**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO.\_\_\_\_\_\_ DE 2018**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 1421 DE 1993 “POR EL CUAL SE DICTA EL RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar algunos artículos del Decreto Ley 1421 de 1993, en aplicación de los principios de descentralización, desconcentración, delegación, pluralismo, transparencia y eficiencia.

**Artículo 2.** *El artículo 53 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:*

**Artículo 53.** **Gobierno Administración Distritales***.* El alcalde mayor, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, y en cada caso particular el alcalde y el secretario o jefe de departamento correspondiente y los alcaldes locales constituyen el gobierno distrital.

Como jefe de la administración distrital el alcalde mayor ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades que conforme al presente decreto sean creados por el concejo.

**Artículo 3.** *El artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:*

**Artículo 62. Creación De localidades.** 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 y**,**

3. La disponibilidad adecuada de recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen el adecuado funcionamiento de las mismas.

**Parágrafo Transitorio:** El Alcalde Mayor de Bogotá, en un plazo no superior a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, presentará al Concejo Distrital un proyecto de acuerdo orientado a actualizar la cantidad y y límites geográficos de las localidades del Distrito Capital.

**Artículo 4.** *El artículo 65 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:*

**ARTÍCULO 65. Ediles.**Para ser elegido edil o nombrado alcalde local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento.

Para ocupar el cargo de alcalde local, se deberá contar con los requisitos máximos descritos en el numeral 13.2.1.1 del artículo 13 del Decreto Ley 785 de 2005. Los alcaldes locales devengarán la misma remuneración que los secretarios de despacho del Distrito Capital.

Parágrafo transitorio: Las variaciones salariales para el cargo de alcalde local descritas en el presente artículo regirán a partir del cumplimiento por parte del Concejo Distrital de lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo séptimo de la presente Ley.

**Artículo 5.** *El artículo 69 del Decreto Ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:*

**Artículo 69. Atribuciones de las Juntas***.* De conformidad con la Constitución, la ley, los acuerdos del Concejo y los decretos del Alcalde Mayor, corresponde a las Juntas Administradoras:

1. Adoptar el Plan de Desarrollo Local en concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social de obras públicas y el Plan General de Ordenamiento Físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.

3. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Aprobar el presupuesto anual del respectivo Fondo de Desarrollo, previo concepto favorable del Concejo Distrital de Política Económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio.

5. Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.

6. Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo Fondo de Desarrollo destinará al mejora- miento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital.

7. Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos.

8. Presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del Alcalde Mayor.

9. Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.

10. Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad.

11. Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los diez (10) días siguientes. Su omisión injustificada constituye causal de mala conducta.

12. Participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas.

13. Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad.

14. Ejercer control político sobre la administración local. Las Juntas Administradoras Locales podrán citar a debates de control político a los Alcaldes Locales y demás funcionarios y contratistas que hagan parte de la administración local.

Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario, el cual deberá estar precedido de la motivación de la citación y encabezar el orden del día de la sesión. El funcionario citado deberá radicar en la Secretaría de la JAL la respuesta al cuestionario, dentro del tercer día hábil siguiente al recibo de la citación.

Las juntas administradoras locales, ante la inasistencia sin excusa motivada de las autoridades locales a las citaciones de las que trata el numeral 14 del presente artículo, dará traslado del hecho a la Personería de Bogotá, para su conocimiento y eventual investigación y sanción disciplinaria.

15. Gestionar ante la Alcaldía Local correspondiente las iniciativas de la comunidad con respecto a asuntos de gestión pública y desarrollo local.

16. Conceptuar sobre los proyectos de inversión que se propongan para la localidad.

17. Coordinar con las instancias de participación local para contribuir al fortalecimiento de la gestión local mediante la disposición de información pertinente que permita identificar soluciones a problemas relacionados con la gestión local del desarrollo.

18. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley y los decretos del alcalde mayor.

***Artículo 6. El Decreto Ley 1421 de 1993 tendrá un artículo nuevo, el cuál quedará de la siguiente manera:***

**Artículo 69 A Nuevo. Apoyo técnico a las juntas administradoras locales. Con el fin de promover la eficiencia en la gestión administrativa de las juntas administradoras locales, la Alcaldía Mayor de Bogotá en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, reglamentará las condiciones en las que éstas podrán acceder a mesas de apoyo técnico para ejecutar labores jurídicas, administrativas y de secretaría, con cargo al Fondo de Desarrollo Local.**

***Artículo 7.* *El artículo 72 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:***

**Artículo 72. Honorarios y seguros. A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas.** ~~Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20).~~ Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este Decreto a los concejales.

