



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y LAS ALCALDÍAS LOCALES: UNA TAREA POR COMPLETAR

De conformidad a lo señalado en el artículo en el artículo 8 del
Acuerdo 24 de 1993

Bogotá, D.C., abril de 2018



Tabla de contenido

Introducción	3
1. Marco Jurídico sobre la división territorial en localidades.....	3
1.1 Constitución Política de Colombia.....	3
1.2 Ley 1 de 1992	4
1.3 El Acuerdo 2 de 1992 y la definición actual de las localidades	4
1.4 Acuerdo 6 de 1992.....	4
1.5 Decreto Ley 1421 de 1993.....	5
1.6 Acuerdo Distrital 257 de 2006.....	6
1.7 Decreto Distrital 101 de 2010.....	6
2. Perspectivas de reforma a los esquemas de descentralización política y administrativa en la Ciudad.....	7
Referencias	9



Introducción

La Veeduría Distrital es la entidad de control preventivo de Bogotá D.C., característica que la diferencia sustancialmente de los demás entes de control. Como expresión de lo anterior, promueve el control social, fortalece la transparencia y la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento de la gestión pública Distrital. Igualmente, y de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993, le corresponde hacer seguimiento a los planes, programas y proyectos, trazados por la Administración Distrital en cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020” y de los compromisos adquiridos con la comunidad.

Acorde con estos objetivos, la Veeduría Distrital presenta en este documento un análisis sobre el estado del desarrollo normativo de la actual división político-administrativa del Distrito Capital en lo que respecta al reparto de competencias entre el nivel central y las autoridades locales, el cual se encuentra estructurado en tres partes. En la primera parte, se realiza un recuento sobre la evolución del marco jurídico de las localidades, a partir de la Constitución de Colombia de 1991 hasta la actualidad. En la segunda se aborda las diferentes reformas a los esquemas de descentralización política y el reparto de competencias entre el nivel central y las localidades. Y finalmente se presentan las conclusiones derivadas del anterior análisis.

Vale la pena señalar que la exposición normativa sobre la que se fundamenta este análisis se hará atendiendo principalmente un criterio cronológico que permitirá entender de manera más clara la evolución que esta materia ha presentado a nivel distrital.

1. Marco Jurídico sobre la división territorial en localidades

En la siguiente exposición se hará un recuento normativo de la evolución del marco jurídico de las localidades, a partir de la Constitución de Colombia de 1991 hasta la actualidad. La mayoría de las normas citadas están vigentes, y se señalará expresamente aquellas que han sido derogadas o que por cualquier razón han salido del ordenamiento jurídico.

1.1 Constitución Política de Colombia

La Constitución, establece los principios básicos de la organización administrativa de la Capital, incluyendo la división territorial en localidades. El artículo 322 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2000, establece a

Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias



y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Asimismo, el artículo 323¹ de la Constitución Política señala que

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva (...). Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de una terna enviada por la correspondiente junta administradora (...).

1.2 Ley 01 de 1992

En desarrollo del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Congreso de la República expidió esta ley fijando el régimen jurídico de las localidades, en el que se asignan competencias a las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes locales y los Fondos de Desarrollo Local. Esta ley fue derogada por el Decreto Ley 1421 de 1993.

1.3 El Acuerdo 2 de 1992 y la definición actual de las localidades

Mediante el Acuerdo 2 de 1992, el Concejo Distrital dividió en 20 localidades el territorio y mantuvo la denominación determinada en los acuerdos previos que establecían la organización zonal de la ciudad. Dentro de la conformación de las localidades no se diferenció la organización administrativa que requiere el área rural. En consecuencia, desde la promulgación de dicho Acuerdo el Distrito Capital cuenta con ocho localidades que tienen en su territorio áreas rurales, la cual representa cerca del 75% del territorio total del Distrito Capital (Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Suba y Usaquén).

1.4 Acuerdo 6 de 1992

El Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 6 de 1992, “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 y se dictan otras disposiciones”. Dicho Acuerdo en un comienzo procuró ser solución al tema de atribuciones y funciones de las autoridades locales, más no determinó un sistema claro de reparto de competencias entre estas y el sector Central, como se desprende de la lectura de los artículos 3 y 7 de la citada norma.

El artículo 3 señala que:

¹ Modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002 y el Acto Legislativo 03 de 2007.



A las J.A.L. les corresponde la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local que no trasciendan al ámbito metropolitano, distrital o supralocal y prestar aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que no estén a cargo de ninguna otra autoridad Distrital (...).

