

LA LOCALIDAD: ESTUDIO DE SU DESARROLLO Y LAS HERRAMIENTAS PARA
UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICAZ.



JOSE IVAN YEPES JIMENEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2008

LA LOCALIDAD: ESTUDIO DE SU DESARROLLO Y LAS HERRAMIENTAS PARA
UNA GESTIÓN PÚBLICA EFICAZ.



AUTOR
JOSÉ IVÁN YEPES JIMÉNEZ

DIRECTORA TRABAJO DE GRADO
AURA XIMENA OSORIO TORRES

Presentado para optar al título de
ABOGADO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2008

Nota de Advertencia.

Artículo 23 de la Resolución N° 13 de Julio de 1946.

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por qué no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

*Con mucho amor para Dios y mi mama
quienes se encargaron de romper cadenas*

AGRADECIMIENTOS

Primero que todo deseo agradecer a toda la comunidad Jesuita y su organización educativa, por educar no solo mi intelecto, sino agregar en mi vida un formación en valores, la cual será una marca indeleble en mi vida y en mi espíritu.

Muchas gracias a mi directora, Dra. Ximena Osorio, que con su paciencia y su colaboración logramos obtener este trabajo de grado.

Muchas gracias a todas las personas de Secretaria de Gobierno Distrital que me abrieron las puertas, de quienes no solo aprendí sobre el Distrito, sino experiencias personales que hacen y seguirán haciendo huella en mi vida.

Muchas gracias a todas las personas que de forma directa e indirecta colaboraron en el desarrollo y exitosa culminación de este escrito.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
1. HISTORIA, CREACIÓN JURÍDICA Y DEFINICIÓN DE LAS LOCALIDADES DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ	3
1.1 HISTORIA NORMATIVA.....	3
1.1.1 Normas antes de la constitución política de 1991.....	3
1.1.2 Normas en La Constitución Política de 1991.....	15
1.1.3 Normas después de la Constitución política de 1991.	21
1.2 DEFINICIÓN DE LOCALIDAD	37
1.2.1 Concepto, estructura y creación de una localidad en Bogotá.....	37
1.2.2 Estructura administrativa de las localidades de Bogotá.....	41
1.2.3 Creación de una localidad desde el punto de vista jurídico.	47
1.3 FUNCIONAMIENTO DE UNA LOCALIDAD	48
2. DESCENTRALIZACIÓN PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EFICAZ	54
2.1 ANTECEDENTES.....	54
2.2 CONSEJOS LOCALES DE GOBIERNO.....	64
2.3 EVALUACIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES DE GOBIERNO.....	70
2.4 PROPUESTA DE UN MODELO DE LOCALIDAD	73
2.4.1 Estructuras Locales Sólidas.....	73
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	82
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	86
ANEXOS	88

INTRODUCCIÓN

A lo largo del incontrolable desarrollo de Bogotá, se dio origen a las localidades, instituciones que en la actualidad están diseñadas para ser mediadoras entre el Distrito y los asuntos locales. Sin embargo, por el marcado centralismo de las autoridades Distritales y del manejo de la ciudad, lo local nunca ha tenido verdadera importancia y trascendencia, como lo debiera tener dentro del desarrollo Distrital. Esta concepción, de una localidad excluida, sin protagonismo, sin las herramientas necesarias para atender problemáticas locales, unas autoridades Distritales diseñadas para si mismas y no para el ciudadano, que abarcan problemáticas locales y distritales no en conjunto sino hasta el limite de sus competencias, generando un actuar fraccionado de la autoridad distrital, han dado grandes pérdidas de recursos económicos, humanos y por consiguiente un Distrito ineficaz, ineficiente e improductivo a las necesidades inmediatas del ciudadano.

El papel de la localidad debe cambiar a uno de protagonismo y no de simple intermediación de los asuntos locales. Por esta razón se han creado figuras y mecanismos que opacan el verdadero sentido de las localidades y su efectivo funcionamiento. En ocasiones las funciones que desarrollan son amplias y difusas, sin saber cual es su sentido y su proveniencia.

En este trabajo de grado se busca dar un nuevo enfoque a las localidades como autoridad y como elemento trascendental para el fortalecimiento de la democracia local y Distrital.

El tema normativo, que será parte importante de este trabajo de grado se realizará revisando La Constitución Nacional, Decretos Nacionales, Acuerdos del Concejo de Bogotá, Resoluciones de diferentes entidades, Decretos Distritales y Jurisprudencia, con el fin de tener a disposición todos los elementos jurídicos e institucionales que dieron origen a las localidades de Bogotá, se buscará definir conceptualmente lo que es una localidad, como es su funcionamiento, entendiendo lo que es hoy, su organización, sus autoridades y su estructura.

De igual forma se estudiarán los consejos locales de gobierno, su creación, su funcionamiento y su idoneidad como acercamiento para el manejo “descentralizado” de Bogotá, junto con la reforma administrativa presentada por el Distrito durante el año 2006.

Para finalmente, proponer los principios sobre los cuales una verdadera estructura local y distrital debe operar para llevar a cabo el manejo de la ciudad desde lo local y lograr una gestión pública eficaz.

1. HISTORIA, CREACIÓN JURÍDICA Y DEFINICIÓN DE LAS LOCALIDADES DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ

1.1 HISTORIA NORMATIVA

En este capítulo se busca analizar y explicar la existencia de las localidades desde el punto de vista histórico jurídico, y como se ha dado su desarrollo hasta nuestros días.

El estudio se divide en tres momentos; la creación de las localidades antes de la Constitución de 1991, los elementos que se dan en la Constitución de 1991 para la conformación de las localidades y sus autoridades, y por último se mirarán los procesos normativos posteriores a la Constitución de 1991.

El análisis de cada momento estará compuesto de un cuadro informativo, en el que se ve año por año las normas que dieron origen a las localidades, con los respectivos apartes más trascendentales para este estudio. Por otra parte, se realiza una explicación analítica de los distintos procesos históricos y normativos que acompañaron y dieron origen a las actuales localidades de la ciudad de Bogotá.

1.1.1 Normas antes de la constitución política de 1991.

Cuadro informativo de la normatividad que ha dado origen a las localidades antes de la Constitución de 1991.

AÑO	DOCUMENTO	CONTENIDO
1945	Acto Legislativo 1	Modifica el art. 5, de la Constitución Política de 1886 el cual establecía que el territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquellos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales. La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La Ley podrá agregar otro u otros municipios

		<p>circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.</p>
1954	Decreto Nacional 3463	<p>Es el primer referente normativo en el que se faculta al Consejo Administrativo de Cundinamarca para que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 187 de la Constitución Nacional de 1986, y sin someterse a las formalidades señaladas por las leyes vigentes, fije los límites del Municipio de Bogotá, pudiendo suprimir municipios, agregar o segregar los términos municipales que le parezcan necesarios para el mejor desarrollo urbano de la ciudad capital.</p> <p>La Ley 141 de 1961 elevó a la categoría de Ley de la República el Decreto Nacional 3463 de 1954.</p>
1954	Ordenanza 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca	<p>En ejercicio de la facultad conferida por el Decreto 3463 de 1954 se agregan al Municipio de Bogotá, los Municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá.</p>
1954	Decreto Nacional 3640	<p>Establece que la ciudad de Bogotá, capital de la República, se organiza como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario (Artículo 1). La cual continuará siendo la capital del Departamento de Cundinamarca (Artículo 2).</p> <p>Se crea el Consejo Municipal de Bogotá denominado consejo administrativo del Distrito especial, conformado por 13 miembros; uno es el alcalde, 6 miembros elegidos por voto popular y los otros 6 designados por el presidente de la Republica.</p> <p>Se le da la facultad al Alcalde Mayor de designar Alcaldes Menores en las zonas del territorio del Distrito Especial que estime conveniente (Artículo 9).</p>
1954	Acuerdo Distrital 11	<p>Se establece para los antiguos Municipios de Usme, Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón y Engativa un Alcalde Menor que dependerá en el orden administrativo del Alcalde Mayor del Distrito y del Secretario de Gobierno, y que será el agente inmediato del Ejecutivo Municipal. (Artículo 1)</p> <p>Se determina que los Alcaldes Menores serán la primera autoridad policiva en el territorio de su</p>

		<p>jurisdicción. (Artículo 2).</p> <p>Los Miembros de los Consejos Administrativos de los antiguos Municipios anexados a Bogotá constituirán Juntas consultivas de los respectivos Alcaldes Menores, y deberán dar su concepto sobre las determinaciones de la Administración Seccional (Artículo 5).</p> <p>Se reglamenta el funcionamiento de los municipios anexados a Bogotá.</p>
1959	Acuerdo Distrital 20	<p>Se tratan temas presupuestales de rentas y de gastos de las alcaldías menores.</p> <p>Se crea la junta distrital de fomento que tiene funciones como elaborar planes de obras para los municipios anexados, manejo de presupuesto para el desarrollo de obras.</p> <p>También se crean las juntas locales de fomento las cuales tienen como función considerar las solicitudes o reclamos de los vecinos referentes a solución de necesidades comunales, obras de progreso o prestación de servicios públicos y tramitarlas ante las entidades o funcionarios competentes solicitar las medidas convenientes para atender las necesidades y estimular el progreso de cada localidad.</p>
1972	Acuerdo Distrital 26. Subrogado por el Acuerdo 8 de 1977.	<p>Organiza la estructura administrativa del Distrito Especial de Bogotá.</p> <p>Divide el territorio del Distrito Especial de Bogotá en 16 circuitos que recibirán la denominación de Alcaldías Menores, se establece la nomenclatura y sus correspondientes límites.</p> <p>En cada uno de los circuitos señalados habrá un Alcalde Menor que será agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional.</p> <p>El Alcalde Menor, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el área de la Alcaldía, los servicios distritales en las condiciones de delegación que le confiara el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá y ejecutará las políticas</p>

		<p>que en materia de policía, educación, acción comunal, salud pública, bienestar social, transportes y tránsito, obras y desarrollo urbano, así como en materia de rentas de tributación, tracen el Concejo y la Alcaldía Mayor.</p> <p>Se establecen las atribuciones del Alcalde Menor, las funciones que le son delegadas por parte del Alcalde Mayor.</p> <p>Se crea un comité asesor del Alcalde Menor con sus respectivas funciones. Se crea una junta de alcaldías menores compuesta por el Alcalde Mayor, cuatro concejales, el secretario de gobierno y los 16 Alcaldes Menores.</p>
1973	Decreto Distrital 727	Modifica el artículo 11 del acuerdo 26 de 1973, el cual establece que Las funciones asignadas a la oficina de Administración y Control de las Alcaldías Menores en el artículo 11 del Acuerdo 26 de 1972, las cumplirá el Comité Asesor de la Secretaría de Gobierno.
1973	Decreto Distrital 851	Se establece el funcionamiento interno y el sistema de elección de los Comités Asesores de la Alcaldías Menores
1973	Decreto Distrital 982	Se asignan los servicios básicos de Policía, de Educación, de Acción Comunal, de Salud Pública, de Bienestar Social, de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, de Tránsito y Transportes y de Recaudación a las alcaldías menores a través de unidades especiales.
1974	Acuerdo Distrital 7	Por el cual se crean las Alcaldías Menores La Candelaria y Rafael Uribe Uribe, se determinan y modifican unos límites, se les señala nomenclatura y se atribuyen algunas funciones.
1977	Acuerdo Distrital 8 de 1977. Modificado por el acuerdo 117 de 2003.	<p>Subroga el acuerdo 26 de 1972. Se reorganizan las Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se faculta al Alcalde Mayor para delegar unas funciones.</p> <p>Divide al Distrito especial en 18 zonas, creando una administración seccional dirigida por un Alcalde Menor. Reorganiza la nomenclatura y los límites de cada alcaldía menor.</p>

		<p>El Alcalde Menor será agente del Alcalde Mayor y Jefe de la Administración Seccional, de libre nombramiento y remoción de aquél.</p> <p>El Alcalde Menor depende directa y jerárquicamente del Alcalde Mayor quien ejercerá la supervisión, coordinación y control de sus actividades a través del Secretario de Gobierno. Establece las funciones del Alcalde Menor.</p> <p>Se crea la Junta de Alcaldías Menores como organismo asesor del Alcalde Mayor para el señalamiento de las políticas y prioridades de la acción administrativa de los Alcaldes Menores y para la coordinación de sus actividades</p>
1982	Decreto Distrital 2621	<p>Reglamenta el acuerdo 8 de 1977. Establece la participación de la Comunidad en la Administración de la Alcaldía Menor.</p> <p>Establece los miembros y forma de participación en el comité asesor de las alcaldías menores.</p>
1983	Acuerdo Distrital 14 de 1983 Modificado por el Acuerdo Distrital 117 de 2003	Se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y se modifican los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa señalados en el Acuerdo 8 de 1977.
1986	Acuerdo Distrital 9	Crea la alcaldía menor de Sumapaz y se establece los límites con la alcaldía menor de Usme.
1986	Decreto Distrital 1734	Por el cual se ordena la Coordinación y Vigilancia en materia de Transito y Transporte a los Alcaldes Menores dentro del Distrito Especial de Bogotá
1986	Ley 11	Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales a través de la creación de las juntas administradoras locales en los municipios de Colombia, con el fin de lograr la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local
1987	Acuerdo Distrital 8	<p>Por el cual se establece la Descentralización Administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la Organización de Juntas Administradoras Zonales, la creación de Fondos de Desarrollo.</p> <p>Divide el territorio del Distrito Especial de Bogotá en veinte (20) Zonas cuya jurisdicción coincidirá con la</p>

		<p>sectorización actual de cada Alcaldía Menor, en cada una de las cuales habrá una Junta Administradora Zonal, un Alcalde Zonal, y un Fondo de Desarrollo Zonal.</p> <p>Se establecen las funciones y los miembros de cada una de las instancias locales.</p>
1988	Acuerdo Distrital 8	Por el cual se determina la fecha para la elección de Juntas Administradoras Zonales
1988	Acuerdo Distrital 10 de 1988. Modifica el acuerdo 8 de 1988	<p>Por el cual se modifica el Acuerdo 8 de 1988. Se ordena la suspensión de la elección de los miembros de las Juntas Administradoras Zonales, previstas para el 30 de Octubre de 1988, según lo dispone el Artículo 1 del Acuerdo 8 de 1988.</p> <p>Se posterga hasta la decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca respecto del acuerdo 8 de 1987.</p>
1988	Tribunal administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Providencia del 17 de Marzo de 1988	<p>Anuló mediante providencia, el acuerdo 8 de 1987 aduciendo, que según la Constitución Política de Colombia de 1886, Bogotá era gobernada por leyes extraordinarias y no por leyes ordinarias.</p> <p>Por lo tanto lo dispuesto en el acuerdo 8 de 1987 que emanaba de la ley 11 de 1986 no se podía aplicar al ser esta una ley ordinaria.</p>
1991	Ley 8	<p>Por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa para el Distrito Especial de Bogotá.</p> <p>Con lo no previsto para Bogotá en su régimen administrativo especial, se le aplicarán las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con aquel régimen.</p>

Explicación analítica de la normatividad antes de la Constitución de 1991.¹

El primer paso normativo que se dio para la creación de las localidades que actualmente conocemos, en mi opinión, se dio en 1954 a través del Acto Legislativo 1 del mismo año, el cual modificaba el artículo 5 de la Constitución Política de 1886, estableciendo una división territorial Nacional en Departamentos, Intendencias y Comisarías, organizando a Bogotá

¹ La explicación normativa y el análisis realizado se hace con base en las normas citadas junto con el estudio que se hizo al momento de hacer la investigación normativa y los hechos históricos que las acompañaban. De esta forma se extraen todos los argumentos que sostengo en este documento.

como un Distrito especial, lo cual tenía como gran implicación la no sujeción de Bogotá al régimen municipal ordinario, dándole la posibilidad a los municipios circunvecinos de anexarse a Bogotá por iniciativa de ellos mismos².

Sin embargo, por virtud del artículo 187 numeral 4 de la Constitución Política de 1886 desarrollado a través del Decreto Nacional 3463 de 1957, se facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para fijar los límites de la ciudad de Bogotá, pudiendo agregar, suprimir o segregar municipios circunvecinos. Por lo tanto la facultad que estaba en principio en cabeza de los mismos municipios circunvecinos de Bogotá para agregarse a la ciudad, quedó en cabeza del Consejo Administrativo de Cundinamarca quien se encargó de ejecutar esta atribución. Es por esto que a través de la Ordenanza 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca, se anexaron a Bogotá los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá. Aunque la razón para anexar dichos municipios pudo responder a una perspectiva sobre el manejo de la sabana y sus recursos naturales, resulta claro que el aumento en el tamaño de la ciudad y en el desbordamiento del número de habitantes, sobrepasó la capacidad de respuesta de la administración Distrital.

Con base en estas circunstancias desbordantes se dio el Decreto Nacional 3640 de 1954, que estableció un paso importante para la administración de Bogotá, creando el Consejo Municipal de Bogotá, que se denominó Consejo Administrativo del Distrito Especial, el cual estaba conformado por 13 miembros; el alcalde de Bogotá, seis miembros elegidos por voto popular y 6 designados por el Presidente de La República. Lo anterior es muestra del imperante factor centralista que primaba en las instituciones de la República de Colombia. Múltiples funciones tenía dicho Consejo, pero las más importantes eran las de establecer impuestos y contribuciones, fijar los planes y programas de obras públicas y su fomento, conceder al alcalde del Distrito Especial de Bogotá autorizaciones para contratar según la cuantía. Este referente es el inicio del actual Concejo que hoy conocemos.

Dicho Decreto Nacional también estableció las funciones y facultades que tenía el alcalde de Bogotá, la más importante para efectos de este estudio fue la facultad que se le dio al Alcalde Mayor para designar Alcaldes Menores en las zonas que estimara conveniente. Esta atribución fue desarrollada a través del Acuerdo Distrital 11 de 1954, por la cual se estableció para los antiguos municipios anexados a Bogotá un Alcalde Menor el cual dependía del Alcalde Mayor y del Secretario de Gobierno. Su función principal sería la de ser la primera autoridad policiva en el territorio designado y los miembros de los Consejos Administrativos de los antiguos municipios anexados a Bogotá constituirán Juntas Consultivas de los Alcaldes Menores.

Según mi opinión, el criterio de creación de Alcaldes Menores y de las Juntas Consultivas no obedece a una conciencia de administración de recursos y de creación de instituciones para el manejo de Bogotá, sino que obedecieron como un instrumento político para generar conformidad en las autoridades políticas de los municipios anexados y darles un pequeño contentillo político. Dichas funciones fueron pensadas para detentar el poder desde de la

² Ver Acto Legislativo 1 de 1954

administración central, más nunca cediendo funciones de carácter político-administrativo, las cuales hubiesen sido ideales para el desarrollo y atención de problemáticas centrales en el crecimiento de Bogotá de la época. Muestra de ello, es la disposición de los artículos 3 y 4 del Acuerdo Distrital 11 de 1954, donde se crea un cajero pagador para las nuevas zonas, antiguos municipios, el cual obra como funcionario dependiente de la tesorería Municipal del Distrito bajo las funciones que le fueran asignadas por el Alcalde Mayor.

Sin embargo a través del Acuerdo Distrital 20 de 1959 se crearon dos instancias legales con injerencia en lo local, una de trascendencia distrital y otra de carácter local.

La primera, denominada junta distrital de fomento, la cual tenía como funciones principales la de elaborar planes de obras y manejo de presupuesto, todo ello encaminado a generar el desarrollo y fomento únicamente de los municipios anexados a Bogotá, excluyendo el resto de la ciudad.

Por otro lado se establecieron las juntas locales de fomento, las cuales en realidad no tuvieron mayor poder de decisión sobre recursos para generar la aplicación directa sobre las problemáticas, sus funciones estaban simplemente referidas a las solicitudes o reclamos de los vecinos referentes a solución de necesidades comunales, obras de progreso o prestación de servicios públicos y tramitarlas ante las entidades o funcionarios competentes, solicitar las medidas convenientes para atender las necesidades y estimular el progreso de cada municipio anexado.

La problemática de estas normas es que fueron referidas únicamente a los municipios anexados, sin embargo es uno de los primeros pasos para llegar a lo que hoy conocemos como localidades. Pero un gran error es querer manejar el desarrollo y fomento a través de una entidad de carácter central y generar entidades de nivel local, pero sin suficientes atribuciones para que sean más efectivas en el cumplimiento de sus funciones. En conclusión, todos estos Alcaldes Menores eran simples subalternos y representantes del Alcalde Mayor en sus respectivos territorios, quienes no poseían autonomía política y administrativa y, además, sus actuaciones excluían cualquier forma de participación ciudadana. A esto se suma que cualquiera podía ser Alcalde Menor ya que no era necesario que fuera conecedor de los problemas locales ni habitante en él.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta la ciudad fue construida informalmente por los que llegaban a la ciudad ya fuese por motivos de violencia o aparente progreso. Ante la falta de respuesta de la administración, la ciudad fue creciendo en infraestructura gracias a los nuevos habitantes. La falta de organización por parte del Estado, sin al menos un modelo de ciudad claro, generó el crecimiento desordenado de Bogotá. En el libro de Paul Beer, fotógrafo que capturó el crecimiento de Bogotá, Luís Carlos Colón comenta el trabajo fotográfico, quien dice lo siguiente: “A partir de la segunda mitad del siglo XX, la industrialización, la acumulación de capital, la inmigración rural, entre otras, fueron algunas de las fuerzas que contribuyeron con mayor empuje a configurar la imagen de la nueva ciudad sobre las ruinas de la vieja. Los nuevos centros financieros que surgieron como satélites del centro tradicional, los barrios de vivienda en serie, los sectores

industriales de grandes fábricas, las torres de oficinas y de vivienda y la apertura de avenidas, siguieron como consecuencias lógicas de la adaptación y el desenvolvimiento a las nuevas condiciones que se le planteaban a la ciudad de entonces.”³

Pasaron trece años hasta que el Alcalde Mayor del momento propusiera un programa de descentralización con el fin de cerrar la brecha entre las autoridades y los habitantes para así aumentar la participación ciudadana. Resultado de lo anterior fue el Acuerdo Distrital 26 de 1972 en donde se organizó la estructura administrativa de Bogotá creando órganos centrales y locales. Dividió el territorio de la ciudad en 16 circuitos denominados Alcaldías Menores estableciendo su nomenclatura y límites. Implanto que en cada circuito habría un Alcalde Menor estableciendo sus respectivas funciones como agente de gobierno y jefe de la administración seccional. Como agente de gobierno dirigiría y coordinaría, además, en el área de la Alcaldía, los servicios distritales en las condiciones de delegación que le confiara el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y el Alcalde Menor ejecutaría las políticas que en materia de policía, educación, acción comunal, salud pública, bienestar social, transportes y tránsito, obras y desarrollo urbano, así como en materia de rentas de tributación, que trazarán el Concejo y la Alcaldía Mayor. Por último, el acuerdo 26 asignaba al Departamento de Planeación la función de ejecutar la reforma, de ahí que sería el encargado de determinar la estructura de cada alcaldía menor, los procedimientos sobre como desempeñar sus funciones y el personal que se transferiría del gobierno central a las alcaldías menores. También este departamento se encargaría de elaborar el plan de inversión de cada alcaldía menor.

Es claro que el Alcalde Menor se diseñó como un representante de la Alcaldía Mayor en cada una de las localidades creadas a través de este Acuerdo Distrital, dirigiendo y coordinando los servicios distritales en calidad de delegación y estableciéndolo como un sujeto ejecutor de materias importantes para el desarrollo del Distrito en cada localidad. Sin embargo, estas herramientas jurídicas no resultan siendo las más idóneas para lograr el cometido de acercar las políticas distritales a cada localidad, porque el Alcalde Menor al ser un simple sujeto ejecutor de obras, no tiene las herramientas para destinar los recursos a las necesidades más importantes para la solución de problemáticas de cada localidad, pretendiendo que desde la administración distrital se conozcan dichas circunstancias y se de una solución efectiva. Muestra de ello es que el mismo Alcalde Menor dependía jerárquicamente del Secretario de Gobierno, siendo su superior inmediato.

A través del Acuerdo Distrital 26 de 1972, se creó un comité asesor de la alcaldía local compuesto por el Alcalde Menor, por un representante de las Juntas de Acción Comunal, por un representante de los Comités y Clubes Deportivos, por un representante de las Asociaciones de Comercio o Industria y por un representante de las Asociaciones de Padres de Familia, con las funciones de servir de enlace entre la Administración y la comunidad, estudiar los problemas de la zona y proponer soluciones, conceptuar sobre las obras que programe la alcaldía menor, y servir de órgano de consulta al Alcalde Menor. Figura, que

³ BEER, Paul. *Metamorfosis de una ciudad*. Bogotá: Alcaldía Mayor: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005. p. 2.

según mi opinión resulta interesante para el debate pero no para la solución de problemas dentro de la localidad porque no se le dan los elementos técnicos jurídicos para implementar sus decisiones, convirtiéndose un centro de opinión pero no de toma de decisiones.

Se pretendía generar control y desarrollo local a través de una figura llamada junta de alcaldías menores, establecida por el Acuerdo Distrital 26 de 1972, la cual estaba compuesta por el Alcalde Mayor, cuatro concejales, el secretario de gobierno y los 16 Alcaldes Menores con el fin de armonizar las alcaldías menores. Sin embargo, no se tiene en cuenta un elemento de trascendental importancia, el cual es, que cada alcaldía menor estaba compuesta por distintas problemáticas, las cuales no pueden ser percibidas ni solucionadas a través de un ente de carácter central.

En 1974 a través del Acuerdo Distrital 7 se crean dos alcaldías menores, determinando su nomenclatura y algunas funciones. Y por el desbordante crecimiento de la ciudad fue necesario anexar barrios a cada localidad con el fin de cobijar a cada uno de ellos con las políticas distritales, que en realidad no eran suficientes para el crecimiento desordenado de la época.

En 1977 a través del acuerdo 8 del mismo año, se modifica el acuerdo 26 de 1972, que tiene como propósito principal mejorar la planeación local y simplificar los procedimientos. En este acuerdo se reorganizan las alcaldías menores de la ciudad de Bogotá con un total de 18 alcaldías menores, se establece que los Alcaldes Menores son funcionarios de libre nombramiento y remoción, y establece un cambio aparentemente sustancial, ya que el Alcalde Menor ya no depende jerárquicamente del secretario de gobierno sino del Alcalde Mayor, pero la coordinación, supervisión y control de las actividades del Alcalde Menor estaría a cargo del secretario de gobierno, lo cual resulta en la confusión en donde ambas instancias pueden exigir el rendir cuentas al Alcalde Menor, generando desorden e ineficiencia.