**En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.**

~~El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estará a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.~~

**Parágrafo transitorio: En un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la expedición de esta Ley, el Concejo Distrital deberá reglamentar el cálculo de la remuneración de los ediles a partir de su asistencia a sesiones, así como determinar la entidad encargada de asumir tanto estos pagos como los derivados de los seguros a los que tienen derecho. En ningún caso, podrán desmejorarse parcial o integralmente la remuneración actual de los ediles o sus beneficios actuales en materia de seguridad social y seguros.**

***Artículo 8. El artículo 84 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:***

**Artículo 84. Nombramiento.**Los Alcaldes Locales serán nombrados por ~~el alcalde mayor~~ las juntas administradoras localesde terna elaborada por ~~la correspondiente junta administradoras~~  el Alcalde Mayor. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ~~ocho~~ treinta (~~8~~ 30) días iniciales del ~~primer período de sesiones de la correspondiente junta~~ periodo constitucional del Alcalde Mayor. Una vez propuesta la terna por parte del Alcalde Mayor, las juntas administradoras locales deberán elegir alcalde local en un término no mayor a quince (15) días.

El Alcalde Mayor podrá remover en cualquier tiempo los Alcaldes Locales. En tal caso ~~la respectiva junta~~ integrará nueva terna y la enviará ~~al alcalde mayor~~ a la junta administradora local correspondiente para lo de su competencia, en un término no mayor a quince (15) días luego de producida la falta absoluta.

Quienes integren las ternas deberán reunir los requisitos y calidades exigidas para el desempeño del cargo.

No podrán ser designados Alcaldes Locales quienes estén comprendidos en cualquiera de las inhabilidades señaladas para los ediles. Los Alcaldes Locales tienen el carácter de funcionarios de la administración distrital y estarán sometidos al régimen dispuesto para ellos.

**Artículo 9. *El artículo 85 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:***

**Artículo 85.** **Reemplazos**. Las faltas ~~absolutas y~~ temporales de los alcaldes locales serán llenadas por las personas que designe el alcalde mayor. ~~En el primer caso, solicitará de la junta respectiva la elaboración de la terna correspondiente.~~ Las faltas absolutas serán suplidas por las juntas administradoras locales en un término no mayor a quince (15) días, a partir de terna propuesta por el Alcalde Mayor de Bogotá, quien dispondrá de un término igual para su postulación desde el momento en que se produzca la falta absoluta.

Para suplir temporalmente las faltas absolutas, el Alcalde Mayor podrá designar como alcalde local encargo a un funcionario de la Secretaría Distrital de Gobierno, que cumpla con los requisitos de idoneidad descritos en el artículo 4 de la presente Ley.

**Artículo 10.** *El artículo 86 del Decreto-ley 1421 de 1993 quedará de la siguiente manera:*

**Artículo 86. Atribuciones.** Corresponde a los alcaldes locales**:**

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. Ser los primeros responsables de la participación ciudadana en la localidad y de la articulación entre los procesos de participación ciudadana y la toma de decisiones del gobierno distrital.

6. Planificar, contratar y ordenar los gastos e inversiones públicas relacionadas con el desarrollo de procesos de participación ciudadana en la localidad en el marco de la normatividad vigente en materia de contratación pública, bajo criterios de: i) representatividad poblacional; ii) diversidad y tolerancia; iii) transparencia; iv) eficiencia; v) eficacia, entendida como la posibilidad de que las decisiones tomadas en los espacios de participación ciudadana se conviertan en decisiones del gobierno distrital); vi) sostenibilidad en el tiempo.

7. Elaborar el inventario de las necesidades y de potencialidades locales por sectores. Para ello, la alcaldía local deberá atender las iniciativas y sugerencias que elaboren las Juntas Administradoras Locales y las instancias locales de participación ciudadana.

8. Priorizar las intervenciones del Distrito en la localidad en materia de malla vial secundaria y terciaria, parques vecinales y de bolsillo e intervenciones de escala barrial en materia de cultura, recreación y deporte y medio ambiente.

~~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 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. Contratar, ordenar los gastos, pagos y convenios interadministrativos, con cargo o no, al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local para la construcción, administración, manejo, adecuación e intervención de parques barriales o de bolsillo y malla vial secundaria y terciaria, observando los principios de transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con la normatividad vigente en materia de contratación estatal.~~

~~8. 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 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, y~~

9. ~~13.~~ Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

Al momento de atribuírsele nuevas atribuciones, funciones y competencias a las alcaldías locales, se deberán garantizar la disponibilidad efectiva de recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen el cumplimiento eficiente de las mismas.

Parágrafo transitorio: Se entenderán derogadas todas las atribuciones, funciones y competencias actuales de las Alcaldías Locales, a excepción de las señaladas por esta Ley. La Alcaldía Mayor de Bogotá deberá realizar la reasignación de aquellas que por virtud de esta Ley dejen de corresponderle a las Alcaldías Locales, en un término no mayor a un (1) año después de su expedición.

