**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 076 DE 2014. CÁMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 079 de 2014 “POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 323, 259 Y 260 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”**

**Bogotá D.C., noviembre 05 de 2014.**

**Doctor**

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

**Presidente.**

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**Cámara de Representantes**

**Ciudad**

**Ref.** Informe de ponencia **NEGATIVA** para Segundo Debate en Cámara de Representantes, al Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara. Acumulado al proyecto de acto legislativo no. 079 de 2014 “por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia”

Respetado Doctor:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la Honorable Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el informe de ponencia **NEGATIVA** para segundo debate en Cámara de Representantes, al Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara. Acumulado al proyecto de acto legislativo no. 079 de 2014 “por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia”

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

Este proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la Gaceta del Congreso número 440 de 2014 y se acumuló con el PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 079 DE 2014 CÁMARA “Por el cual se modifica el Artículo 323 de la Constitución Política, para consagrar la elección popular de los Alcaldes locales del Distrito Capital de Bogotá”, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso número 450 de 2014.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Según los autores de los proyectos de Acto Legislativo, estas iniciativas tienen por objeto desarrollar constitucionalmente el derecho político que permitan a los 7.035.155 millones de habitantes de la ciudad de Bogotá, expresar su voluntad soberana para concretar o cristalizar el eje central del Estado Social y Democrático de Derecho, mediante los mecanismos de participación democrática previstos, planteados como una directriz para que en las veinte localidades de Bogotá, los ciudadanos y las ciudadanas estén posibilitados para elegir popularmente a su Alcalde Local.

Para tal efecto, se propuso en el proyecto de acto legislativo, modificar solo los incisos tercero, cuarto y sexto del artículo 323 de la Constitución Política para adicionar y permitir también la elección de los alcaldes locales y la suspensión o destitución de ellos por el Alcalde Mayor; la reforma del inciso quinto de dicho artículo, en razón a que los alcaldes locales ya no serían nombrados por el Alcalde Mayor y por ende, las juntas administradoras locales no le enviarían las ternas que actualmente elaboran, conservando en rigor la estructura original de la norma así como su conexidad sistémica, teleológica y unidad temática.

**III. TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 076 DE 2014 CAMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 079 de 2014 “POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 323, 259 Y 260 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** El artículo 323 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera.

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales, de alcaldes locales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde mayor y los alcaldes locales no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste, y alcalde local para el mismo efecto. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, y el alcalde mayor al alcalde local respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán elegidos popularmente por circunscripción electoral local. Las calidades, atribuciones, funciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y las demás que le sean inherentes y aplicables a su cargo serán las previstas en la Constitución política y en las leyes vigentes para los alcaldes municipales.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor, y este último a los alcaldes locales.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

**Artículo 2.** El artículo 259 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

**Artículo 259.** Quienes elijan gobernadores, alcaldes y alcaldes locales del Distrito Capital de Bogotá, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

**Artículo 3.** El artículo 260 de la Constitución Política de Colombia quedará de la siguiente manera:

**Artículo 260**. Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Alcaldes locales en el Distrito Capital de Bogotá Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

**Artículo 4.** **Vigencia y Derogatoria**. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones normativas que le sean contrarias, en especial las relativas a las materias contenidas en el Decreto Ley 1421 de 1993,

Estatuto Orgánico de Bogotá.

**IV. CONSIDERACIONES GENERALES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL**

**“*Artículo 1°.****Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.*

***Artículo 3°.****La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.*

***Artículo 40.****Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

*1. Elegir y ser elegido.*

*2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

*3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticos sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

*5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*

*6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*

*7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

*Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.*

***Artículo 103.****Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

***Artículo 114.****Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, reformar las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*(…).*

***Artículo 260.****Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales y, en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.*”

**IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

El esquema de división del Distrito Capital en localidades fue producto de una medida de carácter administrativo cuyo objetivo primordial era el de garantizar y coadyuvar el gobierno de una ciudad que por su extensión, población y características requería un sistema de administración más descentralizado. Anteriormente, varias de las mencionadas localidades eran municipios (Suba, Usme, Bosa, Usaquén, Fontibón, Engativá y una parte del Sumapaz), los cuales se anexaron a Bogotá en el año 1954, los cuales a partir de la mencionada fecha se convirtieron en alcaldías locales.

El proceso de identidad local ha venido siendo definido a través del proceso de descentralización que ha tenido la ciudad, teniendo en cuenta además, que no todas las localidades fueron municipios, sino que también fueron organizadas de barrios que integraban un mismo contexto geográfico, social y económico.

En relación con la composición socioeconómica, ninguna de las localidades tiene una composición que refleje la de la ciudad entera, hay localidades que tienen todos los estratos socioeconómicos como es el caso de Usaquén y Chapinero y otras con solo uno o dos estratos presente, como es el caso de Usme.

