

Características y alternativas de la organización político-administrativa de Bogotá*

Features and alternatives of the political and administrative order in Bogota

DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/dere.44.7186>

Naidú Duque Cante**

Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano (Colombia)

*Este artículo es producto del proyecto de Investigación "Pertinencia del marco normativo para la planeación participativa en Bogotá", el cual fue financiado en su totalidad por la Fundación Politécnico Grancolombiano Institución Universitaria.

** Administrador público y magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Profesora de planta de tiempo completo del Programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Correspondencia: calle 57 n° 3-00 Este, Bogotá (Colombia). naduquec@poli.edu.co

REVISTA DE DERECHO

N.º 44, Barranquilla, 2015

ISSN: 0121-8697 (impreso)

ISSN: 2145-9355 (on line)

Resumen

Bogotá tiene un diseño normativo propio, distinto de las demás entidades territoriales en Colombia. Esto se debe a su carácter de capital de la república y del departamento de Cundinamarca y a sus complejidades socioeconómicas y físicas. Sin embargo, aunque este diseño es claro, en algunos aspectos existen imprecisiones en el uso del lenguaje que han conducido a una aplicación incompleta y a críticas y reclamaciones que desbordan tanto el modelo mismo como las opciones de configuración presentes en el marco institucional. Con el fin de dilucidar esta confusión, este artículo explora, por un lado, el diseño y, por otro, las particularidades de su aplicación. Asimismo, tomando en cuenta el debate, el marco normativo y las posibilidades de su reconfiguración, se describen las diferentes alternativas de rediseño para la ciudad a partir de los distintos fenómenos administrativos y de asociatividad territorial que forman parte de nuestro ordenamiento administrativo y de las experiencias de organización de algunas de las ciudades latinoamericanas más importantes.

Palabras clave: Bogotá, Distrito Capital, desconcentración, descentralización, área metropolitana.

Abstract

Bogotá has its own regulatory design, which is different from other territorial entities in Colombia. This is due to its character of Capital of the Republic and of the Cundinamarca Department, and its socio-economic and physical complexities. However, although this design is clear in some respects, there are inaccuracies in the use of language that have resulted in an incomplete application, as well as reviews and claims that exceed both the model itself, as to present configuration options under the institutional framework. To clarify this confusion, this paper explores both the design and the particular application. Also, taking into account the discussion, the institutional framework and the possibilities of its reconfiguration, this paper describes the redesign alternatives for the city, from different administrative phenomena and territorial organization that are part of our administrative system, and organization experiences of some of the most important Latin American cities.

Keywords: Bogota, Capital District, Deconcentration, Decentralization, Metropolitan Area.

Fecha de recepción: 10 de julio de 2014

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2014

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que más debate ha motivado sobre el Distrito Capital es la necesidad de configurar un modelo de ciudad bien estructurado y consolidado, en el que se defina, entre otros aspectos, de manera clara y coherente, el papel de las localidades.

En el debate político y académico se ha considerado de manera recurrente que el modelo existente está incompleto en su diseño o que su aplicación no es consecuente con lo que establece el marco constitucional y normativo que lo rige. Sin embargo, el principal obstáculo que impide tanto la orientación como la implementación de una correcta estructuración es la interpretación incorrecta de las localidades como sinónimo de descentralización territorial, confundiendo esta última con otros fenómenos administrativos como la desconcentración y la delegación.

Este error ha estado presente tanto en el marco normativo que rige la organización de la ciudad como en los diferentes proyectos políticos y administrativos propuestos por las autoridades ejecutivas distritales que la han gobernado desde la expedición de la actual Constitución. A su vez, este marco institucional contradictorio ha generado un sinnúmero de críticas y reflexiones, tanto en el plano político como académico, que erradamente reclaman la implementación de un modelo descentralizado que permita el desarrollo de capacidades de gestión autónoma por parte de las localidades. Esto sin considerar que la descentralización territorial no es un fenómeno viable en el interior de la ciudad, por lo menos en las condiciones actuales de nuestro diseño estatal.

Tomando en cuenta estos elementos, este artículo busca explicar tanto las características de la configuración actual de la ciudad, en relación con el lugar que ocupan las localidades en el mismo, como las posibilidades de rediseño que admitiría nuestro marco estatal. Para ello, la primera y segunda parte se ocupan de interpretar lo que establecen la Constitución y el régimen administrativo sobre la estructuración de la ciudad, poniendo de manifiesto los vicios e incoherencias de las normas y los efectos de su aplicación. La tercera parte presenta las posibles

alternativas de rediseño a partir de los diferentes fenómenos administrativos y de asociatividad territorial que admite nuestro marco estatal, comparándolos con las experiencias de configuración de las ciudades de Santiago, Caracas, Ciudad de México, Quito y Buenos Aires.

DIVISIÓN TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL

Por ser la ciudad más importante del país, por su condición de capital de la república y del departamento de Cundinamarca, Bogotá se ha enfrentado a lo largo del tiempo a fuertes presiones de tipo económico, social y político que han contribuido a su acelerado proceso de complejización. Esto se evidencia en primera instancia en el crecimiento poblacional y del espacio físico del territorio urbano, que condujeron durante la segunda década del siglo XX a la anexión de varios de los municipios vecinos y su posterior conversión en localidades.

En la medida que esta dinámica de expansión urbana no se detiene, el fenómeno de la conurbación¹ y el constante estrechamiento de vínculos con los municipios vecinos se han mantenido constantes. Esto ha conducido a la reconsideración acerca de la definición de figuras de tipo administrativo que permitan coordinar de manera adecuada las diferentes interrelaciones físicas, económicas y sociales que se han generado entre estas entidades. De hecho, la influencia que ejerce el Distrito Capital sobre otras entidades territoriales ha trascendido de la órbita de lo municipal a departamentos vecinos como Tolima, Meta y Boyacá, con los que se intentó en el pasado la conformación de la denominada región Central. Este tipo de región, que fue considerada desde la Constitución de 1991, se formalizó como alternativa de asociatividad territorial mediante la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que la denominó Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE).

¹ "Fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran dando lugar a una nueva territorialidad con dinámicas de interrelación social, cultural, económica, política, etc." (Moreno, 2008, p. 1).

En su configuración interna Bogotá se caracteriza por contar con un número importante de localidades, cuyas dimensiones han permanecido prácticamente inalteradas desde 1954. Aunque el número de porciones territoriales en que se divide el Distrito ha tenido algunos cambios, el tamaño de las mismas, en términos proporcionales, ha sido similar a lo largo del tiempo². Actualmente la ciudad cuenta con localidades cuya población no alcanza los cien mil habitantes, como es el caso de la Candelaria, y otras cuya población se acerca al millón de personas (localidades de Engativá, Suba y Kennedy). Esto ha dado lugar al planteamiento de diferentes propuestas políticas, que incluyen desde conformar cuatro grandes ciudades dentro de la ciudad hasta 70 localidades con un tamaño promedio de 100 000 habitantes (Secretaría Distrital de Gobierno, 2011).

Si bien el estatuto orgánico para la ciudad propuso una división del territorio en localidades tomando en cuenta las características socioeconómicas, en la actualidad las localidades son consideradas unidades de gestión que sirven de referente para los procesos policivos vecinales y la gestión de los presupuestos locales (Secretaría de Hacienda Distrital, 2006a). Por ello, y con el propósito de introducir mayores criterios de uniformidad en la distribución del territorio se crearon las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), mediante las cuales se busca “definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional” (artículo 49 del Decreto 469 de 2003).

