuesta no asumirá competencias policivas, regulatorias, ambientales, marítimas o tributarias que legalmente correspondan a otras autoridades. En lo que respecta a dichas instituciones, actuará por conducto del Distrito a efectos de coordinar sus actuaciones.
5. **Licencias y autorizaciones:** Para efectos de la creación y conformación de la **Empresa Gran Malecón del Mar – EICE** la normatividad vigente determinada en la Ley 489 de 1998 no exige el trámite previo de licencias o conceptos de autoridades ambientales o marítimas. Sin embargo, en lo que la obra respecta, se informa que la misma fue tramitada con las autorizaciones y permisos requeridos en la Ley.
6. **Junta Directiva EICE:** Referente a la integración de la Junta directiva de la **Empresa Gran Malecón del Mar – EICE**, de acuerdo con lo contenido en el oficio AMC-OFI-0125538-2026, se incluirá modificación al artículo 8º, a efectos de incluir como miembros de la Junta al Jefe (a) de



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

la Oficina Asesora Jurídica, o su delegado, y al Director (a) del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe IDACCC, para una integración total de **siete (07) miembros**.

7. **Destinación de recursos de la EICE:** Sobre la estipulación contenida en el artículo 10º, de acuerdo con lo contenido en el oficio AMC-OFI-0125538-2026, se incluirá modificación al articulado a efectos de reemplazar la expresión "*los establecimientos públicos*" por "*las entidades*".
8. **Facultades del Acalde Mayor:** Respecto a las facultades del Acalde Mayor contenidas en el artículo 1º y en los párrafos 2º y 3º del artículo 9º, relacionadas con la celebración de contratos y convenios necesarios para la implementación del Acuerdo, la realización de gastos e inversiones, la constitución del aporte inicial, los traslados y las apropiaciones presupuestales, se realizarán expresamente en el marco del Proyecto de Acuerdo en cuestión y las normas presupuestales vigentes – Decreto Ley 111 de 1996 y el Acuerdo 044 de 1998.
9. **Bienes administrados por la EICE:** Tal como se dispone en el artículo 4º propuesto, la **Empresa Gran Malecón del Mar – EICE** será la responsable de la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del **Gran Malecón del Mar**, así como del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes.

Los demás bienes inherentes al proyecto consisten en espacios comerciales habilitados, parqueaderos, juegos mecánicos, quioscos, entre otros definidos en el modelo de gestión y financiero adjunto al proyecto de acuerdo.

Se aclara que las competencias sobre estos bienes administrados no interfieren con las asignadas a las autoridades marítimas, ambientales y policivas.

En los anteriores términos se responden los aspectos reseñados en el oficio **SG 0187/26**.

Atentamente,

Rafael Emiro Castillo Arroyo
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

RESPONSABLE	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Revisó	Teresa Margarita Londoño Zurek	Secretaria de Turismo	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del remitente.			



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Cartagena de Indias D. T y C., lunes, 31 de agosto de 2026
Oficio AMC-OFI-0125538-2026

Doctor
HERNANDO PIÑA ELLES
PRESIDENTE
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Asunto: **MODIFICACIÓN AL PROYECTO DE ACUERDO – PA 118-2026**

Cordial saludo,

El suscrito Alcalde Mayor, presenta una modificación al Proyecto de Acuerdo No 118-2026 - **«POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»**, a efectos que sean consideradas en segundo debate en el Honorable Concejo Distrital de Cartagena de Indias, de acuerdo con lo siguiente:

1. Se modifica el artículo 8º con el objeto de ajustar la integración de la Junta directiva de la Empresa Gran Malecón del Mar – EICE, a efectos de incluir como miembros al Jefe (a) de la Oficina Asesora Jurídica, o su delegado, y al Director (a) del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe IDACCC, para una integración total de siete (07) miembros.

En consecuencia, el artículo 8º quedará así:

“Artículo 8º. Órganos de dirección, administración y representación. La Dirección y Administración de la **Empresa** estarán a cargo de una Junta Directiva, y de un Gerente General, quien será representante legal de la Empresa, actuará como agente del Alcalde Mayor y será empleado público de libre nombramiento y remoción.

La Junta Directiva estará integrada inicialmente por **siete (07) miembros**, así:

- 8.1. El (la) Alcalde (sa) Mayor de Cartagena de Indias o su delegado, quien la presidirá;
- 8.2. El (la) Jefe (a) de la Oficina Asesora Jurídica, o su delegado;
- 8.3. El (la) Secretario (a) de Hacienda Distrital;
- 8.4. El (la) Secretario (a) de Turismo Distrital;
- 8.5. El (la) Secretario (a) del Interior y Convivencia Ciudadana;
- 8.6. El (la) Director (a) del Instituto Distrital de Deporte y Recreación - IDER.
- 8.7. El (la) Director (a) del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe IDACCC.