Por su parte, en el párrafo segundo del artículo 7 de este Acuerdo, se afirma “Los Alcaldes Locales son agentes del Alcalde Mayor en la respectiva localidad, encargados de cumplir las funciones que se señalan a continuación”. Como se puede observar, se establecieron funciones y competencias a las autoridades locales, pero a partir de criterios generales. Sin embargo, esta disposición quedó derogada parcialmente con la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993.

1.5 Decreto Ley 1421 de 1993

Este Decreto, también conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo transitorio 42 de la Constitución Política de 1991. Establece la competencia para la organización y reordenamiento de la Administración Distrital en cabeza del Concejo de Bogotá. Además establece que esta estructura administrativa está compuesta por un sector Central (que incluye al Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos), un sector Descentralizado (conformado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos) y, finalmente, el sector de las localidades, compuesto por las juntas administradoras y los alcaldes locales. Respecto a este último, señala una serie de criterios a tener en cuenta dentro de la división territorial de la ciudad en localidades.

En el artículo 60 se señala que la división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común. Mientras que el artículo 61 contempla 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 los servicios a cargo del Distrito.

El artículo 62 pone en cabeza del Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, los límites y las atribuciones administrativas de las localidades y demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. En cuanto al reparto de competencias el artículo 63 señala que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, hará la distribución de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y locales.

De acuerdo a lo anterior el Estatuto Orgánico de Bogotá determinó que las localidades serían divisiones territoriales eminentemente operativas, relacionadas básicamente con funciones de “inspección y vigilancia” o de “ejecución” en el territorio, con un mínimo poder regulador, rasgo que también se aprecia en la asignación competencias tanto a las JAL como a los alcaldes locales.



1.6 Acuerdo Distrital 257 de 2006

La reforma administrativa realizada mediante el Acuerdo 257 de 2006, tuvo la oportunidad de superar el vacío en el tema de las competencias para las autoridades locales. Sin embargo la decisión del Concejo de Bogotá de excluir de la reforma el tema de localidades dejó esta pretensión en un mero enunciado. Así su artículo 30 se limitó a señalar que el sector de las localidades está integrado por las Juntas Administradoras Locales y los alcaldes o alcaldesas locales.

1.7 Decreto Distrital 101 de 2010

La Administración Distrital expidió el Decreto 101 de 2010, que concreta el enfoque de gestión territorial, orientado a la creación de condiciones institucionales para que las entidades del nivel central y las alcaldías locales incorporen la dimensión territorial en el diseño y ejecución de las políticas distritales, con mayores niveles de coordinación y racionalidad, potencializando la transparencia y la participación ciudadana como elemento democratizador. De igual forma, incluye medidas para el fortalecimiento institucional de las administraciones locales, en particular, la administración y manejo de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local bajo la dirección de los alcaldes locales.

El Decreto 101 de 2010 plantea los siguientes retos para las autoridades del nivel Central y de las localidades:

- Implementación de un esquema de gestión territorializado integral entre la administración central y la local.
- Formalización y ajuste del funcionamiento de instancias de coordinación interinstitucional para la gestión en los territorios locales.
- Evaluación de las delegaciones realizadas por los sectores en cabeza de los alcaldes(as) locales, procediendo a confirmar o recoger esas delegaciones.
- Creación de un sistema de información local que mida la gestión y el impacto de las acciones de la alcaldía local y del nivel central en el territorio.
- Devolución de la competencia de contratación de la totalidad de los recursos de los Fondos de Desarrollo local a los alcaldes locales.
- Reorganización de las alcaldías locales – nueva estructura administrativa.

La implementación del Decreto 101 de 2010 en las localidades no ha contado con la decisión ni del nivel Central ni de las autoridades locales, quienes siguen acumulando funciones por delegación, sin contar con los cambios estructurales propuestos, que les permita actuar con el espíritu descentralizador en armonía con la Constitución Política y sus normas estatutarias.

2. Perspectivas de reforma a los esquemas de descentralización política y administrativa en la Ciudad

Distintas administraciones capitalinas han reeditado la preocupación por la ausencia de criterios y reglas claras en el reparto de competencias entre el nivel Central y las localidades. De ello ha surgido también el interés por estudiar el fenómeno y determinar una solución definitiva al ambiguo espacio en que confluyen las autoridades de orden distrital y local. Así las cosas, sobre la división político administrativo del distrito, un estudio del año 2009 de la Secretaria Distrital de Gobierno sostuvo que se debía considerar la problemática específica de cada territorio según el tipo de relaciones de interdependencia que lo configuraban, a fin de determinar las alternativas específicas para la solución de sus respectivos problemas (SDG, 2009b).