**Artículo 11.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**INTRODUCCIÓN**

El artículo 322 de la Constitución Política de Colombia establece que Bogotá en su calidad de Capital de la República se organiza como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales y las disposiciones vigentes para los municipios. El Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 41 transitorio de la Carta, expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, que desarrolla las características constitucionales especiales para el Distrito Capital.

Al día de hoy, este decreto con fuerza de ley no ha sido modificado en lo absoluto, quedándose obsoleto frente a algunas realidades político administrativas actuales, que justifican una actualización en el régimen de descentralización funcional y organizacional del Distrito Capital.

**ANTECEDENTES**

En el caso bogotano, se ha implantado un modelo de descentralización que halló sus primeras bases en el Decreto 3640 de 1954. Este Decreto dividió administrativamente la ciudad en zonas, con un esquema de desconcentración donde cada una contaba con un alcalde menor con funciones de inspector de policía, quien cumplía la tarea de ser representante del Alcalde Mayor en cada uno de esos territorios (Botero, María Elena – 2010).

Posteriormente, con el propósito de profundizar la descentralización administrativa en la capital, se expidió el Acuerdo 26 de 1972, “el cual estipulaba la delegación de

la responsabilidad de contratación de obras menores con recursos especiales a las alcaldías menores”, con el fin de fortalecer los gobiernos y la autonomía local para así generar un desarrollo armónico en la ciudad (Velásquez Gavilanes, Raúl – 2003).

Con el Decreto 1333 de 1986, se expidió el Código de Régimen Municipal, con la intensión de “promover la descentralización interna de la administración municipal, al mismo tiempo que se adelantan prácticas de participación ciudadana estipulando la creación de las Juntas Administradoras Locales y de unas alcaldías locales, con funciones que iban más allá, de fungir como inspectoras de policías.” (Botero, María Elena – 2010).

La Constitución de 1991 trajo consigo sus propios preceptos de descentralización, estipulando desde su artículo primero que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En desarrollo de tal principio, la función administrativa está al servicio de los intereses generales a través de la descentralización, delegación, desconcentración de funciones, como lo expresa el artículo 209 de la Carta: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (…)”*, estableciendo que todas las autoridades administrativas, sin discriminación alguna, deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Para tal ejercicio de la función administrativa, se ha otorgado a los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley, autonomía para la gestión de sus intereses, como se observa en los artículos 286 y 287 de la Carta. Allí también se estipula que los departamentos y municipios tendrán entre otros derechos, el de gobernarse por autoridades propias con el fin de satisfacer sus intereses y auto dirigirse en desarrollo de su dirección política.

Bajo ese esquema y teniendo como base un régimen constitucional especial para el Distrito Capital, se crea el Estatuto Orgánico de Bogotá mediante el Decreto Ley 1421 de 1993, con el cual se fortaleció el proceso de descentralización de la ciudad, estableciendo una hoja de ruta en la organización político administrativa del Distrito Capital, la cual ha sido del mayor valor para el desarrollo de la ciudad, pero luego de 25 años de vigencia requiere ser actualizada a propósito de los cambios institucionales, políticos, sociales, económicos y culturales que ha vivido la urbe y de las lecciones aprendidas tras un cuarto de siglo de implementación de la norma.

Síntoma de las debilidades de la norma en materia de descentralización se han registrado en algunas administraciones. En los gobiernos de Mockus y Peñalosa I se llegó a reforzar la centralización del Distrito, al quitarle a los alcaldes locales la delegación de la facultad de ordenación y contratación del gasto locales y asignarla a secretarios de despacho y directores de establecimientos públicos, al tiempo que se crearon diez unidades ejecutivas locales (UEL), responsables de los procesos de contratación de los Fondos de Desarrollo Local. Esta decisión fue reversada en el gobierno de Samuel Moreno mediante el Decreto 101 de 2010. (Maldonado Copello, Alberto – 2011).

Pero el problema de fondo no se pasa por asignarle o no a los alcaldes locales la facultad de ordenación y contratación del gasto. El punto de fondo (y es en esa dirección que pretende avanzar este proyecto de ley) es la ausencia de un verdadero modelo de descentralización territorial que se expresa en la carencia de un cuerpo normativo que asigne competencias delimitadas, claras e identificables ante la ciudadanía. (Maldonado Copello, Alberto – 2011).