Estas unidades, que se reconocen como zonas intermedias entre las localidades y los barrios, deben servir para garantizar mejores procesos de planificación del desarrollo urbano, tomando en cuenta las particularidades del territorio distrital. De acuerdo con el documento

² El Acuerdo 11 de 1954 introdujo la división del territorio distrital por zonas correspondientes con los antiguos municipios de Usme, Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón y Engativá. Con el Acuerdo 26 de 1972 se dividió el territorio en 16 circuitos con la denominación de “alcaldías menores”. Mediante el Acuerdo 8 de 1977 se dividió el Distrito en 18 zonas denominadas “alcaldías menores”, que pasaron a ser 19 mediante el Acuerdo 14 de 1983 y luego 20 con el Acuerdo 9 de 1986. Finalmente, el Acuerdo 2 de 1992 dividió el territorio en 20 localidades.

técnico de soporte del POT de 2000, las UPZ son zonas homogéneas de la ciudad que sirven como instrumentos de gestión y planificación urbana para la identificación e implementación de los proyectos de ordenamiento territorial de ámbito distrital. Sin embargo, hay UPZ con ámbitos que abarcan territorios de más de una localidad, lo cual deriva en una desarticulación entre los propósitos distritales de ordenamiento territorial y las dinámicas de planeación del desarrollo a nivel local. En esos términos, las UPZ no son herramientas diseñadas para fortalecer la gestión local, sino para facilitar el cumplimiento de los grandes propósitos distritales en materia de usos del suelo.

Tomando en cuenta que ninguno de los dos referentes de distribución territorial que existe actualmente es coherente con las necesidades de articulación entre Distrito y localidades, es necesario ubicar un lugar intermedio entre las concepciones y diseño alrededor tanto de UPZ como de localidad que permita integrar las necesidades de reconocimiento de las comunidades con el cumplimiento de responsabilidades administrativas propias de una unidad desconcentrada territorialmente.

De acuerdo con la Corte Constitucional, las localidades se crean para facilitar la gestión administrativa y de gobierno de los distritos, por lo que aunque la división del territorio tome en cuenta la cantidad de población como un factor importante, también debe considerar factores como el tipo de actividades y los problemas que se presentan en su interior (Sentencia C-583 de 2005).

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD

Debido al tamaño actual de las localidades (varias de ellas tienen un territorio comparable con las dimensiones de una ciudad intermedia en Colombia) es posible encontrar factores importantes de diferenciación que las ubican con mayores o menores dinámicas de tipo residencial, comercial, industrial, etc., y que conducen a la obligatoria consideración de énfasis diferentes en materia de intervención pública. Por ello, el título XI de la Constitución Política de 1991 distinguió las atribuciones generales que les corresponden a las autoridades distritales de aquellas que son propias de las autoridades locales.

En el primer caso, el propósito es garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; en el segundo caso se reconoce el derecho de las localidades sobre la gestión de los asuntos propios de su territorio. Asimismo, la carta magna le asignó al Concejo Distrital las funciones de distribuir el Distrito en localidades, tomando en cuenta las características sociales de los habitantes del respectivo territorio, y de realizar el reparto de competencias y funciones administrativas entre las autoridades distritales y las del nivel local.

Con la expedición del Decreto 1421 de 1993 (Régimen Especial del Distrito Capital) la estructura administrativa se dividió en tres sectores: el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades; asimismo, se definió el tipo de autoridades e instancias que los conforman. Más adelante, mediante el Acuerdo 257 de 2006 se precisó la composición de los sectores (tabla 1) y se introdujeron reformas relativas a la estructura, la organización y el funcionamiento de los organismos y de las entidades del Distrito Capital. El propósito central de esta norma fue mejorar la coordinación entre los diferentes organismos de la ciudad mediante la creación del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital. Este sistema es definido como el conjunto de políticas, estrategias, instancias y mecanismos orientados a la articulación de la gestión de los organismos y entidades distritales con miras a garantizar el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios para sus habitantes.

Tabla 1. Descripción de la estructura administrativa del Distrito Capital de acuerdo con el diseño normativo

Constitución Política de 1991	Decreto 1421 de 1993	Acuerdo 257 de 2006
Autoridades Distritales	Sector Central - Despacho del alcalde - Secretarías - Departamentos administrativos	Sector Central - Despacho del alcalde mayor - Consejos Superiores de la Administración Distrital - Secretarías de Despacho - Departamentos Administrativos - Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica
	Sector Descentralizado - Establecimientos públicos - Empresas industriales o comerciales - Sociedades de economía mixta - Entes universitarios autónomos	Sector Descentralizado - Establecimientos públicos; - Unidades administrativas especiales con personería jurídica; - Empresas industriales y comerciales del Estado; - Empresas sociales del Estado; - Empresas de servicios públicos Domiciliarios oficiales; - Sociedades de economía mixta; - Sociedades entre entidades públicas; - Entidades Descentralizadas Indirectas - Entes universitarios autónomos
Autoridades Locales	Sector Localidades - Alcaldes locales - Juntas administradoras locales	Sector Localidades - Alcaldes y alcaldesas locales - Juntas administradoras locales

Fuente: elaboración propia.

Esta norma permitió articular las diferentes entidades distritales tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios alrededor de doce sectores administrativos tomando en cuenta la afinidad en la naturaleza y las funciones de estas entidades. Los proyectos que precedieron la expedición de este acuerdo (proyectos de acuerdo 135 y 261 de 2006) incluyeron como uno de los propósitos fundamentales de la reforma la profundización de la “descentralización territorial” en el Distrito, mediante la implementación de un “modelo propio” para la ciudad. La importancia de este propósito tenía que ver con la necesidad de incrementar la autonomía de las localidades con miras al mejoramiento de la democracia y la participación en los procesos de toma

de decisiones. Sin embargo, este objetivo no se logró, debido a que la organización, la clase de autoridades y la asignación de funciones y recursos siguen siendo las mismas que estableció desde el Decreto 1421 de 1993.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL

La posibilidad de introducir una alternativa de gobierno y administración de carácter descentralizado territorialmente en la ciudad es uno de los grandes interrogantes actualmente.

La descentralización territorial en Colombia ha sido un fenómeno de carácter político, cuyo propósito inicial fue atacar los vicios derivados de un siglo de centralismo, en el que los procesos de toma de decisiones y su ejecución les competía a instancias del nivel nacional.

En la medida que las decisiones no consultaban la voz de actores regionales, las decisiones tomadas en el nivel nacional no eran coherentes con las verdaderas necesidades y problemáticas de las comunidades de los diferentes territorios, afectaba los niveles de calidad y coberturas de los bienes y servicios públicos (Duque, 2009; Echeverría, 2002). Esta fue la razón principal por la cual el modelo centralizado perdió legitimidad frente a la sociedad y generó reacciones de tipo social y político por fuera del bipartidismo (Tuirán, 2010), y esto dio lugar a la necesidad de implementar una forma de organización que permitiera el traslado de recursos, funciones y capacidad de decisión desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales.

El proceso de descentralización territorial en Colombia se caracterizó en su origen por la expedición de un conjunto de normas orientadas a desarrollar las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización³. Entre otros, los principales efectos derivados de

³ Ley 14 de 1983, leyes 11 y 12 de 1986 y Acto legislativo 01 de 1986.

esta reforma fueron la elección popular de alcaldes y más adelante la de gobernadores⁴, el mayor traslado de recursos y funciones hacia los municipios y departamentos, la personería jurídica de las entidades territoriales y la ruptura en las relaciones jerárquicas existentes entre las autoridades ejecutivas de las entidades territoriales y del nivel nacional. Adicionalmente, la Constitución de 1991 introdujo la autonomía territorial como una de las particularidades del nuevo esquema organizativo del Estado colombiano.

En adelante, las decisiones de las autoridades territoriales ya no debían consultar las directrices de las autoridades nacionales o departamentales; en su lugar, los gobernantes debían precisar sus decisiones a partir de las condiciones, necesidades y problemáticas derivadas de las particularidades de su territorio en colaboración con sus comunidades. Con la garantía adicional de que dichas decisiones ya no podrían ser revocadas por las autoridades ejecutivas de mayor ámbito territorial.