Respecto de las funciones dadas a los Alcaldes Menores, en el acuerdo 8 de 1977, se da un esquema mucho más ordenado y completo para el ejercicio de funciones efectivas dentro de las alcaldías menores. Estableciendo funciones claras de orden policivo en calidad de agente del Alcalde Mayor, pero las funciones más importantes desde mi punto de vista son las relacionadas con la participación de los Alcaldes Menores en la preparación y ejecución de los planes y programas dentro de las alcaldías menores, ya que elabora planes, programas y proyectos que a su juicio deban ejecutarse en el territorio de su jurisdicción, para que sean incorporados en el plan de desarrollo y de presupuesto, con previa aprobación de la junta de planeación distrital.

Esto resulta importante dentro del desarrollo de las alcaldías menores porque los Alcaldes Menores al ser funcionarios que están cerca de las problemáticas de las alcaldías menores puedan manifestar los lineamientos aplicables dentro de las políticas de desarrollo de la ciudad. Aunque en principio se podría tomar esta función como un simple consejo o

recomendación de los Alcaldes Menores, es la posibilidad que tienen para la administración de recursos distritales dentro de las alcaldías menores.

Independientemente de este acercamiento del Alcalde Menor a las políticas públicas del Distrito, este sigue con una marcada dependencia del Concejo Distrital y de las distintas instituciones del sector central.

Algo interesante que se pretendió en el acuerdo 8 de 1977 es el reconocimiento que muchas entidades de carácter nacional y departamental, tienen injerencia a nivel local, dicho reconocimiento se dio en el artículo 17, en donde se le dio la función al Alcalde Mayor como coordinador de los servicios que presten las entidades nacionales y departamentales dentro de cada alcaldía menor.

El Alcalde Mayor del momento a través del decreto 2621 de 1982 intenta reglamentar el acuerdo 8 de 1977 con el fin de darle funcionamiento a las figuras instauradas en este acuerdo. Este decreto buscaba fortalecer el papel de los Alcaldes Menores, permitiéndoles elaborar un plan zonal con la asesoría del Departamento de Planeación, y creó un consejo de coordinación de servicios zonales compuestos por los Alcaldes Menores y los miembros del gabinete; el Alcalde Mayor, los secretarios de gobierno y los principales directores de las empresas de servicios públicos de la ciudad. Aunque estas figuras normativas para el manejo de lo local buscaban mayor autonomía y participación popular, no tuvieron mayor desarrollo fáctico por falta de voluntad política de las instancias centrales para suministrar los elementos que permitieran poner a funcionar esas autoridades locales, muestra de ello es que no tuvieron ningún eco histórico o de impacto en la ciudad.

Posteriormente, se crearon dos alcaldías locales, la de Ciudad Bolívar y la de Sumapaz en los años de 1983 y 1986 respectivamente. La creación de estas alcaldías menores son el claro reflejo del “desarrollo” desbordante de los límites de la ciudad, logrando una expansión sobreabundante desde el punto de vista geográfico y político.

En 1986 a través de la ley 11, se permitió a los municipios implementar las juntas administradoras locales, en esta ley se dicto el estatuto básico de la administración municipal y se ordeno la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, a través de la creación de las juntas administradoras locales en los municipios de Colombia, con el fin de lograr la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Esta ley da un paso importante para la implementación de verdaderos gobiernos locales, dándole a las juntas administradoras locales las atribuciones de cumplir por delegación funciones que establezca el Concejo Municipal, proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción, recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones, vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción, y sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus

decisiones. También se les estableció como función la de distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas.

La ley 11 de 1986 aplicable a todos los municipios de Colombia se desarrollo en Bogotá a través del Acuerdo Distrital 8 de 1987, que tenia como principal objetivo permitir la participación ciudadana con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes y modificar la organización institucional existente, para introducir la división del trabajo entre las entidades del Distrito con el fin de implementar la Descentralización Administrativa, buscando lograr un acercamiento entre las autoridades y la comunidad. La participación ciudadana en lo local, se desarrollo en este Acuerdo Distrital a través de la elección popular de las juntas administradoras zonales. Se estableció que el Distrito estaría dividido en 20 zonas, y cada una de ellas estará compuesta por un Alcalde Zonal, una Junta Administradora Zonal y un Fondo de Desarrollo Zonal. Lo novedoso de este Acuerdo Distrital es la creación de las juntas administradoras zonales, las cuales tienen funciones de planeación, vigilancia y control de la prestación de servicios públicos, administración dentro de su jurisdicción y manejo de presupuesto, todo ello importante para el desarrollo eficiente dentro de las Zonas y con una gran injerencia en la determinación de políticas públicas dentro de las mismas. Este es el inicio de lo que hoy conocemos como Juntas Administradoras Locales, sin embargo, la aplicación de esta figura no se dio, en principio porque la elección de las juntas zonales se celebraría el 13 de marzo de 1988, fecha en la cual también los habitantes de la ciudad de Bogotá elegirían al Alcalde Mayor, y por disposición de la ley 11 de 1986 en su artículo décimo noveno se estableció que la elección de las juntas administradores zonales debería ser en fecha distinta de las demás elecciones que prevean la Constitución y la Ley.

Por lo tanto el Concejo Distrital promulgo un nuevo acuerdo en el cual se estableció una nueva fecha para la elección de las juntas administradoras zonales, esta fecha fue el 15 de mayo de 1988. Sin embargo estas elecciones no se llevaron a cabo porque se demando el acuerdo 8 de de 1987, el cual fue suspendido y luego anulado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca sección tercera, a través de la providencia del 17 de marzo de 1988, aduciendo que según la Constitución, Bogotá era gobernada por leyes extraordinarias y como la ley 11 era una ley ordinaria, no se podía aplicar a Bogotá. Al final de este proceso, Bogotá quedo con un vacío normativo, en la que no podía mejorar sus instituciones ante la imposibilidad de aplicar leyes ordinarias. Para solucionar este vacío se intento a través de la ley 8 de 1991 aplicar a la ciudad de Bogotá las disposiciones legales comunes de todos los municipios. Pero esta norma fue ineficaz por dos razones, una, es que la norma coincidió con la promulgación de la Constitución de 1991 y dos, se le estaba ofreciendo a Bogotá los elementos comunes a todos los municipios.

1.1.2 Normas en La Constitución Política de 1991.

En La Asamblea Nacional Constituyente se discutieron alrededor de 14 proyectos relacionados con el régimen de Bogotá. La más destacada y de la que mayores elementos fueron adoptados en la actual Constitución fue la propuesta de Jaime Castro, quien discutió con los actores locales, distritales y nacionales las distintas opciones y tesis para asentarla en la Constitución. De ahí que él mismo escribiera en el proyecto: “Identificadas las limitaciones de los textos vigentes, será fácil mostrar la necesidad de un nuevo régimen y reasumir las iniciativas puestas a consideración de la Asamblea, así como el contenido y alcance de nuestra propuesta, que (desde ahora debe decirse) no tiene ninguna originalidad, en cuanto sencillamente recoge y ordena los elementos básicos de algunas otras, defendidas con propiedad y autoridad.”⁴

Antes de revisar y estudiar la propuesta de Jaime Castro, se mencionará la propuesta de Carlos Lemos Simmonds, quien propuso que Bogotá se dividiera en municipios especiales, lo que conocemos actualmente como localidades, cada uno con Concejos Administrativos Especiales, el símil sería a lo que hoy conocemos como Junta Administradora Local, y lo más importante, que en cada municipio especial habría un alcalde especial de elección popular, subordinado al Alcalde Mayor. Además, la propuesta incluía claramente que la división del Distrito capital y la determinación del grado de autonomía de los municipios especiales le correspondía al Congreso.⁵

Las propuestas hechas por Carlos Lemos Simmonds no fueron adoptadas, sin embargo, podemos ver la visión de descentralización y de autonomía que en algún momento el Constituyente pretendió, estableciendo la elección popular del alcalde local, dándole los elementos necesarios para la administración de los asuntos y recursos locales, pero en ningún momento con la intención de generar una Bogotá federada, porque esta propuesta establecía la clara subordinación de los alcaldes locales al Alcalde Mayor.

En algunos de los proyectos se hablaba de municipios especiales, sin embargo, para no generar una confusión con los municipios, los Distritos y demás divisiones administrativas, se adoptó un nombre especial: Localidad.

La propuesta de Jaime Castro, titulada Bogotá, Distrito Capital, realiza una breve reseña histórica, analiza el régimen vigente, comenta el limbo institucional y jurídico de Bogotá, expone las iniciativas y propuestas, y por último expone un aparte que contiene las explicaciones del articulado con que termina la ponencia.⁶

⁴ REPUBLICA DE COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente Gaceta Constitucional 40. Bogotá, 8 de abril de 1991. p.10.

⁵ Ver REPUBLICA DE COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente Gaceta Constitucional 21, Bogotá, 15 de marzo de 1991. p.16-17.

⁶ A continuación se transcriben los apartes más importantes de la propuesta de Jaime Castro.

“CIUDADES O MUNICIPIOS INTERIORES. Todo lo anterior exige varias cosas: que el área de jurisdicción territorial del Distrito se divida en “ciudades”, “municipios especiales”, “municipios interiores”, “localidades”, “comunas” o “zonas” que alberguen agrupaciones con algún grado de homogeneidad, fácilmente identificables por sus características socio-económicas y su propósito de construir un futuro común. Que esa división en “ciudades”, “municipios especiales”, “municipios interiores”, “localidades”, “comunas” o “zonas” (Kennedy, Fontibón, Usme, Bosa, Centro Histórico, etc.) se haga por ley. Y que esa misma ley distribuya territorialmente las funciones o atribuciones del Distrito Capital, entre las que deben atender sus autoridades mayores (planeación y programación del desarrollo, plan vial, uso de los suelos, poder de policía, transporte prestación de algunos servicios domiciliarios y sociales, etc.) y las que correspondan a cada una de las “localidades” o “municipios”

En razón de lo dicho, existirán dos planos o niveles administrativos; uno superior de índole distrital, con autoridad sobre todo el territorio que conforma la Gran Ciudad, y otro inferior, de carácter puramente local, cuyas decisiones y operaciones solo tendrán valor dentro del respectivo “municipio interior” o “ciudad”.

Unidad en el gobierno y administración de la ciudad y asignación de atribuciones decisorias en los asuntos de su competencia a las autoridades “locales”, son los dos imperativos que debe conciliar la ley en el reparto de funciones que establezca la ley. Con tal fin, seguramente dispondrá diversas formas de coordinación e integración entre las autoridades distritales y “zonales”.

(...)

AUTORIDADES LEGÍTIMAS. Las autoridades del Distrito (Alcalde Mayor y Gran Concejo) y las de las “ciudades” o “municipios” que se organicen (alcaldes y concejos locales) serán elegidas popularmente para periodos uniformes de tres años. Así, en las elecciones distritales, el ciudadano podrá sufragar por lo candidatos de su preferencia para la alcaldía y el Concejo Distrital y para la alcaldía y el concejo del “municipio” en que resida. Esta última condición es importante pues se debe prohibir y sancionar el trasteo de votos entre una “ciudad” y otra.

... gracias a las formas de gobierno concebidas en el proyecto que definiendo para el Distrito Capital, los habitantes de Bogotá tendrán a su disposición instrumentos de participación ciudadana que hasta hoy no se les han ofrecido y podrán intervenir, efectivamente, en el manejo de la ciudad.

(...)

REPRESENTACIÓN DE LAS LOCALIDADES. Las “ciudades” o “municipios” o “zonas” en que se divida el Distrito tendrán, entonces, autoridades propias, autonomía para el manejo de los asuntos de su competencia y recursos para la atención de las funciones a su cargo. También deben concurrir, de diversas maneras, a la escogencia de las autoridades de carácter distrital, que obviamente son las encargadas de cumplir las funciones más importantes dentro de la Gran Ciudad. Ya dijimos que sus habitantes intervendrán en la elección del Alcalde Mayor y del Gran Concejo. Pero como mecanismo de participación no es suficiente. Es necesario idear otros. En el proyecto del articulado sugiero dos, que creo le dan fuerza y representación directa a las “localidades” o “zonas” en el gobierno del Distrito:

- Los presidentes de los concejos de las “ciudades” hacen parte del Gran Concejo Distrital, con derecho a voz y a voto; y

- La reunión de alcaldes locales elige un representante suyo en cada una de la juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos.” REPUBLICA DE COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional 40. Bogotá, 8 de abril de 1991. p.14.

Un elemento importante para comentar, es que la propuesta de Jaime Castro estaba encaminada a la creación de un modelo descentralizado y democrático para Bogotá, en donde se le daba una amplia autonomía a las autoridades locales, para el manejo de sus asuntos, estableciendo la elección popular tanto del cuerpo colegiado que hoy conocemos como juntas administradoras locales y el alcalde local, adicional a esto les daba a cada una de las autoridades locales un alto porcentaje de participación en el marco distrital, participando con voz y voto en el Concejo de Bogotá y permitiendo la coordinación con las empresas distritales de servicios públicos. Desafortunadamente estos cambios sustanciales no fueron aprobados por el Constituyente, lo cual encaminó en la aprobación de un Distrito Capital como centro de todo el accionar público de Bogotá, cuando la ciudad, para un crecimiento coordinando, necesitaba que las localidades fueran el centro de todo el accionar distrital, llegando hasta el punto que el distrito capital diera todos los elementos como ente cohesor de las políticas distritales locales.

Supongo que por el temor de dar excesiva autonomía a las autoridades locales no se siguió el modelo propuesto por Jaime Castro, de ahí, que La Asamblea Nacional Constituyente acogiera en la Constitución de 1991 frente a los nuevos gobiernos locales los elementos que adelante se enunciarán:

Estableció que Bogotá tendrá un estatuto especial para su régimen político, fiscal y administrativo el cual sería aprobado por el Congreso Nacional y si pasados dos años a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el Congreso no realizaba esta labor, el Gobierno quedaría facultado para expedir dicho estatuto.⁷

También instaura la Constitución frente a este tema que las leyes municipales podrán aplicarse a la ciudad de Bogotá siempre y cuando no vulnere su estatuto especial.⁸

Se implantó desde el marco Constitucional que Bogotá se dividirá en Localidades, cada una con sus autoridades encargadas de desempeñar las funciones locales y sus respectivos recursos. Dichas autoridades locales desde el punto de vista Constitucional son dos: Primero están las juntas administradoras locales; órgano de elección popular, compuesto mínimo por 7 ediles, y segundo están los alcaldes locales, quienes serán designados por el Alcalde Mayor de Bogotá elegido de terna enviada previamente por la junta administradora local.⁹ Por lo tanto tenemos que en cada localidad habrá una junta administradora local y un alcalde local.

⁷ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 41 Transitorio.

⁸ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 322 Inciso 2

⁹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 323

Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiaran las partidas que se asignen a las localidades en el presupuesto anual del Distrito, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.¹⁰

Al Alcalde Mayor y al Concejo de la ciudad de Bogotá les corresponde definir la división territorial de la ciudad y la distribución de funciones entre las autoridades centrales y locales.¹¹

De manera satisfactoria la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) hizo realidad desde el punto de vista Constitucional, lo que se había sembrado anteriormente con las distintas disposiciones normativas que en principio fracasaron pero que lograron una gran victoria y fue la de abonar terreno para que el Constituyente tuviera conciencia del manejo de lo local para así lograr el manejo de lo distrital.

Como lo sostiene Raúl Velásquez "... los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente habían aprendido las lecciones del pasado al implantar dos importantes principios de los nuevos gobiernos locales: sabiendo que el Congreso Nacional no era muy efectivo en la aprobación de leyes de Bogotá, la Asamblea le impuso a esta corporación un plazo para aprobar el primer estatuto de Bogotá; asimismo, al reconocer que las juntas locales creadas en algunos municipios colombianos bajo los principios de la ley 11 de 1986 no estaban funcionando satisfactoriamente por falta de facultades y recursos, estipuló expresamente que las juntas locales de Bogotá tendrían la capacidad para tomar sus propias decisiones y utilizar sus propios recursos para cumplirlas"¹².

Muchos de los aciertos de La ANC están relacionados con las experiencias normativas anteriores y de las fallas que se cometieron en la aplicación o promulgación de normas, por esto, se establece claramente que la elección del Alcalde Mayor, de Concejales y de Ediles, se hará un mismo día.

Sin embargo, La ANC comete un error al permitir la participación de demasiadas autoridades para la estructuración y regulación de los nuevos gobiernos locales; El Congreso Nacional formula los principios generales, el Alcalde Mayor designa las nuevas políticas según la ley, y el Concejo Distrital aprueba las propuestas del Alcalde Mayor. Todo esto obstaculiza la toma de decisiones, de ahí, en parte, que estas figuras locales se demoraron en su implementación. A pesar de la demora, en el momento que fueron autorizadas para su funcionamiento, contaron con elementos muy importantes, por el manejo de presupuesto, por la población a cargo de cada localidad y por los espacios políticos abiertos para el control de lo local.

¹⁰ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 324

¹¹ COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 322 Inciso 3

¹² VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. Bogotá: Políticas Publicas de Gobierno Local. Bogotá. CEJA, 2003. p.36.

Es claro que la vía de la reforma Constitucional no era el único mecanismo para el fortalecimiento de las autoridades locales, pero este cambio Constitucional suplió el vacío normativo generado anteriormente, dejando claro los principios aplicables para el manejo local del Distrito.

En muchas ocasiones el problema de la eficacia de la administración pública se ve mermada por los retazos normativos que hay para determinada materia y de los distintos actores que participan en su ejecución, generando confusión en la aplicación de la normatividad existente. De ahí, que sea importante la labor de La ANC, por que deja claro los principios aplicables a lo local.

Una circunstancia adicional que apporto a la aplicación de las disposiciones Constitucionales a nivel local, es que este tema llevaba preparándose desde hace mucho tiempo a través de leyes, decretos, acuerdos distritales, etc., esculpiendo poco a poco los elementos importantes para el manejo de lo local, lo cual generó voluntad política, ya que no se dio como una imposición de un sector o de un grupo político para su inclusión normativa, sino que se desarrollo como una meta de los distintos actores del sector público y político, además, los miembros de La ANC encargados de incluir este tema en la Constitución tenían un claro conocimiento de Bogotá y de sus necesidades. De quienes más se destacan en este campo son: Jaime Castro y Augusto Ramírez Ocampo. El primero porque fue precursor de la elección de alcaldes en 1986 y de la ley 11 de 1986, lo cual hizo en calidad de ministro de Gobierno. Y también fue precursor de las tendencias de descentralización dentro del desarrollo del Estado y el manejo de sus recursos. El segundo, apporto con su experiencia como ex Alcalde Mayor, quien estaba familiarizado con los problemas de Bogotá¹³. No sobra mencionar que ellos no fueron los únicos en la participación de la estructuración de lo local y que muchas voluntades ilustradas se unieron para lograr lo que al final quedo plasmado en la Constitución.

Un factor importante que se debe tener en cuenta dentro de este marco Constitucional, el cual es mencionado claramente por Raúl Velásquez Gavilanes, fragmento que más adelante me permito transcribir, en cual hace referencia a los elementos que influyeron en el origen de los nuevos gobiernos locales.

Un segundo factor externo fue la aceptación general de la política de descentralización. El consenso en torno a sus valores de eficiencia y participación permitió a la ANC considerar la descentralización como una política favorable para Bogotá y para toda la nación. Pero la popularidad del concepto de la descentralización no empezó en 1991; ya desde los años ochenta Colombia se había embarcado en un profundo proceso de descentralización al fortalecer los departamentos y municipios con recursos fiscales y funciones propias. La ANC continuó con esa tendencia, y con la Constitución de 1991 fortaleció el proceso en todo el país e inicio uno nuevo en Bogotá. Para fortalecer las autoridades locales en

¹³ Ibid., p.39

Bogotá se adujeron tres razones: la eficiencia, la participación, y el deseo de expresar las distintas realidades sociales, políticas, económicas y culturales existentes en la ciudad.¹⁴

La previsión de la ANC resulto eficaz, al establecer la eventualidad en la cual el Congreso Nacional no expidiera el Estatuto para Bogotá, evento en el cual, quedaría facultado el Gobierno Nacional para ejecutar dicha labor. Con esto permitió que de una u otra forma se hiciera efectiva la elaboración del estatuto para Bogotá, de lo contrario este se hubiese demorado demasiado o no se lograría su concreción.

El artículo 323 de la Constitución Nacional fue modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. Sus principales modificaciones fueron la de aumentar el periodo de los ediles, del Alcalde Mayor y de las Concejales a un año más; anteriormente el periodo era de tres años, ahora es de cuatro. En la exposición de motivos de dicho acto legislativo, el constituyente secundario argumenta que “En tres años no es posible, en las actuales circunstancias implementar un Plan de desarrollo Regional o Local. Un año de planeación y recuperación fiscal para ampliar la capacidad de inversión o para “arreglar la casa por dentro”, y un año en el que casi se congela el ejercicio de gobierno por la necesidad de garantizar el proceso eleccionario, en unas circunstancias de orden público de infinita complejidad, limitan las posibilidades de cumplir un mandato popular que voto y apoyo una opción política, para convertir una propuesta de gobierno a acciones de gobierno que lleguen a la comunidad”.¹⁵

“Aumentar de tres a cuatro años el periodo institucional de las corporaciones locales, es ajustar una agenda real de gobierno a una problemática que requiere de toda la atención, porque es a la gente de cada municipio o departamento a quien se afecta y son estos líderes locales los que sin duda más incidencia tiene en las posibilidades de desarrollo de sus comunidades”.¹⁶

Esto en materia de administración permite una mayor continuidad de las políticas públicas, ya que, un periodo de tres años resulta corto para la aplicación efectiva de las decisiones políticas sobre Bogotá, a menos que fuera permitida la reelección para el periodo siguiente del Alcalde Mayor, sin embargo el legislador opto por un periodo más largo y no por la reelección inmediata, prohibiéndola taxativamente, pero dejando abierta la posibilidad de reelección en periodos discontinuos, al establecer y usar las siguientes expresiones: “... y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”¹⁷. Sin embargo, hubiese sido mucho más

¹⁴ Ibid.

¹⁵ REPUBLICA DE COLOMBIA. Exposición de Motivos. Acto Legislativo 02 de 2002, En Gaceta del Congreso No 460 del jueves 13 de septiembre de 2001. P.14.

¹⁶ Ibid., p. 15.

¹⁷ Artículos 303 inciso 1, 314 inciso 1, 323 inciso 3, de la Constitución Política.

claro que se estableciera de forma taxativa para que no se dieran errores de interpretación y no se generara discusión alguna.

Además, con el acto legislativo 02 de 2002, se busco realizar un reforma institucional unificando los periodos por un tiempo de cuatro años, tanto gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Situación que genera planificación y unificación de las políticas públicas, en el caso de Bogotá, con el trabajo conjunto del Alcalde Mayor, concejales y ediles durante periodos de cuatro años.

1.1.3 Normas después de la Constitución política de 1991.

Cuadro informativo de la normatividad que ha dado origen a las localidades después de la Constitución de 1991.

AÑO	NORMA	CONTENIDO
1992	Ley 1 de 1992. Derogada por el Artículo 180 del Decreto Ley 1421 de 1993	Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital. Establece la división territorial de Bogotá en localidades, los criterios para su creación y las funciones del los acaldes locales. Crea un Fondo de desarrollo para cada localidad, establecido para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales.
1992	Acuerdo Distrital 2	Se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina el número de ediles por localidad para la integración de las Juntas Administradoras Locales.
1992	Acuerdo Distrital 6	Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización Administrativa de las Localidades en el D.C., se reglamenta su funcionamiento. Las funciones de las juntas administradoras locales (JAL)
1992	Decreto Distrital 407 de 1992	Por el cual se distribuyen y asignan los recursos que se transfieren a los Fondos de Desarrollo Local para la vigencia fiscal de 1992.
1992	Decreto Distrital 408 de 1992. Derogado por el Decreto Distrital	Por el cual se dicta el Estatuto de los Fondos de Desarrollo Local. Recursos, art. 1, 4 y 10. Fondos de desarrollo local, art. 2. Presupuesto, art. 3. Patrimonio, art. 5. Dirección, art. 6. Junta Directiva, art. 7 a 8. Funciones del Alcalde como

	470 de 1992	representante legal, art. 9. Celebración de contratos, convenios y acuerdos, art. 11. Vigilancia en la contratación, art. 12. Vigilancia fiscal a cargo de la contraloría, art. 13.
1992	Decreto Distrital 470 de 1992	Revoca el Decreto 408 de 1992
1993	Decreto-Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá D.C)	Organiza a Bogotá como Distrito Capital. Y se tratan los siguientes temas: organización y funcionamiento del Concejo Distrito Capital, objetivos y propósitos de las localidades del Distrito Capital, el Alcalde podrá delegar funciones en los secretarios, directores de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, en las juntas administradoras y en los alcaldes locales, se crean normas orgánicas, prioridad del gasto social del presupuesto, se da el plan General de Ordenamiento Físico del Distrito Capital Objetivos y los propósitos de las localidades del Distrito Capital, entre otros.
1995	Decreto Distrital 425 de 1995 Derogado por el Decreto 739 de 1998	Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo Local en el Distrito Capital. En estos se busca la participación ciudadana.
1998	Decreto Distrital 176 de 1998	se establece un nuevo procedimiento para la planeación local y se instituyen los Encuentros Ciudadanos como espacios de consulta ciudadana para la definición de las prioridades de inversión con base en las sugerencias de la comunidad
1998	Decreto Distrital 739 de 1998 modificado por el decreto 518 de 1999	Por el cual se fijan los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los Planes de Desarrollo Local, y se establecen mecanismos y espacios permanentes para la participación de la ciudadanía en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la vida local. Deroga el decreto 425 de 1995.
1999	Decreto Distrital 518 de 1999	En virtud de la mayor eficiencia en los procesos de contratación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local se hace necesario dar claridad sobre los alcances del Decreto 739 de 1998 y simplificar los procedimientos establecidos para su formulación y ejecución
2000	Acuerdo Distrital 13 de 2000	Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el Distrito capital y se dictan otras disposiciones. Se da la Creación de un Banco de Proyectos Local, objetivo,

		<p>art. 29. Creación e integración de los consejos de planeación local, art. 5. Convocatoria, art. 6. Instalación, art. 7. Calidades de los miembros, art. 8. Período, art. 9. Funciones, art. 10. Atribuciones, art. 11. Se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital. Frente a los planes de desarrollo local se da Definición, art. 1. Principios generales, contenido y alcances, art. 2. Fundamentos, art. 3. Autoridades de planeación, art. 4. Elaboración, art. 13 a 20. Presentación y aprobación, art. 21 a 23. Ejecución, art. 24 y 25. Seguimiento y control, art. 26 a 28.</p>
--	--	--

En este aparte se estudiará el modo en que el Congreso Nacional, el Alcalde Mayor y el Concejo de Bogotá formularon e implementaron las políticas para la implementación de los nuevos gobiernos locales.¹⁸

La primera implementación normativa para la consumación de los gobiernos locales fue pronta. Se dio a través de la ley 1 de 1992. El legislador en este momento fue cauto y decidió dar una reglamentación específica sobre las juntas administradoras locales. Supongo que esta decisión del legislador obedeció a lo complejo del tema al elaborar un estatuto para Bogotá, lo cual demandaría tiempo, el cual no se tenía en el momento para llevar a cabo la efectiva elección de ediles y por consiguiente la conformación de las juntas administradoras locales.