Parágrafo 1º. Las funciones de la Junta Directiva y del Gerente General serán las establecidas en la Ley 489 de 1998 y en los estatutos.

Parágrafo 2º. El Alcalde Mayor designará al Gerente General de la Empresa”.

2. Se modifica el artículo 10º con el objeto de remplazar la expresión “los establecimientos públicos” por “las entidades”, y adicionalmente agregar la expresión “de Cartagena” a la denominación del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe IDACCC.

En consecuencia, el artículo 8º quedará así:

“Artículo 10º. Modificación. En cumplimiento del anterior artículo modifíquese el artículo 2 del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025, el cual quedará así:



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

“Artículo 2°. Distribución. El quince por ciento (15%) del valor estimado en el presupuesto de rentas de los recursos por concepto del impuesto predial unificado IPU de vigencia actual, se establecerán como destinación específica del Distrito y se distribuirán así:

Porcentaje	Entidad
Trece por ciento 13%	CORVIVIENDA
Uno por ciento 1%	INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE IDACCC
Uno por ciento 1%	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR

Los recursos de que trata el presente Acuerdo se destinarán para gastos de funcionamiento e inversión, para la sostenibilidad y para el fortalecimiento de las entidades.

Parágrafo. La distribución de que trata el presente artículo se aplicará a partir de la vigencia 2027”.

3. Las demás disposiciones permanecen incólumes conforme a la versión inicial del articulado propuesta.

En consonancia se hace necesario remitir el articulado modificado del Proyecto de Acuerdo **PA 118-2025**.

Atentamente,

DUMEK JOSÉ TURBAY PAZ
Alcalde Mayor de Cartagena de Indias

RESPONSABLES	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Proyectó	Rafael Emiro Castillo Arroyo	Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del remitente.			



**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026**

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

13. CONCEPTO OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL CONCEJO DISTRITAL

Mediante correo electrónico de agosto de 2026, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena de Indias la emisión de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo actualmente en estudio.

En atención a dicha solicitud, la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital emitió concepto jurídico favorable respecto de la iniciativa, luego de efectuar el correspondiente análisis jurídico.

Para efectos de garantizar la debida trazabilidad documental y dejar constancia de los soportes tenidos en cuenta durante el estudio del proyecto, el concepto jurídico se adjunta como anexo al presente informe de ponencia y forma parte integral de los documentos que sustentan el análisis efectuado por los ponentes.

14. ANEXOS

- Acta CONFISCAR No. 111 de fecha agosto 12 de 2026
- Documento necesidad de aprovechamiento y administración, operación y mantenimiento del Gran Malecón del Mar.
- Documento modelo de gestion.
- Documento modelo financiero.
- Documento ruta de gobernanza.
- OFICIO AMC-OFI-0118389-2026 del 12 de agosto de 2026. Impacto fiscal.
- Documentos sugerencias y apreciaciones audiencia pública.
- Oficio SG 0187/26 del 20 de agosto de 2026, mediante el cual se dio traslado a la Administración Distrital de las observaciones formuladas por el Honorable Concejal Armando Córdoba Julio.
- Oficio SG 0196/26, de fecha 27 de agosto de 2026. Traslado de observaciones y solicitudes formuladas durante el estudio en comisión del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026.
- Oficio AMC-OFI-0125538-2026, de fecha 31 de agosto de 2026, mediante el cual el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias presenta modificaciones al Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026.
- Oficio AMC-OFI-0125623-2026, de fecha 31 de agosto de 2026, mediante el cual la administración da respuesta a los Oficios SG 0187/26 y SG 0196/26.

15. CONCLUSIONES

Surtido el estudio del Proyecto de Acuerdo No. 118 de 2026, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, revisadas las observaciones formuladas durante su trámite, las respuestas y aclaraciones remitidas por la Administración Distrital, así como las modificaciones introducidas al articulado, se considera pertinente dar continuidad al trámite de la iniciativa.

De manera específica, la Administración Distrital atendió las observaciones relacionadas con la integración de la Junta Directiva, la sostenibilidad financiera de la Empresa, la asignación de recursos del Impuesto Predial Unificado, las competencias frente al aprovechamiento económico del espacio público, el alcance de las facultades conferidas al Alcalde Mayor, la técnica normativa del artículo 10 y la delimitación de los bienes y competencias de las autoridades que intervienen en el Gran Malecón del Mar. Igualmente, fueron incorporadas modificaciones al articulado en los aspectos relacionados con la conformación de la Junta Directiva y la redacción del artículo 10.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Las respuestas, aclaraciones y modificaciones presentadas por la Administración Distrital fueron incorporadas al análisis de la iniciativa y valoradas para efectos de la elaboración de la presente ponencia para segundo debate.