Con base en lo enunciado, vale la pena apuntalar esfuerzos normativos que consoliden a las localidades de Bogotá como territorios capaces de satisfacer las necesidades de las miles de personas que habitan en ellas, a través de principios de descentralización eficientes, mediante el control y limitación de las funciones que se le delegan y así no verse desbordadas en su capacidad; reconociendo la importancia de dimensionar adecuadamente los procedimientos de gestión y administración pública, no sin antes señalar las siguientes deficiencias del esquema actual.

**LA GRAN CANTIDAD DE FUNCIONES DE LOS ALCALDES LOCALES CONTRAPUESTA A LA ESCASA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA CUMPLIRLAS**

Es fundamental proveer las herramientas a las localidades que les permitan satisfacer las necesidades de las personas que habitan en ellas a través de principios de descentralización y desconcentración eficientes.

Las alcaldías locales cuentan con un amplio elenco de normas de distinta jerarquía, que van desde la Constitución, la Ley, los Acuerdos del Concejo, los Decretos del Alcalde y sus resoluciones, que al día de hoy le han asignado más de 180 competencias a las alcaldías locales (Bogotá Como Vamos – Febrero 2016) dentro de las cuales se destacan funciones de naturaleza administrativa, policivas, de custodia y registrales, generando así, una proliferación de normas que asignan tareas, atribuciones, funciones y facultades en dichas autoridades, sin que a la vez, se les conceda la autonomía y los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros suficientes para atenderlas.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Instrumento jurídico de atribución funcional** | **Cantidad aproximada de funciones atribuidas** | **Naturaleza de la funciones** |
| **Decreto Ley** | 14 funciones | Administrativa |
| **Leyes** | 12 funciones | De custodia y cuidado, registrales, administrativas, policivas. |
| **Acuerdos distritales** | 72 funciones | De custodia y cuidado, registrales, administrativas, policivas. |
| **Decretos Distritales** | 82 funciones | De custodia y cuidado, registrales, administrativas, policivas. |
| **Resoluciones** | 2 funciones | Administrativa |

Fuente de la información: Secretaría Distrital de Gobierno / Respuesta a Derecho de Petición. Radicado No.2019-421-006855-2

Así mismo observamos como al relacionar la cantidad de funcionarios por el número de habitantes en cada localidad, las cifras muestran el recurso humano tan limitado que presentan las alcaldías locales; en la mayoría de ellas, hay menos de un funcionario por cada mil habitantes, como lo muestran los datos expuestos a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Alcaldía local** | **Empleos de carrera administrativa** | **Contratistas** | **Habitantes por localidad** |
| **Usaquén** | 39 | NR | 475.275 |
| **Chapinero** | 33 | 29 | 126.192 |
| **Santa Fe** | 34 | 71 | 93.857 |
| **San Cristóbal** | 27 | 82 | 392.220 |
| **Usme** | 23 | 77 | 342.940 |
| **Tunjuelito** | 24 | 21 | 186.383 |
| **Bosa** | 31 | 35 | 753.496 |
| **Kennedy** | 46 | 69 | 1.230.539 |
| **Fontibón** | 33 | NR | 424.0438 |
| **Engativá** | 44 | 78 | 883.319 |
| **Suba** | 50 | 69 | 1.315.509 |
| **Barrios Unidos** | 36 | 40 | 270.280 |
| **Teusaquillo** | 31 | 50 | 140.135 |
| **Los Mártires** | 24 | 75 | 93.248 |
| **Antonio Nariño** | 26 | 28 | 109.199 |
| **Puente Aranda** | 33 | 69 | 218.555 |
| **Candelaria** | 21 | 54 | 22.243 |
| **Rafael Uribe Uribe** | 33 | 22 | 348.023 |
| **Ciudad Bolívar** | 29 | 22 | 748.012 |
| **Sumapaz** | 11 | 65 | 7.584 |

Fuente de la información: Secretaría Distrital de Gobierno / Respuesta a Derecho de Petición. Radicado No.2019-421-006855-2

La tabla anteriormente expuesta, muestra la ausencia en las alcaldías locales de una organización interna proporcionada y consistente con sus responsabilidades misionales que dificulta la gestión, al tiempo que genera riesgos jurídicos y administrativos. Existe, *“un notorio desequilibrio entre personal de planta (perteneciente de hecho a la planta global de la Secretaría Distrital de Gobierno) y personal vinculado a través de contratos de prestación de servicios con cargo a los fondos de desarrollo local, tanto para tareas asociadas a proyectos misionales como a funcionamiento. Todo ello se traduce en equipos locales con una alta rotación, lo cual dificulta la especialización y fortalecimiento técnico de la alcaldía local.”* (Economía Urbana – 2018. Pág. 72.).