En estos términos, el fenómeno de la descentralización territorial se diferencia claramente de otros fenómenos o procesos administrativos como la desconcentración y la delegación (Hernández, 1999). También es necesario tener claro que la descentralización territorial es diferente de la descentralización funcional o por servicios, pues aunque las dos dan lugar a la existencia de entidades con personería jurídica, su manifestación origina entidades de diferente tipo.

Como la descentralización territorial se materializa por la existencia de entidades territoriales, que en Colombia son los municipios, los distritos y los departamentos, no podría hablarse de descentralización territorial en el interior del Distrito Capital, porque esta es una entidad del nivel local y por naturaleza su existencia no está sujeta a la de otras entidades territoriales de ámbito geográfico más pequeño. En el caso de la descentralización funcional, esta se materializa a través de los denominados “institutos descentralizados por servicios”, que son entidades que pueden cumplir funciones administrativas, comerciales

⁴ La elección popular de gobernadores se autorizó mediante la Constitución Política de 1991.

o industriales. Estas entidades son creadas para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución y la ley les han asignado a los diferentes niveles del Estado.

En consecuencia, en el interior tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales se pueden crear otras entidades, en uso de la figura de descentralización por servicios, que en el distrito suman alrededor de 50. Sin embargo, no se puede hablar de descentralización territorial en el interior del Distrito, debido a que en nuestro ordenamiento institucional no está considerada esta posibilidad. Por ello, dado que las localidades no son entidades territoriales, no se las puede considerar como la manifestación de la descentralización territorial en Bogotá. Tampoco son la manifestación de un “modelo propio” de la ciudad, ya que a partir de la Ley 768 de 2002 todos los distritos se pueden dividir internamente en localidades; disposición reiterada mediante la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y el Régimen para los Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013).

Funciones de las localidades

En la actualidad, las localidades son unidades administrativas desconcentradas territorialmente, lo cual implica que carecen de personería jurídica, no tienen recursos propios y sus funciones se deben enmarcar en el ámbito de las funciones de la entidad a la que pertenecen, en este caso el Distrito Capital. Aunque en general se ha considerado que el estatuto orgánico para la ciudad (Decreto 1421 de 1993) no definió un objetivo claro para la “descentralización” territorial del distrito (Silva, 2000), esta norma sí estableció unos propósitos para la división de la ciudad en localidades.

Dichos propósitos se orientan al mejoramiento de los niveles de participación de las comunidades en los procesos de decisión, de ejecución de las decisiones y de control social. En la medida que estos propósitos se asemejan a los que en su momento se plantearon para la descentralización territorial, este puede ser el origen de la confusión sobre la posibilidad de introducir medidas de descentralización territorial, e incluso pensar en la existencia de una *descentralización sui generis* en el interior de la ciudad (Botero & Suárez, 2010, p. 18).

De hecho, los diferentes planes de desarrollo que se han formulado para el Distrito desde de la expedición de la actual Constitución han incluido como mecanismos para profundizar la “descentralización” propósitos relativos al fortalecimiento de la participación democrática y el control social, la delegación del ejercicio de funciones desde el alcalde mayor hacia los alcaldes locales, el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las localidades, así como las dinámicas de desconcentración, coordinación, complementariedad y concurrencia, todo esto con miras al mejoramiento en la prestación de los servicios y bienes públicos para las comunidades⁵. Sin embargo, ninguno de estos propósitos le apunta realmente a la descentralización territorial, ya que en la configuración normativa de la ciudad están ausentes los principales factores que identifican este fenómeno. Como criterio adicional de confusión debe sumarse la presencia de la descentralización por servicios mediante el agregado de entidades que se encuentran vinculadas o adscritas a los sectores administrativos en los que está organizada la estructura de la ciudad.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que para el logro de los objetivos propuestos por el Decreto 1421 para las localidades no se requiere, necesariamente, la implementación de un modelo descentralizado territorialmente, y se excluyen otras alternativas menos complejas como es la desconcentración administrativa. Desde la misma Constitución de 1991 se abrió la puerta para que el Concejo divida el territorio y asigne funciones específicas a las localidades tomando en cuenta la pertinencia de estas medidas para los habitantes y las dinámicas territoriales propias.

Sin embargo, pasadas más de dos décadas de haber sido expedida la Constitución Política de 1991 y el estatuto orgánico de la ciudad, la totalidad de las funciones de la entidad territorial se encuentran en cabeza de las entidades distritales, con lo cual las localidades quedan

⁵ Los diferentes planes de desarrollo se pueden consultar en las siguientes normas: Acuerdo 31 de 1991 (Plan de Desarrollo (PD) 1993-1995), Decreto 295 de 1995 (PD 1995-1998), Acuerdo 6 de 1998 (PD 1998-2001), Decreto 440 de 2001 (PD 2001-2004), Acuerdo 119 de 2004 (PD 2004-2008), Acuerdo 489 de 2012 (PD 2012-2016).

desprovistas de funciones puntuales que les permitan la gestión de los asuntos propios de su territorio.

Juntas administradoras locales

De conformidad con el concepto 40 de 2007 de la Secretaría General de Bogotá, la norma que realizó la distribución de funciones entre el Distrito y las localidades es el Acuerdo 6 de 1992. No obstante, esta norma se ocupa de describir las funciones que les corresponde cumplir a las juntas administradoras locales (JAL), no a las localidades. Las funciones asignadas incluyen temas de orden público, uso del espacio público, planeación del desarrollo, construcción y administración de infraestructura, participación ciudadana, entre otras.

Si bien estas funciones fueron asignadas a las JAL y no a las localidades como unidades administrativas, las mismas terminan describiendo los ámbitos de actuación que les correspondería a estas últimas. Pero aunque es posible identificar sectores y ámbitos de intervención, estos no se encuentran en su totalidad descritos como propios y exclusivos de las JAL, sino que el ejercicio de una buena proporción de estas funciones se encuentra suscrito a la coordinación con las diferentes entidades distritales que tienen asignadas dichas funciones o a las directrices o autorización de estas últimas. Este es el caso de las actividades relativas a la cobertura de los servicios de educación y salud y servicios públicos domiciliarios, la construcción de infraestructura de equipamientos urbanos y vías locales, entre otras. De hecho, tal como lo establece esta norma

Las competencias y funciones administrativas que se establecen para las Juntas Administradoras Locales, serán en todo momento por delegación, concurrencia subsidiariedad y complementariedad, de las distintas dependencias de la Administración Central y descentralizada [funcionalmente]. Las JAL estarán al servicio de los intereses generales del Distrito Capital y de los particulares de cada localidad.

Alcaldes locales

Debido al carácter de unidades desconcentradas, las autoridades ejecutivas de las localidades son de libre nombramiento y remoción. Adicionalmente, en atención a la ausencia de personería jurídica de estas unidades, los servidores públicos que desempeñan sus funciones en las alcaldías locales pertenecen a la planta de personal de la Secretaría de Gobierno Distrital. Debido a que los alcaldes locales son nombrados por el alcalde distrital, esto genera una relación jerárquica que los subordina a la autoridad ejecutiva distrital. Por lo tanto, la actuación de los alcaldes debe responder a las directrices que emita el alcalde mayor, el cual puede revocar sus actos, pedir rendición de cuentas y removerlos de sus cargos en cualquier momento. De acuerdo con la Corte Constitucional, el nombramiento de estos alcaldes locales es estrictamente político, ya que es el producto tanto de la correlación de fuerzas políticas que se presenta en las distintas juntas administradoras locales como de la voluntad del alcalde mayor (Sentencia C-368/99).