En consecuencia, y con fundamento en las consideraciones expuestas a lo largo del presente informe, se presenta PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE al **proyecto de acuerdo No. 118/26 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, con el propósito de que sea debatido conforme a las disposiciones legales y en caso de ser votado afirmativamente por la Corporación, proceda a convertirse en un Acuerdo Distrital.

ORIGINAL FIRMADO

Atentamente,

**CARLOS BARRIOS GOMEZ
CONCEJAL PONENTE
COORDINADOR**

**LEWIS MONTERO POLO
CONCEJAL PONENTE**

**JOHAN CORREA GIL
CONCEJAL PONENTE**

**WILLIAM PEREZ MONTES
CONCEJAL PONENTE**



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se presenta a consideración el siguiente título, preámbulo y articulado:

PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 2026

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS

En uso de sus atribuciones legales, en especial las contenidas en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 489 de 1998, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1617 de 2013 y la Ley 2082 de 2021,

ACUERDA:

Artículo 1º. Creación. Créese la **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, cuya naturaleza jurídica corresponde a una Empresa Industrial y Comercial del Estado de que trata la Ley 489 de 1998, para la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del Gran Malecón del Mar.

La empresa tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y pertenecerá al sector descentralizado por servicios del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y estará vinculada a la Secretaría de Turismo, o la dependencia que haga sus veces.

El Alcalde Mayor queda autorizado para celebrar todos los contratos y convenios necesarios para la implementación del presente acuerdo.

Parágrafo. El capital de la Empresa estará representado en cuotas de igual valor según lo determinen los estatutos.

Artículo 2º. Denominación y régimen. La entidad se denomina **EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR**, y podrá utilizar la sigla que para el efecto determinen los estatutos.

El régimen jurídico y contractual será el determinado por los artículos 85 y 93 de la Ley 489 de 1998, y en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011, respectivamente, y demás normas que las modifiquen, adicionen, o complementen.

Conforme al artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968, las personas que presten sus servicios en la **Empresa** serán trabajadores oficiales y los estatutos precisarán las actividades de dirección o confianza que deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. No obstante, el régimen jurídico y laboral será el determinado por la legislación vigente.

Artículo 3º. Domicilio. El domicilio principal de la Empresa será la ciudad de Cartagena de Indias D, T y C.

Artículo 4º. Objeto. El objeto social de la **Empresa** será la administración, aprovechamiento, explotación, operación y el mantenimiento de la infraestructura del **Gran Malecón del Mar**, así como del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y demás bienes inherentes al proyecto, en las diferentes etapas en que se ejecute.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Con ocasión al objeto social la **Empresa** podrá gestionar el aprovechamiento económico de espacios comerciales, parqueaderos, juegos mecánicos, gerencia de operación y mantenimiento de espacios públicos, y activations culturales, eventos y publicidad, derechos de marcas, entre otras, y además, desarrollar y ejecutar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado.

Parágrafo. La entidad podrá llevar a cabo, en general, todas las operaciones, de cualquier naturaleza que ellas fueren, relacionadas con el objeto mencionado, así como todas aquellas actividades similares, conexas o complementarias.

Artículo 5º. Patrimonio. Constituye el patrimonio de la **Empresa** la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones de que sea titular, y en particular:

- 5.1. Los ingresos provenientes de las tarifas y demás cobros que realice la Empresa por el desarrollo del objeto social.
- 5.2. Los bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial.
- 5.3. Las tasas, contribuciones, privilegios, beneficios, concesiones, garantías, exenciones decretados o que se decreten a su favor.
- 5.4. Todos los bienes, derechos y transferencias que le otorguen, aporten o asignen, los cuales se sujetarán a las reglas de aportes definidos en la ley.
- 5.5. Todos los demás bienes que la Empresa haya adquirido o adquiriera a cualquier título.

Artículo 6º. Ingresos. Serán ingresos y recursos de la **Empresa** destinados a su giro ordinario, operación y cumplimiento de su objeto social, los siguientes:

- 6.1. Los ingresos provenientes de las tarifas y demás cobros que realice la Empresa por el desarrollo de su objeto, y sus rendimientos financieros.
- 6.2. Las tasas, contribuciones, privilegios, beneficios, concesiones, garantías, exenciones decretados o que se decreten a su favor.
- 6.3. Todos los bienes, derechos y transferencias que le otorguen, aporten o asignen a cualquier título.
- 6.4. Todos los demás bienes que la Empresa haya adquirido o adquiriera a cualquier título.
- 6.5. El producto del rendimiento de sus bienes y de sus rentas.
- 6.6. Los demás ingresos que reciba por contratos, asesorías o actividades conexas con su objeto social.