La ley 1 de 1992 se encargo de dar los elementos para que las juntas administradoras locales sean una realidad, estableciendo la distribución de funciones, los aspectos políticos, fiscales y administrativos.

Desde el punto de vista funcional se establecieron los siguientes principios, como lo menciona Velásquez G, Raúl:

- (1) la gestión de las autoridades centrales y locales puede ser concurrente, subsidiaria o complementaria (Por “concurrir” se entiende que las autoridades centrales y locales pueden ponerse de acuerdo para emprender actividades similares al mismo tiempo; “subsidiaridad” significa que si las autoridades locales no pueden hacer algo, la autoridad central asumirá la responsabilidad; “complementarse” implica que las autoridades centrales y locales asumen la participación que les corresponda en un proyecto.)
- (2) la distribución de funciones debe buscar la

¹⁸ La explicación normativa y el análisis realizado se hace con base en las normas citadas junto con el estudio que se hizo al momento de hacer la investigación normativa y los hechos históricos que las acompañaban. De esta forma se extraen todos los argumentos que sostengo en este documento.

eficiencia, la participación popular y la armonía entre los planes centrales y locales. (3) La distribución debe evitar la duplicación de funciones, y (4) para que puedan desempeñarse, las funciones deben asignarse con los recursos necesarios”¹⁹.

Desde el punto de vista político, se estableció como periodo de duración de tres años para el cargo de alcalde local. Los requisitos para ser edil y alcalde local, los cuales estaban enfocados para que se eligieran personas que tuvieran un acercamiento dentro del marco local y no se dieran los errores anteriormente cometidos, como lo era el que las autoridades locales no tuvieran ninguna relación con la misma localidad o circunscripción geográfica, lo que generaba que personas foráneas a los problemas locales tomaran la decisión sobre los recursos públicos locales. Aunque la disposición de tener como mínimo un año de residencia o haber desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad, no implica que este problema se solucione pero por lo menos se elige gente de la localidad para “gobernar” la localidad.

Se estableció que solo los electores registrados en cada localidad podían votar allí para la elección de sus autoridades locales. Esto resulta importante, en el sentido que quienes van a ser gobernados por estas autoridades tuviesen la capacidad de elegirlos y no que los eligieran personas distintas a las asentadas dentro del territorio local.

Por último en el marco político se establecieron unas disposiciones transitorias para permitir la elección de ediles en marzo de 1992.

Desde el punto de vista fiscal, se ordena la transferencia del presupuesto central del Distrito Capital a las localidades no menos del diez por ciento de los ingresos del presupuesto distrital y dicho porcentaje se incrementaría en un dos por ciento anualmente, con el fin de lograr la transferencia del veinte por ciento en 1998. Esto resulta importante ya que al darle los recursos económicos a las localidades implicaría que estas funcionaran satisfactoriamente.

Frente a los asuntos administrativos se establecieron los elementos básicos para el funcionamiento de las juntas administradoras locales, se ordeno que las autoridades locales no tendrían su propio personal sino funcionarios transferidos de las oficinas centrales, se creo un fondo de desarrollo local en cada localidad para que administrara los recursos locales, a los cuales se les permitió contratar servicios locales y obras publicas con asociaciones vecinales y otras organizaciones cívicas, y estipulo que los estatutos para el funcionamiento de los fondos de desarrollo local serian establecidos por el Alcalde Mayor.

Un elemento importante que estableció la ley 1 de 1992 es la prohibición que los fondos locales pagaran los gastos de personal, de esta forma se garantizó que los recursos locales se destinaran a la atención de necesidades locales.

¹⁹ VELÁSQUEZ GAVILANES, Op. Cit., p.44

El artículo 46 de la ley 1 de 1992 estableció de manera directa las zonas en las que se dividía en ese momento el territorio, es decir, estaba decidiendo la conformación territorial de las localidades, función la cual corresponde por vía Constitucional al Concejo de Bogotá por iniciativa del Alcalde Mayor. Frente a este tema la Corte Constitucional se pronunció y declaró este artículo condicionalmente exequible a través de sentencia C-541-93, frente a este punto la Corte precisó:

"...En cuanto concierne en concreto al aparte acusado del artículo 46 de la Ley 1a. de 1992 se advierte que su contenido normativo se orienta a hacer factible la vigencia inmediata de sus mandatos en lo atinente a la elección, integración y funcionamiento de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital. Dicho precepto, con el único propósito de garantizar la inmediata elección de las juntas administradoras locales en el Distrito Capital, erige en circunscripciones electorales a las zonas en que, al tiempo de su promulgación, se dividía territorialmente Santa Fé de Bogotá, adoptando la denominación de "Localidades" que emplea la Constitución. En otras palabras, hace coincidir la división territorial a la sazón existente en el Distrito Capital con la división electoral, a fin de dar desarrollo a los artículos 323 y 260 de la Carta Política, conforme a los cuales los ciudadanos tienen el derecho de elegir los miembros de las juntas administradoras locales que deben existir en cada localidad del Distrito Capital. Así, pues, si la norma acusada se visualiza a la luz del contexto sistemático de la Ley 1a. de 1992, no se vislumbra la alegada trasgresión al artículo 322 ni ninguno otro de la Carta. En vez de apreciarse la presunta usurpación de las competencias que el nombrado artículo constitucional reserva de manera exclusiva a las autoridades del nivel distrital en materia de división del Distrito Capital en Localidades, paradójicamente lo que se advierte es su conformidad con los mandatos del Estatuto Supremo. Como ya quedó expuesto, el artículo 1o. de la citada Ley, en concordancia con lo dispuesto en la parte final de su artículo 46, corrobora que compete ejercer en forma exclusiva dicha atribución al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor; a ese fin, el artículo 2o. de la misma Ley 1a. de 1992 sienta los criterios que las autoridades mencionadas deberán observar al efectuar la división territorial en cuestión. Dichos preceptos, pues, reiteran la previsión constitucional que defiere en el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, la competencia de dividir el territorio del Distrito Capital en Localidades, mal podría arribarse a la conclusión de que desconocen la atribución de competencias que reconocen -aún con reiteración expresa como radicada en las autoridades distritales. Por otro lado, tampoco podría aducirse que la norma cuestionada sustituye a las autoridades distritales en el ámbito de sus competencias constitucionales pues, como quedó precisado, por razón de dicho contenido normativo no se produjo el fraccionamiento o la partición territorial con fines administrativos y de prestación de servicios del Distrito Capital, dados unos ciertos criterios. En dicha prescripción el legislador no hizo más que echar mano de la división territorial ya existente con miras a delimitar las circunscripciones electorales para hacer efectiva la norma constitucional que manda que en cada localidad opere una Junta Administradora Local que será elegida por el voto directo de los ciudadanos. Así, pues, el ámbito en que el Congreso ejerció su competencia

de regulación normativa no fue el relativo a la organización territorial sino, el referido a la determinación de las circunscripciones electorales en que se dividiría el Distrito Capital para el único y exclusivo propósito de que pudiera llevarse a cabo la elección de las juntas administradoras locales. No ve la Corte en dicho proceder usurpación alguna de competencias de las autoridades locales pues, en la función de proveer a la organización administrativa del Distrito Capital que la Carta reserva a la autoridad legislativa del nivel central, se comprende, desde luego, la atribución de tomar las medidas conducentes a la elección de sus autoridades y las consiguientes de adscribirles competencias y proveer lo conducente a su funcionamiento real y efectivo. Normas que, como la acusada, adoptan las medidas requeridas para la puesta en marcha de instituciones que, como las juntas administradoras locales, constituyen nítida expresión del proceso de participación democrática en el ámbito local permitiendo la vinculación de la ciudadanía a las células más próximas del quehacer comunitario, cuya expresión programática e institucional más vigorosa se consigna en la Carta Política de 1991 están, desde luego, cobijadas en las competencias que el Constituyente asignó al legislador para proveer, entre otras, a la organización administrativa del Distrito Capital. Por ello, en el análisis de este cargo no encuentra la Corte la alegada violación a los preceptos de la Carta, sino por el contrario, estricto desarrollo de sus mandatos”²⁰.

Sin embargo no estoy de acuerdo con la justificación que da la Corte para declarar la Constitucionalidad de este artículo, el cual debió ser declarado inexecutable, porque de manera clara y directa el Constituyente le da la facultad al Concejo de Bogotá y al Alcalde Mayor para la división territorial Distrital en localidades y no al legislador.

Es más, la ley debió ser declarada inexecutable, porque esta transgrede una función dada por La Constitución Política al Concejo de Bogotá y al Alcalde Mayor.

La Corte interpreta la labor del legislador en la división de localidades únicamente como la división de circunscripción electoral y de esta forma llevar a cabo la elección de las juntas administradoras locales, dejando claro que la división que hizo el legislador no estaba relacionada con fines administrativos, ni de prestación de servicios del Distrito Capital. Pero el argumento de la respetada Corte Constitucional contraría la misma filosofía de la creación de las localidades, porque resultaría ineficiente entonces dividir a Bogotá por una parte en funciones administrativas, por otra, dividir a Bogotá para la prestación de servicios, y por otra como circunscripción electoral, cuando lo que se buscaba con la creación de las localidades era tener una unidad para el desarrollo y el manejo de lo local. Lo anterior desde el punto de vista jurídico, pero logro entender, más no compartir el afán de la aplicación de los gobiernos locales, tanto así que si esta norma se llegara en su momento a declarar inexecutable hubiesen dejado de nuevo a Bogotá con un vacío normativo, sin autoridades locales y con problemas que desbordaban en aquel momento los supuestos normativos, como aparece en la exposición de motivos que a continuación me permito citar.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-541 de 1993. Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara.

Este proyecto reviste un particular carácter de urgencia, en la medida que contiene las disposiciones necesarias para hacer posible que a partir del próximo año los dictámenes constitucionales encuentren aplicación y desarrollo práctico.

En efecto, en la Constitución se introducen importantes innovaciones al régimen del Distrito Capital que **de no desarrollarse legislativamente de manera oportuna**, a más tardar antes del 20 de enero de 1992, **su implementación habría de aguardar tres años más.**

Esta eventualidad se traduciría en un aplazamiento bajo toda perspectiva inconveniente, del proceso de modernización que ha de emprender el Distrito Capital, así como en la obstaculización de las medidas tendientes que logren disminuir la distancia entre administración y administrados.²¹ (Subrayado fuera de texto)

La ley 1 de 1992 no fue la más idónea en ciertos temas de fondo como por ejemplo en la de establecer que las localidades no tendrán un número menor a 300.000 mil habitantes y el continuar con la antigua división territorial, porque en muchas ocasiones el número de habitantes era menor al establecido en esta norma. También la norma incurrió en el error de establecer las funciones de los alcaldes locales y de las juntas administradoras locales, ya que ésta es función del Concejo y del Alcalde Mayor.

La ley en últimas resultó siendo una lista de principios, estructuras y funciones más que un estatuto que se propusiera crear gobiernos locales eficientes, todo, por el deseo de elegir juntas locales en 1992. Muestra de este afán y de la falta de discusión de fondo en los temas trascendentales de esta norma, es que esta se aprobó en un muy corto tiempo; el proyecto de ley fue presentado el 4 de diciembre de 1991 y se convirtió en ley el 28 de Enero de 1992, a esto se suma que se copiaron ideas de antiguas normas sin un mayor análisis, con el fin de acoplar esos principios desarrollados en antiguas normas a la Bogotá moderna que se pretendía.

El acuerdo 2 y el acuerdo 6 de 1992 desarrolla para el Distrito lo establecido en la ley 1 de 1992 y en la Constitución. En el acuerdo 2 se constituye el número de ediles por cada localidad y se adopta la división territorial del Distrito según la establecida por la ley 1 de 1992, supongo que esta decisión de división territorial se adoptó por el mismo afán del legislador para hacer realidad la figura de las juntas administradoras locales en la ciudad de Bogotá y no generar un conflicto normativo que posteriormente daría como posible resultado la no elección y conformación de las Juntas Administradoras locales en la ciudad de Bogotá en el año de 1992.

El Concejo de Bogotá y el Alcalde Mayor podrían haber desatendido lo establecido por la ley 1 de 1992 para que ellos mismos, vía facultad Constitucional, realizaran la división del

²¹ COLOMBIA. Congreso de la Republica de Colombia. Exposición de Motivos Ley 1 de 1992. Diario Oficial No. 40.307

territorio distrital en localidades. Según lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de 1991, en donde todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las normas Constitucionales. En el caso específico el artículo 322 inciso 3 de la Constitución establece que el Concejo a iniciativa del Alcalde Mayor, dividirá el territorio distrital en localidades versus la ley 1 de 1992 que de forma directa realiza la división del territorio distrital en localidades, saltando la atribución dada por la Constitución al Concejo de Bogotá y al Alcalde Mayor. Entonces, tenemos que se aplico la ley 1 de 1992 por no generar un conflicto de carácter político, que en últimas atrasaría la elección de ediles.

El problema de no establecer una división homogénea de Bogotá fue la gran desproporción de población y territorio, lo que al final afectaría la representatividad de los ediles en las juntas administradoras locales, mientras en unas localidades la población no superaba los 30.000 habitantes, en localidades como los Mártires o La Candelaria, en otras, la población sobrepasaba los 400.000 habitantes, como en las localidades de Engátiva o Suba. La única diferencia era el número de ediles por localidad, pero esto en realidad no era el elemento idóneo (la cantidad de ediles) para generar la representatividad adecuada en cada localidad²².

A pesar de todo, el Decreto Ley 1421 de 1993 derogo la ley 1 de 1992, pero el Acuerdo Distrital 2 de 1992 adopto la división para una Bogotá anterior a 1991, basado en la división dada en los acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, 14 de 1983 y 9 de 1986 y bajo lo parámetros de la ley 1 de 1992.

El acuerdo 6 de 1992 establece las funciones, atribuciones y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales y de los Alcaldes Locales. Establece la estructura administrativa de la Localidad; a) La Junta Administradora Local, b) El Alcalde Local, y c) Fondo Local de desarrollo.

Las funciones establecidas a las Juntas Administradoras Locales se pueden dividir en dos. Unas de carácter específico y otras de carácter general.

Las funciones de carácter general son la administración autónoma de todos los asuntos públicos que no trascendieran el dominio local y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades locales, que no fueran prestadas por ninguna autoridad municipal.

Las funciones específicas son de carácter administrativo, normativo y funciones de supervisión y control. Las funciones normativas son las de aprobar planes de desarrollo y presupuestos locales, junto con la reglamentación del uso público. Las funciones administrativas son aquellas relacionadas con la construcción y el mantenimiento de obras públicas y en calidad de junta ejecutiva del fondo de desarrollo local, la aprobación de contratos y documentos financieros. Y por último las funciones de control o supervisión

²² Elemento desarrollado en el capítulo 1.2.2. Estructura administrativa de las localidades de Bogotá.

son aquellas relacionadas con el control de la prestación de servicios públicos, el uso de las zonas públicas y la expedición de licencias para establecimientos comerciales, entre otras²³.

Las funciones de los alcaldes locales, en líneas generales, se pueden clasificar en tres. La primera, como director de la administración local, en donde debe velar por el correcto funcionamiento de los funcionarios locales, presentar el plan de desarrollo local para que sea aprobado por la JAL, fomentar la participación comunitaria, responder ante el Alcalde Mayor, el secretario de gobierno y ante su respectiva JAL sobre el desarrollo de sus funciones y por último aprobar o impugnar las decisiones aprobadas por la JAL.

Segundo, como jefe del fondo de desarrollo local, el alcalde local debe asumir su administración, su coordinación frente a los proyectos comunes con organizaciones del sector privado, contratar la realización de los proyectos locales y cumplir con las resoluciones de la junta ejecutiva del fondo de desarrollo local. Y por último, en calidad de autoridad fiscal, el alcalde local debe coordinar las estrategias para garantizar la tranquilidad, moralidad, el orden público y las condiciones sanitarias dentro de su territorio, entre otras.

Las fallas de estos dos acuerdos son bien analizadas por el Raúl Velásquez Gavilanes:

Si el acuerdo 2 tenía el mérito de permitir las elecciones de juntas locales, el acuerdo 6 las puso a funcionar. Sin embargo, se encontraron vicios en su contenido. Primero, la verdad era que el acuerdo 6 distribuía las funciones entre las autoridades centrales y locales en un solo caso: cuando estipulaba que las autoridades locales solo se encargarían de la construcción y mantenimiento de pequeños centros de salud. En sus demás disposiciones, el acuerdo 6 simplemente asignaba las funciones a los alcaldes locales y a las juntas locales, sin un criterio claro de distribución con respecto a las oficinas centrales. Esta omisión, al no determinar lo que es local y lo que es central, provocaría duplicaciones y dificultades en el proceso de rendición de cuentas. En segundo lugar, el acuerdo 6 asignó varias funciones a los alcaldes locales, pero no dispuso una estructura de personal adecuada para apoyarlos en el cumplimiento eficiente de dichas funciones. En ese mismo orden, tampoco les permitió delegar responsabilidades a sus funcionarios subalternos. De ahí la ineficiencia y la sobrecarga de trabajo de los alcaldes locales que se presentaría más adelante²⁴.

Con el Decreto Distrital 407 de 1992 se distribuyeron y asignaron recursos a los Fondos de desarrollo local para la vigencia fiscal de 1992. Esto por la urgencia de poner en marcha el funcionamiento de las autoridades locales.

²³ VELÁSQUEZ GAVILANES, Op. Cit., p.53

²⁴ Ibid. , p.54-55

A través del Decreto Distrital 408 de 1992 expedido el 30 de junio del mismo año, se reglamento el funcionamiento de los fondos de desarrollo local y los principios para la destinación de los recursos reservados a la prestación de servicios y la construcción de las obras a cargo de las JAL. Se establece un fondo de desarrollo local por cada localidad. Sin embargo este decreto fue derogado por el Decreto Distrital 470 de 1992, el 28 de julio del mismo año. Situación que evidencia que el Decreto Distrital 408 no duro vigente más de un mes.

Como resultado del proceso para la creación de gobiernos locales, el alcalde del momento, Jaime Castro, enfrentó los puntos positivos y negativos de las normas que dieron las bases de los gobiernos locales. Los puntos negativos son varios, pero para objeto de este trabajo de grado se analizaran los más trascendentales en el manejo de lo local.

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) tenían que aprobar los presupuestos de 1992 en el mismo mes de su posesión, es decir, en julio de 1992, además de eso, tenían que gastar esos recursos durante los últimos meses del año y aprobar el presupuesto para 1993 en diciembre de 1992. Esto genero la imposibilidad de implementar gradualmente las nuevas políticas de gobierno local al nombrar autoridades nuevas e inexpertas para desempeñar funciones complicadas y delicadas en un corto plazo. Esto genero que no se cumplieran los plazos, se llegara a la ineficiencia en el manejo de los problemas y recursos locales. Inclusive en muchas entidades de carácter nacional y distrital, en donde actualmente los presupuestos que se tienen destinados bajo unos proyectos y una periodicidad de un año para su asignación y/o ejecución, resulta difícil lograrlo de forma efectiva durante un año, por ello fue muy complicado que dicha ejecución asignada a las JAL se realizara en menos de 5 meses.

Otro problema, también relacionado con el presupuesto, es la permisón normativa a las JAL para distribuir directamente los presupuestos locales, lo cual genero clientelismo e ineficiencia, porque los ediles comenzaron a dividir el presupuesto según sus intereses políticos y no según los problemas locales²⁵.

Frente a los alcaldes locales se cometi6 un error y era establecer un periodo fijo, ya que esto genero una estabilidad absoluta del funcionario en el cargo, impidiendo que este fuera destituido de manera pronta en caso de ineficiencia en el manejo y cumplimiento de sus funciones²⁶.

No se estableci6 de manera clara la diferenciación de funciones de lo central y de lo local, lo cual permiti6 que las autoridades locales invirtieran sus recursos con plena libertad en las esferas de gobierno, excepto de construir y adquirir equipos para grandes hospitales y el mantenimiento de vías arterias. De ahí que las autoridades locales se tuvieran que ocupar de

²⁵ Ibid. , p.73.

²⁶ Ibid.

muchos y variados temas de la localidad sin un límite especial, esos temas eran los de salud, educación, seguridad, vías y suministro de agua. Un marco de actividad tan amplio no solo contribuyó a diluir las energías de las nuevas autoridades locales, sino que también generó duplicación en las actividades y la poca efectividad en la rendición de cuentas.

Después de dos años de espera, El estatuto orgánico de Bogotá, el decreto ley 1421 de 1993 fue expedido el 21 de julio del mismo año. En este se establecieron los principios que regirían a la ciudad en sus aspectos administrativos, fiscales y políticos. En uno de sus capítulos se introdujeron políticas importantes de alcance tal que se podría considerar como una segunda etapa en la evolución de los gobiernos locales.

En esta parte se estudiará el decreto 1421 de 1993 enfocado hacia los gobiernos locales, con base en sus respectivas interpretaciones de tipo jurisprudencial o modificaciones de tipo normativo.

Según lo dispone el artículo 60 del Decreto Ley 1421 de 1993, las localidades hacen referencia a una división político administrativa del Distrito Capital que busca la organización de las comunidades que residan en ellas, a efectos de que se expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidades de vida, participando activamente en la toma de las decisiones que puedan afectarlas, tales como el manejo y la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras de interés común, y el ejercicio de la fiscalización y vigilancia de quienes cumplen con las funciones de administración²⁷.

La estructura administrativa de Bogotá es determinada por el decreto 1421 de 1993 de la siguiente forma: como eje de la administración distrital se compone de tres elementos; 1) Sector Central; 2) Sector Descentralizado; 3) Sector Localidades.

Cada uno de estos niveles de gestión está determinado por funciones, competencias, territorialidad y autonomía. El primero, sector central, congrega el Despacho del Alcalde Mayor, las Secretarías y los Departamentos Administrativos que dependen política, administrativa y financieramente de la Alcaldía Mayor y no cuentan con fuentes propias de recursos pues sus programas se financian mediante los presupuestos que se distribuyen centralmente por la Secretaría de Hacienda Distrital. Están ubicadas allí las siguientes Secretarías: General, Privada, Hacienda, Gobierno, Educación, Salud, Obras Públicas, Tránsito y Transporte; igualmente los Departamentos Administrativos de Acción Comunal, Bienestar Social, Catastro, Defensoría del Espacio público, Medio Ambiente, Planeación, y Servicio Civil, y las Unidades Administrativas Especiales como la Unidad de Servicios Públicos.

²⁷ Concepto 1790 de 1998 Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el cual se habla de la no inclusión estructural en el plan de ordenamiento territorial de las localidades, haciendo la salvedad que deben ser tenidas en cuenta como un elemento estructurante de la ciudad

En el segundo nivel se ubican aquellas entidades descentralizadas que prestan servicios y manejan unos presupuestos autónomos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades Públicas, entes universitarios autónomos, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Sociedades de Economía Mixta, Establecimientos Públicos y Empresas Sociales del Estado.

En el tercero están ubicadas las veinte Alcaldías Locales, con sus juntas Administradoras Locales y los Fondos de Desarrollo Local.

Algunos de los análisis que se han llevado a cabo para determinar la vigencia del 1421, coinciden en que urge reconsiderar buena parte de su contenido en tanto que se han dado cambios importantes como resultado de la aplicación de normas nacionales y de los movimientos administrativos realizados por los últimos gobiernos de la ciudad. Sin embargo, todavía siguen vigentes las directrices generales que determinan las relaciones entre sus tres sectores.

El Título V del Estatuto Orgánico de Bogotá, se refiere a la Descentralización Territorial y a las localidades como los espacios administrativos por excelencia para el acercamiento de las autoridades a la ciudadanía que en el propósito de alcanzar la gobernabilidad, a través de los cuales se buscan: 1) hacer más viable y permanente la relación gobierno-sociedad; 2) garantizar la mejor prestación de ciertos servicios que tradicionalmente han sido operados desde el nivel central y que eventualmente incidirían en el desarrollo económico y social de sus habitantes; 3) promover un ejercicio continuo de control ciudadano, y 4) lograr un desarrollo armónico e integrado de la ciudad en el que a partir de la delegación de algunas competencias se obre en coordinación entre los niveles central, descentralizado y local de la administración.

Estos elementos que efectivamente resultan innovadores y avanzados para una administración que tradicionalmente había sido fuertemente centralista, no representan una clara transferencia de poder o la autonomía definitiva de las localidades, pues además de que nunca se tuvo la intención de generar divisiones administrativas por fuera de la tutela de las autoridades distritales, tampoco, bajo el régimen jurídico del Distrito, se esperaba mayor descentralización, pues las localidades se han asumido como divisiones de carácter exclusivamente operativo, no como entidades territoriales autónomas con las garantías y las competencias de los municipios, ya que ello implicaría modificaciones constitucionales que le dieran al Distrito Capital la condición de Distrito Federal²⁸.

Los Artículos 61 y 64 del Estatuto Orgánico dicen que a las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de servicios a cargo del Distrito. Esto implica que se debería mantener una adecuada y permanente coordinación

²⁸ MORENO OSPINA, Carlos. La Descentralización en el Distrito Capital: ¿Cambio de Rumbo?. En: Foro Económico, regional y urbano. No 9. (Ene – Mar. 1998) p. 78.

entre estos dos niveles, y que ello dependería de la claridad con la que se han distribuido las funciones entre cada uno, sobre la base de unos principios universales de gobierno que son los de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad. Más adelante, cuando se presente el análisis sobre los Consejos Locales de Gobierno y la reforma administrativa presentada por la Alcaldía Mayor en marzo de 2006, se observará que hasta ahora no ha habido suficiente voluntad política para cumplir con estos principios, pues lo que se denomina descentralización responde mucho más a la idea de la desconcentración y solamente cobija unas funciones, más administrativas que políticas, y que el nivel central, no funciona como una instancia de definición de política y de asesoramiento para su realización a nivel local, sino que diseña y aplica directamente sus proyectos generalmente imponiendo directrices similares sin mayor diferencia territorial.