Por otro lado, además de las atribuciones que establece el estatuto orgánico de la ciudad, los alcaldes locales pueden asumir el ejercicio de funciones por concepto de delegación que defina el alcalde mayor. En ese sentido, actualmente estas autoridades cumplen funciones relativas a la celebración de convenios interadministrativos, minas, policía, plazas de mercado, venta y arrendamiento de bienes muebles, quejas, solicitudes, reclamos y peticiones, contaminación auditiva, entre otras (Decreto 854 de 2001). Adicionalmente, el Acuerdo 79 de 2003 –Código de Policía de Bogotá– les asignó competencias relativas a normas de convivencia, relacionadas con orden público, desarrollo urbano, juegos, rifas y espectáculos, entre otras.

Asimismo, a partir de 2010 los alcaldes locales recuperaron la facultad delegada para contratar y ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) (Decreto 101 de 2010), la cual había sido suspendida por el exalcalde Peñalosa en 1998 (Decreto 176) por considerarla un foco de corrupción (Contraloría de Bogotá, 1995; Vidal, 1998). La importancia de esta facultad se deriva del hecho de que los recursos del FDL son la base para la ejecución de

los planes de desarrollo de las localidades, y su manejo se encontraba en manos de las entidades del distrito.

Evidentemente, el diseño institucional del Distrito Capital le dio predominancia a la lógica de ciudad frente a la de las localidades, por lo que el papel de estas unidades territoriales se debe encuadrar siempre en la necesidad de garantizar los intereses y equilibrios del conjunto. En la medida que este propósito se materializa mediante los planes de desarrollo, su formulación busca articular y complementar la generalidad de la unidad con las particularidades de las localidades a través de un importante componente de participación ciudadana.

Para esto se expidió el Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta los encuentros ciudadanos en el proceso de formulación de los planes de desarrollo local. Según esta norma, el plan de desarrollo local “establece el marco del desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es el resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local”. Este propósito es coherente además con la consideración de que la planeación participativa, aparte de ser un proceso en el que se reconocen los derechos de las comunidades, es un espacio en el que se ponen en evidencia los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública (Velásquez & González, 2003).

Sin embargo, uno de los problemas más importantes de este proceso radica en que la formulación de los planes locales se produce de manera simultánea con la del plan distrital, lo cual dificulta la articulación de lo local con lo distrital. Adicionalmente, y dado que las localidades no tienen funciones distintas a las del Distrito, los planes de desarrollo local se orientan a prácticamente todos los ámbitos de intervención distrital⁶ pero enfocados en las particularidades de cada territorio. No obstante, el Acuerdo 13 de 2000 no prevé la forma como las iniciativas

⁶ Para profundizar en las funciones que le corresponde al nivel distrital y municipal se puede consultar el documento “Competencias Sectoriales por Nivel de Gobierno” del Departamento Nacional de Planeación (2003).

locales deben insertarse dentro de las propuestas distritales (Velásquez & González, 2004).

Sumado a lo anterior, esta norma establece que el Consejo de Planeación Local (CPL), instancia compuesta por representantes de la sociedad civil, es autónomo en la definición de la metodología de encuentros ciudadanos, en los que se generan las iniciativas ciudadanas. Empero, esta directriz ha conducido a una heterogeneidad importante entre las diferentes localidades, debido a las divergencias en términos de experiencia de los miembros del CPL, la influencia de intereses políticos o particulares en la selección de iniciativas y en la calidad del proceso.

ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL

Tomando en cuenta las características internas de la ciudad, el marco normativo, las posibilidades que ofrece el ordenamiento institucional, las diferentes propuestas que subyacen en el debate sobre el modelo de ciudad y las experiencias de organización administrativa de otras ciudades, es posible identificar al menos cuatro alternativas de estructuración territorial, incluyendo la fórmula descrita actualmente en las normas. Estas alternativas trascienden el debate alrededor del número y características de las unidades territoriales en que se divida internamente el distrito, así como los propósitos democratizadores que implicaría una configuración local fundada en la incorporación de las demandas y preferencias ciudadanas.

Desconcentración territorial: modelo de organización político-administrativa de la ciudad descrito en el marco normativo

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 y el Decreto/Ley 1421 de 1993, el territorio de la ciudad se divide en localidades y sus autoridades son las juntas administradoras locales y los alcaldes locales. Las primeras son de elección popular y los segundos son de libre nombramiento y remoción. Adicionalmente, y aunque no se ha concretado en la práctica, el marco normativo ordenó al Concejo Distrital

la distribución de competencias entre las autoridades distritales y las localidades, con el fin de garantizar los grandes propósitos asignados a los dos niveles administrativos. En esta fórmula las localidades no tienen personalidad jurídica, ya que son unidades desconcentradas territorialmente de la Secretaría de Gobierno Distrital, entidad que forma parte del sector central del Distrito. De acuerdo con la Ley 489 de 1998,

La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

En estos términos, las unidades desconcentradas están sujetas en todos los casos a las directrices y al control jerárquico provenientes de la sede central de la entidad u organismo. Tomando en cuenta a Hernández (1999):

- *Sus autoridades son virtuales o impropias*, debido a que forman parte de la planta de personal de la respectiva entidad. Adicionalmente, como unidades desconcentradas, las localidades no tienen planta de personal propia.
- *Sus competencias son limitadas funcional y geográficamente*, y las decisiones importantes o estratégicas de la entidad son tomadas directamente por las autoridades de las dependencias concentradas.
- *Tienen autonomía administrativa limitada*, debido a la relación de subordinación de sus autoridades frente a las autoridades de las dependencias concentradas, el carácter de libre nombramiento y remoción de sus autoridades y su función básicamente ejecutora de las funciones desconcentradas.
- *Carecen de autonomía financiera*, la cual depende de la generación de recursos y la facultad de disponer libremente de ellos. Sin embargo, aunque las localidades carecen de recursos propios participan de los ingresos de la ciudad para la ejecución de sus proyectos, los cuales son administrados por los Fondos de Desarrollo Local. El

Decreto 1421 de 1993 estableció una participación de las localidades entre el 10 y el 20 % de los ingresos corrientes del presupuesto del Distrito, cuya distribución está sujeta a las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una y los índices que para su cálculo establezca la Secretaría de Planeación Distrital.

Las ventajas de este modelo radican en que se busca articular el papel administrativo de las localidades con el carácter político de la gestión de sus autoridades. En el primer caso, al ser unidades desconcentradas del Distrito se garantiza el cumplimiento de los propósitos de la Administración central, y en el segundo caso se espera que la gestión local responda a las necesidades, preferencias e intereses de las comunidades con el ánimo de garantizar mayores niveles de bienestar social. Por otro lado, el nivel de autonomía de las unidades desconcentradas es restringido, por lo que, aunque la aplicación de esta propuesta se hubiera hecho atendiendo a las normas, la preocupación por este aspecto se mantendría en términos similares a los actuales.

Esta forma de organización se asimila a la del *Distrito Metropolitano de Quito*, en Ecuador, que aunque se denomina Metropolitano, su estructura y funcionamiento se parece más a la de Bogotá, como Distrito Capital, que a las áreas metropolitanas en Colombia. El carácter metropolitano en Quito hace referencia a la existencia de conurbaciones entre territorios cuyas articulaciones obligan al establecimiento de acciones administrativas coordinadas.

En Ecuador los distritos metropolitanos asumen las competencias que les corresponden a los gobiernos cantonales, provinciales y regionales y cuentan con un alcalde metropolitano y un Concejo Metropolitano, que son de elección popular. En el caso particular de Quito, el Distrito Metropolitano está dividido territorialmente en 8 zonas metropolitanas, las cuales se componen de una o más parroquias, que en total suman 32 parroquias urbanas y 35 rurales⁷. De manera similar a lo

⁷ Secretaría General de Planificación (2011). <http://www.puce.edu.ec/intranet/documentos/PISP/PISP-Mapa-Parroquias-Urbanas-Y-Rurales-Quito-Actualizacion-Datos.pdf>

que sucede en el Distrito Capital en Colombia con las localidades, la creación, fusión o supresión de las zonas metropolitanas corresponde al Concejo Metropolitano mediante ordenanzas, y sus objetivos son garantizar la desconcentración administrativa y de servicios, así como la participación ciudadana de sus habitantes.