Parágrafo. Se faculta a la **Empresa** para el cobro y recaudo del aprovechamiento económico del espacio público, vías, escenarios, zonas verdes y los bienes inherentes al proyecto **Gran Malecón del Mar**, conforme a lo previsto en el Decreto 1504 de 1998, y demás normas que rijan la materia.

Artículo 7º. Duración. La **Empresa** tendrá una duración indefinida, pero podrá liquidarse en los casos y mediante los procedimientos establecidos en la ley.

Artículo 8º. Órganos de dirección, administración y representación. La Dirección y Administración de la **Empresa** estarán a cargo de una Junta Directiva, y de un Gerente General, quien será representante legal de la Empresa, actuará como agente del Alcalde Mayor y será empleado público de libre nombramiento y remoción.

La Junta Directiva estará integrada inicialmente por **siete (07) miembros**, así:

- 8.1. El (la) Alcalde (sa) Mayor de Cartagena de Indias o su delegado, quien la presidirá;
- 8.2. El (la) Jefe (a) de la Oficina Asesora Jurídica, o su delegado;
- 8.3. El (la) Secretario (a) de Hacienda Distrital;
- 8.4. El (la) Secretario (a) de Turismo Distrital;
- 8.5. El (la) Secretario (a) del Interior y Convivencia Ciudadana;
- 8.6. El (la) Director (a) del Instituto Distrital de Deporte y Recreación - IDER.
- 8.7. El (la) Director (a) del Instituto Distrital de Acción Comunal de Cartagena y del Caribe IDACCC.



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Parágrafo 1º. Las funciones de la Junta Directiva y del Gerente General serán las establecidas en la Ley 489 de 1998 y en los estatutos.

Parágrafo 2º. El Alcalde Mayor designará al Gerente General de la Empresa.

Artículo 9º. Aportes y participación. El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias realizará el aporte de recursos destinados a la conformación del patrimonio inicial de la **Empresa** hasta por la suma de **dos mil millones de pesos (\$ 2.000.000.000 COP)**.

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, el **Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias** contará con participación del cien por ciento (100%) en la conformación de la **Empresa**.

Parágrafo 1º. A partir de la vigencia 2027, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias transferirá a la **Empresa** el uno por ciento (1%) del Impuesto Predial Unificado IPU, con destinación a proyectos específicos de inversión o gastos de su objeto social, según lo determinado en el artículo 10º de este acuerdo.

Parágrafo 2º. Facúltase al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias para la realización de los gastos, inversiones y/o constitución del aporte a la nueva **Empresa** que se requieran de conformidad con las normas presupuestales.

Parágrafo 3º. El Alcalde Mayor de Cartagena de Indias podrá efectuar los traslados y hacer las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento del presente acuerdo.

Artículo 10º. Modificación. En cumplimiento del anterior artículo modifíquese el artículo 2 del Acuerdo 181 del 10 de julio de 2025, el cual quedará así:

***“Artículo 2º. Distribución.** El quince por ciento (15%) del valor estimado en el presupuesto de rentas de los recursos por concepto del impuesto predial unificado IPU de vigencia actual, se establecerán como destinación específica del Distrito y se distribuirán así:*

Porcentaje	Entidad
Trece por ciento 13%	CORVIVIENDA
Uno por ciento 1%	INSTITUTO DISTRITAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CARTAGENA Y DEL CARIBE IDACCC
Uno por ciento 1%	EMPRESA GRAN MALECÓN DEL MAR

Los recursos de que trata el presente Acuerdo se destinarán para gastos de funcionamiento e inversión, para la sostenibilidad y para el fortalecimiento de las entidades.

Parágrafo. La distribución de que trata el presente artículo se aplicará a partir de la vigencia 2027.

Artículo 11º. Estatutos. Sin perjuicio de las atribuciones del Concejo Distrital, corresponderá a la Junta Directiva de la Empresa aprobar los estatutos de la entidad.

La estructura, dirección, administración, control, y demás criterios de Gobierno Corporativo de la Empresa se establecerán en los estatutos.

Artículo 12º. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de su fecha de sanción y publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Cartagena de Indias, D. T. y C. a los ____ del mes de ____ del año 2026



PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 118/2026

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

HERNANDO PIÑA ELLES
Presidente del Concejo Distrital

JORGE MARIO BRAVO ECHEVERRY
Secretario General del Concejo