Para fortalecer el ejercicio de representación política en la administración de los asuntos locales y con base en los acuerdos existentes a la fecha, el 2 y el 6 de 1992, el decreto 1421 de 1993 consagra las atribuciones de las Juntas Administradoras Locales, definiendo como esencial su participación en los procesos de planeación de la ciudad, como participantes legítimos de la comunidad en los espacios de su formulación. Igualmente se les dan funciones de control y vigilancia sobre la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que allí se realicen, en lo relacionado con el uso del espacio público, con la aprobación de los planes de desarrollo local y la distribución de los recursos que se transfieren; en fin una amplia gama de actividades de planeación, gestión, promoción de la participación, control y veeduría, entre muchas otras.

En este sentido lo importante es establecer hasta qué punto tal cantidad de funciones han sido realizadas y que dificultades se han presentado para su desarrollo.

Sin embargo, sin indagar mucho es posible afirmar que por las razones que sean, estos no han sido papeles desempeñados a cabalidad por los ediles pues en muchos casos su gestión se ha quedado exclusivamente en la vigilancia a la gestión del alcalde a quien se vigila mucho más si no pertenece al mismo partido político, pensamiento que es obra de la asistencia a los debates de mi localidad (Rafael Uribe Uribe) y lo cierto es que poco le han trabajado a la promoción de la participación social en el proceso de planeación. A ello se le suma el desinterés absoluto por promover su gestión y su posicionamiento como representantes políticos de los intereses ciudadanos y una descalificación permanente de su gestión que si bien responde a la imagen que han logrado construir como reproductoras del ejercicio político tradicional, impiden reconocer su valor como instancias constituidas para que la ciudadanía se sienta representada políticamente ante las otras autoridades locales.

Con respecto a los Alcaldes Locales parece darse una situación similar, se les atribuyen trece funciones generales a las cuales se les suman otras tantas provenientes de las diferentes entidades del nivel central y descentralizado, no son las trece señaladas por el Decreto Ley 1421 de 1993 sino que en el momento se encuentran realizando más de 50 funciones, muchas de las cuales derivan de decisiones institucionales del sector central. Evidentemente tanto el numeral 1o como el 3o del artículo 86 del decreto 1421 de 1993, plantean la flexibilidad en términos de tareas para los alcaldes, pero no hay duda que se

debe evaluar la actual capacidad de respuesta que puede tener un alcalde con su equipo para dar cumplimiento a tan exagerada lista de atribuciones.²⁹

La función de coordinar la acción distrital en lo local es quizás la más relacionada con la operación de los Consejos Locales de Gobierno, sin embargo, como se verá más adelante, no constituye una tarea fácil para los mandatarios locales, pues la intervención de las diferentes entidades, en las también diferentes localidades, no se realiza precisamente en coordinación con las autoridades locales.

A los alcaldes locales les corresponde la realización de múltiples funciones, pero su gestión se debe encaminarse hacia la gerencia de la política pública local como elemento central de su gestión. Sin embargo, parece importante revisar cuáles de estas se podrían delegar o transferir a instancias más competentes porque algunas de ellas pareciera que competen más directamente a entidades del nivel central; a manera de ejemplo se podrían citar algunas:

Las relacionadas con el uso y el cuidado del Espacio Público que podrían o debieran ser asumidas directamente por el Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público (DADEP), las que tienen que ver con el control del sonido, de la publicidad y el manejo de residuos sólidos que correspondan al Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), actualmente Secretaría del Medio Ambiente, las de salubridad que incluyen control de perros peligrosos, vacunaciones y otras, que le correspondan a la Secretaría de Salud.

Como estrategia para el financiamiento de las nuevas funciones trasladadas a las alcaldías en el artículo 87 del capítulo 5 del 1421 se consagra la existencia de los Fondos de Desarrollo Local como herramientas jurídicas y de patrimonio propio con el objeto de administrar los recursos asignados para la financiación de los proyectos destinados a la realización de proyectos priorizados por la comunidad en los Encuentros Ciudadanos; el artículo 89 hace referencia a la proporción de los ingresos corrientes del Distrito que se transfieren o se pueden transferir a las localidades.

El mismo Artículo dice que desde 1994 se transferirá a las localidades el 10% de los ingresos corrientes de la administración central sin tener en cuenta los ingresos de los establecimientos públicos ni las utilidades de las empresas industriales y comerciales y con base en la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas de la población que se encuentre en cada una de ellas. Dice además que este se podrá incrementar un 2% acumulativamente hasta completar el tope del 20%.

Es claro que nunca se ha manifestado interés alguno en ampliar el monto de las transferencias, bien sea porque se asume que el 10% todavía no se maneja adecuadamente o bien porque no existe voluntad política para entregar más recursos del presupuesto central.

²⁹ En el siguiente capítulo, se menciona el sin número de funciones de un alcalde local y los recursos que tiene para atender dichas responsabilidades.

Lo cierto es que para muchas de las localidades el presupuesto transferido no alcanza para satisfacer las demandas sociales y que la ampliación de las transferencias debiera pensarse sobre la base de análisis mucho más profundo sobre las condiciones y situaciones particulares de cada lugar y exclusivamente por la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas.

Lo que se puede derivar de este articulado es que el Estatuto Orgánico sí desarrolla el mandato contemplado en los artículos 322, 323, 324 y 325, de la Constitución Política, dando claras competencias como capital, como metrópoli, como región de desarrollo y empieza a reconocer la importancia de las localidades como instancias para el desarrollo territorial de la ciudad en reemplazo de la figura anterior; unas alcaldías tan menores como su propio nombre, con escasa autonomía y muy pocas funciones. Sin embargo, todavía no se cuenta en las localidades o mejor en las Alcaldías Locales con suficientes herramientas administrativas y políticas que permitan a sus autoridades operar autónomamente, lo cual genera grandes problemas para su gestión porque en ocasiones los alcaldes locales terminan convirtiéndose exclusivamente en voceros de unas decisiones que se toman de manera general para todas las localidades, generando que los planteamientos concretos de una ciudadanía con la que tienen un contacto directo a diario no tienen eco ni cabida en las políticas distritales.

Durante los últimos 10 años los diferentes gobiernos del Distrito Capital han expresado de manera también diferente, su concepción de la autonomía local. Mediante acuerdos del Concejo o decretos de La Alcaldía, han reglamentando las competencias y delegaciones a los alcaldes locales, en algunos casos con una clara visión descentralizadora y en otros con una intención centralista o por lo menos de control sobre lo que ya se había transferido a las localidades.

Una vez constituidos los Fondos de desarrollo Local, se delega a los alcaldes locales los ejercicios de planeación, definición de la inversión y contratación de los recursos por medio de los decretos 533 y 698 de 1993 y del 050 de 1994, estos permanecen vigentes durante la primera administración de Antanas Mockus, pero más adelante en el gobierno de Enrique Peñalosa se suspenden con el argumento de que las dificultades observadas especialmente en la definición de los recursos y la contratación de los proyectos desdibujaban el papel de las alcaldías y de las Juntas Administradoras Locales en el proceso de planeación local; por ello se crearon las Unidades Ejecutivas de Localidad, UEL, instancias de carácter central encargadas de la asesoría técnica, financiera y jurídica para la ejecución de los proyectos priorizados dentro del proceso de planeación local. Estas unidades indudablemente han contribuido a la aplicación de criterios más técnicos en cuanto a la formulación de los proyectos y las condiciones necesarias para garantizar su viabilidad, pero representaron un retroceso en el camino hacia la descentralización pues terminaron realizando de manera centralizada las funciones que habían sido atribuidas a las localidades que si bien no se

estaban llevando a cabo adecuadamente, debían fortalecerse y no concentrarse en el nivel central³⁰.

Para llevar a cabo el primer proceso de vinculación ciudadana a la definición de proyectos locales, en el marco del Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” se expidió el Decreto 425 de 1995 que pretendía dar las primeras bases de la planeación participativa en la ciudad. De estas audiencias resultaron muchas ideas que posteriormente se convirtieron en proyectos, pero quienes tuvieron a su cargo la definición de los veinte planes de desarrollo locales fueron las autoridades integradas en los Comités de Planeación Local, que gozaban de la discrecionalidad para invitar o no a los representantes de las diferentes organizaciones sociales. De todas formas hay que reconocer que este fue el primer paso en un camino que se está recorriendo para acercar la administración a la ciudadanía³¹.

Posteriormente durante la administración de Enrique Peñalosa mediante el Decreto 176 y 739 de 1998 se establece un nuevo procedimiento para la planeación local y se instituyen los encuentros ciudadanos como espacios de consulta ciudadana para la definición de las prioridades de inversión con base en las sugerencias de la comunidad. Aparentemente se podría pensar que estas modificaciones representan avances en materia de participación, pero por el contrario terminaron siendo retroceso en el proceso sobretodo en materia de las decisiones, pues en vez de dar mayor peso y trascendencia a lo decidido por la comunidad, se autorizó a los alcaldes para que reformularan, si lo consideraban pertinente³², los proyectos presentados en los encuentros ciudadanos de común acuerdo con las Unidades Ejecutivas Locales, que habían sido creadas para ofrecer apoyo técnico y jurídico en el proceso de contratación de los proyectos y por lo tanto de la ejecución del plan de desarrollo local. Situación que muestra que lo decidido y propuesto por la comunidad no es obligatorio ni vinculante para las autoridades locales.

En el año 2000 se promulga el Acuerdo 13, el cual definió los pasos y las instancias para realizar el proceso de planeación local, incluyendo la elaboración, la aprobación, la evaluación y el control necesarios; creó además, los Consejos Locales de Planeación y les dio funciones, competencias y una forma de composición, así como el sistema de convocatoria para su constitución.

Estas modificaciones han suscitado todo tipo de reacciones, pues unos sectores consideran que han desvirtuado el propósito inicial de garantizar la vinculación decidida y decisoria de la comunidad; otros, que el proceso tal como está no representa sino un remedo de participación; otros creen que las alcaldías locales todavía no cuentan con la experiencia y los recursos necesarios para garantizar una adecuada distribución de los recursos

³⁰ VELÁSQUEZ GAVILANES. Op. Cit., p.219 y ss.

³¹ Ver para ampliación de los contenidos del Decreto 425 de 1995 en VELÁSQUEZ GAVILANES. Op. Cit., p.108 ss

³² Ver Decretos Distritales Decreto 176 y 739 de 1998.

transferidos y que la comunidad tampoco tiene suficiente capacidad para decidir sobre ello. Independientemente de las opiniones que puedan existir con relación a los cambios de delegación o de competencias que se han dado en las localidades, lo cierto es que hoy en día, se puede hablar de un creciente desarrollo de las estrategias de planeación, gestión y seguimiento participativo y que cada día se involucran más ciudadanos interesados en el desarrollo de su localidad. Lo importante es no presumir con estos encuentros agotada la invitación a la comunidad para que haga parte de la gestión de cada alcaldía, pues bien se sabe que no se ha logrado contabilizar ni siquiera el 10% de participación de la población de Bogotá y que la normatividad y los procedimientos previstos todavía no facilitan su vinculación permanente³³.

Igualmente es necesario insistir en un elemento adicional, como se mencionaba anteriormente, en las Alcaldías se llegan a contabilizar más de 50 funciones de todo tipo, la mayoría de las cuales se relacionan con medidas policivas, de recuperación de espacio público, de control, autorizaciones y licencias, sin embargo, hoy en día se puede decir que su gestión debería estar mucho más orientada a gerenciar la política pública local, lo cual resulta de alta trascendencia cuando queremos hablar de los gobiernos locales como herramientas para la solución de problemáticas locales y distritales.

1.2 DEFINICIÓN DE LOCALIDAD

1.2.1 Concepto, estructura y creación de una localidad en Bogotá.

Llegar a definir una localidad conceptualmente resulta complicado, ya que esta no obedece a una única estructura compuesta por un solo lineamiento normativo, sino que por el contrario es una mezcla de sin número de actores y procesos para el manejo de lo local.

Antes de llegar a una definición de creación personal, resulta interesante revisar varias definiciones de localidad.

El artículo 60 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que las localidades hacen referencia a una división político administrativa del Distrito Capital que busca la organización de las comunidades que residan en ellas, a efectos que se expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidades de vida, participando activamente en la toma de las decisiones que puedan afectarlos, tales como el manejo y la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras de interés común, y el ejercicio de la fiscalización y vigilancia de quienes cumplen con las funciones de administración.

³³ VELÁSQUEZ C, Fabio. La participación ciudadana en Bogotá. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá. 2003. p.195 ss

En el artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993 se establece la estructura administrativa del Distrito Capital, el cual comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades. En donde el sector localidades esta compuesto por las juntas administradoras locales y los alcaldes locales. Es bueno que la misma norma busque darle un tratamiento específico a lo local, estableciéndolo como sector, sin embargo, resulta un poco contradictorio que el sector central este compuesto entre otras por las Secretarías, entre estas la Secretaría de Gobierno y dentro del marco jerárquico las localidades dependan del Secretario de Gobierno, es decir las localidades son del sector local, pero a la vez del sector central. Dudas normativas, que reflejan el amplio espacio normativo local y el tímido espacio efectivo que se le da a nivel distrital.

El profesor Jorge Enrique Ibáñez Najar, define localidad de la siguiente forma:

“En primer lugar, el Decreto Ley 1421 de 1993, prevé a la localidad como una organización administrativa...” “En segundo lugar el artículo 54 del mismo Decreto, al determinar la estructura del Distrito, señala a las localidades como un sector administrativo: el sector de las localidades, distinto a los sectores central y descentralizado por servicios...” En tercer lugar, el decreto le dedica el Título V, cuyas regulaciones están precedidas por el epígrafe “Descentralización Territorial”, lo cual significa si las localidades son entidades descentralizadas territorialmente, es porque en presencia de un conjunto de entidades administrativas que tienen personería jurídica o que debe otorgárseles personería jurídica.”³⁴

Con el fin de complementar académicamente este trabajo de grado resulta apropiado en este punto revisar los argumentos expuestos por Jorge Enrique Ibáñez sobre las localidades, ya que estos argumentos fueron utilizados por el Distrito Capital en el proyecto de acuerdo presentado ante el Concejo de Bogotá para la reforma administrativa del 2007, en especial de las localidades. Aunque el capítulo sobre las localidades fue retirado por el Distrito³⁵, no sobra su mención.

El profesor Ibáñez en la obra las funciones publicas y la estructura del Estado para cumplirlas, dentro del capítulo “La estructura general administrativa del orden territorial” al hacer el análisis del Distrito Capital y las localidades llega a unas conclusiones importantes dentro del marco legal local, y es que las localidades son entidades territoriales, tesis sustentada bajo los siguientes argumentos:

³⁴ IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Las Funciones Publicas y la Estructura del Estado para cumplirlas. Bogotá : Instituto de investigaciones socio jurídicas para el desarrollo sostenible. 2006. p.354-355.

³⁵ Al interior del Concejo de Bogotá no se logro el apoyo necesario para que el capítulo de las localidades tuviera su aprobación, por lo tanto, se acordó que estos cambios se realizarían a través de reforma constitucional y reforma al decreto ley 1421 de 1993, procesos que cursarán al interior del Congreso de la República, sin embargo, durante este año al darse cambio de administración distrital, resultará difícil que estos tengan el apoyo político necesario para que sean aprobados.

El artículo 286 de la Constitución hace una enumeración enunciativa y no taxativa de las entidades territoriales, argumento que es sostenido porque en este artículo se enumera como entidad territorial a las territorios indígenas, los cuales *per se* no lo son, sino que por el contrario para que efectivamente sean considerados entidades territoriales tienen que cumplir las condiciones previstas en el artículo 329 de la Constitución. O también los Distritos metropolitanos, los cuales son entidades territoriales, que resultan de la conversión de las áreas metropolitanas.

El Consejo de Estado se pronunció estableciendo que “...las localidades no constituyen entes territoriales, que gocen de sus mismos atributos, pues la Constitución dice en el artículo 286 cuales son dichos entes...”³⁶ Frente a esto el profesor Ibáñez argumenta que lo establecido en esta sentencia corresponde al obiter dictum, el cual no es vinculante.

Adicional al hecho que las localidades sean un ente territorial, surge la pregunta si tienen o no personería jurídica, frente a lo cual responde el profesor Ibáñez de forma afirmativa, porque “... le corresponde a la ley reconocerles personería jurídica a los departamentos, Distritos y municipios, pero en el caso de las localidades del Distrito Capital, dicho reconocimiento corresponde hacerlo al Concejo Distrital al crearlas y organizar su funcionamiento”.³⁷ Además “... el Decreto 1421 de 1993 le dedica el Título V, cuyas regulaciones están precedidas del epígrafe “Descentralización Territorial”, lo cual significa que si las localidades son entidades descentralizadas territorialmente, es porque estamos en presencia de un conjunto de entidades administrativas que tienen personería jurídica o que debe otorgárseles personería jurídica”.³⁸ La Corte Constitucional al interpretar la expresión de descentralización territorial la define “como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central”.³⁹

El profesor Ibáñez concluye que “... el Concejo Distrital es el que, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política debe crear y organizar las localidades. En otros términos, estamos en presencia de normas generales, cuadro o marco, con sujeción a las

³⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia AI – 047 del 25 de enero de 2000.

³⁷ IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Op. Cit. p.354.

³⁸ *Ibid.*, p.355.

³⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-497 A de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

cuales, el Concejo Distrital al dividir el territorio distrital, crea las localidades y establece su organización y funcionamiento. La competencia de regulación no es del legislador, puesto que a éste el Constituyente sólo le atribuyó la facultad de dictar las normas generales con base en las cuales el Concejo Distrital debe dictar tales regulaciones administrativas. El regulador es el Concejo Distrital, pues si el legislador lo hiciera, invadiría la orbita de regulación administrativa conferida por la Constitución directamente al Concejo Distrital en los precisos términos de sus artículos 322 a 324”.⁴⁰

Por lo tanto “le corresponde al Concejo Distrital crear y organizar las localidades y atribuirles sus competencias y funciones administrativas. Siendo ellas expresión de la descentralización territorial especial del Distrito Capital, al Concejo Distrital le corresponde reconocerle personería jurídica y en atención a ella, desarrollar cada uno de sus atributos.”⁴¹

Después de revisar la posición del profesor Ibáñez, la cual aporta académicamente al estudio local, es preciso decir que la posición no tiene mayor acogida dentro del marco académico, jurisprudencial y político, sin embargo, la tesis es jurídicamente válida y muy bien sustentada. De hecho, al hacer una lectura de la Constitución para establecer si los entes territoriales son taxativos o enunciativos, queda una duda, e inclusive la Constitución deja abierta la posibilidad de establecer otros entes territoriales, es decir, no son los únicos los establecidos en el artículo 289 de la Constitución, además algunos de los señalados en este artículo realmente no son entes territoriales, es decir, los territorios indígenas.

Frente a si tienen o no las localidades personería jurídica, podemos llegar a la conclusión al hacer la lectura de la Constitución y del Decreto Ley 1421 de 1993, que por el momento no tienen personería jurídica, que la función de darle tal capacidad a las alcaldías locales le corresponde al Concejo de Bogotá y no al Congreso⁴², lo cual resulta acertado al determinar que según La Constitución le corresponde al Concejo de Bogotá determinar todo lo relacionado a las competencias y funciones administrativas de las localidades.⁴³

Por lo tanto, sin importar si la tesis es jurídicamente válida, se requiere el convencimiento académico, jurisprudencial y/o político para que sea el Concejo de Bogotá el que le de la personería jurídica a las alcaldías locales.

Con base en lo estudiado anteriormente, con la experiencia de los procesos que se han dado con las localidades a partir de su creación antes y después de la Constitución de 1991 y la posición que actualmente se maneja, he llegado a la siguiente definición de localidad: Una localidad es una división territorial de carácter exclusivamente operativo, compuesta por

⁴⁰ IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Op. Cit. p.359.

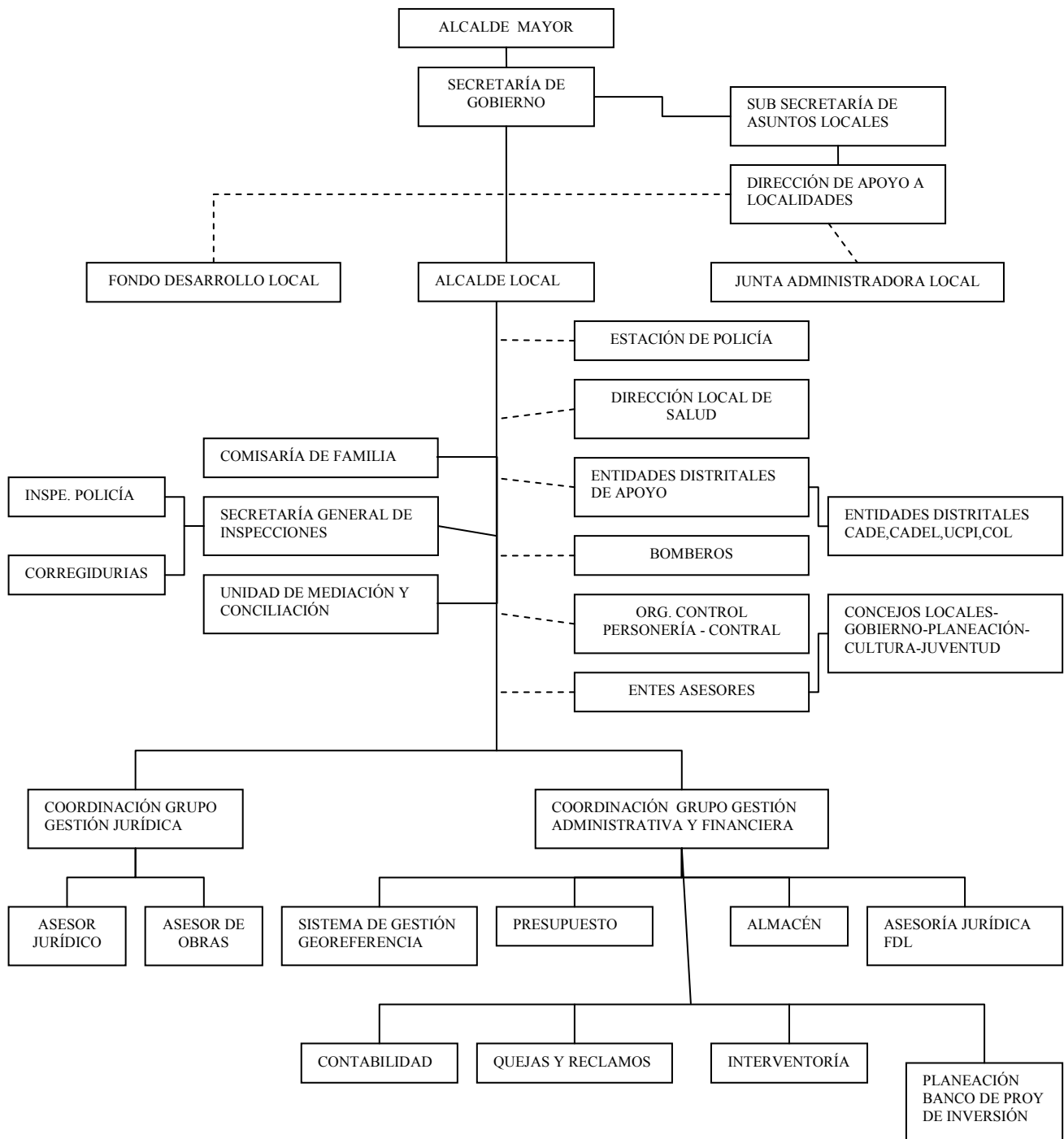
⁴¹ Ibid.. p.360.

⁴² Ver COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 322 inciso 3

⁴³ Error que también se cometió en la ley 1 de 1992, en donde fue el Congreso y no el Concejo de Bogotá a iniciativa del Alcalde Mayor, que realizó la división territorial de Bogotá en Localidades.

una población delimitada al aspecto geográfico, con unas autoridades de tipo administrativo y político. Estas autoridades son: el alcalde local, la junta administradora local con la ayuda y el concurso del fondo de desarrollo local, quienes están encargados de ejecutar funciones locales encaminadas a potencializar la gestión comunitaria e institucional, autoridades que se encuentran supeditados al control de las autoridades centrales, es decir La Alcaldía Mayor y La Secretaría de Gobierno.

1.2.2 Estructura administrativa de las localidades de Bogotá.



Fuente. http://www.alcaldiaBogotá.gov.co/sisjur/main/Organigramas/2003/ALCLOC_archivos/slide0001.htm

Como se ve en la anterior ilustración, las localidades y sus autoridades están sujetas jerárquicamente a las autoridades del sector central. El alcalde local depende jerárquicamente de la Secretaría de gobierno distrital y del Alcalde Mayor. Inclusive las

juntas administradoras locales y el fondo de desarrollo local dependen de la Secretaría de Gobierno a través de La Dirección De Apoyo a Localidades.

En el anterior esquema jerárquico se pueden ver las dependencias a cargo del alcalde local, las cuales, en líneas generales cumplen funciones policivas, de seguridad o de asesoramiento en lo local.

Dentro del marco jerárquico se puede observar a través de una línea punteada que los fondos de desarrollo local, las juntas administradoras locales y las alcaldías locales están jerárquicamente por debajo de la Subsecretaría de Asuntos Locales y La Dirección de Apoyo a Localidades, esto se debe a que las anteriores dependencias son las encargadas de dar y aplicar los distintos direccionamientos del Alcalde Mayor y el Secretario de Gobierno a nivel local, además de vigilar, supervisar y controlar a las autoridades del sector localidades.

Las demás líneas punteadas, muestran aquellas dependencias u organismos que tienen injerencia y espacio a nivel local, que hacen parte de una entidad u organismo a nivel distrital, como la policía, la Dirección Local De Salud, que hace parte de la Secretaría de Salud, los bomberos, los Cade, Cadeles, los Centros Operativos Locales, la personería local, la contraloría local y por último los entes asesores, es decir, los Consejos Locales de Gobierno, Planeación, Cultura y Juventud. Estos organismos están a disposición del alcalde local para el ejercicio de sus funciones dentro del territorio local, pero son sostenidos humana y económicamente por las entidades que representan.

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) son el espacio de participación ciudadana, de inclusión de la población local para elegir popularmente a sus representantes locales.

Las funciones más importantes de las JAL son la elección de la terna de candidatos a alcalde local, que debe presentarse al Alcalde Mayor para su designación, la discusión y aprobación del plan de desarrollo local, discutir y aprobar el plan anual de presupuesto local, ejercicio del control político de las políticas públicas tanto de la gestión distrital como local, vigilar y seguir el cumplimiento del plan de desarrollo local y de los servicios públicos e inversiones que se realicen en la localidad, discutir los proyectos de acuerdo local, promover la participación y veeduría ciudadana en asuntos políticos de la localidad, impulsar mecanismos de participación consagrados en la Constitución, entre otras.