Asimismo, las Administraciones Zonales son regentadas por un administrador zonal designado por el alcalde, cuyas funciones incluyen la dirección y vigilancia del funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas de su zona en articulación con la planificación distrital, desarrollo de funciones delegadas por el alcalde, informar a este sobre las necesidades de la zona, la marcha de los servicios y el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo, y asistir al Concejo con derecho a voz pero sin voto⁸.

De acuerdo con Córdoba (2010), la “reingeniería institucional” del Distrito Metropolitano de Quito, que se empezó a construir a comienzos de la década de los años 90, se hace presente “en un contexto de agotamiento del modelo tradicional de gestión municipal, y por ende, de una necesidad de redefinir –en un sentido político– la caracterización de administración prestadora de servicios hacia una noción más amplia de gobierno local” (p. 8).

Descentralización por servicios: localidades como entidades descentralizadas por servicios

Como ya se indicó, en Bogotá hay una importante cantidad de entidades descentralizadas por servicios, las cuales son creadas para apoyar el cumplimiento de los fines de los diferentes niveles del Estado en términos administrativos, comerciales o industriales. Si se convirtiera las localidades en organismos de esta clase, adquirirían las siguientes características (con base en Herrera, 1999):

⁸ Ley Orgánica para el Distrito Metropolitano de Quito, Ley n° 46.

- *Personalidad jurídica*, condición necesaria para que se configure la descentralización. Debido a la naturaleza administrativa de las localidades, su configuración se asemejaría a la de un establecimiento público de orden distrital.
- *Autoridades propias*, que para este tipo de entidades son una junta o consejo directivo y un gerente, director o presidente. Este modelo no afectaría la forma de designación de los alcaldes locales, ya que su nombramiento estaría también en cabeza del alcalde mayor y su designación seguiría respondiendo a criterios de naturaleza más política que técnica.
- *Funciones propias diferenciadas de las funciones del Distrito*, ya que este tipo de entidades tiene un objeto limitado y específico, claramente definido.
- *Autonomía administrativa*, que es la capacidad reconocida a sus autoridades para que tomen las decisiones para llevar a cabo los planes, programas y funciones de la entidad. Estas decisiones deberían, sin embargo, tomar en cuenta la condición de vinculación o adscripción de las localidades con los organismos del sector central del nivel territorial al que pertenezcan.
- *Autonomía financiera*, ya que estas entidades cuentan con los recursos económicos necesarios para desarrollar su objeto social. Aunque debido a su naturaleza administrativa las localidades no generarían recursos propios, sí participarían de unos ingresos garantizados desde el centro para el desempeño de sus funciones.

Aunque este modelo permitiría que las localidades consigan mayores niveles de autonomía administrativa y fiscal, este mismo factor exigiría diseñar mejores mecanismos de coordinación entre estas y los organismos de la Administración central con el fin de garantizar el logro de los propósitos definidos desde el Distrito. Adicionalmente, la naturaleza netamente administrativa de estas nuevas entidades podría afectar el carácter democratizador que se les atribuyó a las localidades desde la Constitución de 1991 y que fue precisado mediante el estatuto orgánico de la ciudad. Luego de revisar las experiencias de otras ciudades

capitales en América Latina no se encontró que este modelo o alguno similar se esté utilizando en su configuración territorial interna.

Descentralización territorial: localidades como entidades territoriales

El artículo 1 de su carta magna define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este mismo artículo hace referencia a la descentralización territorial como rasgo particular del carácter unitario de nuestro Estado, el cual lo diferencia del ordenamiento centralizado que lo identificó durante cien años. La presencia de este fenómeno se materializa a partir de las Entidades Territoriales, que en Colombia son municipios, distritos y departamentos. Si se optara por una organización en la que se descentralice territorialmente el Distrito, las localidades adquirirían las siguientes particularidades (Con base en Hernández, 1999):

- *Personería jurídica*, condición necesaria para que se materialice la descentralización. Esta alternativa implicaría en primer lugar una reforma constitucional, en la que además de las entidades territoriales existentes se incluya también a las localidades. Adicionalmente, el Distrito Capital pasaría a ser una entidad territorial intermedia y, por ende, totalmente distinta de su naturaleza actual, porque estaría compuesto por otras entidades territoriales, las localidades.
- *Autoridades propias, directas e indirectas*. Que a nivel local se trata de los alcaldes y los concejos municipales, como autoridades directas, y los personeros y los contralores territoriales, nombrados por las dos primeras. El cambio más importante para las localidades consistiría en que sus autoridades ejecutivas dejarían de ser de libre nombramiento y remoción para convertirse en autoridades elegidas popularmente. Esto generaría una ruptura en las relaciones de jerarquía que existen entre el alcalde mayor y los alcaldes locales, cuyo rol es actuar como agentes del Ejecutivo distrital.

- *Funciones asignadas mediante la Constitución y la Ley para la atención de las necesidades sociales.* Este modelo obligaría a diferenciar claramente las funciones que les correspondería asumir a los dos niveles administrativos (el distrital y el local), así como aquellas que se desarrollarían de manera concurrente entre ellos. Incluso, y aunque no ha sucedido a nivel municipal ni departamental, el ordenamiento normativo podría avanzar en la definición de diferentes categorías de localidades, tomando en cuenta factores como la población, los recursos y la importancia económica, como lo establece la Constitución.
- *Autonomía administrativa para tomar sus decisiones.* Esto implicaría que las medidas tomadas por las autoridades locales no requerirían la directriz ni la intervención de la autoridad centralizada y que, por efectos de autonomía territorial, el alcalde mayor no podría suspender los actos de los alcaldes locales. En esa medida, cada localidad podría definir su propia estructura administrativa y planta de personal, formular su propio plan de desarrollo, presupuesto, entre otros. La relación entre los dos niveles administrativos estaría sujeta a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal como lo plantea la Constitución de 1991.
- *Autonomía fiscal,* derivada de la capacidad de generar recursos suficientes para atender sus necesidades y la facultad para disponer de ellos. Para garantizar este aspecto sería necesario redistribuir las fuentes de recursos por impuestos que actualmente le corresponden al Distrito, de tal forma que las localidades también tendrían recursos propios.

Este modelo de ciudad alrededor de la elección popular de alcaldes locales y las demás implicaciones que esto acarrearía ha formado parte de varios proyectos de ley⁹, propuestas políticas y discusiones políticas y académicas. Como alternativa parece bastante atractiva a la hora de pensar en fortalecer la dinámica local en términos de autonomía de las

⁹ Proyecto de Ley 102 de 2010 Cámara; Proyecto de Ley del 14 de septiembre de 2005.

autoridades y su importancia para los procesos de toma de decisiones y manejo de recursos. Asimismo, al robustecer la capacidad de representación política de las autoridades locales se avanzaría en la cristalización de los propósitos normativos de dar mayor participación a las comunidades en los asuntos públicos de las localidades, lo cual generaría mayor bienestar y cohesión social al potenciar su capacidad de autoorganización y de movilización hacia proyectos colectivos (Lampis & Kiku, 2012).