El modelo de estado que prefieren los habitantes de Bogotá, entre uno estatista que tenga a cargo la administración de los servicios básicos (salud, educación, servicios públicos, etc) y uno con corte neoliberal, los ciudadanos prefieren en todas sus localidades la primera opción, conforme quedó reseñado en el Boletín Informativo del Observatorio de Culturas No. 9-10 2010, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Teniendo en cuenta esta división administrativa, la cual está representada en veinte localidades cuyas características de por sí ya son heterogéneas, no sería viable la elección popular de sus alcaldes por cuanto la misma indiscutiblemente conllevaría a una división aún más marcada, así como a la evolución de unas en contraste del estancamiento otras localidades, situación que resquebrajaría el diseño de ciudad metrópoli, como desde hace varios años se viene consolidando el Distrito Capital.

En estas iniciativas acumuladas de proyecto de acto Legislativo se alude que lo que se pretende es pasar de un régimen de desconcentración a la implementación de un régimen de descentralización, pero al detenerse a estudiar la real situación político-administrativa de la ciudad de Bogotá, en la cual las localidades cuentan con órganos de representación popular como son las Juntas Administradoras Locales “JAL” las cuales en efecto, no han podido entrar en pleno funcionamiento en razón a la concentración propiciada por las administraciones distritales de Bogotá de los últimos veinte (20) años. El ejercicio de las JAL, desde la creación del Estatuto Orgánico, pretendió generar descentralización administrativa para cada una de las veinte localidades. Y desde ese entonces, no es mucho lo que se ha avanzado. De otra parte, podría decirse que el experimento sí ha dado resultados plausibles en la medida en que las comunidades se han apropiado de una manera más responsable y directa de las problemáticas sociales y económicas de las zonas. En ese aspecto y en que se ha fortalecido mucho más la participación popular.

Y es que la descentralización se debe de implementar desde la administración del Distrito con legislación local que ponga en marcha la descentralización administrativa a través de una efectiva desconcentración de funciones en materia

de inspección control y vigilancia de actividades urbanísticas, de salubridad de control a establecimientos de comercio, de control sobre el espacio público, esto, con la apropiación de más recursos a las localidades a través de los Fondos de Desarrollo Local. No se trata de cumplir por cumplir con el mandato constitucional de descentralizar con elección popular, si bien es un proceso rentable políticamente para quien lo lleva a cabo, esta clase de iniciativas en nada fortalecen la legitimidad institucional del Distrito Capital

El Distrito Capital se juega su futuro con el hecho de que lo que se debe hacer es fortalecer las políticas de desarrollo, de igualdad y de cohesión social, para que las nuevas generaciones puedan disfrutar de una mejor calidad de vida.

La cohesión se logra con unidad y liderazgo porque si algo se debe hacer en este sentido es avanzar hacia una verdadera descentralización administrativa del Distrito Capital a través de una real y eficaz desconcentración de funciones del Distrito Capital en beneficio de las localidades para que la realización de los cometidos y de las políticas Distritales sea más eficaz en el menor tiempo posible. Tal vez en unas décadas, cuando se haya avanzado más en la igualdad entre localidades y otros sean los desafíos, si puede ser procedente discutir si es conveniente tomar la ruta de la elección popular de Alcaldes Locales o no.

Por las anteriores razones, la elección popular de alcaldes locales no sería la solución, por cuanto no se favorecen los intereses comunes de los ciudadanos de Bogotá y si se puede convertir la elección popular de alcaldes locales en Bogotá en un elemento de amplificador de las diferencias sociales entre las localidades de la ciudad.

En este punto me permitiré citar una columna de opinión de Carlos Vicente De Roux:

*“****Las localidades se encuentran a medio camino entre ser entes territoriales con autonomía y ser reparticiones del territorio para los fines de la administración comandada desde el centro. De hecho, tienen autoridades propias, las JAL, que son elegidas popularmente e intervienen en la selección de los alcaldes, y tienen también recursos propios –los citados fondos de desarrollo–. Pero ¿qué tan autónomas deben ser ellas y sus autoridades****?*

***La Corte Constitucional define la autonomía como la “capacidad de gestión independiente de los asuntos propios” y el “poder de gestión de los propios intereses”. Pero ¿hasta qué punto tienen las localidades asuntos e intereses propios?***

*Dada su estrecha incorporación al conjunto de la ciudad y su apretada aproximación física a las demás localidades,* ***la mayoría de los problemas que las afectan no son específicos de su territorio sino*translocales**,*en el sentido fuerte que podría darse a la palabra.* ***En consecuencia, demandan políticas y soluciones urbanas*translocales***. Su movilidad, su seguridad, la protección de su ambiente, la prestación de los servicios sociales en su territorio, etc., tienen que encararse en estrecha consonancia*