Las JAL están integradas por Ediles, en cada localidad mínimo hay 7 ediles y su número aumenta de acuerdo a la población local, el número máximo actualmente de ediles por localidad es de 11, número que es desigual según la población de cada localidad.

LOCALIDAD	POBLACIÓN	No DE EDILES
SUMAPAZ	2.478	7
CANDELARIA	27.450	7
MÁRTIRES	95.541	7
ANTONIO NARIÑO	98.355	7
SANTA FE	107.044	7
CHAPINERO	122.991	7
TEUSAQUILLO	126.125	9
BARRIOS UNIDOS	176.552	9
TUNJUELITO	204.367	9
USME	267.423	9
PUENTE ARANDA	282.491	11
FONTIBÓN	312.629	9
RAFAEL URIBE	385.391	11
USAQUEN	449.621	11
SAN CRISTÓBAL	460.414	11
BOSA	475.694	9
CIUDAD BOLÍVAR	685.477	11
SUBA	780.267	11
ENGATIVA	781.138	11
KENNEDY	973.332	11
TOTAL	6.814.780	184

Fuente: <http://www.Bogotá.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.010907> y Acuerdo 2 de 1992.

Se organizó la información de menor a mayor, según la cantidad de población local. El número de 7 ediles está en localidades que oscilan en un rango de 2.478 a 122.991 habitantes, el número de 9 ediles oscila entre 126.125 y 312.629 habitantes y el número de 11 ediles oscila entre 282.491 a 973.332 habitantes. Como las cifras lo muestran, la distribución de ediles no corresponde a las cifras actuales de población, como se puede dar participación local a través de 11 ediles en la localidad de Kennedy que maneja casi un millón de habitantes, comparado con la misma cantidad de ediles, 11, para una población de 282.491 de la localidad de Puente Aranda. Hay localidades como la de Chapinero o Santa Fe que tienen 7 ediles, desconociendo el alto número de población flotante que circula por estos territorios locales. Un aporte importante que puede hacer el Concejo de Bogotá en sus múltiples discusiones sería la del ordenamiento de las autoridades locales, adicional a una nueva distribución del territorio local.

Además del desproporcionado número de ediles en cada localidad en relación con el territorio, de sus problemáticas y de la cantidad de habitantes residentes y población flotante, se suma el capital humano cuantitativo que esta a cargo de una alcaldía local.

A continuación se muestra el número de personal que tiene cada localidad para atender las distintas funciones, entre ellos alcaldes locales, auxiliares, conductores, inspectores, operarios, profesionales, secretarios y técnicos, junto con el número de población, hectáreas y barrios en cada una de las localidades.

LOCALIDAD	POBLACIÓN	HECTÁREAS	BARRIOS	FUNCIONARIOS POR LOCALIDAD
USAQUEN	449.621	6.531	156	42
CHAPINERO	122.991	3.899	50	43
SANTA FE	107.044	4.487	40	42
SAN CRISTÓBAL	460.414	4.816	211	35
TUNJUELITO	204.367	1.028	30	29
BOSA	475.694	2.392	330	39
KENNEDY	973.332	3.857	328	49
FONTIBÓN	312.629	3.326	80	33
ENGATIVA	781.138	3.556	144	49
SUBA	780.267	10.054	259	43
BARRIOS UNIDOS	176.552	1.190	44	36
TEUSAQUILLO	126.125	1.421	31	40
MÁRTIRES	95.541	655	21	36
ANTONIO NARIÑO	98.355	493	16	34
PUENTE ARANDA	282.491	1.724	55	38
CANDELARIA	27.450	184	8	19
RAFAEL URIBE	385.391	1.310	116	38
CIUDAD BOLÍVAR	685.477	12.998	252	41
SUMAPAZ	2.478	78.096	-	21
USME	267.423	21.556	220	36
TOTAL	6.814.780	163.573	2.391	743

Fuente: <http://www.Bogotá.gov.co/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.010907> y la Exposición de motivos de la reforma administrativa presentada por el Distrito al Concejo en el año 2006

Las localidades tienen en promedio 37 funcionarios, en donde las que más tienen son las localidades de Kennedy y Engativa con 49 funcionarios y la que menos tiene es la localidad de la Candelaria con 19 funcionarios. Se puede observar que hay una alta desproporción en la cantidad de habitantes, el espacio físico y la cantidad de funcionarios que atienden las necesidades locales. Las localidades como Bosa y Kennedy son las localidades con mayor densidad demográfica, las localidades de Usaquen, Suba y Ciudad Bolívar tienen un número alto de población, pero de igual forma una alta densidad demográfica, ya que los territorios habitables en estas localidades son pocos, porque gran parte del territorio local corresponde a la zona denominada de reserva forestal en la cual es prohibido construir, con el fin de proteger las reservas naturales de Bogotá, a pesar de ello, estas zonas son habitadas pero hay zonas de los cerros orientales las cuales son de difícil acceso, lo cual evita su urbanización.

En los anteriores esquemas y como se ha observado a lo largo de este documento el sin número de funciones a cargo de las alcaldías locales trasciende el personal humano y técnico para que estas se ejerzan de forma ágil, eficiente y eficaz, generando de esta forma en el administrado una visión errónea de las autoridades locales, porque el ciudadano al ver que sus quejas y necesidades no son atendidas de forma oportuna por la administración local se ve forzado a pensar que la administración tiene funcionarios desinteresados de las necesidades locales, cuando la verdadera respuesta es que no hay suficiente personal para atender las necesidades.

Para ir más afondo sobre la falta de recurso humano en las localidades, se reviso el grupo de gestión jurídica, el cual es el encargado de iniciar, impulsar y culminar las actuaciones administrativas a nivel local, frente a infracciones urbanísticas, violación del espacio público e infracción a las normas concernientes a los establecimientos de comercio.

A continuación se muestra la cantidad de expedientes frente a infracciones urbanísticas, violación del espacio público e infracción a las normas concernientes a los establecimientos de comercio que tiene a cargo una alcaldía local, relacionados con la cantidad de funcionarios. Es de notar que en promedio por funcionario hay una carga de 89 expedientes, sin embargo, el 49% de los funcionarios son auxiliares, que colaboran en labores secretariales, el 14% realiza labor profesional técnica, ejercida por arquitectos e ingenieros y el 26% son abogados, encargados del impulso procesal.

Localidad	Total Expedientes	Funcionarios a Cargo
Antonio Nariño	663	7
Barrios Unidos	418	8
Bosa	527	9
Candelaria	130	8
Chapinero	943	15
Ciudad Bolívar	719	5

Engativa	2168	14
Fontibón	784	12
Kennedy	1596	13
Mártires	584	8
Puente Aranda	929	11
Rafael Uribe	595	8
San Cristóbal	379	8
Santa Fe	743	10
Suba	1479	9
Sumapaz	0	2
Teusaquillo	551	12
Tunjuelito	407	6
Usaquen	1622	10
Usme	980	7
Total general	16217	182

Fuente. Planta de personal. Secretaría de Gobierno. Dirección de Gestión Humana.
Cantidad de Expedientes. Encuesta aplicada por La Dirección de Apoyo a Localidades.⁴⁴

Se puede observar claramente la falencia que tiene en materia de personal y de organización las actuales alcaldías locales, con una alta desproporción entre las funciones a desarrollar, la cantidad de población y el territorio local a cubrir.

1.2.3 Creación de una localidad desde el punto de vista jurídico.

En este aparte se explicará cómo se crea una localidad, quien la crea y bajo que parámetros.

El artículo 62 del decreto 1421 de 1993 establece que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Para este fin deberá tener en cuenta: 1. La cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales, y 2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades.

Es decir, que una localidad puede ser creada a través de un Acuerdo Distrital, para ello el Alcalde Mayor debe enviar un proyecto de Acuerdo Distrital, el cual deberá contener la denominación, los límites, las atribuciones administrativas y las disposiciones que fueren necesarias para la organización y funcionamiento de la localidad a crear. La norma claramente establece los parámetros que se debe tener en cuenta, ellos son las

⁴⁴ Estos datos fueron compilados y elaborados para la toma de decisiones para el apoyo a nivel local por parte de La Dirección de Apoyo a Localidades. Labor que tuve fortuna de desarrollar y compilar dentro de las funciones que cumplí cuando estuve vinculado a esta entidad.

características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades y la cobertura de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.

Esta atribución debería ser aprovechada por las autoridades distritales, para organizar de forma real y eficiente el territorio local y sus autoridades, bien sea, aumentando el número de localidades con una distribución homogénea del territorio y de su población o por lo menos reorganizando las que hay actualmente.

1.3 FUNCIONAMIENTO DE UNA LOCALIDAD

En líneas generales las funciones políticas de una localidad se pueden enmarcar en la elección de sus autoridades. Primero, está la elección de la junta administradora local (JAL), que es un cuerpo colegiado integrado por ediles, quienes son elegidos cada 4 años⁴⁵, en donde por elección popular cada localidad elige a los ediles que conformaran la JAL. El número de ediles varía en cada localidad, pero por disposición Constitucional, debe estar compuesta mínimo por siete ediles.

Por otra parte, está el nombramiento de los alcaldes locales, quienes son designados por el Alcalde Mayor, de terna previamente enviada por la JAL.

Las funciones administrativas de una localidad están enmarcadas en las establecidas por el estatuto orgánico de Bogotá, y las establecidas por las autoridades del sector central a las autoridades locales. Como se mencionó anteriormente, las funciones de los alcaldes locales no solo son las que emanan del estatuto orgánico, sino que al día de hoy las funciones de los alcaldes locales llegan a ser más de 50.

Frente a las funciones de los alcaldes locales se puede citar lo establecido por el Concejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, el día 15 de mayo de 2001.

...De la lectura de las anteriores funciones y de lo prescrito en los artículos 5 y 61 que enlista a los Alcaldes Locales como "autoridades", no puede menos que colegirse que éstos están revestidos de la autoridad política, civil y administrativa de que trata el numeral 2º del artículo 179 de la Carta Política. En efecto, basta comparar los conceptos que sobre las distintas clases de autoridad ha definido el legislador y ha precisado esta Corporación, para inferir que los Alcaldes Locales están revestidos de autoridad política, pues una de sus atribuciones es "cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, las demás normas nacionales aplicables, los

⁴⁵ Antes del 2002 la elección de las juntas administradoras locales se hacía cada tres años, sin embargo, a través del acto legislativo 02 de 2002 que modificó el Artículo 323 de la Constitución, se cambió la elección de las juntas administradoras locales y se aumentó el periodo de las mismas a un término de 4 años.

acuerdos distritales y locales y las decisiones de las Autoridades Distritales", como lo señala el numeral 1° del citado artículo 86 del Decreto 1421 de 1993. Así mismo, los Alcaldes Locales ejercen autoridad civil, como se colige de las funciones asignadas en el citado artículo 86 en los numerales 6, 7, 9, 10, 11 y 12, en las que claramente se observa que son atribuciones con capacidad de autonomía y facultad sancionatoria. Además, dichos servidores públicos, por virtud de los Decretos Distritales Nos. 533 de 1993 y 176 del 1998, fueron delegados para contratar determinados proyectos a cargo del Fondo de Desarrollo Local; es decir, les fue conferida la facultad de ordenación del gasto. Tienen pues los Alcaldes Locales poder de orden, dirección o imposición sobre los ciudadanos, lo que permite establecer, sin más disquisiciones, que evidentemente ejercen "autoridad civil y administrativa..."⁴⁶.

Las JAL tiene como función más importante, la de adoptar el plan local de desarrollo y distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población. En este orden de ideas, las Juntas Administradoras Locales investidas de la facultad de distribución y apropiación de las partidas globales anuales del presupuesto del Distrito (artículo 324 de la C.N.), son la instancia responsable de la planeación y ejecución del gasto asignado para cada localidad, dado que, además, adoptan el plan de desarrollo local, condicionado a que sea concordante con el plan general aprobado para el Distrito.

Así las cosas, el seno de la Junta Administradora Local, entendida como organismo de participación y concertación, es uno de los espacios donde ocurre el fin esencial del Estado de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación", consagrado en el artículo 2 de la C.N.⁴⁷.

Los fondos de desarrollo local (FDL) tienen personería jurídica y patrimonio propio, de acuerdo con el artículo 87 del Decreto 1421 de 1993, los cuales deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución del presupuesto local, así como la inversión de sus excedentes, pero dichos fondos no distribuyen ni apropian las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, pues esta función corresponde, de acuerdo con el inciso 3° del artículo 89 *Ibíd.*, a las juntas administradoras, previo el cumplimiento de los requisitos presupuestales previstos en el estatuto orgánico de Bogotá

El sistema presupuestal de los FDL está constituido por un Plan Financiero Plurianual, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de las Localidades.

⁴⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. AC-12300, 15/05/01. C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

⁴⁷ COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Concepto 1365 de 1998.

1. Del Plan Financiero Plurianual. Es una herramienta de planificación y gestión financiera de mediano plazo, que tiene como base las operaciones efectivas de los F.D.L. Para su elaboración se tomarán en consideración las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación.

2. Del Plan Operativo Anual de Inversiones. Señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades, prioridades y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Local.

3. Del Presupuesto Anual. Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.⁴⁸

A continuación se enunciarán las diferentes funciones que tienen las alcaldías locales dadas por la Constitución, la Ley y los acuerdos y decretos distritales, con el fin de evidenciar el sin número de funciones a cumplir.

ARTÍCULO 86 DECRETO LEY 1421 DE 1993	
1	Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas Nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.
2	Reglamentar los respectivos acuerdos locales.
3	Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el Alcalde Mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales.
4	Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.
5	Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades Nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.
6	Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.
7	Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas Nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.
8	Conceptuar ante el Secretario de Gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.
9	Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se

⁴⁸ Ver Decreto Distrital 1139 de 2000

	dicten con base en esta atribución y ante quién.
10	Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.
11	Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares
12	Ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación
13	Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los Decretos del Alcalde Mayor

	ACUERDO DISTRITAL 13 DE 2000
14	Son autoridades de planeación en las localidades el Alcalde Local y la Junta Administradora Local. El Consejo de Planeación Local será la instancia en la respectiva localidad. Le corresponde al alcalde local la implementación del proceso de planeación en la inversión local, para ello debe: a. Conformar los Consejos de Planeación Local. b. Inscripción y convocatoria ciudadana para el proceso. c. Organización de los encuentros ciudadanos. d. Elaboración del Plan de Desarrollo Local.

	DECRETO DISTRITAL 1139 DE 2000
15	Programación presupuestal, modificación y ejecución
16	Programación de pagos (P.A.C.)
17	Administración de la información contable
18	Administración de los bienes adquiridos con recursos del Fondo de Desarrollo Local
19	Presentación de los informes periódicos ocasionales a organismos de control, JAL, Concejo, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobierno, Concejo Local de Planeación.
20	Atención personal (servicio al ciudadano, trabajo con la comunidad, recepción de denuncias por pérdida de documentos)
21	Administración de Personal; Programación de Vacaciones; Calificación; Incapacidades; Permisos
22	Garantizar el mantenimiento locativo
23	Atención a requerimientos y citaciones de autoridades
24	Administración del control interno

	DECRETO DISTRITAL 854 DE 2001
25	Inscripción y certificación en propiedad horizontal
26	certificación de avecindamiento
27	Suscripción de los contratos de concesión respecto a las plazas de mercado a cargo del Distrito Capital.
28	Control en Sonometría
29	Control al funcionamiento de explotación minera
30	Comisiones por fallos contencioso - administrativo y otros

31	Facultad de contratar, ordenar los gastos y pagos, correspondientes al objetivo establecido en el plan de desarrollo
32	Facultad de celebrar convenios interadministrativos de cofinanciación, así como la de celebrar los de comodato mediante los cuales se deban entregar a las instituciones locales los equipos adquiridos en desarrollo de las facultades previstas
33	Facultad de celebrar todos aquellos convenios que se encuentren dentro del marco de sus competencias y que no impliquen erogación presupuestal respecto del fondo de desarrollo local
34	Facultad de celebrar convenios interadministrativos en representación del correspondiente fondo de desarrollo local, con entidades distritales, que se requieran para la creación y el funcionamiento de las casas de cultura en la respectiva localidad
35	Emisión del concepto sobre desempeño profesional del respectivo comandante de policía de cada estación local
36	Facultad de celebrar contratos de arrendamiento en representación del Distrito Capital respecto a bienes de naturaleza fiscal pertenecientes a la administración central, entregados por el departamento administrativo de la defensoría del espacio público
37	Gerencia general de los proyectos y la supervisión general de los contratos que se adelanten con cargo a los recursos de los fondos de desarrollo local
38	Interventoría de los contratos según el criterio de la UEL, como parte del proceso de viabilización de los proyectos de inversión local y conforme a la capacidad técnica local
39	Facultad para adelantar la venta por el sistema de martillo los bienes muebles servibles que por su naturaleza y uso sean innecesarios para el cumplimiento de las funciones de las localidades
40	Control del gas licuado del petróleo

	DECRETO DISTRITAL 367 DE 2001
41	Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad
42	Garantizar el desarrollo armónico e integrado de la localidad
43	Coordinar la gestión administrativa asignada a las Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía, Casas de Justicia y al programa de Mediación y Conciliación

	ACUERDO DISTRITAL 79 DE 2003
44	Registro y control de perros peligrosos
45	Coordinar con las demás autoridades de policía las acciones tendientes a prevenir y a eliminar los hechos que perturben la convivencia, en el territorio de su jurisdicción
46	Control a la salubridad
47	Autorización de traslado y transporte de bienes y semovientes
48	Control de animales en abandono, coso público
49	Promoción de zonas seguras y sostenibilidad
50	Control de Pólvora
51	Control sobre el expendio de bebidas embriagantes
52	Control al funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público

53	Control a la actividad de prostitución
54	Control a Hostales
55	Sensibilización a la comunidad y control del manejo de residuos sólidos
56	Llevar registro de pasacalles, pendones y pasavías
57	Control al tema de Cerros Orientales Régimen Urbanístico
58	Ordenar mediante resolución motivada la restitución de bienes de uso público
59	Control atracciones mecánicas y juegos de participación
60	Expropiación por vía administrativa
61	Practicar pruebas que se requieren en los procesos de policía y en las demás actuaciones administrativas que sean de su competencia
62	ACUERDO DISTRITAL 131 DE 2004
63	Organización y realización de los encuentros ciudadanos
DECRETO DISTRITAL 098 DE 2004	
64	Adelantar las actuaciones administrativas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas Nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.
DECRETO DISTRITAL 332 DE 2004	
65	Formular y adoptar el plan local de prevención y atención de emergencias
DECRETO DISTRITAL 01 DE 2005	
66	Controlar las tarifas de parqueaderos públicos
DECRETO DISTRITAL 124 DE 2005	
67	Presidir, participar y coordinar los consejos locales de gobierno

Después de tener claro los elementos jurídicos teóricos de los conceptos de la administración pública, y el surgimiento histórico normativo de las localidades en Bogotá, es necesario analizar la descentralización para una gestión pública local eficaz.

2. DESCENTRALIZACIÓN PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EFICAZ

Para lograr el objetivo propuesto en este capítulo, el cual es explicar y analizar la descentralización como la herramienta idónea para una gestión pública local eficaz, es necesario revisar los acontecimientos y los hechos que se han dado en las anteriores administraciones distritales, con el fin de evaluar cuáles han sido los procesos llevados a cabo, encaminados a lograr la descentralización administrativa.

A continuación se estudiarán los procesos llevados por las distintas administraciones, en especial, los procesos seguidos después de la Constitución de 1991, por las distintas administraciones hasta la fecha.

2.1 ANTECEDENTES

En el libro descentralización bajo la lupa, Mauricio Katz García, realiza un balance de la descentralización en Bogotá durante 1992 y 1994, periodo que abarca la administración de Jaime Castro, en el cual el autor explica, lo desarrollado en el eje político, fiscal, administrativo, de planeación y desarrollo.⁴⁹

⁴⁹ Eje Político

- Hay un nuevo escenario institucional (JAL) que hasta ahora es funcional para las prácticas políticas tradicionales.
- Hay relocalización del Estado pero no del poder, continua centralizado.
- El modelo descentralista puesto en práctica no ha incrementado significativamente la eficacia del Estado ni ha promovido ni cualificado la participación ciudadana en los asuntos locales.
- Son frecuentes los conflictos y tensiones de poder entre el régimen político anterior y la nueva estructura, a consecuencia de la legislación incompleta, incoherente y restrictiva.
- Las JAL corren el riesgo de convertirse en un eslabón más de la cadena clientelista, en la medida en que se convierten solamente en intermediarios entre los problemas locales particularizados y las autoridades centrales.

Eje Fiscal

- Se mantiene el control central sobre los recursos, limitando las transferencias al 10% del presupuesto ordinario de la administración central.
- En materia fiscal la descentralización es limitada; los Fondos de Desarrollo Local son una cuenta en la Secretaría de Hacienda. Las transferencias presupuestales para las localidades dependen de la disposición de recursos y de la voluntad política de la administración central.
- Falta claridad en torno a los criterios de inversión (Necesidades Básicas Insatisfechas) y a la reglamentación de los Fondos de Desarrollo y hay carencia de apoyo institucional para los procesos de contratación.
- El monto de las partidas presupuestales asignadas, el tipo de obras privilegiadas por las JAL y la forma de tramitación de las peticiones por las organizaciones comunitarias, permiten concluir que continúa el síndrome de los auxilios.

Eje administrativo

Es claro, que implementar una política necesitada, pero nueva en una ciudad tiene tropiezos, sin embargo, eso no fue obstáculo para que se dieran los primeros pasos en la reciente tendencia del país en descentralizar. Aunque dicha tendencia a nivel de las localidades se dio de manera insípida, sin mucha fuerza y con poca claridad del objetivo y la meta a lograr con la descentralización.

Durante la administración de Antanas Mockus (1995-1997), En el plan de desarrollo formar ciudad, decreto 295 de 1995, se determinó que se llevaría a cabo una política de apoyo técnico a las localidades fortaleciendo los mecanismos de descentralización, desconcentración y concertación. Política encaminada a generar acciones de apoyo para el

-
- Se perfila una desconcentración más que una descentralización de funciones; a las autoridades locales se les incrementan las competencias pero no se les proporciona los instrumentos que faciliten sus nuevas responsabilidades.
 - La descentralización en sus dos primeros años de vida ha quedado limitada y parte de las funciones inicialmente transferidas a las autoridades locales ha regresado al Alcalde Mayor.
 - Hay un régimen administrativo y de contratación que elimina la participación de la comunidad en las decisiones en torno a la ejecución del presupuesto.
 - Se mantiene el modelo administrativo con definición de prioridades fundamentales en criterios clientelistas.

Eje social

- La inversión social continúa ligada al clientelismo.
- La demanda supera las posibilidades; se crean grandes expectativas que no pueden ser satisfechas desde lo local.
- No se ha estimulado la capacitación de la ciudadanía en materia de descentralización.
- La participación de la comunidad en las distintas fases de la planeación y definición del presupuesto local ha sido limitada a la consulta o convalidación.
- Se han creado nuevas figuras para la participación y el control ciudadano a nivel local, pero carecen de recursos y facultades coactivas.

Eje de planeación

- Los procesos de planeación local son improvisados, sin una clara perspectiva ni contexto de las localidades y de la relación con el Distrito Capital.
- Los planes de desarrollo local no conciben de manera clara el desarrollo, están atados a disposiciones legales como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y no exploran la integralidad y conceptos como la calidad de vida.
- Hay ausencia de una real asesoría y articulación con las entidades distritales, particularmente con Planeación Distrital y con el Concejo.

Eje de desarrollo

- No hay una perspectiva de desarrollo local integral y complementario con el del Distrito.
- Proliferan obras innecesarias e inconclusas.
- Se priorizan obras con óptica de rentabilidad electoral inmediata.

A pesar del poco impacto en todo el territorio de las localidades las JAL han hecho inversiones donde el Distrito no intervenía desde tiempo atrás. KATZ GARCÍA, Mauricio. Descentralización en Bogotá: bajo la lupa (1992-1996). Bogotá : CINEP, 1997. p. 31-34

control del ordenamiento urbano, la mejor atención en servicios públicos domiciliarios, la creación de mecanismos de convivencia y de instrumentos para la prevención y atención de emergencias y para el control de los elementos que deterioran el ambiente. De igual forma se busco fortalecer el proceso de descentralización administrativa y técnica en los sistemas locales de salud. También se determino fortalecer la descentralización en la administración local promoviendo la coordinación de las entidades centrales con las organizaciones locales.⁵⁰ Un aporte importante durante la administración de Mockus, fue el decreto 425 de 1995, por el cual se fijaban los procedimientos para la elaboración de los proyectos de Plan de Desarrollo Local en el Distrito Capital. Aunque este decreto no propendía por la descentralización, resulta importante su mención por dos aportes significativos a lo local, primero, con este decreto se busco reglamentar y fijar los procedimientos para elaborar la carta de navegación de cada localidad, segundo, busco que se diera una planeación participativa local, en donde la comunidad priorizara los recursos locales.⁵¹

En el periodo de Enrique Peñalosa (1998-2001) a través del plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” se dio gran importancia a la descentralización como herramienta de eficiencia institucional en la prestación de servicios y en la administración de recursos. Todo ello dirigido a aumentar los niveles de gobernabilidad en la ciudad, garantizar la atención de las demandas de los ciudadanos y optimizar la asignación y ejecución del gasto público dentro de un Distrito de recursos limitados. Se buscó en este plan de desarrollo un marco de descentralización que permitiera que el ciudadano realmente estuviera más cerca de las autoridades que toman las decisiones y afectan su entorno y la vida de su vecindario, y que las autoridades lograran incidir de manera efectiva sobre la vida de las localidades no sólo con recursos sino mediante la coordinación de acciones en aspectos claramente definidos, como son el manejo del espacio público y el cumplimiento de las normas básicas de convivencia.