Sin embargo, los costos podrían ser mayores que los beneficios calculados, tomando en cuenta que en la práctica la descentralización territorial no ha visto materializados los supuestos filosóficos de la democracia local, pero sí ha evidenciado una gran cantidad de vicios derivados de la injerencia de la política en las dinámicas de la Administración pública (Leyva, 2012; Garay & Salcedo, 2010). Por ello, al convertir las localidades en entidades territoriales, la ciudad podría sufrir desarticulación, debido a las tendencias probables de atomización local. Esta posibilidad se puede ilustrar actualmente a nivel municipal, donde la autonomía se ha desbordado en la práctica debido a la falta de previsión del ordenamiento normativo en el establecimiento de límites que garanticen procesos reales de coordinación e interdependencia entre niveles de gobierno. Lo anterior ha conducido a que en la mayoría de los casos se conciba la autonomía territorial como sinónimo de soberanía e independencia (Hernández, 2005). En este contexto, las posibilidades de comunicación y gestión conjunta entre municipios y entre estos y los departamentos están sujetas a las afinidades e intereses políticos de sus autoridades y no a una lógica clara de funcionamiento del Estado.

Por otro lado, los costos, medidos en términos de equidad social, podrían desmembrar aun más la ciudad, ya que al tener cada localidad fuentes de ingresos propias se generaría una diferencia importante en la capacidad adquisitiva entre unas localidades y otras debido a las desigualdades presentes en su configuración económica y social. Esto podría redundar en que unas localidades, al tener más recursos, puedan producir más y mejores bienes y servicios públicos, logrando con esto mejor calidad de vida que otras que a largo plazo terminarían distanciándose cada vez más de las primeras. Desde esta perspectiva,

sin un diseño adecuado, este modelo de organización podría afectar los propósitos de desarrollo integrado que se les ha asignado a las autoridades distritales, y dar lugar a un resultado asimétrico a nivel local, en contravía de los propósitos generales de la ciudad (Botero & Suárez, 2010).

El caso de la *Ciudad de Buenos Aires* refleja en el diseño algunas de las características y propósitos de este modelo, que aunque es compatible con el modelo de Estado federal establecido en la Constitución Nacional Argentina, en la que se reconoce a Buenos Aires como una ciudad autónoma, muestra la combinación de elementos característicos tanto de la descentralización territorial como de la desconcentración administrativa en Colombia. El carácter autónomo le otorga a la ciudad de Buenos Aires un estatus similar al de las provincias, debido a que cuenta con facultades propias de legislación y jurisdicción y tiene un jefe de gobierno elegido mediante votación.

En ejercicio de sus facultades como ciudad autónoma, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires estableció como subdivisiones territoriales las comunas, que a diferencia de Bogotá, son consideradas unidades de gestión política y administrativa de carácter descentralizado, con personería jurídica y recursos y competencias propias. Sin embargo, lo anterior no implica que las comunas puedan actuar por fuera del marco del interés general de la ciudad en el cumplimiento de sus competencias exclusivas y de aquellas que son concurrentes con el gobierno de la ciudad.

En relación con las competencias exclusivas, a las comunas les corresponde el mantenimiento de las vías secundarias y los espacios verdes; y para ello elaboran un programa de acción y un anteproyecto de presupuesto anual, el cual ejecutan directamente. De manera concurrente, las comunas son responsables de fiscalizar y controlar el cumplimiento de normas relativas a usos de los espacios públicos y suelo; decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, prestación de servicios y ejercicio del poder de policía; evaluación de las demandas y necesidades sociales; participación en la planificación y control de servicios, entre otras.

Si bien la Constitución de la ciudad de Buenos Aires reconoce a las comunas como unidades autónomas, estas no recaudan impuestos, pero tienen el derecho de participar del presupuesto de la ciudad, con un monto que debe garantizar el cumplimiento de sus fines en relación con sus competencias. Finalmente, cada comuna cuenta con un órgano de gobierno colegiado que se denomina Junta Comunal, cuyos miembros son de elección popular y es presidida y representada legalmente por el primer integrante de la lista que obtuvo el mayor número de votos en la respectiva comuna.

Como puede deducirse, las comunas de Buenos Aires, aunque en la norma se les considera unidades descentralizadas y autónomas, solo se diferencian de las localidades en Bogotá en que tienen algunas competencias que son exclusivas y que no cuentan con alcaldes locales nombrados por el Ejecutivo distrital. En los demás aspectos, tanto las comunas como las localidades tienen competencias concurrentes, participan de los recursos del Gobierno central y tienen un órgano colegiado cuyos miembros son de elección popular. En estos términos, “la comuna puede ser vista entonces como una corporación territorial embrionaria, destinada a servir sólo aquellas actividades administrativas que le han sido encomendadas” (Criste, 2011, p. 11).

Área metropolitana: localidades como entidades territoriales

Las áreas metropolitanas son entidades de tipo administrativo, creadas en Colombia mediante el Acto Legislativo 01 de 1968 y regidas actualmente por la Ley 1625 de 2013. De acuerdo con esta norma, estas entidades se conforman por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio (o distrito) y comparten entre sí dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas. Sus propósitos están orientados a programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de sus municipios; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que las integran, y si es el caso, prestar conjuntamente alguno de ellos; ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; y establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que las integran.

En el pasado la integración de Bogotá con los municipios vecinos derivó en la anexión de estos como localidades, con su consecuente pérdida de autonomía al dejar de ser entidades territoriales. Sin embargo, la Constitución de 1991 plantea como opciones para el Distrito Capital que los demás municipios vecinos o bien se incorporen como localidades o que se conforme un área metropolitana. Esta última alternativa resulta ser menos inequitativa que la primera, en la medida que no elimina la personalidad jurídica de los municipios que la conforman, lo cual les permite continuar contando con autoridades, funciones y recursos propios. Además, supone la existencia de ventajas en materia de coordinación interterritorial al definirse unos objetivos, recursos, autoridades y compromisos claros en su conformación.

Esta opción podría incluso permitir la reconversión en municipios de aquellas localidades periféricas que así lo consideren tomando en cuenta la conveniencia económica y social tanto para la ciudad como para los habitantes de estos territorios. La diferencia con el modelo anterior consistiría en que no todas las localidades podrían transformarse en entidades territoriales, y aquellas que presentan mayor dependencia sigan formando parte del núcleo distrital. Adicionalmente, tanto los nuevos municipios como aquellos que se integren al área metropolitana podrían conseguir mayores niveles de coordinación intergubernamental para el manejo conjunto de temáticas tan importantes como el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la administración tributaria, el orden público y los servicios públicos, entre otras (Castro, 2010). La buena articulación en el manejo de estos temas podría contribuir a la superación de problemas importantes, en el mediano y largo plazo, que hoy generan importantes distorsiones a nivel interterritorial (Castro, 2010). Sin embargo, este modelo podría representar los mismos peligros de atomización local descritos en el modelo anterior si no se prevén los mecanismos adecuados para garantizar una adecuada coordinación y articulación interterritorial.

Al revisar las experiencias de organización de otras ciudades capitales en América Latina en la mayoría de los casos se identificaron configuraciones territoriales de carácter metropolitano, debido a los fenómenos crecientes de conurbación con los territorios vecinos. Los víncu-

los pueden involucrar la conformación de figuras metropolitanas que abarcan desde entidades de nivel local hasta entidades intermedias en los casos de grandes dimensiones territoriales. No obstante, no se encontraron experiencias que muestren la reconversión en entidades de nivel municipal de territorios pertenecientes al núcleo capital.

Un ejemplo de configuración metropolitana es el *Área Metropolitana de Caracas*, la cual goza de personalidad jurídica y se compone de otras entidades territoriales, como son el municipio Libertador del Distrito Capital y los municipios de Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre. De acuerdo con la ley especial del régimen municipal de Caracas (G.O. 39276, 01/10/2009), se trata de un sistema de gobierno municipal a dos niveles, el metropolitano o distrital y los municipales. Pero si la comparamos con Colombia, esta área metropolitana es una combinación entre entidad territorial y esquema de asociatividad territorial. Sobre el primer aspecto, tanto el alcalde como el cabildo metropolitano son de elección popular, igual que los alcaldes y los concejos municipales, sin embargo, los recursos de esta entidad provienen principalmente de los aportes de las entidades territoriales que la conforman; no existe una fuente de recursos por impuestos propios del Área Metropolitana.