Se concluye entonces que, a pesar del creciente número de funciones y competencias que recaen sobre las alcaldías locales, la capacidad administrativa de estas no corresponde a sus responsabilidades (Economía Urbana – 2018. Pág. 55). Es por esto prioritario que el presente replanteamiento del modelo actual vaya acompañado de estrategias a corto, mediano y largo plazo para fortalecer y garantizar la capacidad administrativa, fiscal, operativa y técnica de las Alcaldías Locales.

**LAS ALCALDÍAS LOCALES COMO CATALIZADORAS DE LAS NECESIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Las administraciones locales presentan deficiencias sustanciales en sus estructuras orgánicas, que no tienen la capacidad de canalizar y/o atender suficientemente las demandas ciudadanas recibidas en distintos temas.

Los problemas en cuanto a planeación y participación se manifiestan en dos aspectos: i) en lo referente a los procesos de formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo local y distrital, ya que no son claros los roles y el alcance de la localidad (autoridades y ciudadanos) en estas etapas; ii) en la proliferación de instancias de participación y actos administrativos para la creación de espacios de este tipo, lo mismo que la posibilidad de que diferentes entidades los emitan, sin contemplar las posibilidades y capacidades reales de atenderlas por parte de la alcaldía local[[1]](#footnote-1) (Economía Urbana – 2018. Pág. 89).

Lo anterior, ha generando un *“desgaste de las instituciones participantes, de los funcionarios y pocos resultados concertados”* entre la dinámica comunitaria y las políticas públicas desarrolladas desde el nivel central, que en muchas ocasiones no contribuyen a la resolución de las problemáticas locales. (Universidad del Rosario – 2010. Pág. 27.).

La gestión de los planes operativos generados por las distintas instancias para un sector y/o del plan de desarrollo, son delegados en funcionarios sin autoridad decisoria y muchas veces no se les hace seguimiento, dando como resultado que los objetivos propuestos no se cumplan, o se cumplan tardíamente. (Universidad del Rosario – 2010. Pág. 52.).

Los presupuestos locales asignados no son suficientes para el cubrimiento integral de las gestiones de las necesidades de dichos territorios, lo cual se traduce en resoluciones parciales y no integradas de las problemáticas, generándose con el tiempo el agravamiento de las mismas. (Universidad del Rosario – 2010. Pág. 27.). Así mismo, no se socializan en debida forma los resultados de las acciones locales, el flujo de la información es de tipo informal, lo que genera desinformación sobre acciones e ineficacia de las mismas.

Se considera necesario, por lo tanto, que las políticas de gobierno local materialicen los valores de eficiencia y democracia mediante la recopilación de información sobre las necesidades en las que deben focalizarse los recursos escasos; lo anterior toda vez que *“el gobierno local es el sector más apropiado de gestión para privilegiar las eficiencias sociales y para que dé respuestas adecuadas a problemáticas reales.”* (Velásquez Gavilanes, Raúl – 2003. Pág. 225.).

Lo anterior, hace necesario que los agentes puedan entender el entorno en donde focalizarán su accionar. Entre mayor sea la comprensión del medio, mejor serán la formulación y la implementación de las políticas que puedan producir efectos locales; cuestión ésta que bajo el esquema actual no produce los efectos deseados (Economía Urbana - 2018. Pág. 7).

Para ello, se propone en el presente cuerpo normativo, mediante la incorporación de funciones a las Juntas Administradoras Locales y a las Alcaldías Locales, que dichos agentes *“se esfuercen por mejorar tanto la democracia participativa como la representativa (…)”* en donde prime la interacción entre autoridades de distinto orden con el fin de priorizar los recursos, velar por la resolución de los conflictos de la comunidad y la realización de proyectos colectivos*.* (Velásquez Gavilanes, Raúl – 2003. Pág. 224).

**LA FRAGILIDAD DE LA FIGURA DEL ALCALDE LOCAL Y LA NECESIDAD DE REFORMARLA**

Es de público conocimiento que las alcaldías locales presentan debilidades en su capacidad institucional, lo cual dificulta el cumplimiento de las funciones y competencias que les han sido asignadas. Lo crítico en este punto es que la tarea de realizar el reparto de competencias ha sido pospuesta una y otra vez, llevando a un escenario de ambigüedad e imprecisión del que se desprenden los problemas de cantidad y pertinencia de las responsabilidades asignadas a las autoridades. Hoy, las alcaldías locales se ven expuestas a una creciente y desordenada profusión de tareas que desbordan su capacidad de respuesta. (Economía Urbana - 2018. Pág. 76).

De esta forma, la Secretaría Distrital de Gobierno ha manifestado que las causas asociadas al problema aludido, aunque son múltiples y de distinta naturaleza se pueden resumir en: i) exceso de competencias e instancias de coordinación y participación; ii) baja capacidad técnica para la estructuración de procesos; iii) falencias en los sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación realizado desde el nivel central a la gestión de las alcaldías locales; iv) débil capacidad institucional para el control y seguimiento de las funciones. (Secretaría Distrital de Gobierno – Proyecto de fortalecimiento de la capacidad institucional de las Alcaldías Locales – 2016).