Para lograr lo anterior se determino un programa denominado “Fortalecimiento de la descentralización” en el cual se revisaría la estructura y esquemas operativos de las localidades, con el propósito de fortalecerlas principalmente en su capacidad de planeación y lograr que las autoridades estuvieran cada vez más cercanas y comprometidas con el desarrollo y bienestar de la comunidad. Este programa buscaba mejorar la infraestructura de las alcaldías locales, a través del mejoramiento y dotación de las sedes administrativas de las Alcaldías y Juntas Administradoras Locales, la preparación de sus funcionarios, la

⁵⁰ Ver Decreto Distrital 295 de 1995, el cual fue declarado nulo por el Consejo de Estado, mediante fallo 3882 de 1999, por extralimitación de funciones del Alcalde Mayor de Bogotá, porque su expedición se dio cuando el Concejo de Bogotá todavía ostentaba la competencia de expedirlo. Sin embargo esta tardía decisión administrativa no afecto su aplicación, ya que para el momento regía el Acuerdo 6 de 1998 (plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos” de la administración de Enrique Peñalosa)

⁵¹ Ver artículo 1 Decreto Distrital 425 de 1995.

descongestión de procesos acumulados y la definición clara de funciones y prioridades de los gobiernos locales.⁵²

Antanas Mockus en el plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado (2001-2004) se estableció como principio para la guía de las relaciones entre la administración y las corporaciones de elección popular y para las políticas generales del plan de desarrollo, la descentralización como orientadora de la gestión pública. De ahí, que se determinara como uno de los proyectos prioritarios la transformación de la organización distrital y de sus entidades centrales, descentralizadas y locales.⁵³ Estos elementos fueron el pilar, para que esta administración presentara un proyecto de acuerdo para reformar el Distrito y lograr una verdadera descentralización, sin embargo, dicha reforma no fue aprobada por el Concejo, pero esta fue sustento de la reforma presentada por la administración de Luis Eduardo Garzón, de la cual se hablara más adelante.

En la administración de Luis Eduardo Garzón, el plan de desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión, se quiso dar un avance para el fortalecimiento local y la descentralización a través de diferentes ejes. Se busco que la ciudad abordara en una perspectiva sostenible a partir de la descentralización y la desconcentración en lo local, la integración urbano-rural y regional, y la articulación con la dinámica nacional e internacional a través de la gestión descentralizada, transparente y participativa en las localidades, consolidando un proceso gradual de desarrollo autónomo de las localidades en el cual la Administración central fortalecería los gobiernos locales y éstos, a su vez, promoverían la integración y coordinación de las instancias de participación y control ciudadano respecto de los asuntos propios de su territorio. Para ello se esbozo como estrategia el diseño y puesta en marcha de un modelo propio de descentralización para la ciudad, progresivo en su ejecución acorde con las condiciones de cada localidad, basado en la corresponsabilidad de la Administración central y la local, y fundamentado en la consolidación de las capacidades locales. Logrando de esta forma un desarrollo progresivo y gradual de la autonomía de las localidades, mediante un modelo propio de descentralización, con base en un criterio de corresponsabilidad que compromete a las autoridades locales al logro de procesos de organización, participación y control social, y a la Administración Distrital al fortalecimiento de la capacidad técnica, jurídica, administrativa, financiera e informática de las localidades.⁵⁴ Los anteriores deseos de la administración de Luis Eduardo Garzón, a mi consideración fueron solo principios sin aplicación fáctica en la escena local, gracias a la falta de planeación y organización. Es cierto que de alguna forma la administración de Garzón rindió esfuerzos para lograr unas localidades fuertes, prestando apoyo técnico, económico y humano, pero algo que es claro es que las localidades no se fortalecen desde la parte superior, se deben fortalecer desde la

⁵² Ver Acuerdo Distrital 6 de 1998.

⁵³ Ver Decreto Distrital 440 de 2001.

⁵⁴ Ver Acuerdo Distrital 119 de 2007.

base, desde lo jurídico hasta lo humano, bajo la guía de lograr localidades con autonomía o por lo menos con rasgos de esta.

Durante el 2006, la administración distrital expuso ante el Concejo de Bogotá el proyecto de reforma administrativa, el cual tenía un componente local, sin embargo, este aparte fue retirado por el Distrito, ya que la reforma a las localidades no tenía mayor acogida al interior del Concejo y el compromiso fue adelantar las correspondientes reformas legales y Constitucionales para que esto se diera realidad, sin embargo es de gran importancia revisar y estudiar el modelo propuesto por el Distrito.

En este proyecto se dan varios argumentos, todos ellos, explicando el actual panorama local, el cual justifica una reforma profunda para que los recursos sean administrados satisfactoriamente.

A continuación se transcriben algunos apartes que resumen la problemática planteada por la administración distrital en los Proyectos de Acuerdo Distrital 135 y 261 de 2006, bases para el actual Acuerdo Distrital 257 de 2006.

“Los problemas que inciden en la operación del modelo actual en las localidades tienen su origen, entre otros, en los siguientes factores: debilidades en el diseño del modelo de descentralización desde la propia Constitución y la ley; carencias en la gestión de la descentralización por parte de la Administración; insuficiencias en la gestión por parte de los funcionarios locales; incidencia negativa de costumbres políticas tradicionales que en ciertos casos entran la gestión y estimulan la corrupción.”

(...)

El modelo de ejecución de recursos locales a través de las Unidades Ejecutivas Locales ha ocasionado que la ejecución de los recursos de los fondos de desarrollo local se realice mediante un procedimiento complejo y fragmentado, que involucra tanto a las localidades como a las entidades distritales y genera ineficiencias y demoras, que tiende a castigar a las localidades más eficientes en la priorización y preparación de proyectos, por cuanto las UEL buscan siempre la generación de economías de escala, acumulando iniciativas de las localidades.

(...)

Las localidades no cuentan con estructura administrativa y por ende con una planta de personal; actualmente el recurso humano requerido y su administración están a cargo de la Secretaría de Gobierno. Esto configura una situación en la cual el modelo administrativo de las localidades se ha improvisado a lo largo de las distintas administraciones, partiendo de una estructura que era poco más que una inspección de policía ampliada, propia del perfil de las antiguas Alcaldías menores, anteriores a la elección de Alcaldes.

En este proceso, se les asignó paulatinamente y de manera residual los recursos que el nivel central consideró trasladables, pero sin consideración de las diversas configuraciones de las localidades y con serias deficiencias en relación con la cantidad, oportunidad y calidad de los recursos asignados, incluyendo los equipos de técnicos y profesionales que hoy conforman la planta de las localidades.

(...)

Durante los últimos años se ha avanzado en el diseño de procesos y procedimientos y en el montaje de herramientas administrativas, así como en elevar el perfil técnico de algunos de los cargos de la planta, pero la confusión en la distribución de competencias, el tratamiento uniforme de las localidades, y la ausencia de decisión política en relación con un modelo que promueva la autonomía local, dan lugar a un cuadro de capacidades donde predominan las precariedades logísticas, técnicas y humanas.

(...)

En la práctica, aunque las Alcaldías tiene adscritas las inspecciones de policía y el Distrito orienta las otras figuras de su competencia, no existe una estrategia para formular políticas locales de administración de justicia y mucho menos para articularlas con las estrategias de seguridad de los territorios locales, con lo cual además de actuar de manera reactiva, se están desperdiciando las ventajas que la proximidad podría conferirle al diseño de estrategias y la gestión de la convivencia.

La relevancia de estos temas puede verse en el enorme volumen de querellas y denuncias interpuestas ante estas instancias y, en la dificultad de solucionar las colas que se han generado a lo largo de los años, por la improvisación en el diseño institucional para atender el tema. En la administración pasada, se realizaron esfuerzos de descongestión, pero como lo muestran las cifras, en muchas localidades la atención de asuntos antiguos impide evacuar la demanda nueva.

(...)

De acuerdo con el Decreto Ley 1421 los alcaldes locales deben coordinar la acción de las entidades distritales en su territorio, pero en realidad se carece de desarrollo normativo que le dé fuerza a esa orientación, en la medida en que las entidades del nivel central gozan de autonomía real para programar sus procesos de gestión y la inversión, en el territorio de las localidades.

(...)

En respuesta a estas debilidades, el proyecto propone un modelo de organización y distribución de competencias, que obliga a actuar sobre problemas de los territorios,

en coordinación con los actores locales, como una manera más eficiente de cumplir con el propósito de garantizar los derechos, al tiempo que se promueve la formación de una ciudadanía activa en el nivel local.

En consonancia con este propósito se proponen dos instancias de coordinación institucional que son esenciales al conjunto de la reforma propuesta, el CODEL y los Consejos Locales de Gobierno. El primero como un consejo superior que hace las veces de máxima instancia de formulación y gestión de las políticas de alcance local y, el segundo como una instancia de coordinación entre los Distrital y lo local, que contaría con un mapa de competencias mucho más claro que además de evitar las duplicidades del modelo actual, impondría a las entidades del nivel central la concertación de sus acciones con las autoridades locales, en los casos en que esos temas son de competencia de las localidades.

(...)

En la actualidad las JAL solo cuentan con un auxiliar administrativo asignado a la Alcaldía local, que apenas alcanza a responder por la labores de registro y control de actas y por labores propias de una secretaría de la corporación, por tanto se carece de instrumentos para la elaboración de análisis técnicos y la formulación de iniciativas que respondan los problemas del territorio.

(...)

El panorama de temas a resolver pasa también por la falta de claridad en las líneas de coordinación entre el Alcalde Local y las instancias desconcentradas de Secretarías y Departamentos administrativos, como los CADEL, los COL, las ESEs, los CADES, los centros de mediación y conciliación, entre otros. A ello hay que agregar que frente las expectativas de tener una localidad que oriente la planeación del desarrollo local, el DAPD ni siquiera tiene instancias desconcentradas, ni mecanismos de articulación distintos a las circulares de información sobre asuntos normativos⁵⁵.

Para resolver todas las anteriores problemáticas, la reforma propone la DESCENTRALIZACIÓN LOCAL, determinando cuatro principios que deben orientar la descentralización para su implementación; 1. Unidad de Gobierno, la propuesta busca darle autonomía a las autoridades locales, sin embargo, ello no implica un división del Distrito, por el contrario se busca que se de un desarrollo armónico; 2. Diversidad que presenta el territorio del Distrito, en donde cada territorio local tiene distintas problemáticas y necesidades; 3. Autonomía Local, en donde cada localidad atiende los asuntos propios de su territorio, pero sin desatender los lineamientos y sugerencias de las autoridades

⁵⁵ Ver proyecto de acuerdo 135 y 261 de 2006, bases para el actual Acuerdo Distrital 257 de 2006.

distritales; 4. Gradualidad del proceso, en donde se dará un traslado progresivo de las nuevas responsabilidades que se asuman desde lo local.

Adicional a lo anterior se hace un análisis de la naturaleza de las localidades, estableciendo que se trata de una entidad u organización administrativa y no una simple división administrativa, de ahí, que a las localidades se les puedan asignar competencias. Sin embargo, Bogotá tiene actualmente un modelo de descentralización territorial incompleto o limitado que necesita ser desarrollado para consolidar su potencial democrático y administrativo, por lo tanto la propuesta busca hablar efectivamente de un esquema de descentralización territorial en el que las localidades sean reconocidas como entidades descentralizadas territorialmente con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Para sostener este argumento se basan en la posición del profesor Ibáñez:

“Luego la localidad es de entrada una división del territorio distrital. Empero, de la localidad el inciso tercero del Artículo 322 prevé que tenga competencias y funciones administrativas que son las que resulten del reparto que haga el Concejo entre el Distrito y las localidades. A su vez, el inciso cuarto del mismo artículo prevé que la localidad tenga sus respectivas autoridades. Estas son, según lo previsto en el Artículo 323, las Juntas Administradoras - integradas por ediles elegidos popularmente- y los alcaldes locales - designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora -. A tales autoridades les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio, según lo manda el inciso final del Artículo 322, de lo cual surge otra característica muy importante: hay asuntos propios de la localidad como territorio.”

“Si ello es así, la localidad no es una simple división del territorio, sino que ella constituye una entidad, de la cual se predicen competencias y funciones administrativas, con autoridades locales para la gestión de los asuntos propios de su territorio.”

“Y si tiene territorio, conforme a la división y delimitación hecha por el Concejo Distrital con base en las normas generales establecidas por el legislador, territorio en el que se asienta una “población respectiva”, que es la que elige a los ediles para que integren en cada una de las localidades la Junta Administradora para que junto con los alcaldes locales atiendan los asuntos propios de dicho territorio, es por lo que estamos en presencia de una entidad territorial, lo cual descarta que sean entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios.”⁵⁶

Como consecuencia de lo anterior, las localidades son personas jurídicas y corresponde al Concejo Distrital otorgarles tal condición:

⁵⁶ Ver proyecto de acuerdo 135 de 2006, base para el actual Acuerdo Distrital 257 de 2006.

“La pregunta subsiguiente es si las localidades del Distrito Capital, como entidades territoriales, tienen o no personería jurídica. La respuesta es positiva, porque toda entidad territorial es una expresión de la descentralización territorial y toda entidad descentralizada es una persona jurídica.”

“En tal caso surge el siguiente interrogante ¿Cuál es la norma constitucional que señala que las localidades tienen personería jurídica? No hay una norma especial en la Constitución que señale de manera particular que los departamentos, los Distritos, los municipios y las localidades, sean personas jurídicas. Empero, de los Artículos 1, 286 y 287 se infiere que sean personas jurídicas.”

“En efecto, toda entidad descentralizada –sea funcionalmente, por servicios o territorialmente- es una persona jurídica. En la existencia de la personalidad jurídica radica una de las diferencias específicas de la descentralización. A su vez, siendo ellas sujetos de derecho, de ellas se predicen los derechos previstos en el Artículo 287 y de ellas se predicen las competencias y funciones administrativas a las que se refieren los artículos 287, 288 y 322 de la Constitución.”

“De acuerdo con lo anterior, le corresponde a la ley reconocerles personería jurídica a los departamentos, Distritos y municipios. En el caso de las localidades del Distrito Capital, dicho reconocimiento corresponde hacerlo al Concejo Distrital al crearlas y organizar su funcionamiento.”

“De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Concejo Distrital debe expedir un Acuerdo que, con fundamento en los Artículos 322 a 324 de la Constitución Política y con base en o con sujeción a las normas generales contenidas en los Artículos 60 a 62 del Decreto 1421 de 1993, complementen los Acuerdos Nos. 2 y 6 de 1992, para señalar las competencias y atribuciones administrativas de las localidades y dictar las demás disposiciones que sean necesarias para su organización y funcionamiento, como expresión de la descentralización territorial especial del Distrito Capital y, por lo tanto, como personas jurídicas. “

“De conformidad con lo atrás expuesto, en ejercicio de las facultades contenidas en los Artículos 322 a 324 de la Constitución Política y con base en o con sujeción a las normas generales contenidas en los Artículos 60 a 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en las normas concordantes con éstas, le corresponde al Concejo Distrital organizar las localidades y atribuirles sus competencias y funciones administrativas como expresión de la descentralización territorial especial del Distrito Capital. Por lo tanto, al Concejo Distrital le corresponde reconocerles personería jurídica como entidades descentralizadas territoriales del Distrito Capital y en atención a ella, al desarrollar cada uno de sus atributos, debe garantizarles su autonomía administrativa y presupuestal, determinarles un patrimonio propio y establecer que el alcalde local sea su representante legal.”

“Al organizar a la localidad como persona jurídica en los términos antes planteados, debe preverse su estructura administrativa en la cual estará la Junta Administradora y la Alcaldía Local, con sus respectivas plantas de personal. Así mismo, debe preverse su patrimonio y con él su respectivo presupuesto, sin perjuicio de lo previsto en los Artículos 87 a 94 del Decreto 1421 de 1993.”⁵⁷

La teoría inicial del profesor Ibáñez, expuesta en el proyecto de reforma administrativa, es que las localidades son entidades territoriales porque tienen una división y delimitación, con una población respectiva, la cual elige de forma directa e indirecta a sus autoridades para que atiendan los asuntos propios, situaciones que las aparta de ser entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios. Sin embargo en la teoría expuesta por el profesor Ibáñez en su libro las funciones públicas, el cual ya fue comentado, expone que la Constitución al mencionar las entidades territoriales no lo hace de forma taxativa sino meramente enunciativa, de ahí que se pueda decir que las localidades puedan ser consideradas entidades territoriales.

Con base en los anteriores argumentos se presento el articulado, referente a la descentralización territorial del Distrito Capital, el cual puede verse en el anexo 1.

A pesar de la explicación dada en la exposición de motivos, en el articulado no se le da mayor organización a las localidades, el paso importante era darle a las localidades personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal en el manejo y ejecución de los recursos a ella asignados para la gestión de los asuntos propios de su territorio. Pero, este era un primer paso más no en el único para lograr la descentralización tanto querida, porque este proceso debe estar acompañado de un marco jurídico completo e integral, que no de lugar a dudas de las responsabilidades y de las obligaciones a atender a nivel local.

En el articulado se generan 6 frentes de trabajo para las localidades; 1. Convivencia y seguridad ciudadana; 2. Desarrollo Económico; 3. Gestión y control del desarrollo urbanístico; 4. Promoción de la equidad y la integración social; 5. Democracia y participación ciudadana en la gestión pública y; 6. Gestión Ambiental

Estos frentes de trabajo son muy generales y en ningún momento, en la exposición de motivos se explica el como y el por que se van a organizar las localidades como se propone en el articulado. Aunque establece que la organización interna se realizará de forma gradual, hubiese sido importante que determinara un parámetro general de organización interna para el funcionamiento de la localidad, dejando un espacio libre para adaptación a las diferentes necesidades locales. A lo mejor si se hubiese dado un análisis y un diagnostico más profundo de la reforma local, aclarando presupuestalmente el impacto para Bogotá y el impacto para la adecuación de la reforma, se hubiese generado un verdadero

⁵⁷ Ver proyecto de acuerdo 135 y 261 de 2006, bases para el actual Acuerdo Distrital 257 de 2006.

apoyo al interior del Concejo. Esto sin mencionar que la posición adoptada por el Distrito era riesgosa, aunque jurídicamente válida, riesgo que era alto para Bogotá porque si en un futuro este acuerdo fuera declarado en contra de la Constitución y las leyes por las Altas Cortes se generaría una mayor inestabilidad a la que actualmente se presenta.

Dentro de la administración de Samuel Moreno, en el plan de desarrollo Bogotá Positiva, presentado al Concejo de Bogotá, mediante proyecto de acuerdo distrital 305 de 2008, se nota una marcada importancia de las localidades y su fortalecimiento, tanto así que en el capítulo 5 se da un marco de accionar para llegar a una verdadera descentralización, con unas alcaldías locales autónomas administrativamente a través del reconocimiento de personería jurídica a las localidades, articuladas con el nivel central y el ajuste de la división político administrativa de la ciudad. Veremos hasta donde el querer político aprueba dichas intenciones y como a lo largo del mandato del actual alcalde pueda hacerse realidad.

Hoy por hoy los Consejos Locales de Gobierno son la herramienta para garantizar el carácter operativo de la descentralización (no la descentralización misma) y la coordinación institucional. De ahí que resulte importante saber su creación, estructura, composición y funciones, junto con el aporte que pueden darle al impulso local.

Es de aclarar previamente que los Consejos Locales de Gobierno le dan la posibilidad a los alcaldes locales de tomar decisiones importantes, de trascendencia local, con el apoyo de los distintos actores, sectores y/o entidades de carácter distrital, más este espacio no le da libertad decisoria al alcalde local que se pretende a través de la descentralización, ya que las decisiones tomadas al interior de los Consejos Locales de Gobierno, dependen de la voluntad económica y política de cada entidad. Entonces, tenemos que los Consejos Locales de Gobierno logran algo importante y es hacer que las localidades sean el centro de la vida distrital con herramientas para tomar decisiones y no al revés en donde las localidades son meros espectadores del andar distrital.

2.2 CONSEJOS LOCALES DE GOBIERNO

Los Consejos Locales de Gobierno se crearon con la pretensión de replicar a nivel local la estructura de administración distrital instituida por el Decreto 682 de 2001 ya que su intención fundamental era lograr una representación local de toda la intervención distrital con la articulación entre los sectores que constituyen la administración y la definición de competencias, pero también y especialmente la complementariedad entre cada uno de ellos.

A finales del año 2001 se decide la implementación, a manera de prueba, de los Consejos de Gobierno Local en tres alcaldías, Bosa, Barrios Unidos y Rafael Uribe Uribe, una vez probada su viabilidad se promulga durante la administración de Antanas Mockus, el

Decreto 098 del 15 de marzo de 2002 y se procede a la creación de los Consejos de Gobierno de las otras localidades.

Hasta ese momento los alcaldes locales no contaban con ninguna herramienta que les permitiera convocar a los representantes de las entidades distritales, ni concertar con ellas la realización de proyectos y aunque la concertación a veces se daba por la relación personal que se alcanzará entre unos y otros, no se podía hablar de una gestión interinstitucional suficientemente articulada, ni mucho menos del desarrollo de una estrategia descentralizadora que definiendo las competencias, lograra la unidad de gestión entre todos los niveles de la administración.⁵⁸

Se crean entonces los Consejos Locales de Gobierno para responder a la necesidad de garantizar una adecuada coordinación de la acción distrital en lo local, para optimizar las acciones de los diferentes consejos y comités existentes en las localidades y se definen en el Decreto 098 de 2002 como aquella instancia para coordinar las acciones y funciones de las entidades distritales en lo local y fortalece los espacios de reconocimiento de lo local frente a los niveles central y descentralizado del Distrito.

Para su realización y puesta en marcha se establece que en cada localidad habrá un consejo local de gobierno con el fin de garantizar el carácter operativo de la descentralización, desconcentración administrativa y la coordinación institucional; garantizar la implementación de las políticas distritales en la localidad, así como ofrecer propuestas de solución a determinados problemas en la misma; hacer transparente y efectivo el control de gestión tanto de las entidades distritales en lo local, como de la respectiva localidad frente a los sectores central y descentralizado del Distrito Capital, cumpliendo las funciones de asesorar y apoyar técnicamente a Los Alcaldes Locales en los diferentes temas y asuntos de carácter local, con el objeto de facilitar la toma de decisiones; apoyar la identificación de problemas y proponer soluciones en el marco del Plan de Desarrollo Local; identificar formas y estrategias de intervención conjunta con las entidades distritales para la solución de los problemas locales; apoyar y articular la rendición de cuentas de la Administración en sus diferentes niveles hacia la localidad; apoyar las estrategias orientadas a fortalecer los sistemas de información y comunicación de la gestión local y distrital y las demás funciones que el mismo Consejo señale, para el cumplimiento de sus objetivos⁵⁹.

Con el fin de cumplir la naturaleza de los Consejos Locales de Gobierno se establece la discrecionalidad de cada alcalde local, según las necesidades locales, de invitar a servidores públicos, autoridades locales y demás personas que considere conveniente, quienes deben tener pleno conocimiento de los proyectos o programas que su respectivo organismo o entidad impulse en cada Localidad.

⁵⁸ Información dada por Gina Paola Herrera, encargada de realizar el seguimiento a los Consejos Locales de Gobierno por parte de la Subsecretaría de Asuntos Locales.

⁵⁹ Ver Decreto Distrital 098 de 2002

Las alcaldías locales promulgaron unos decretos de creación de los Consejos locales de Gobierno, en los que se prevé una amplia inclusión de las entidades, pues se tienen en cuenta casi todas las entidades que hacen presencia en las localidades. Sin embargo, la vinculación depende de las diferentes problemáticas locales ha atender.

A continuación se enunciará⁶⁰, estudiara y analizará la experiencia lograda con los Consejos Locales de Gobierno, bajo la vigencia del Decreto Distrital 098 de 2001.

Aunque cada localidad reglamentaba el funcionamiento y conformación de dichos consejos, y cada una de las circunstancias originadas al interior de cada consejo eran distintos, se ve que hay unos aciertos y desaciertos generales y comunes a la aplicación de dichos consejos.

Las reuniones de los consejos locales de gobierno se convirtieron en reuniones de carácter informativo y no de coordinación interinstitucional, en donde las problemáticas locales eran discutidas, pero no se daba una solución de carácter conjunto de las entidades participantes, la asistencia de las personas que representaban a las entidades llamadas a participar era variada, es decir no asistía un funcionario constante a las reuniones, lo cual generaba que no se cumpliera con el cometido de las reuniones, que no se tuviera un conocimiento integral de las reuniones, y las tareas de seguimiento no eran cumplidas por esta razón, además los funcionarios que participaban de las reuniones de los consejos locales de gobierno, no tenían un vínculo directo con la localidad, lo cual les hace desconocer las problemáticas locales, ni tampoco tenían la capacidad de decisión dentro de la entidad que representaban con el fin de poder vincular recursos a la entidad.

Las mismas entidades no tenían clara la naturaleza de los consejos locales de gobierno, como instancia de interacción interinstitucional para atender las problemáticas locales, de ahí, que entendieran que el presupuesto para las decisiones tomadas dentro de estas reuniones estuvieran a cargo de los fondos de desarrollo local y no de los fondos de las mismas entidades y sin la voluntad de concertar un presupuesto entre las entidades para financiar las soluciones de las problemáticas locales, a esto se le suma que las entidades no tienen un seguimiento local de sus actividades, de ahí que no tengan uno presupuesto específico para cada localidad, porque ellas no tienen un concepción de la importancia de lo local.

Los alcaldes locales, no tienen las herramientas expresas, ni la autoridad que les permitiera exigir el cumplimiento a las entidades, de los acuerdos a los que se llegaba en cada sesión, además las localidades al tener un sin número de funciones

⁶⁰ La información de los consejos locales de gobierno fue suministrada por las personas encargadas del tema en la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, información conformada por actas de reunión y las experiencias de estas personas.

de carácter policivo y estar concentradas en el cumplimiento de estas, quedan limitados en el tiempo y en el personal para realizar mejores gestiones de gerencia del desarrollo o de consecución de recursos.

En algunas localidades se presentaban excesos de reuniones o lineamientos confusos sin una agenda clara de trabajo, lo cual generaba ineficiencia de resultados y de recursos, de los consejos locales de gobierno.

En el marco de la política de descentralización, la administración de Luís Eduardo Garzón tomó la decisión de fortalecer los Consejos Locales de Gobierno, con el propósito fundamental de consolidar las capacidades locales. Por esto se expidió el Decreto 124 de 2005, por medio del cual se reorganizan los Consejos Locales de Gobierno y se busca desarrollar actividades de intervención integral para el desarrollo local, con la finalidad de darles más fuerza y efectividad a los alcaldes locales, a los consejos locales de gobierno, con el fin de priorizar lo establecido en el plan de desarrollo de esa administración en el que se establece como política general la integración territorial para la sostenibilidad.

En el decreto 124 de 2005, los consejos locales de gobierno, se definen como instancia de coordinación para definir la territorialización de la política distrital en las localidades, entendida como la priorización de los territorios dentro de la localidad en donde se desarrollarán las políticas de la administración local.

En el Plan de Desarrollo Distrital, se definen los consejos locales de gobierno como coordinadores de la acción de las entidades distritales en lo local, entendida como la manera en que debe organizarse la intervención de las entidades ante las respectivas problemáticas locales, y por último como entes de seguimiento y control de la ejecución de las políticas distritales en las localidades.