Las funciones de esta entidad se relacionan especialmente con la ordenación urbana y urbanística, la protección del ambiente y el saneamiento ambiental, la asistencia técnica municipal, y la promoción y administración de las mancomunidades que se acuerden entre los municipios que integran el Área Metropolitana en las materias de su competencia. En este sentido, el papel principal en el cumplimiento de funciones estatales de nivel local les corresponde a los municipios que conforman el Área Metropolitana, y esta última cumple funciones derivadas de las relaciones de conurbación entre los distintos municipios, tal como sucede en Colombia con las áreas metropolitanas.

No obstante, en la actualidad no existen en Caracas instancias articuladas con capacidad de decisión y operativas a distintos niveles: el megalopolitano, el regional, el metropolitano, el municipal, el parroquial y el comunal, que puedan realizar una gestión eficiente, y sobre todo eficaz. debido a que no se ha logrado cambiar la visión de la realidad

de un área urbana sencilla a un asentamiento urbano de complejidad social, territorial y económica cada vez mayor (Urduñeta, 2013).

Por su parte, el caso de la *Región Metropolitana de Santiago* (Chile) difiere de manera importante del área metropolitana en Colombia. La ciudad de Santiago se compone de 52 comunas, pertenecientes a 6 provincias, la mayoría de la provincia de Santiago, y tiene el 40 % de la población total del país. Cada comuna es gobernada de manera independiente, como un ente autónomo, por un alcalde, quien preside el Concejo Municipal. El gobierno de la Región Metropolitana está en manos del intendente regional, que es nombrado por el presidente para representarlo en la región, y el gabinete regional está formado por los gobernadores de las seis provincias metropolitanas y los secretarios regionales ministeriales.

Este gabinete es el responsable de la coordinación interterritorial, ya que debe articular las políticas, los planes y los programas de inversión de las entidades que conforman la región con los 5 ejes estratégicos para la Región Metropolitana: Educación, Cultura, Deportes, Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana, Transportes y Ordenamiento Territorial. Para el desarrollo de las políticas, planes y programas, la región cuenta con recursos provenientes de el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y recursos traspasados desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), entre otros¹⁰.

El caso chileno, al involucrar entidades de diferentes niveles territoriales, se diferencia notablemente del modelo metropolitano en Colombia, que busca solamente generar articulaciones entre entidades territoriales del nivel local. De igual manera, los recursos de esta entidad no son generados de fuentes propias, ni dependen principalmente de las entidades que la conforman, sino en su gran mayoría que provienen del nivel nacional. Finalmente, en Colombia ya no existe la figura

¹⁰ <http://www.gobiernosantiago.cl/Paginas/contenido.aspx?t=1&st=62>

de autoridades ejecutivas de libre nombramiento, como en el caso de Chile, en el que el intendente regional es nombrado por el presidente. Estos aspectos dejan ver que la administración metropolitana de la Región de Santiago está supeditada en muchos sentidos a la intervención del Gobierno nacional, lo cual genera una dicotomía en la dinámica de la gestión del territorio con lógicas tanto nacionales como comunales en la actuación territorial. Incluso, desde el punto de vista de Orellana (2009), la gobernabilidad, tendiente a lograr un desarrollo urbano y territorial equilibrado, se ve amenazada en las grandes ciudades donde se sobreponen acciones del Gobierno nacional, regional y municipal. En el caso de Santiago, la gran disparidad en la configuración socio-territorial ha conducido a que ciertas comunas (las del cono oriente) estén mejor preparadas para orientar las acciones públicas y privadas en favor del interés público de su población.

Otro caso de territorio conurbano en una ciudad capital es el *Distrito Federal en México*. Aunque la Constitución no habla de la existencia de zonas metropolitanas, sí se considera la necesidad de adelantar acciones de coordinación entre el Distrito Federal y los municipios limítrofes con los cuales existe conurbación. En consecuencia, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal desarrolla los preceptos de la Constitución en la sección III de la Coordinación Metropolitana. Aunque ninguna de las dos normas menciona cuáles son los municipios involucrados en el vínculo de conurbación, sí establecen las materias en las cuales deberían realizar actividades conjuntas.

En este caso particular no se está creando una entidad específica para coordinar las acciones entre entidades conurbadas; tampoco se definen autoridades ni recursos particulares. Por eso este modelo se parece menos a las áreas metropolitanas en nuestro contexto, y se semeja más a una alternativa de articulación interterritorial, que también existe en Colombia. En nuestro país, los municipios también pueden establecer convenios interadministrativos para desarrollar acciones conjuntas, cuya ejecución depende de los compromisos establecidos y la cantidad de recursos que aporta cada entidad territorial.

Aunque tanto la Constitución como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contemplan y regulan la articulación metropolitana, en la práctica no se han logrado resultados positivos en materia de coordinación interterritorial por las fragmentaciones políticas y administrativas presentes en las entidades que forman la zona metropolitana. La planeación articulada se ha desvanecido debido a las políticas coyunturales de los gobiernos locales, la falta de instrumentos efectivos de aplicación y el funcionamiento sectorial de la administración (Pradilla, 2013).

CONCLUSIONES

La reconsideración del modelo de ciudad para Bogotá con miras a construir un “modelo propio”, que refleje las características y necesidades del centro urbano más importante del país, debe partir del reconocimiento de los errores en los que se incurrió en el pasado. Estos errores, que están presentes en la forma como se diseñaron y aplicaron las normas, las propuestas de gestión y el debate político y académico, tienen que ver principalmente con la falta de comprensión de las posibilidades presentes en el marco estatal frente a la configuración de la ciudad. Lo anterior se refleja especialmente en la consideración de la descentralización territorial como un proceso viable para la organización distrital, sin tomar en cuenta los límites establecidos actualmente en el marco constitucional y legal.

A partir de la revisión de estos factores fue posible identificar cuatro alternativas distintas de estructuración distrital que recogen tanto el modelo normativo (que aunque regula actualmente a la ciudad no ha sido aplicado en su totalidad) como otras tres alternativas que incluyen la implementación de figuras como la descentralización por servicios o la descentralización territorial para las localidades. Para la implementación de estas alternativas se plantearon las posibilidades de cambio constitucional y normativo, requeridos de acuerdo con su naturaleza, así como las ventajas que se pueden proyectar desde el discurso y las desventajas que en términos administrativos y políticos se han evidenciado en la práctica para estas figuras en nuestro país y en los demás casos estudiados para América Latina.

En ese orden de ideas, la alternativa más adecuada parece ser completar, en el diseño normativo y en la práctica, el modelo de desconcentración administrativa para las localidades, asignándoles de manera clara funciones distintas a las distritales. Al tener la posibilidad de gestionar sus asuntos propios, se podrían fortalecer las dimensiones política y administrativa de estas unidades territoriales. Esta conclusión se desprende, por un lado, del análisis de los efectos negativos que podría traer para la ciudad la conversión de las localidades como entidades territoriales y, por otro, de las experiencias de las ciudades analizadas, donde las zonas internas funcionan generalmente como unidades territoriales desconcentradas para dar prioridad a los grandes propósitos de la ciudad.