Así, las alcaldías locales sufren un desgaste administrativo sistemático, originado en su imposibilidad material de afrontar las múltiples funciones e instancias de coordinación. Pero más grave aún, es frecuente que alcaldes locales se vean expuestos a procesos penales, fiscales y disciplinarios por irregularidades en su gestión. A diciembre de 2017 había 357 investigaciones vigentes en la Fiscalía General de la Nación contra alcaldes locales de las tres últimas administraciones. De éstas, 182 (el 51%) son por violación al régimen de contratación y de convenios; ello sin contar que, de la administración de Gustavo Petro, sobrevinieron 18 alcaldes investigados y 4 destituidos; y en lo que va de la administración de Enrique Peñalosa 15 alcaldes han resultado investigados (Revista Semana – marzo 2018); cifras éstas que tienen eco en la percepción ciudadana en donde al momento de calificar la gestión de los alcaldes locales: 24% la califica como buena; 44% como regular y 32 % como mala (Encuesta de percepción ciudadana – Bogotá Cómo Vamos – 2016).

Esta baja capacidad técnica para la estructuración de procesos no solo obedece al desborde de sus competencias, sino también, a algunos problemas de idoneidad de las personas designadas para esta responsabilidad, por lo que en el presente proyecto de ley se propende por interponer requisitos de idoneidad técnica al cargo de alcalde local (los mismos de los secretarios de despacho), así como mejorar su remuneración, para estimular la llegada de profesionales con adecuada trayectoria y experiencia en la administración pública, ya que tal como lo señala Mawhood, *“necesitamos luchar para hacer el ejecutivo de las autoridades locales tan atractivo como el servicio en el gobierno central”.* (P. Mawhood – 1993. Pág. 262).

Así pues, realizando un comparativo entre la figura de los alcaldes locales y los secretarios de despacho del Alcalde Mayor, encontramos gran asimetría, como lo muestran las siguientes tablas:

|  |  |
| --- | --- |
| **REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA PARA SECRETARIOS DE DESPACHO** | |
| **ESTUDIOS** | **EXPERIENCIA** |
| **Título profesional en áreas de:**  Ciencias Sociales y Humanas, o Economía, Administración, Contaduría y afines, o Ciencias de la Educación, o Ciencias de la Salud, o Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines, o Matemáticas y Ciencias Naturales, o Agronomía, Veterinaria y afines, o Bellas Artes.  **Título de Posgrado**. | Treinta y seis (36) meses de experiencia profesional o docente. |

|  |  |
| --- | --- |
| **REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA PARA ALCALDES LOCALES** | |
| **ESTUDIOS** | **EXPERIENCIA** |
| Artículo 65 Decreto - Ley 1421 de 1993: para ser nombrado Alcalde Local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos (2) años anteriores a la fecha del nombramiento. | No se requiere experiencia. |

**IMPOSIBILIDAD DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DE REALIZAR CONTROL POLÍTICO**

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) fueron creadas por el Acto Legislativo 1 de 1968, el cual estableció que “Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas funciones y señalando su origen dentro de los límites que determine la ley”. Posteriormente, la Constitución de 1991 les asigna 5 funciones básicas y establece que las JAL serán elegidas popularmente, lo cual les otorga un poder fundamental en la democracia local. Leyes posteriores han precisado las funciones, las incompatibilidades, prohibiciones y pérdidas de investidura de las JAL[[2]](#footnote-2), sin haberle conferido una facultad expresa de control político, lo cual mitiga su capacidad práctica para vigilar las actuaciones de las administraciones locales.

El proyecto busca garantizar una mayor vigilancia de la gestión y los recursos locales, otorgando a las Juntas Administradoras Locales la facultad de citación al debates de control político al alcalde local y su equipo de trabajo, con eventuales consecuencias disciplinarias para aquellos servidores públicos que desatiendan dichas citaciones sin una justificación debida. Con ello, se ajusta el contenido del presente proyecto de ley a lo dicho por la Corte Constitucional en el auto 330 de 2008 cuando señala que la facultad de control político:

*“(…) requiere un criterio de (i) inmediatez en el desarrollo de los medios por los cuales se va a realizar. Así como también, su carácter razonable sugiere la exigencia de un criterio de (ii) inmediación en el acceso a los distintos elementos o personas que constituyen su implementación (…) mediante debates que resultan indispensables para su efectividad.”*

**AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ALCALDE MAYOR ANTE LA GESTIÓN DE LOS ALCALDES LOCALES**

Tal como lo señala el concepto de 06 de septiembre de 2017, emitido por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, los alcaldes locales fungen como funcionarios cuya designación surge de la conjunción de voluntades de las juntas administradoras locales y del Alcalde Mayor, representando así los proyectos políticos sustentados por las juntas y el burgomaestre. Es de esta forma como, desde el mismo marco constitucional, se ha señalado que dentro de las funciones que rigen el régimen municipal:

*“El Alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido popularmente para periodos de cuatro (4) años. No obstante y a pesar de que no se alude en forma expresa a la figura del Alcalde Local, el artículo 318 de la Carta autoriza a los concejos municipales a dividir los municipios en comunas y corregimientos, según se trate de áreas urbanas o rurales, “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local”. (…) La Ley 1617 de 2013 contentiva del régimen legal de los Distritos Especiales, en el Título II “Organización Política y Administrativa del Distrito”, dispone que los distritos se dividirán en localidades (art. 34) y consagra los objetivos que se deben garantizar con tales divisiones, dentro de los cuales vale la pena destacar: i) que la comunidad se exprese y contribuya al mejoramiento de su calidad de vida, ii) que haya una participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, así como en la construcción de obras de interés común, y iii) que a las localidades se les asignen algunas funciones, la construcción de obras y prestación de servicios para contribuir al progreso económico y social (art. 35). Adicionalmente, señala la citada ley que cada localidad se somete “a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora y* ***del respectivo alcalde local****” (art. 36).*” (Subrayado y negrita por fuera del texto).

*“A su turno, el artículo 39 reza: “Artículo 39. Cada localidad tendrá un alcalde local, que será nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local, en asamblea pública, citada por el alcalde distrital y que deberá tener quórum con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros. Para la integración de la terna se usará el sistema de cociente electoral (…)”. En este escenario normativo, se observa que el legislador, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación ciudadana, dispuso la división*

*de los distritos en localidades,* ***les atribuyó unas funciones específicas y encargó de su gestión al Alcalde Local, otorgándole además a este la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local y la condición de ordenador de sus gastos.*** *En relación con su nombramiento, establece la norma transcrita que el Alcalde Local sea designado por el Alcalde Distrital de terna elaborada por la respectiva Junta Administradora Local, en asamblea pública que se debe desarrollar con sujeción al quórum deliberatorio y decisorio previsto en el artículo 50 de la ley en mención.”* [[3]](#footnote-3)(Subrayado y negrita por fuera del texto).

Esto nos muestra que el procedimiento de designación del Alcalde Local constituye una actuación compleja que se compone de dos etapas, así: i) la primera, a cargo de los ediles, que consiste en la elaboración de la terna por parte de la Junta Administradora Local y tiene connotación y efectos electorales, denominado por esta Corporación: “Acto preparatorio de elección”, y ii) la segunda, que es un acto discrecional a cargo del Alcalde Mayor, quien debe elegir al Alcalde Local dentro de los candidatos que conforman la terna. Estas etapas, si bien son independientes y corresponden a autoridades distintas, están concatenadas entre sí.

Es por eso que en el presente acápite se quiere dejar la constancia y observación sobre la necesidad de elaborar una reforma por vía de modificación constitucional que propenda por la inversión en el método de elección de los alcaldes locales, de tal forma que sea el Alcalde Mayor quien proponga la terna y las Juntas Administradoras Locales quienes escojan de ellas, con el propósito de que la responsabilidad política del primero quede comprometida al ser quien estipule la terna de la cual saldrá electo el Alcalde Local. Lo anterior, contribuiría además a a la solución del problema de legitimidad frente a la delegación de la ordenación del gasto, toda vez que como lo señala la señala la Secretaría de Gobierno Distrital, compartiendo acápites del último informe de consultoría contratado para analizar un nuevo modelo de rediseño de las alcaldías locales, *“la decisión de delegar facultades debe estar mediada por la confianza del delegante en el delegatario, la alineación de objetivos y el entendimiento común de procesos y procedimientos. Por esto, lo usual es que la delegación la haga un superior a un subordinado, a quien seleccionó y en consecuencia, en quien confía”.* (Economía Urbana – 2018. Pág. 233).

Por lo pronto, se propone la adecuación de este procedimiento para la selección de nuevos alcaldes locales ante faltas definitivas, atendiendo al criterio aludido por la Corte Constitucional en sentencia C-541 de 1993 cuando expone que *"(…) las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La autonomía que la Carta confiere a las autoridades distritales y locales debe entenderse circunscrita a lo que tanto en ella como en la ley se determine (…)".* Es muy importante anotar que esta modificación irá acompañada de un proyecto de acto legislativoque pretende reformar el artículo 323 de la Constitución Política en el mismo sentido.