Frente a los objetivos, se da una catalogo más amplio, en donde se busca que los consejos locales de gobierno, efectivamente sean instancias de coordinación y asesoramiento en el manejo de problemáticas locales y como una clara instancia para el cumplimiento de la descentralización y desconcentración en el Distrito capital, de ahí que sus objetivos sean coordinar la acción institucional de las entidades locales y distritales, en la localidad; asesorar al alcalde local en la toma de decisiones sobre los asuntos propios de la localidad; facilitar la ejecución de las políticas distritales en el contexto de la descentralización y la desconcentración administrativa; posibilitar la implementación de las políticas, estrategias, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital en consonancia con los del correspondiente plan de desarrollo local; diseñar los correspondientes proyectos y acciones de los programas de ámbito distrital a la luz de los diagnósticos locales, del respectivo plan de desarrollo local y de las políticas distritales; efectuar el seguimiento y control de la ejecución del presupuesto y de la coordinación entre las entidades responsables. Ello comprende tanto a las entidades distritales en su actuación local, como al de la respectiva localidad; promover una cultura democrática y participativa en las localidades, como componente fundamental para la apropiación ciudadana de la descentralización y desconcentración en el Distrito.

Para el cumplimiento de los objetivos se establecen unas funciones encaminadas igualmente para la coordinación local y distrital, de ahí que las funciones sean las de definir la territorialización de la política distrital en la localidad; apoyar técnicamente al alcalde local para facilitar la toma de decisiones; suministrar al alcalde local la información actualizada sobre los diagnósticos locales que posea cada entidad que haga parte del Consejo y participar activamente en la divulgación de dicha información en el proceso de formulación de los planes de desarrollo local; identificar las problemáticas de la localidad y diseñar propuestas para su diagnóstico y atención; formular las estrategias de intervención conjunta entre el sector local y los sectores central y descentralizado a partir del plan de desarrollo distrital y local, frente a las problemáticas identificadas; establecer los esquemas de coordinación de la acción de las entidades distritales y hacer sugerencias a las mismas para su mejor desarrollo y articulación con gestión de la Alcaldía Local y el plan de desarrollo local; evaluar la ejecución de los presupuestos de inversión de las entidades distritales en la localidad y del presupuesto local con miras a garantizar, entre otros, una actuación integrada de las entidades y de los niveles central y local; suministrar al alcalde local cuando este lo requiera, la información sobre las acciones e inversiones que las entidades del sector central y descentralizado realicen en la respectiva localidad; proponer mecanismos para fortalecer los sistemas de información y comunicación de la gestión local y central; apoyar el proceso de rendición de cuentas de la administración local; difundir ampliamente a la comunidad la información sobre los diagnósticos de la localidad y sobre los presupuestos de inversión y las acciones de las entidades distritales y de la localidad para promover la participación y el control ciudadano.

De acuerdo al nuevo catalogo de objetivos y funciones establecidos, en donde estos son los determinantes para establecer el ordenamiento y estructuración de los consejos locales de gobierno se puede evidenciar en los verbos rectores de los objetivos la coordinación, el asesoramiento, el diseño, la ejecución y promoción, un catalogo más amplio y claro frente a los establecidos en el decreto 098 de 2002. La naturaleza sigue siendo la misma, pero con el decreto 125 de 2005 se busco darle una mayor profundidad a la acción de los consejos locales de gobierno, porque ya no están establecidos como una herramienta para hacer efectivo las políticas distritales, sino que se busca una coordinación entre el plan de desarrollo distrital, las políticas distritales, con los planes de desarrollo local y con las problemáticas locales⁶¹.

Una de las problemáticas evidenciadas en la experiencia de los Consejos Locales de Gobierno bajo el decreto 095 de 2002, era que los alcaldes locales no tenían una herramienta para realizar el seguimiento y control presupuestal de las decisiones tomadas al interior de los Concejos Locales de Gobierno, por ello se establece esto como objetivo. Aunque es importante la inclusión de este tipo de herramientas, no parece que esta sea suficiente para lograr una verdadera coacción presupuestal local de las entidades distritales, se puede ver que en el catalogo de funciones se dan varias de ellas en las cuales se busca

⁶¹ Ver Decreto Distrital 125 de 2005

subsanan los problemas mencionados anteriormente, pero por más catálogo de objetivos y funciones establecidos, no serán suficientes si las entidades distritales no tienen la voluntad política y presupuestal para la ejecución en las localidades apoyados bajo un marco normativo establecido.

Respecto de la integración de los Consejos Locales de Gobierno se ve en el decreto 125 de 2005 unos integrantes específicos, los cuales son indispensables para la coordinación Distrito-localidad, sin embargo, esta lista no es restringida y se le da la posibilidad a los alcaldes locales para que ellos definan integrantes adicionales, supuesto que esta sujeto a que esta elección debe darse teniendo en cuenta las características sociales y económicas de la respectiva localidad y los proyectos y programas que se desarrollen y hagan parte de su plan de desarrollo, esto con el fin que la integración de los Consejos Locales de Gobierno obedezca a las reales necesidades de las problemáticas locales, vinculando a las entidades con facultades económicas y sociales al interior de la localidad, ya que la integración de cada Consejo Local de Gobierno debe obedecer a las necesidades específicas de cada localidad.

Se busca subsanar la falla de las sesiones de los Consejos Locales de Gobierno, al establecer unos mínimos de integrantes asistentes a las reuniones, implantando que no se podrá sesionar sin un mínimo de 8 miembros.

Frente a los representantes distritales se establece unos elementos adicionales con el fin de evitar los problemas ocurridos bajo el Decreto Distrital 098 de 2002, en donde los representantes no tenían capacidad vinculante frente a las entidades que representaban, por esto se establece que se debe nombrar un delegado con capacidad de decisión definida expresa y formalmente por cada entidad. Y para dar una real vinculación se establece que los miembros del consejo de gobierno local deben concertar con el alcalde local la acción de su entidad en la respectiva localidad de acuerdo con el plan de desarrollo distrital, acompañado esto de los respectivos ajustes administrativos necesarios y requeridos para garantizar y optimizar los niveles de coordinación institucional e interinstitucional con las localidades. Aunque esta última parte no es nueva, es claro que esta disposición esta acompañada de herramientas adicionales que completan y que dan como resultado una efectiva aplicación en las problemáticas locales.

Algo muy interesante se presenta respecto de los comités o consejos locales (consejos locales de política social, consejos locales de juventud, consejos locales de planeación) en el que el Decreto Distrital 125 de 2005 deja claro que dichos comités o consejos locales ejercerán sus funciones en coordinación con la gestión adelantada por el consejo local de gobierno, es decir que los Consejos Locales de Gobierno son instancias que agrupan decisoriamente a los demás comités y consejos locales. Esto es reflejo de la importancia e injerencia que tienen los Consejos Locales de Gobierno dentro del marco de desarrollo local.

Se establece un seguimiento a las decisiones, obligaciones y compromisos que se adopten, así como de levantar las actas y ayudas de memoria que se requieran al coordinador

administrativo y financiero de la localidad, situación que da un elemento de seguimiento para que las decisiones tomadas al interior de los Consejos Locales de Gobierno sean efectivamente ejecutadas. Y como la ausencia de información en ocasiones es uno de los causantes de ineficiencia en el actuar de las entidades, se establece que se presentará un informe semestral a la junta administradora local, al consejo de planeación local, a las entidades que conforman el Consejo Local y a la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno Distrital.

Se deja claro que por lo menos se debe reunir el Consejo Local de Gobierno una vez al mes y que la agenda de las reuniones deben ser enviadas como mínimo con 8 días de anterioridad, lo cual parece razonable, para que los participantes preparen su participación y conozcan de cuales son las limitaciones y alcances que pueden lograr en local desde el punto de vista de la entidad que representan.

En este sentido, es necesario que desde los Consejos Locales de Gobierno y en articulación con los otros consejos locales, se realice un trabajo de identificación participativa de las necesidades locales, frente a las cuales se planteen soluciones integrales en las que el concurso de las instituciones vinculadas al problema, se traduzca en acciones e inversiones concretas. Con estas actividades se realizará un verdadero fortalecimiento de las alcaldías locales, pues el acompañamiento de las instituciones distritales entonces, será efectivo.

2.3 EVALUACIÓN DE LOS CONSEJOS LOCALES DE GOBIERNO⁶²

En entrevista realizada a Gina Paola Herrera, encargada de la revisión de los Consejos Locales de Gobierno de la Subsecretaría de Asuntos Locales nos da su opinión y experiencia de los mismos. De esta entrevista se pudo extraer lo siguiente:

Una revisión general del funcionamiento de los Consejos Locales de Gobierno, mostraría que en primera instancia las entidades distritales han brindado una mayor relevancia a lo local, en la medida en que el trabajo metodológico adelantado desde los Consejos, les ha hecho empezar a pensar localmente. Es decir, el trabajo adelantado desde los Consejos ha sido una experiencia pedagógica desde lo local hacia lo distrital.

Por otra parte es claro que el compromiso institucional sigue siendo bajo, sobre todo por parte de aquellas entidades que no cuentan con referentes locales. Igualmente,

⁶² Esta evaluación fue suministrada por la Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos locales y La Dirección de Apoyo a Localidades a través de entrevista realizada en el mes de febrero de 2007 a Gina Paola Herrera encargada de la revisión de los Consejos Locales de Gobierno de la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano.

en algunos casos, el liderazgo de las alcaldesas⁶³ locales ha sido débil, así como el de los coordinadores administrativos quienes ejercen la Secretaría Técnica de los consejos.

En el desarrollo diario se dieron problemas operativos y metodológicos, en donde algunas instituciones distritales no cuentan con la capacidad operativa de mantener veinte funcionarios como delegados en los Consejos Locales de Gobierno. Muchos de estos funcionarios tienen asignadas entre dos y cinco localidades, por lo que su participación se dificulta.

Aún no es claro el funcionamiento de los comités sectoriales y su papel dentro de los Consejos Locales de Gobierno. Uno de los problemas radica en que las instituciones que lideran cada uno de éstos comités no tienen la capacidad ni el conocimiento para responder por la información de las otras entidades que representan. Esto es producto del bajo nivel de funcionamiento de los comités, por lo que se hace necesario iniciar acciones que fortalezcan estos espacios interinstitucionales y le den un mayor impacto a su papel dentro de los Consejos Locales de Gobierno. Sin embargo, en el proceso de reorganización de los Consejos Locales de Gobierno, se hace necesario iniciar un ejercicio de reconocimiento y de verdadera articulación entre las instituciones que permita fortalecer los distintos comités sectoriales y que obligue a las instituciones distritales a realizar todos los replanteamientos necesarios para empezar a pensar territorialmente. Sin quererlo el proceso que se inicia con la reorganización de los Consejos Locales de Gobierno, fuerza a las instituciones a pensar no solo sectorialmente, sino también territorialmente.

Es necesario establecer mecanismos claros de circulación de la información al interior de los Consejos Locales de Gobierno, con el objetivo de promover una efectiva articulación interinstitucional en lo local. En el mismo sentido, toda la información producida desde los Consejos debe ser retroalimentada hacia el centro para realizar un adecuado seguimiento.

Algunas alcaldesas locales continuaron sin apropiarse de este espacio como instrumento de gobernabilidad local. Algunas de ellas no ejercieron el liderazgo necesario para coordinar desde el Consejo las acciones de las instituciones distritales en lo local. Esto es grave sobre todo si se tiene en cuenta que son las alcaldesas las responsables de coordinar esta instancia, promoviendo ejercicios de priorización de problemáticas y de coordinación interinstitucional en la solución de las mismas.

⁶³ Durante la administración de Luís Eduardo Garzón fueron las mujeres que ejercieron el cargo de alcalde local, es por esto que se usa el genero femenino al referirse a dicha instancia.

No hay claridad sobre cuáles son los temas que se deben desarrollar en los Consejos Locales de Gobierno. Se trabajan temas demasiado puntuales o demasiado amplios, lo que hace que este espacio interinstitucional no discuta ni aporte acciones efectivas en la resolución de problemas estructurales de la localidad. Cuando se mencionan los temas se continúan manejando de forma dispersa sin ningún eje articulador.

El papel de las instituciones del Distrito sigue siendo débil. Aunque se identifican instituciones que envían delegados con capacidad de decisión y que observan el Consejo Local de Gobierno como un instrumento de descentralización y de organización de sus acciones en lo local, otras ven estas instancias como una reunión más a la que tienen que ir. El hecho de mantener delegados de bajo perfil en nada contribuye al fortalecimiento de los Consejos. Así, lo claro es que no se puede realizar una efectiva coordinación interinstitucional sin la voluntad política de las instituciones.

A finales del 2007 se firmó el Decreto Distrital 340 de 2007, el cual busca fortalecer a los consejos locales de gobierno con las herramientas apropiadas para que realmente sean operativos y cumplan efectivamente las funciones para las cuales fueron creados, atendiendo las problemáticas locales a través de la distribución territorial de los recursos de los niveles central y local, de modo que se priorice la intervención pública entre las distintas localidades. Tratando de subsanar los errores que se dieron bajo el decreto 125 de 2005

Los consejos locales de gobierno, deben ser la instancia que articule los muy variados espacios de concertación, planeación y participación existentes en las localidades, ya que hay saturación de estos espacios y por la falta de unos lineamientos claros que los impulsen a trabajar concertada y concretamente se da una administración local ineficiente, que solo da soluciones a corto plazo, sin tener en cuenta que pueden tener las herramientas indicadas para dar solución a la raíz de los problemas que se generan en cada localidad. Es más, las mismas autoridades locales olvidan que su papel político no solo implica la destinación y ejecución de recursos públicos, sino que tienen una labor mucho más amplia de gestión y concertación, en donde pueden aunar esfuerzos ya sean públicos y/o privados para la solución de las problemáticas locales.

Aunque los Consejos Locales de Gobierno sean la instancia más idónea que tiene actualmente una localidad para la gestión de recursos, resulta triste que esta figura que en el papel sea la idónea para la solución de problemas locales, dependa únicamente de la voluntad política de los actores locales y distritales, voluntad, que únicamente se genera en la convicción de esta instancia como foco de concertación de recursos y soluciones concretas para las localidades. De ahí, que sea un gran problema que esta figura haya nacido no por una costumbre o una necesidad de un sin número de habitantes, sino que haya surgido por la necesidad vista por unos pocos. Será claro que cuando esta conciencia

sea generada, estos espacios tendrán un alto reconocimiento en la injerencia política local y en la política distrital, manejado de forma eficaz y eficiente los recursos locales y distritales.

Después de revisar la descentralización en el marco de lo local, sus avances desde 1991, los esfuerzos realizados por distintas administraciones y los supuestos normativos y jurídicos locales, es el momento de realizar una propuesta de un modelo local que supla los distintos vacíos expuestos anteriormente.

2.4 PROPUESTA DE UN MODELO DE LOCALIDAD

Es cierto que la descentralización ha sido la respuesta sin embargo “la discusión moderna entorno a la descentralización no gira, entonces, sobre su justificación sino sobre la manera como ésta habrá de hacerse⁶⁴”. Por lo tanto se expondrá un modelo que buscará funcionalidad, eficiencia y eficacia para la atención de los problemas y los recursos locales.

2.4.1 Estructuras Locales Sólidas

Bogotá tiene una estructura formada por 20 localidades de muy diferentes características y población heterogénea, con una distribución territorial bastante desigual. De hecho, hasta el momento no se ha producido una reforma importante del mapa distrital y local. No ha habido en Bogotá verdaderos intentos de racionalizar y simplificar el mapa local. Por ello, con el elevado número de localidades, de los cuales cerca del 60 % superan los 300.000 habitantes, es imposible abordar el tema de las competencias de las localidades sin ofrecer soluciones adecuadas a la distribución territorial y a la distribución adecuada de competencias.

Un modelo local fuerte depende básicamente de la estructura en la que se organiza el gobierno local, las autoridades que la acompañan, junto con la capacidad y efectividad de las decisiones para solucionar de forma inmediata las necesidades locales, adicional a unas funciones simples pero importantes para ejercer como una verdadera autoridad local en el territorio local. Es por esto que deseo abordar dos cuestiones; 1. la diversidad de tipos de entidades distritales que constituyen el panorama local y la articulación de estas con las autoridades locales y 2. La trascendencia de las localidades y sus consecuencias en el panorama distrital, como elemento central dentro del desarrollo distrital.

La localidad es el primer nivel de representación democrática en el territorio. En una ciudad tan extensa y altamente poblada como Bogotá, la existencia de los espacios locales, debe

⁶⁴ Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.. Instituto de Políticas de Desarrollo. El reto de la descentralización. Bogotá : CEJA, 1996, p. 38.

ser considerada como un elemento positivo y aprovechado como tal. La estructura local es una buena base para abordar cuestiones de alta trascendencia distrital, tales como la gestión democrática del territorio, el desarrollo local y territorial buscando una ciudad más equilibrada desde el punto de vista político, administrativo y de gestión.

Es de gran importancia entender que en nuestra realidad es necesario tener localidades con autonomía para atender de forma oportuna las necesidades locales. Pero esta autonomía no implica el desarrollo de unas localidades federadas, al contrario sería necesario un esquema de apoyo común entre las localidades y las entidades que aportan al panorama local y distrital, es por esto, que existiría una relación muy fuerte entre un esquema de autonomía local, dado a través de las competencias de las alcaldías locales, y una articulación real de las localidades con las entidades de carácter distrital y el Distrito mismo. De ahí que cualquier argumento de reforma sobre la autonomía local que no tenga en consideración las competencias de las alcaldías locales y la articulación de las localidades con el Distrito mismo, no deben ser tenidos en cuenta.

Una de las causas que han generado el fracaso del fortalecimiento de las localidades ha sido que dicho fortalecimiento no ha tendido en cuenta el panorama local (Territorio, funcionarios a cargo, población, problemáticas), el sin número de competencias y las consecuencias que estas generan en la capacidad de gestión de las autoridades locales.

Dentro del esquema organizacional de las autoridades Estatales, la localidad debe ser el primer elemento de referencia para el ciudadano como Autoridad Estatal, pero este referente de autoridad no puede serlo para el ciudadano que no conoce su territorio local, ni mucho menos conoce las autoridades locales, la forma de elección y sus funciones. No es necesario aplicar un compleja encuesta para determinar que la mayoría de los Bogotános no saben que es un alcalde local, no conocen lo que hace, la forma como se elige, tampoco saben que es un Edil o una Junta Administradora Local, siendo que estas son las autoridades consagradas en la Constitución se supondría que estas serian de público conocimiento. De hecho no es necesario saber estos datos para ser un buen ciudadano, pero esto es muestra que las entidades están diseñadas para si mismas y no para el ciudadano.

No se puede pensar en descentralización sino se ha pensado en generar una conciencia pública del ciudadano, la descentralización es la herramienta para que el ciudadano pueda dar efectiva respuesta a sus problemáticas locales y que las autoridades locales puedan responder de forma inmediata, pero de nada serviría tener una herramienta tan compleja si nadie la usa, porque nadie sabría para que sirve.

Es decir, que antes de pensar en descentralización debemos pensar en **EL SENTIDO DE PERTENENCIA DE LO PÚBLICO**; “querer, cuidar, defender, preservar, proteger mi localidad como si fuera mi propia casa”. Contar con instituciones cercanas que defiendan y cuiden los derechos e intereses locales, ayuda de forma contundente a crear este sentimiento de pertenencia logrando una mayor representatividad del ciudadano en los escenarios locales y distritales. Es por esto que la estructura local debe estar diseñada para generar aprehensión y conciencia de lo público.

Los principios sobre los cuales ha de basarse una reforma local, desde el punto de vista normativo, no pueden llevarse a la práctica si no se elabora un sistema local y distrital que maneje herramientas homogéneas y que pueda responder a la diversidad local, herramientas que sean de uso coordinado entre las localidades y las entidades de carácter distrital.

El objetivo de los gobiernos locales, el cual debe ser la ordenación de su territorio y la prestación de servicios de calidad, así como la participación en todos los asuntos que preocupen a su comunidad, no podrá ser alcanzado sin el apoyo de instituciones distritales con injerencia en lo local (Las Secretarías) y de otras instituciones de carácter voluntario como las juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, fundaciones, etc., acompañados de sistemas de información certeros y ágiles para la toma de decisiones.

Se trata de desarrollar unos poderes locales que sean fortalecidos a través de unos entes que cooperen de forma mancomunada y den las herramientas suficientes para afrontar los retos que implica un poder local eficiente. Es decir, lo que se pretende es que se genere un sistema enlazado, como una red, entendida gráficamente como una telaraña, en donde la localidad sea el nodo principal y las entidades locales y distritales sean el entrelazado. De esta forma se estaría logrando una verdadera sinergia, logrando los objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades locales.

La labor mancomunada también debe responder a la necesidad de sumar esfuerzos entre las localidades para prestar servicios, y su desarrollo estaría supeditado por la voluntad de las propias localidades de asociarse para mejorar la calidad de los servicios locales. Una voluntad que normalmente responde a verdaderas necesidades que desbordan un territorio local en la gestión de los servicios públicos.

El análisis de las localidades y su posible reforma no puede dejar de lado abordar la necesidad de adoptar un régimen especial en donde estas tengan personería jurídica, bajo un marco normativo amplio, flexible y claro, el cual reconozca las diferencias territoriales y poblacionales, estableciendo un catálogo de principios y parametrizando todo el accionar de las localidades y las entidades distritales.

Por lo tanto, un Distrito que este acorde a la realidad, debe tener en cuenta a la localidad, sus características, la importancia de sus funciones, conseguir unos territorios equilibrados, un desarrollo económico local, el crecimiento demográfico, la población que la habita y la circula y el bienestar de todos los ciudadanos independientemente de donde habiten.

Es importante analizar las razones de diferente índole que no han permitido a las localidades generar una consolidación definitiva, ni el despliegue de todas las potencialidades que el Constituyente había previsto para las localidades. Esto con el fin de analizar aquellas cuestiones que han actuado como limitaciones las cuales se pueden tener en cuenta en el proceso de reforma para que se reorienten algunos aspectos.

Se logra detectar la poca homogeneidad de las características de sus gobiernos, con posiciones distintas al abordar problemáticas de similares características, además, el papel y el espacio de la localidad no es idéntico en todo el territorio. Estos motivos han hecho más difícil la generalización de un modelo de referencia de administración. Además, del temor de dar cierto accionar a las autoridades locales por parte del Distrito y el Concejo

Es pertinente señalar cinco factores por los que las localidades no han desplegado con plenitud el papel institucional diseñado por el Constituyente y legislador:

- a) En primer lugar, la existencia de un catalogo excesivamente amplio de funciones delegadas y desconcentradas al ámbito local, sin los recursos económicos, técnicos y humanos para desarrollarlos.
- b) En segundo lugar, no se ha situado claramente la esfera de competencias de las localidades, de las entidades distritales y del mismo Distrito, lo cual ha generado la invasión de las competencias en cooperación local, generando una interpretación extensiva de la coordinación de competencias de los distintos actores locales.
- c) En tercer lugar, el desconocimiento o la falta de voluntad sobre la aplicación de los instrumentos que den una verdadera autonomía a las localidades.
- d) En cuarto lugar, las entidades distritales responden a las problemáticas locales hasta donde la competencia les permite, lo cual genera que el Distrito no da soluciones integrales a las problemáticas locales.
- e) Y finalmente, la estructura de ingresos del Distrito y de las localidades, en donde no se da un reparto proporcional de los recursos para atender las problemática locales.

En conclusión, en un contexto institucional y político complicado, las localidades no han podido desarrollar al máximo las misiones que se han fijado en nuestro ordenamiento jurídico. Es verdad que algunas localidades, durante estos últimos 17 años, han puesto en marcha procesos de mejora y reorientación institucional con diferentes resultados, algunos muy interesantes. Pero, en líneas generales estos procesos han estado limitados por las razones expuestas anteriormente.

El modelo local a adoptar debe garantizar la autonomía local, siendo responsabilidad de todos los actores locales, lo cual no seria contradictorio con que se introduzcan, en virtud de sus competencias en el régimen local, variaciones sobre las características de estos entes para adaptarlos a su contexto político, geográfico, social y/o a la realidad local.

En definitiva se trata, también, de adaptar las localidades a los diferentes territorios para que puedan cumplir la misión que se les asigne con el máximo de eficacia, eficiencia y reconocimiento por parte del ciudadano como Autoridad Estatal

Creo necesario una administración distrital que realice la distribución homogénea de servicios locales en el territorio, o lo que es lo mismo la garantía que cualquier habitante, independientemente de donde viva, tenga acceso a servicios de calidad, los cuales hacen efectivos estos entes primarios de administración pública; las localidades. Por lo tanto, se trata de consolidar un nivel local que sirva para garantizar la prestación de servicios locales del Distrito.

La reforma que propongo debe buscar que las localidades sean una herramienta idónea para responder a las necesidades distritales, en donde el protagonismo y la autoridad la tengan las mismas localidades.

Para que la localidad se consolide deben darse varias condiciones que ayuden a superar los problemas enunciados anteriormente. En primer lugar, debe darse una función central clara, que no puede ser distinta a la búsqueda de la cooperación a las autoridades locales, por ello el marco jurídico debe asignar unos límites claros encaminados a la cooperación de la autoridades centrales a las localidades, determinado los ámbitos y materias de dicha cooperación. Los límites deben ser lo suficientemente claros, sencillos y concretos para garantizar que ningún servicio local sea absorbido por el Distrito.

En segundo lugar, el Distrito y sus entidades deben estar diseñadas para generar cooperación entre las mismas localidades, es decir, como elemento cohesor de las diferentes localidades, ya que habrán servicios y problemáticas que superen las esfera local y deban ser atendidos por dos o más localidades. Ya que, como se enuncio en un principio no deseo que se implemente una Bogotá federada, sino que se implemente una red que obedezca a un mismo objetivo de carácter distrital, en donde el Distrito responda a las problemáticas locales con una solución integral, esto sin tener que dejar de lado a la autonomía local.

En tercer lugar, para conseguir estos objetivos es necesario dotar a las localidades de autonomía con los recursos económicos, técnicos y humanos suficientes para desarrollar sus funciones, teniendo en cuenta las problemáticas ha atender, el territorio a cubrir y la estrategia de planeación diseñada por la localidad y el Distrito.

Por lo tanto, el Distrito ha de ser un ente intermedio dedicado a la cooperación local, la mejora del gobierno local y la gestión local del territorio. Abandonado la práctica de repartir funciones sin ningún valor añadido.

Igualmente es necesario tener muy en cuenta la relación de los recursos humanos y de la tecnología, herramienta esta última que permite un sistema de comunicación e información ágil y eficiente, generando un accionar distrital y local acorde a la realidad. Es por esto que debe generarse a través de las herramientas tecnológicas, no solo un canal de comunicación entre las entidades, sino que también debe buscarse un canal de comunicación con el ciudadano para tener una herramienta adicional con la cual se sepan las necesidades del habitante local.