El estudio analizó la situación de las localidades en materia de indicadores poblacionales, servicios públicos, espacio público, seguridad y convivencia y obras. A partir de ello propuso tres escenarios de solución:

Escenario No 1: Aumentar el número de localidades a 27, seis (6) rurales y veintiún (21) urbanas. En cuanto a lo rural el territorio de Sumapaz se dividiría en dos localidades dado los criterios de cercanía y la articulación de sus esquemas administrativos con la configuración que el Plan de Ordenamiento Territorial POT hace del territorio, el cual ha dividido el ámbito rural con las cuencas hidrográficas, cada una de las cuales es objeto de estudio a través del instrumento de Unidad de Planeamiento Rural (UPR). Las cuatro siguientes localidades quedarían constituidas por las áreas rurales de las localidades que tiene suelo rural.

Escenario No 2: Reducir el número actual de localidades (20) a siete (7), coincidiendo con el criterio de las “Piezas Urbanas” establecidas por el Decreto 619 de 2000 que adoptó el primer POT de Bogotá (año 2000), así: 1. Rural, 2. Ciudad Norte, 3. Tejido residencial Norte, 4. Centro Metropolitano, 5. Tejido residencial Sur, 6. Borde Occidental y 7. Ciudad Sur.

Escenario No 3: Mantener división territorial actual, pero fortaleciendo la gestión administrativa a su interior, complementando la planta de personal teniendo en cuenta el número de UPZ que tiene cada Localidad, buscando especializar la gestión de las alcaldías locales de conformidad con las características identificadas en el ordenamiento territorial. (SDG, 2009b).

De acuerdo con estos antecedentes, es pertinente para la ciudad abrir el debate sobre los asuntos de incidencia local a fin de establecer en consenso los elementos jurídicos y políticos para el desenvolvimiento de la ciudad; tarea que se ha venido aplazando aunque se encuentra consagrada en el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia, con las limitaciones que de allí se desprenden; materia que tampoco quedó suficientemente definida en el Decreto Ley 1421 de 1993, y menos aún en el Acuerdo Distrital 257 de 2006.



En respuesta a cuestionario de la Veeduría Distrital sobre estas materias a finales del año 2016, la Secretaría Distrital de Gobierno se muestra consciente de ello, cuando acepta como problemática que las localidades no tienen competencias claramente definidas y diferenciadas de las del sector Central de la Administración Distrital, generando duplicidad de las acciones y, por ende, menor cobertura e impacto con las mismas.

Para resolver esta problemática, la definición de competencias entre ambos niveles de la Administración Distrital implicará avanzar en el desarrollo normativo que sustente una estructura administrativa para las Alcaldías Locales, y que se encuentre acompañada de la reorganización de la planta de personal asignada a estas, de conformidad con las necesidades de cada localidad.

En este sentido es necesario avanzar en la implementación de un esquema de desconcentración de los sectores administrativos del nivel Central en las Alcaldías Locales y revisar la pertinencia de las instancias de coordinación local existentes, y avanzar en el proceso de racionalización de las mismas. Esta coordinación entre el sector Central y la Administración Local, mejorará la oportunidad y eficiencia del gasto local. En concreto, se debería propender porque las Alcaldías Locales cuenten con un nuevo modelo de gestión que recoja los aspectos antes mencionados (SDG, 2016).

El actual esquema otorga a los alcaldes locales cierta libertad para decidir sobre sus atribuciones y gestión local, pero siempre obedeciendo directivas del nivel central que limitan el carácter de autoridad local en materia de proyección presupuestal, contratación y recursos humanos. Además, genera confusión entre el nivel Central y las autoridades locales la inexistencia de las competencias claras en relación con las distintas funciones públicas, generando dificultades para asignar responsabilidades políticas por parte de la ciudadanía y para identificar los espacios e instancias donde debería poner en discusión sus necesidades e iniciativas.

Es necesario que el Distrito Capital avance en un modelo claro de reparto de competencias entre el nivel Central y las localidades. En este sentido, es necesario que exista un gobierno central que se encargue del gobierno de la ciudad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito; y autoridades locales cuya misión sea atender los asuntos propios de su territorio de conformidad con lo establecido en el artículo 322 antes mencionado.