**LOCALIDADES DESBORDADAS EN SU CAPACIDAD DEMOGRÁFICA**

La organización administrativa del Distrito Capital está indicada en la propia Constitución en el inciso 3º del artículo 322, que establece que el Concejo dividirá el territorio distrital en localidades con base en las normas generales que establezca la ley.

Lo que buscaba garantizar dicho objetivo constitucional, era que, para los efectos de planificación y competitividad, se desconcentrara el territorio con el fin de acelerar el desarrollo local y social de forma equilibrada. Sin embargo, si clasificamos a las localidades por su densidad poblacional en la actualidad, encontramos el siguiente resultado:

* Localidades con población de más de 1.000.000 = 2. (Kennedy y Suba).
* Localidades con población entre 500.000 y 1.000.000 = 3. (Engativá, Ciudad Bolívar, Bosa).
* Localidades con población entre 100.000 y 500.000 = 12. (Santa fe, Antonio Nariño, Chapinero, Teusaquillo, Tunjuelito, Barrios Unidos, Puente Aranda, Usme, Fontibón, Rafael Uribe, San Cristóbal, Usaquén).
* Localidades con población menor a 100.000 habitantes = 3. (Los Mártires, Candelaria, Sumapaz).

Es por ello que este proyecto de ley le fija al Alcalde Mayor un plazo no superior a un año para presentar al Concejo Distrital un proyecto de acuerdo orientado a actualizar el número y la división geográfica de las localidades, buscando que: i) se consolide un modelo de descentralización territorial más acorde con las necesidades y actuales realidades sociales, económicas, culturales y demográficas de los territorios; ii) se fortalezca el modelo de descentralización y la adecuada articulación de las localidades con el nivel central; iii) se amplíe y estimule una mayor vinculación de los ciudadanos en la gestión pública distrital; iv) se mejore la prestación de servicios a cargo de los alcaldes locales; de lo contrario, difícilmente se podrán materializar cualquier forma de democracia y eficiencia local.[[4]](#footnote-4)

Lo anterior, tiene su razón de ser en que el tamaño de la localidad dificulta la gestión. Una localidad pequeña, permite que el alcalde local la recorra fácilmente, facilita la recepción de las demandas ciudadanas y tramitar de mejor manera los requerimientos. Ello, tiene implicaciones importantes sobre el modelo actual de localidades, pues no pareciera ser conveniente tener localidades de gran extensión demográfica y territorial, heterogéneas en su composición y actividades económicas. (Economía Urbana – 2018. Pág. 37).

**OBJETIVOS DE LA PRESENTE REFORMA**

* Actualizar el Decreto Legislativo 1421 de 1993 en lo referente a las competencias de los alcaldes locales, con el fin de racionalizarlas y limitarlas de forma expresa al fomento y fortalecimiento de la participación ciudadana en su conexión efectiva con las decisiones de la administración distrital .
* Atraer a los mejores profesionales al cargo de Alcalde Local, igualándolos en términos de rango, requisitos y remuneración a los secretarios de despacho.
* Modificar el método de elección de los alcaldes locales de forma parcial, en lo que corresponde a las faltas absolutas, de tal forma que, sea el alcalde mayor quien terne y las juntas administradoras locales quienes escojan. Esto va acompañado de un proyecto de acto legislativo con igual propósito.
* Fortalecer la gestión de las Juntas Administradoras Locales, dotándolas de la facultad de control político.
* Instar al Alcalde Mayor y al Concejo de Bogotá a proceder con la reorganización del número y división de las localidades.

1. Con posterioridad a la expedición del Decreto 547 de 2016, mediante el cual se suprimieron 16 instancias por no cumplir su función o por haberse transformado, y se fusionaron 4 instancias por afinidad en sus funciones, limitando además la creación de nuevas instancias, se identificaron por parte de la firma Economía Urbana un total de 575 instancias de coordinación existentes, lo que supone un promedio de 28,75 instancias por localidad y, por ende, la asistencia de los alcaldes locales a más de una instancia por día hábil en el mes. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 134 de 1994 y 617 de 2000. [↑](#footnote-ref-2)
3. CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Concepto 00114 de 06 de septiembre de 2017. CP. Álvaro Námen Vargas. [↑](#footnote-ref-3)
4. La democracia participativa se restringe, debido a la extensión del territorio y al número de habitantes, que hacen imperceptible la existencia del gobierno local . También se afecta la eficiencia, porque entre más grande sea la localidad, más recargadas estarán sus autoridades para poder responder a las necesidades de sus habitantes. (Velásquez Gavilanes, Raúl – 2003. Pág. 227). [↑](#footnote-ref-4)