Trabajar en red, significa hacerlo de forma conjunta y concertada para conseguir unos objetivos comunes, sumando esfuerzos y recursos, optimizando rendimientos. Uno de los objetivos del Distrito en su misión de la cooperación es la constitución de redes locales de gestión y prestación de servicios locales.

La concertación será un elemento importante para que la red local funcione, de esta forma se podría introducir en un futura reforma el poder generar un consejo de alcaldes locales, en donde se expongan los asuntos que sean objeto de cooperación y los asuntos sobre los que sea necesario un consenso amplio sobre la acción local.

Frente al sistema electoral es urgente revisar el método de elección de los alcaldes locales, quienes deberían ser electos por votación popular, e incrementar el número de ediles, en aras de buscar mayor representatividad de la comunidad en el escenario local. De igual forma se deben buscar formulas que garanticen la representación de todos los territorios de la localidad en el Concejo de Bogotá y de los entes de carácter nacional.

La cooperación local debe desarrollarse normativamente de forma paralela a la reforma de descentralización administrativa y a la consolidación de los gobiernos locales. Es por esto que debería establecer los principios que deben estructurar la cooperación local que afectan a los tres niveles de gobierno y administración (Estatal, Distrital y Local), repartiendo roles y definiendo competencias y funciones en aras de la cooperación local. Todo este proceso debería hacerse teniendo en cuenta que el receptor final de la cooperación local es la localidad y los ciudadanos.

Por lo tanto, no puede ser otro objetivo a buscar, en primer lugar, el de garantizar, a su nivel, la suficiencia financiera y humana de los gobiernos locales para la realización de sus actividades. Así mismo, en segundo lugar, el Concejo y el Distrito tienen la competencia de la planificación general del territorio, y por lo tanto debieran planificar aquellas infraestructuras y equipamientos que se consideren vitales para tal ordenación. Y, en tercer lugar, la coordinación de todas las entidades locales para garantizar la equidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Debería establecerse un sistema de recursos económicos menos condicionado, en el cual las localidades puedan, según las necesidades de sus territorios, definir sus propias políticas, las cuales deben estar acordes con las del Distrito.

Las agrupaciones locales que puedan aportar a nivel local, deben desarrollar unas competencias de tipo pro activo, que permita generar una consolidación, cooperación y aprehensión de lo público por parte de los mismos ciudadanos.

Aunque el Concejo y el Alcalde Mayor cuentan con las competencias para modificar el mapa local, hasta el momento no se ha planteado una reforma del mismo. Más bien, lo que se ha producido ha sido incluso un cierto aumento del número de funciones locales. No existen unos criterios que establezcan el mínimo o el máximo de un territorio y de población para que las autoridades locales puedan operar eficaz y eficientemente, de ahí,

que sería pertinente que se efectúe una reflexión sobre la procedencia de establecer límites demográficos para crear nuevas localidades, modificarlas, fusionarlas o suprimirlas, fijando cierto umbral de población, por debajo o por encima del cual se considere, que una localidad no resulta sostenible, ni eficaz en la prestación de servicios locales de calidad.

Por lo tanto se debe abordar la posible existencia de una reforma al actual estatuto especial para las localidades en el cual se les otorgue personería jurídica y autonomía, bajo un esquema de red y cooperación local y distrital, retomando los principios anteriormente enunciados, desarrollados en una reforma del Distrito y de las localidades, generando una trascendencia especial para estas, especificando a la localidad como el centro para el manejo de los recursos y problemáticas locales, y del Distrito Capital como un articulador y herramienta de cohesión, de esta forma se lograría que las localidades articulen su propio desarrollo, a sus propias problemáticas, con voz propia, para lograr así, una gestión pública eficaz.

CONCLUSIONES

Antes que aplicar cualquier reforma que intente afectar el desenvolvimiento de las localidades, se hace necesario replantear la actual distribución territorial, ya sea a través de más localidades con territorios pequeños, menos localidades con territorios grandes o el mismo número de localidades pero distribuyéndolas según las problemáticas, el territorio y la densidad demográfica.

Después de tener claro el panorama territorial sobre el cual se asentarán las localidades, se hace necesario replantear las funciones a cargo, las cuales deben ser sencillas, con límites demarcados, pero con algo importante, autonomía y con personería jurídica.

Ya sea a través de decisión del Congreso o del Concejo de Bogotá, la ciudad necesita, si desea ser manejable, unas localidades con personería jurídica y con autonomía, pero entendida bajo el esquema que se propone en este trabajo de grado, en donde se realice una verdadera articulación en red de las funciones, los límites, los aportes y el apoyo al desarrollo local, en donde la localidad sea el centro del accionar de las distintas instituciones distritales, en donde el Distrito gire en entorno a las localidades garantizando el trabajo en red, el trabajo mancomunado y cohesor, por el cual se pueda prestar un servicio administrativamente hablando, eficiente y eficaz, que responda de forma inmediata a las necesidades del habitante local.

Este trabajo de grado en principio se centraba en la descentralización como la herramienta más certera para lograr apoderamiento local, para lograr localidades fuertes y eficientes, sin embargo, después de un estudio profundo, se llegó a la conclusión que la descentralización no es la respuesta última para lograr dicho cometido, por el contrario, la descentralización es la primera herramienta para lograr localidades fuertes en la toma de decisiones. Pero esta herramienta por sí sola no puede ser operante, siempre y cuando no este acompañada de unos procesos que afecten la estructura sobre la cual esta diseñado el actuar distrital. Es por esto que se deben generar varios elementos; primero, aprehensión de lo público, en especial de lo local por parte del ciudadano, dando verdaderos espacios de participación decisoria sobre el actuar distrital, segundo, localidades física, funcional y estructuralmente organizadas, acorde a las problemáticas y a los funcionarios para dar respuesta inmediata, tercero, verdadera articulación y trabajo en red de todos los actores distritales y locales, cuarto, competencias claras para todos los actores del panorama local, quinto, elección popular de los alcaldes locales y mayor número de ediles que contribuyan a una verdadera representatividad del ciudadano, sexto, uso de herramientas homogéneas que puedan responder a la diversidad local, séptimo, un canal de información apoyado por herramientas tecnológicas que permitan un accionar más eficiente de las localidades y como canal de comunicación no solo entre las Entidades del Distrito, sino con el ciudadano mismo.

A pesar de tan ambiciosa pretensión, se reconoce que la eficiencia y la eficacia no solo se logra con grandes reformas, sino que por el contrario es importante ubicar las herramientas que se tienen en la actualidad para no llegar al desgaste que supone una reforma de tal magnitud, es por esto que se llegó a la conclusión que los Consejos Locales de Gobierno en la actualidad son la herramienta que tienen las localidades para lograr el apoderamiento local y distrital, hasta cierto punto, por parte de las mismas localidades dentro del panorama Distrital. En la actualidad los Consejos Locales de Gobierno no tienen la trascendencia que debieran tener, pero son el espacio que tiene el alcalde local para generar lo que en este trabajo de grado se denomina trabajo en red, entendido como trabajo mancomunado de las entidades distritales y locales.

Sin embargo los Consejos Locales de Gobierno son una herramienta temporal y no definitiva para lograr autoridades locales fuertes, porque en estos espacios no tienen inclusión directa Las Juntas Administradoras Locales ni los ciudadanos, lo ideal es que a través de los Consejos Locales de Gobierno se den respuestas conjuntas y no fraccionadas a las problemáticas locales.

Por el contrario, la descentralización administrativa con gobiernos locales dotados con autonomía y personería jurídica con las características y principios mencionados a lo largo de este trabajo de grado, dan verdadero apoderamiento local a largo plazo, tanto para las localidades, el Distrito y el mismo ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BEER, Paul. Metamorfosis de una ciudad. Bogotá: Alcaldía Mayor: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005.

IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Las Funciones Publicas y la Estructura del Estado para cumplirlas. Bogotá : Instituto de investigaciones socio jurídicas para el desarrollo sostenible. 2006

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.. Instituto de Políticas de Desarrollo. El reto de la descentralización. Bogotá : CEJA, 1996

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl. Bogotá: Políticas Publicas de Gobierno Local. Bogotá. CEJA, 2003

REVISTA

MORENO OSPINA, Carlos. La Descentralización en el Distrito Capital: ¿Cambio de Rumbo? En: Foro Económico, regional y urbano. No 9. (Ene – Mar. 1998)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

REPUBLICA DE COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente Gaceta Constitucional 40. Bogotá, 8 de abril de 1991

REPUBLICA DE COLOMBIA, Asamblea Nacional Constituyente Gaceta Constitucional 21, Bogotá, 15 de marzo de 1991

ACTOS LEGISLATIVOS

Acto Legislativo 1 de 1954

REPUBLICA DE COLOMBIA. Exposición de Motivos. Acto Legislativo 02 de 2002, En Gaceta del Congreso No 460 del jueves 13 de septiembre de 2001

LEYES

Ley 11 de 1986

Ley 232 de 1995

Ley 8 de 1991

Ley 1 de 1992

COLOMBIA. Congreso de la Republica de Colombia. Exposición de Motivos Ley 1 de 1992. Diario Oficial No. 40.307

DECRETOS NACIONALES

Decreto Nacional 3463 de 1954

Decreto Nacional 3640 de 1954

Decreto-Ley 1421 de 1993

ORDENANZA

Ordenanza 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca

ACUERDOS DISTRITALES

Acuerdo Distrital 11 de 1954

Acuerdo Distrital 20 de 1959

Acuerdo Distrital 26 de 1972

Acuerdo Distrital 7 de 1974

Acuerdo Distrital 8 de 1977

Acuerdo Distrital 14 de 1983

Acuerdo Distrital 9 de 1986

Acuerdo Distrital 8 de 1987

Acuerdo Distrital 8 de 1988

Acuerdo Distrital 10 de 1988.

Acuerdo Distrital 2 de 1992

Acuerdo Distrital 6 de 1992

Acuerdo Distrital 6 de 1998

Acuerdo Distrital 13 de 2000

Acuerdo Distrital 79 de 2003

Acuerdo Distrital 131 de 2004

Acuerdo Distrital 119 de 2007

Acuerdo Distrital 257 de 2006

PROYECTOS DE ACUERDO DISTRITAL

Proyecto de Acuerdo Distrital 135 de 2006

Proyecto de Acuerdo Distrital 261 de 2006

Proyecto de Acuerdo Distrital 305 de 2008

DECRETOS DISTRITALES

Decreto Distrital 727 de 1973

Decreto Distrital 851 de 1973

Decreto Distrital 982 de 1973

Decreto Distrital 2621 de 1982

Decreto Distrital 1734 de 1986

Decreto Distrital 407 de 1992

Decreto Distrital 408 de 1992
Decreto Distrital 470 de 1992
Decreto Distrital 425 de 1995
Decreto Distrital 295 de 1995
Decreto Distrital 176 de 1998
Decreto Distrital 739 de 1998
Decreto Distrital 518 de 1999
Decreto Distrital 1139 de 2000
Decreto Distrital 367 DE 2001
Decreto Distrital 440 de 2001
Decreto Distrital 854 DE 2001
Decreto Distrital 098 de 2002
Decreto Distrital 098 de 2004
Decreto Distrital 332 de 2004
Decreto Distrital 01 de 2005
Decreto Distrital 124 DE 2005
Decreto Distrital 125 de 2005
Decreto Distrital 581 de 2007

JURISPRUDENCIA

Tribunal administrativo de Cundinamarca Sección Tercera Providencia del 17 de Marzo de 1988

Corte Constitucional. Sentencia C-541 de 1993. Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia AI – 047 del 25 de enero de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-497 A de 1994. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

CONCEPTO

Concepto 1790 de 1998 Departamento Administrativo de Planeación Distrital

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de derecho administrativo : parte general. México: Porrúa

BARRACHINA, Juan Eduardo. Curso de derecho administrativo. Barcelona : PPU, 1985

CORREA, José Luís. Manual de derecho administrativo. Buenos Aires: Depalma, 1999

COSCULLUELA MONTANER, Luís. Manual de derecho administrativo. Madrid : Civitas, 1998. 1v

DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Evolución de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Bogotá : DPN, 2002. 1 v.

GÓMEZ ROLDÁN, Andrés. La delegación: comentarios, doctrina, derecho comparado, jurisprudencia. Bogotá : Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004.

HERREROS SALCEDO, Orlando García. Lecciones de derecho administrativo. Bogotá : Universidad Sergio Arboleda, 1997

MOLANO LÓPEZ, Mario Roberto. Transformación de la función administrativa: evolución de la administración pública. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, 2005

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e instituciones políticas. Bogotá: Editorial Temis, 2000

PENAGOS VARGAS, Gustavo. Descentralización Administrativa. Bogotá : Librería Profesional, 1994

PENAGOS, Gustavo. La descentralización en el estado unitario. Bogotá: Ediciones doctrina y ley, 1997.

POLO FIGUEROA, Juan Alberto. Elementos de derecho administrativo. Bogotá : Fundación De Publicaciones Universidad Sergio Arboleda, 2001

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo : general y colombiano. Bogotá : Temis, 1999

VELÁSQUEZ C, Fabio. La participación ciudadana en Bogotá. Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Bogotá: Temis, 1985.

WESTON, Anthony. Las Claves de la argumentación. Barcelona; Ed Ariel 1999

JURISPRUDENCIA

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-497A de 1994, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 527 de 2000. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1258 de noviembre 29 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Treviño

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1187 de 2000, magistrado ponente Fabio Morón Díaz

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-579-01, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-036 de 2005. Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

ANEXOS

Anexo 1

ARTICULADO EXCLUIDO DEL PROYECTO DE ACUERDO QUE FUE BASE DEL ACTUAL ACUERDO DISTRITAL 257 DE 2006

TÍTULO VII DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL

Artículo 128. Principios de la descentralización territorial del Distrito Capital. La descentralización territorial del Distrito Capital se desarrollará conforme a los siguientes principios:

a. **Unidad de Gobierno Distrital.** Para garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito Capital, el Gobierno de la ciudad está en cabeza del Alcalde o Alcaldesa Mayor, la localidad atenderá los asuntos propios de su territorio conforme a las políticas, directrices y control de las autoridades distritales; en el marco de la Constitución, la ley y la normativa distrital, en especial los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

b. **Diversidad local.** La descentralización reconoce la especificidad de las características socioeconómicas, culturales, geográficas y de infraestructura de cada localidad, así como sus problemáticas y condiciones políticas y administrativas.

c. **Autonomía local.** Las autoridades locales, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y las disposiciones previstas en el presente Acuerdo, son autónomas para atender los asuntos propios de su territorio, lo cual exige el manejo adecuado de sus competencias y funciones, el fortalecimiento de su capacidad operativa e institucional y un ejercicio efectivo de la participación ciudadana y el control social.

d. **Participación y corresponsabilidad ciudadana.** La autonomía de las localidades y el fortalecimiento de las instancias locales de gobierno exigen y propician la participación activa de la ciudadanía y de sus organizaciones en el ejercicio de la corresponsabilidad, en el avance de la localidad y en la vigilancia de las autoridades locales y de su gestión.

e. **Gradualidad.** El modelo propio de descentralización del Distrito Capital se implantará gradualmente, previo cumplimiento de las condiciones que establecerá el gobierno distrital, de conformidad con los criterios determinados por el CODEL, para que cada localidad asuma las competencias distribuidas, con base en el fortalecimiento de sus procesos de organización, así como de su capacidad técnica, administrativa y jurídica.

f. **Subsidiariedad.** Cuando por razones de orden técnico o financiero, debidamente justificadas, la Localidad no pueda prestar los servicios conforme a sus competencias y funciones, el Alcalde o Alcaldesa Mayor determinará los casos en los cuales los organismos

y entidades distritales, de acuerdo con su objeto misional, deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos.

g. Complementariedad. En el ejercicio de las competencias del Sector Central, Sector Descentralizado y Sector de las Localidades, los organismos y las entidades distritales actuarán colaborando entre sí, dentro de su órbita funcional, con el fin de que su desarrollo tenga plena eficacia.

h. Sostenibilidad. El desarrollo del modelo propio de descentralización deberá sustentarse en condiciones de sostenibilidad administrativa y financiera que permitan su consolidación, permanencia y evolución.

Artículo 129. Objetivos de la descentralización territorial del Distrito Capital. En el marco de los propósitos generales de la creación de las localidades, establecidos en el Estatuto Orgánico de Bogotá, la descentralización territorial del Distrito Capital tendrá los siguientes objetivos:

a. La materialización y efectividad de los derechos humanos, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad, dentro del marco del Estado Social de Derecho, conforme a lo previsto en la Carta Política.

b. La distribución territorial del poder y la consolidación de la localidad como un ente fundamental de la estructura administrativa del Distrito Capital, con autonomía de las autoridades locales para abordar los asuntos propios de las localidades, dentro de los límites definidos en la Constitución, la Ley y el presente Acuerdo.

c. La reducción de la desigualdad entre las poblaciones locales y al interior de ellas, relativa a la atención de las necesidades y la garantía de derechos para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

d. La efectividad en la prestación de los servicios y la provisión de bienes según las características socio-económicas y culturales de cada localidad.

e. La ampliación de la democracia local mediante el fortalecimiento de una ciudadanía activa que actúe de forma colectiva y ejerza sus derechos en la construcción de lo público.

Artículo 130. Naturaleza jurídica de las localidades. De acuerdo con lo previsto en el artículo 322 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 1421 de 1993, organizase la localidad como una entidad descentralizada territorialmente, esto es, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal en el manejo y ejecución de los recursos a ella asignados para la gestión de los asuntos propios de su territorio, conforme a la división determinada por el Concejo Distrital, a las competencias y funciones administrativas que se le distribuyen en el presente Acuerdo y en las normas que lo desarrollen y complementen.

Conforme al régimen especial de descentralización territorial previsto por la Constitución y la Ley para el Distrito Capital, las autoridades de las localidades son los Alcaldes o Alcaldesas Locales y las Juntas Administradoras Locales, a quienes les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Artículo 131. Competencias y funciones administrativas de la localidad. Corresponde a la Localidad la gestión de los asuntos propios de su territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política y en el artículo 61 del Decreto ley 1421 de 1993.

En el marco de las competencias asignadas legalmente al Distrito, y en desarrollo de los principios y normas generales establecidas en el artículo 63 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, le corresponde a la entidad descentralizada territorialmente las siguientes competencias y funciones administrativas:

a. En relación con la Convivencia y Seguridad Ciudadana. La promoción del respeto a la vida y la convivencia pacífica, como derechos fundamentales de los habitantes.

En desarrollo de ésta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Elaborar y difundir diagnósticos locales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Adoptar y ejecutar planes locales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Formular y ejecutar programas de difusión y apoyo que promuevan el acceso a los servicios de justicia de todo tipo, que reconozca el estado colombiano, prestados directamente por éste y por otros organismos comunitarios y privados
- Ejecutar acciones dirigidas a la prevención y atención de desastres en los niveles 1 y 2 de la clasificación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias.
- Adoptar, desarrollar y ejecutar planes y protocolos locales para la atención de emergencias.

b. En materia de Desarrollo Económico. La generación de condiciones para el uso estratégico y sostenible de los recursos productivos de la Localidad, de modo que se avance hacia mejores niveles de productividad y calidad de vida.

En desarrollo de ésta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Diseñar y ejecutar estudios y diagnósticos sobre la estructura y dinámica económica de la localidad.
- Formular y ejecutar planes para el fortalecimiento de la competitividad y la productividad de las empresas urbanas y rurales de la Localidad.
- Promocionar la inversión y el apoyo al fortalecimiento empresarial local.
- Administrar las plazas de mercado de propiedad distrital, en concordancia con el sistema de abastecimiento de alimentos de la ciudad.

c. En relación con la gestión y control del desarrollo urbanístico. La provisión, mantenimiento y administración de la infraestructura y equipamiento de alcance local, así

como la vigilancia en el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, que den soporte a las dinámicas del territorio.

En desarrollo de esta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Construir, mantener y administrar los parques de escala vecinal y de bolsillo, los escenarios culturales de escala local y las sedes administrativas locales.
- Ajustar el carácter y tipología de vías locales, conforme a la normativa vigente.
- Elaborar conceptos para la equiparación con estrato uno de bienes de interés cultural.
- Difundir la información para la planeación y el control del desarrollo urbanístico y de la cartografía oficial sobre normativa y estructura urbana.

d. En relación con la promoción de la equidad y la integración social. Adelantar acciones orientadas a la garantía y restablecimiento de los derechos de las personas en la localidad, asociados con su desarrollo humano integral.

En desarrollo de ésta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Prestación de servicios a las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad:
 - Prestar servicios de cuidado, socialización y aprestamiento escolar a la población infantil bajo la orientación, inspección y vigilancia de las secretarías competentes.
 - Prestar servicios de cuidado y protección de los adultos mayores
 - Prestar los servicios para garantizar la seguridad alimentaria de los adultos mayores y de la población infantil, en situación de pobreza y vulnerabilidad
- Diseño y ejecución de campañas locales contra la exclusión económica, social, generacional, étnica, cultural, religiosa y de género
- Prevención en salud pública
 - Diseñar y ejecutar campañas de alcance local para el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos, de educación y prevención sobre el uso de sustancias psicoactivas y promoción del autocuidado y la vida saludable.
 - Promocionar y apoyar campañas de alcance local de salud pública.
- Promocionar la afiliación al sistema de seguridad social en salud.
- Formular y ejecutar las políticas y planes culturales, recreativos y deportivos locales:

- Programar y ejecutar las actividades recreativas para el nivel escolar y juvenil; para la población de adultos mayores; para el sector con discapacidad y en general para las actividades de recreación comunitaria de beneficio de la localidad.
- Programar, organizar y apoyar los eventos y certámenes deportivos del nivel local.
- Fomentar y apoyar las escuelas de formación deportiva en la localidad.
- Fomentar procesos de organización del sector cultural local para fortalecer las dinámicas de participación y emprendimiento local.
- Fomentar los procesos de formación, investigación, circulación, creación y divulgación artística y cultural en el nivel local.

- Planeación y soporte del servicio educativo local:

- Coordinar la elaboración del plan educativo local de conformidad con el plan sectorial distrital de educación.
- Llevar el registro actualizado de las instituciones educativas, entidades sin ánimo de lucro con fines educativos y asociaciones de padres de familia de la Localidad.

e. En relación con la democracia y participación ciudadana en la gestión pública. Adelantar acciones dirigidas a promover el adecuado funcionamiento de los espacios de interlocución entre el Estado y la Ciudadanía y el fortalecimiento de la organización y la participación ciudadana.

En desarrollo de ésta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Diseñar y administrar sistemas de información sobre formas de organización y acción colectiva de la ciudadanía en la localidad.
- Diseñar y ejecutar planes de apoyo al fortalecimiento administrativo y técnico de las organizaciones ciudadanas de la localidad.
- Convocar a la participación en los espacios de interlocución y concertación entre el Gobierno y la Ciudadanía previstos por las normas para el nivel local.
- Preparar y difundir información que facilite el control social de la gestión pública local.
- Estimular los niveles de organización y acción colectiva de la ciudadanía en la localidad.
- Financiar y apoyar técnicamente la construcción de obras de impacto local que incluyan procesos de fortalecimiento de la organización social y la participación comunitaria.

f. En relación con la gestión ambiental. Adelantar acciones dirigidas a lograr una adecuada relación entre los habitantes de la localidad y el entorno ambiental, para crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.

En desarrollo de esta competencia son funciones administrativas de la entidad descentralizada territorialmente las siguientes:

- Formular y ejecutar el Plan Ambiental Local.
- Coordinar el Sistema Ambiental Local.
- Ejecutar campañas dirigidas a la sensibilización y educación ambiental, para la formación de actitudes favorables al desarrollo sostenible en la localidad.
- Ejecutar las medidas de control ordenadas por la autoridad ambiental.

Artículo 132. Funciones del Alcalde o Alcaldesa Local. Los alcaldes o Alcaldesas locales son los Jefes de la Administración Local y además de las funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, en particular en el Artículo 86, y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, tendrán, entre otras, las siguientes:

- a. Representar legal, judicial y extrajudicialmente a la entidad descentralizada territorialmente.
- b. Presentar a la Junta Administradora Local JAL los informes anuales sobre la gestión local de conformidad con la normativa vigente.
- c. Garantizar el apoyo logístico a la Junta Administradora Local para el desempeño de sus funciones.
- d. Realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Artículo 133. Control político ejercido por las Juntas Administradoras Locales. Las Juntas Administradoras Locales ejercerán el control político sobre la gestión de la Alcaldía Local.

Artículo 134. Presupuesto de la Localidad. En el marco del plan de desarrollo distrital y los planes de desarrollo local, para el cumplimiento de sus competencias y funciones administrativas, las localidades tendrán un presupuesto propio el cual estará compuesto de gastos de funcionamiento e inversión, financiados a través de las transferencias correspondientes que proveerá el Gobierno Distrital.

Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que se asignen en el presupuesto anual a las localidades.

Artículo 135. Fondos de Desarrollo Local. En el marco del Decreto Ley 1421 de 1993, los Fondos de Desarrollo local continuarán funcionando en cada una de las localidades y con cargo a éstos se financiará la prestación de los servicios y la construcción de obras en la respectiva localidad, en desarrollo de las competencias distribuidas a las localidades. Las Secretarías de Hacienda y de Planeación ejercerán el control y seguimiento de los proyectos de inversión que se desarrollen con cargo a los recursos asignados.

Artículo 136. Cofinanciación. Entre las localidades y los organismos y entidades del Distrito Capital se podrán adelantar programas de cofinanciación para solucionar problemáticas y necesidades específicas en cualquier área de gestión, con el objetivo de aliviar desequilibrios intralocales e interlocales en la provisión de bienes y servicios.

Artículo 137. Acción Interlocal. Para atender problemáticas y necesidades comunes a dos o más localidades en temas que sean de su competencia se desarrollarán programas dirigidos a complementar las acciones e inversiones locales, para lo cual se podrán utilizar esquemas de cofinanciación, convenios interadministrativos, entre otros.

Artículo 138. Asistencia técnica, seguimiento, control y evaluación de la gestión de las localidades. Los organismos y entidades descentralizadas, funcionalmente o por servicios, asistirán técnicamente a las localidades. Los organismos ejercerán además, el seguimiento, control y evaluación de las localidades, en desarrollo del principio de unidad de ciudad, sin perjuicio de la vigilancia y control que desarrollen los órganos de control.

Artículo 139. Recursos de las localidades. Son recursos de cada localidad, las partidas que a cualquier título se le apropien en los presupuestos del Distrito Capital, en los de sus entidades descentralizadas y en los de cualquier otra persona pública, de conformidad con la Constitución y la ley.