Para esto sería necesario alcanzar una mayor y mejor organización distrital, replanteando en lo posible el tamaño y densidad poblacional de cada localidad, posibilitando el control por parte de la comunidad a sus representantes, a la vez que facilitando más herramientas para el desarrollo socio económico y político de las localidades. Este propósito puede llevar a repensar la conformación de las localidades tanto en su tamaño como en la “escala” de sus funciones, así como el nivel de autonomía del nivel local frente al central. A manera de ejemplo, se podría pensar en tareas concretas como por ejemplo:



- **Equilibrar el tamaño de las localidades en población y territorio:** Mientras que existen localidades que por tamaño y su densidad poblacional pueden asimilarse a ciudades intermedias (v. gr Kennedy o Engativá), hay otras muy pequeñas respecto a los mismos factores (La Candelaria). Así las cosas, se podría pensar en re-equilibrar estas localidades, fraccionando las más grandes y/o reagrupando las pequeñas (por ejemplo creando una localidad “Centro”, que una las localidades de la Candelaria, Santafé, Mártires y eventualmente Teusaquillo).
- **Considerar el grado de autonomía político-administrativa que puede tener la localidad:** Es importante que el ciudadano pueda gestionar los problemas ante su Alcaldía Local, acercándolo a la determinación de su solución y al control de la misma pero sin llegar a un exceso en que la autonomía local desarticule la administración, que por su complejidad debe gozar de una administración uniformemente competente, desde el punto de vista técnico, en todo el territorio. Lo anterior implica reconocer que hay temáticas que son por su naturaleza del nivel central (por ejemplo el transporte masivo) y otras que son del nivel local (por ejemplo la administración de parques zonales, el mantenimiento de andenes, etc.). El diseño institucional debe afrontar los matices que puede implicar esta diversidad temática y definir cuáles de ellas deben ser asumidas por el nivel central y cuales por el nivel local.

Bajo esta perspectiva, se podría pensar en las localidades como unidades territoriales descentralizadas, de carácter especial, donde sus autoridades cumplan y trabajen específicamente por las necesidades y requerimientos de su comunidad. Estas unidades deberían tener una autonomía relativa en cuanto al gobierno central, recursos, competencias, personería jurídica y presupuesto propio para que se materialice efectivamente el principio de la descentralización territorial, pero a su vez reservando al nivel Central las temáticas estructuradoras y comunes a todos los habitantes del territorio, y que por su propia naturaleza requieren mayor nivel de competencia técnica y administrativa. Con esto se lograría el fin primordial de la Administración Pública que no es otro que acercar a los ciudadanos y las autoridades para lograr conjuntamente una mejor prestación de los servicios públicos y un más decantado control político, que haga posible la democracia participativa en sus diferentes niveles y que redunde, al final de cuentas, en una mejor calidad de vida para todos.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (11 de marzo de 2010). *Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones.* [Decreto 101 de 2010]. RD 4392. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39198>



Concejo de Bogotá D.C. (30 de abril de 1992). 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 y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 6 de 1992]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=539>

Concejo de Bogotá D.C. (30 noviembre de 2006). *Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.* [Acuerdo 257 de 2006]. RD 3662. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

Concejo de Bogotá D.C. (29 de enero de 1992). *Por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se determina la integración de las Juntas Administradoras Locales.* [Acuerdo 2 de 1992]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=613>

Congreso de la República. (28 de enero de 1992). *Por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital.* [Ley 01 de 1992]. DO 40307. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2766>

Constitución Política de Colombia. (4 de julio de 1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Presidencia de la República (21 de julio de 1993). *Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.* [Decreto 1421 de 1993]. DO 40.958. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9027>

Secretaria Distrital de Gobierno, (2009a), *Política de descentralización Territorial para Bogotá.* Recuperado de: http://www.old.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/01_politicadescentralizacionterritorial.pdf

Secretaria Distrital de Gobierno (2009b). *Propuesta Metodológica para una Nueva División Territorial del D.C.* Recuperado de: [http://www.old.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/10_presentacion_Eduardo_Restrepo_Foro_abril_5\(division_territorial\).pdf](http://www.old.gobiernobogota.gov.co/Documentacion/Normatividad/biblioteca/10_presentacion_Eduardo_Restrepo_Foro_abril_5(division_territorial).pdf)

Secretaría Distrital de Gobierno (2016). Oficio de respuesta a derecho de petición elevado por la Veeduría Distrital (radicado en ésta última bajo el número interno 20162200101422, del 06 de diciembre de 2016). Archivo Veeduría Distrital. Sin publicar.



FIN