Aunque la opción de convertir a las localidades en unidades descentralizadas territorialmente ha sido la más atractiva desde el discurso político, su materialización podría acarrear peligros para la consolidación de un proyecto unificado para la ciudad, debido a las tendencias latentes de fragmentación territorial presentes a nivel local en Colombia. Sin embargo, esta alternativa se podría combinar con la configuración de un área metropolitana que permita articular a Bogotá con sus municipios vecinos, con la posibilidad de reconvertir las localidades periféricas en municipios miembros de dicha área metropolitana. Todo esto dentro de un marco claro y preciso que garantice, por un lado, el fortalecimiento de las localidades como unidades desconcentradas y, por otro, la materialización de ejercicios efectivos de coordinación interterritorial entre Bogotá y los territorios circundantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 01. Por el cual se reforma la Constitución Política (1986). En *Diario Oficial* n° 37304.
- Acto Legislativo 01. Por el cual se reforma la Constitución Política (1968). En *Diario Oficial*, n° 32.673.
- Acuerdo 2. 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 (1992).

- Acuerdo 6. Por el cual se efectúa el reparto de competencia a que se refiere el artículo 322 de la Constitución Nacional, se adopta la organización administrativa de las Localidades en el D. C., se reglamenta su funcionamiento y se dictan otras disposiciones (1992).
- Acuerdo 6 de 1998. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D. C., 1998 - 2001, "Por la Bogotá que queremos". Disponible en: Registro Distrital del 6 de junio de 1998.
- Acuerdo 8. Por el cual se modifica el Acuerdo 26 de 1972, se reorganizan las Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se faculta al Alcalde Mayor para delegar unas funciones (1977).
- Acuerdo 9. Por el cual se crea la Alcaldía Menor Rural de Sumapaz (1986).
- Acuerdo 11. Por el cual se crean unos cargos y se dan unas autorizaciones al Alcalde Mayor (1954). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9171>.
- Acuerdo 14. Por el cual se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y se modifican los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa señalados en el Acuerdo 8 de 1977 (1983).
- Acuerdo 26. Por el cual se crean unas Alcaldes Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones (1972). Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2028>
- Acuerdo 31 de 1991. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 1993 de 1995. Disponible en: Registro Distrital 719 del 5 de enero de 1993.
- Acuerdo 79. Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D. C. (2003). Disponible en: Registro Distrital 1799 de 20 de enero de 2003.
- Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá, D. C., 2004-2008, "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". Disponible en: Registro Distrital 3111 de 3 de junio de 2004.
- Acuerdo 489 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C. 2012-2016, "Bogotá humana". Disponible en: Anales del Concejo.

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). Plan de Ordenamiento Territorial, Documento Técnico de Soporte. Bogotá, D. C.: Departamento Administrativo de Planeación.
- Botero, M. H. & Suárez, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.
- Castro, J. (1991). Bogotá, Distrito Capital. *Gaceta Constitucional*, 40, 37-66.
- Castro, J. (2010). Los municipios y Bogotá. En *Foro Gobernabilidad Regional, Debates de Gobierno Urbano* (pp. 1-3). Bogotá, D. C.: Instituto de Estudios Urbanos IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Constitución Política de 1991. Presidencia de la República, Colombia. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.
- Contraloría de Bogotá, D. C. (1995). Gestión de las localidades del Distrito Capital 1992-1994. Bogotá.
- Córdoba, M. A. (2010, mayo). *La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación*. Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (Argentina).
- Corte Constitucional (2005). Sentencia C-583 de 2005. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-538-05.htm>
- Corte Constitucional (1999). Sentencia C-368/99. *Gaceta Constitucional*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3593>
- Criste, G. (2011). La problemática Institucional de las Comunas de la Ciudad. *Revista áDA Ciudad*, 18-02.
- Decreto distrital 101. 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 (2010). Disponible en: Registro Distrital 4392 de 12 de marzo.
- Decreto distrital 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2001 - 2004, "Bogotá para vivir todos del mismo lado". Disponible en: Registro Distrital 20010601
- Decreto distrital 469. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C. (2003). Disponible en: Registro Distrital 3031 del 23 de diciembre de 2003.

- Decreto distrital 295 de 1995. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá, D. C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad. Disponible en: Registro Distrital 978 del 1° de junio de 1995.
- Decreto Ley 1421. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. En *Diario Oficial*, n° 40.958 del 22 de julio de 1993.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2003). Competencias Sectoriales por Nivel de Gobierno. Bogotá, D. C.: Dirección de Desarrollo Territorial DNP, Corporación Andina de Fomento ANIF.
- Duque, N. (2009). La autonomía territorial en el marco de la República Unitaria y la capacidad institucional en el nivel subnacional en Colombia. *Revista Administración y Desarrollo* (Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-), 37, 109-124.
- Echeverría, Judith (2002). Cambios en la política estatal de los servicios públicos. *Revista de Derecho* (Universidad del Norte, Colombia), 16, 215-227.
- Garay, L. J. & Salcedo, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá, D. C.: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hernández, A. (2005). Antes y más allá de las regiones políticas. En *Colombia regional, alternativas y estrategias*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, P. (1999). *Descentralización, Desconcentración y Delegación*. Bogotá, D. C.: Legis.
- Herrera, A. (1999). La Descentralización Por Servicios en Colombia. *Revista de Derecho* (Universidad del Norte, Colombia), 11, 1-15.
- Lampis, A. & Kiku, L. (2012). Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global. *Sociedad y Economía* (Cali, Colombia), 22, 95-132.
- Ley 11. Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal (1986). En *Diario Oficial*, n° 37.310 de 17 de enero.
- Ley 12. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. En *Diario Oficial*, n° 37.310.

- Ley 14. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones (1983). En *Diario Oficial* n° 36.288.
- Ley 128. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (1994). En *Diario Oficial* n° 41.236 de 23 de febrero de 1994.
- Ley 768. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (2002). En *Diario Oficial* n° 44.893 de 7 de agosto de 2002.
- Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones (2011). En *Diario Oficial* n° 48.115 de 29 de junio de 2011.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010). *Análisis Político* (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.), 76 (119-138).
- Moreno Jaramillo, C. I. (2008, marzo). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia.
- Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE* (Santiago), 35 (104), 101-120.
- Pradilla, E. (2013, octubre). *Las razones del mercado y las políticas urbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México*. Segundo Seminario Internacional Repensar la metrópoli, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- Proyecto de Acuerdo 135 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del Distrito Capital de Bogotá, y se expiden otras disposiciones sobre los principios y reglas generales para la administración pública distrital. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19639>
- Proyecto de Acuerdo 261 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. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20890#0>
- Proyecto de Ley 102 de 2010 Cámara. Por medio de la cual se adicionan los artículos 12, 69, 84, 102 y 109 del Decreto-Ley 1421 del 21 de julio de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá. Disponible en: www.teusaquillo.gov.co

- Proyecto de Ley del 14 de septiembre de 2005. Por el cual se adopta una reforma constitucional con relación a la elección popular de alcaldes locales en el Distrito Capital de Bogotá. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-adopta/3653/>
- Silva, J. (2000). *La Descentralización en Bogotá: una visión prospectiva*. Bogotá, D. C.: Fundación Corona.
- Secretaría Distrital de Gobierno (2011). Descentralización en Bogotá. Ejecución del Objetivo de Descentralización del Plan de Desarrollo. "El legado del Decreto 101 para la consolidación de la descentralización territorial". Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.
- Secretaría de Hacienda Distrital (2006). Recorriendo Bogotá, D. C. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá, D. C. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.
- Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (2006). Caracterización socioeconómica de Bogotá y la Región V-8. En *Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá*, D. C.
- Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá (2007). Concepto 40 de 2007. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26292>
- Tuirán S., Á. (2010). L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales. Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local? *Revista de Derecho* (Universidad del Norte, Colombia), 33.
- Urdaneta, C. (2013). *La Gestión urbana del Área Metropolitana de Caracas*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, D. C.: Fundación Corona.
- Velásquez, F. & González, E. (2004). *La planeación participativa en Bogotá, análisis y propuestas*. Bogotá, D. C.: Fundación Corona, Foro Nacional por Colombia.
- Vidal, J. (1998). La organización interna de Bogotá y la descentralización. *Revista Foro Económico, Regional y Urbano*, 9 (27-35).