*con lo que se está haciendo en el conjunto de la ciudad.*

*De otro lado, quienes habitan las localidades solo lo hacen a medias. Tienen su residencia en una de ellas pero a buen seguro trabajan en otra, hacen compras y diligencias en otras y se divierten y pasean en otras más. El sentido de pertenencia a una localidad es mínimo. Definitivamente, la gente solo se siente ciudadana de su ciudad y vecina, si acaso, de su barrio.*

***Se podrá decir que también los problemas de los municipios son*transmunicipales*, y que eso no es óbice para que se les reconozca autonomía. Cierto, pero estamos frente a una cuestión de grado, que se vuelve determinante. Geográfica y territorialmente los municipios son una cosa, y las localidades de las grandes ciudades otra muy distinta. El municipio es un núcleo de autorreferencia social, cultural, simbólica, política y económica, de una intensidad sin parangón con las localidades****.*

***Los alcaldes locales deben ser ante todo agentes del alcalde mayor para el aterrizaje territorial de las funciones de gobierno. Si por la forma en que son elegidos pueden apartarse de las instrucciones de aquél, se descuadernarán la ejecución de las políticas públicas y la aplicación de la ley en los territorios****.*

De llegarse a aprobar la elección popular de alcaldes locales éstos podrían y deberían tener un plan de desarrollo local. Cada localidad, entendida como una 'pequeña ciudad', contaría con su propio plan de desarrollo, por lo que

aquellos programas que abarcan varias localidades se verían afectados, La Ciudad se tornaría ingobernable, debemos entender que planes de desarrollo por localidad no solucionan en nada los problemas macro de la ciudad. Por otro lado el presupuesto se fragmentaría en estas nuevas mini-ciudades, no habría una política pública clara y las inversiones serían dispersas.

La diversidad de corrientes e ideologías políticas de los candidatos que resulten elegidos para ocupar el cargo de alcaldes locales, en materia de administración y gobernabilidad se podrían presentar diferentes fenómenos que podrían beneficiar a las localidades que elijan a un candidato de la misma corriente del Alcalde mayor, en contraposición podrían verse perjudicadas las que tengan un alcalde local de la “oposición”, situación que conllevaría muy seguramente la afectación en la cobertura de los programas y proyectos que se manejen desde la administración central, así como la asignación de recursos provenientes de las diferentes fuentes, teniendo en cuenta además, que son muy pocas las localidades cuyos ingresos propios les permitiría satisfacer sus necesidades básicas.

Se debe respetar la autonomía y la necesidad de que la ciudadanía tenga más espacios para participar, sin embargo, esta medida resulta improcedente ya que el Alcalde Mayor no tendría el poder que se requeriría para obligar a los alcaldes menores en el sentido que estos últimos deberán presentar resultados a habitantes de localidades y el Burgomaestre no tendría poder real para presentar informes a la gestión.

Por otro lado, la gran pregunta que debemos plantearnos es ¿cómo pude sobrevivir una localidad que no tiene ingresos propios? Debemos tener en cuenta que la descentralización podría generar desigualdad dentro de la ciudad, pues solo Chapinero, Usaquén y Suba serían auto sostenibles (teniendo en cuenta que muchas de las actividades económicas de la ciudad se ejecutan en estas tres localidades), las demás no contarían con recursos.

Ahora bien, para Cundinamarca y sus habitantes, sería grave que se diera este cambio porque no existiría un interlocutor entre el departamento y el Distrito, esto derivado de que cada localidad sería autónoma. Las entradas a Bogotá por diferentes localidades, tendrían diferentes dinámicas de concertación con los demás municipios del departamento.

Es necesario fortalecer los procesos de descentralización administrativa dentro de la capital, pero la elección de alcaldes locales no es la mejor solución, además que se prestaría para politiquería y cacicazgos locales que harían del ejercicio ciudadano algo contraproducente para las localidades y la ciudad.

En conclusión, Bogotá no puede permitirse con los problemas sociales y administrativos que enfrenta abrir la posibilidad de generar más tensiones y conflictos entre veinte posibles mandatarios locales frente al Alcalde Mayor.

Si de descentralización se trata, es menester que el Distrito Capital ocuparse de ampliar y mejorar los canales de participación política administrativa existentes con las localidades, para que en verdad a través de la desconcentración de funciones administrativas, las alcaldías locales puedan llegar a complementar a la administración Distrital.

**V. PROPOSICIÓN**

Por las razones y consideraciones anteriormente expuestas, proponemos y solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, **ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo número 076 de 2014 Cámara. Acumulado al proyecto de acto legislativo no. 079 de 2014 “por el cual se modifican los artículos 323, 259 y 260 de la Constitución Política de Colombia”**

Cordialmente,

***JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASTOQUE***

***Representante a la Cámara por el Departamento de Cundinamarca***