

¿PODEMOS HABLAR DEL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL PROPIO DEL DISTRITO CAPITAL?

JORGE ANTONIO GONZÁLEZ TOBITO

Especialización en Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Bogotá D.C., 24 de mayo de 2010

El objetivo de la descentralización fue dar un mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas. El espíritu democrático y participativo consagrado en la Constitución de 1991 sugirió la creación de una forma de descentralización territorial propia para la ciudad de Bogotá, con sus respectivas divisiones territoriales y esquemas administrativos, para que dentro de la figura de una ciudad unitaria se estimulara la diversidad local y la participación ciudadana en la política y la gestión.¹ El problema planteado en este ensayo es definir si se puede hablar de un régimen de descentralización territorial propio del Distrito Capital.

El Doctor Libardo Rodríguez define la descentralización como “la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente”²

Para el Departamento Nacional de Planeación la descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función Constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.³

La Corte Constitucional la define como “una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones”.⁴

Entonces, podemos definir la descentralización territorial como el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a entidades de ámbito territorial que tienen cierto grado de autonomía. Ésta tiene un carácter administrativo pero fundamentalmente un carácter político dado que se trata del reconocimiento de la capacidad de una comunidad territorial para tomar decisiones sobre asuntos locales que requiere la existencia de entidades territoriales y la idea general es el acercamiento de los ciudadanos a los problemas públicos y a las soluciones efectivas.

Se considera entonces, que la descentralización se presenta -jurídicamente- siempre y cuando se garantice y reconozca a cada entidad descentralizada su existencia como

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 322 y ss. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000.

² RODRÍGUEZ R., Libardo, Derecho Administrativo, 14 Ed. Editorial Temis S.A., Bogotá, 2005, p. 55.

³ www.dnp.gov.co

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Persona Jurídica. Por lo tanto, no hay entidad descentralizada territorial o por servicios que no sea una Persona Jurídica autónoma, con su propia personalidad jurídica.⁵

Ahora bien, con la elección popular de Alcaldes en el decenio del 80 y disposiciones sobre transferencias de recursos se comienza el proceso de descentralización, el cual es ratificado y ampliado con la elección popular de los gobernadores en la Constitución de 1991. En ella se le otorga un régimen especial a Bogotá para desarrollar, mediante un estatuto orgánico, una nueva organización político-administrativa⁶.

Como se mencionó, por mandato Constitucional Bogotá tiene un modelo de descentralización territorial⁷ cuyos elementos básicos fueron desarrollados en el Decreto - Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico del Distrito Capital⁸. De acuerdo con el Artículo 60, los objetivos de la descentralización de la ciudad son promover la organización comunitaria y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y construcción de obras de carácter local y servir de marco para la desconcentración de las entidades distritales en el territorio.

Lo anterior permitiría de entrada pensar que podríamos hablar del régimen de descentralización territorial del Distrito Capital y como propio se consideraría por el hecho de que es un régimen especial estatuido en la Constitución de 1991. Pero, existe un inconveniente que no permite afirmar que Bogotá tiene un verdadero modelo de descentralización, y es el hecho de que, como se verá más adelante, las localidades no estén dotadas de personería jurídica, requisito fundamental para hablar de descentralización.

Cabe precisar que los críticos del modelo han llegado a calificar el Decreto 1421 de 1993 como de un “adefecio” en el sentido de que el modelo tal como está concebido, presenta tantas deficiencias que hacen que éste no cumpla con los objetivos previstos, por lo cual desde ya se prevé que el balance de la descentralización hasta el momento no es favorable.

Después de casi veinte años de historia del proceso de implementación de éste régimen especial, se presentan diversas opiniones y estudios, la mayoría afirmando que el modelo de descentralización en Bogotá, al cual el Distrito le ha destinado una cantidad de recursos muy importantes⁹, si bien ha tenido algunos avances muestran que éste no cumple adecuadamente con sus propósitos y expectativas. No es posible saber a ciencia cierta cuál es su impacto en las condiciones de vida, no contribuye al mejoramiento de la eficiencia en la provisión de servicios y no promueve suficientemente la participación ciudadana y la organización. La insuficiente eficacia y pertinencia del modelo de descentralización territorial de la ciudad se debe en gran medida a que es un modelo incompleto e inadecuado.¹⁰

Según la Corporación Viva la Ciudadanía el proceso de la descentralización en Bogotá ha entrado en barrena desde hace ya varios años. Primero cuando el propio Estatuto Orgánico

⁵ Según Vedel, esta condición se justifica en cuanto “la gestión de los intereses autónomos reconocidos como tales debe ser confiada a órganos que tengan una cierta independencia del poder central” Documento Universidad de los Andes. Especialización en Gobierno y Políticas Públicas. Conceptos sobre descentralización.

⁶ En cierto sentido puede decirse que el proceso de descentralización de Bogotá se inicia con la expedición del Decreto Legislativo 3640 de 1954, en el cual la ciudad se divide en zonas y se crea la figura de los Alcaldes Menores y se les asigna algunas funciones.

⁷ La ciudad de Bogotá, es una entidad territorial, por tanto se contempla dentro de la descentralización territorial.

⁸ La normativa que fija estas reglas es una combinación entre Artículos específicos de la Constitución del 91 y el Decreto Ley 1421 de 1993.

⁹ En el Presupuesto del año 2007 le asignaron 330.000 millones de pesos para inversión a través de los Fondos de Desarrollo Local.

¹⁰ Proyecto Bogotá Como Vamos. Descentralización Territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas. Resumen Ejecutivo. Alberto Maldonado Copello. Septiembre de 2007.

de Bogotá retrocedió con lo que había aprobado el Congreso de la República en materia de transferencias de las finanzas centrales de la ciudad a las localidades.¹¹

Además de lo anterior, entre otras cosas, afirma la mencionada Corporación que los límites de la descentralización, en el sentido de entregar poder a los entes locales, no solo se encuentran en el Estatuto Orgánico sino que está contenido en el propio texto Constitucional al determinar que los Alcaldes Locales fueran nombrados por el Alcalde Mayor de terna postulada por las Juntas Administradoras Locales.

En este sentido también se pronunció el Ex alcalde Paúl Bromberg cuando afirma que como resultado de la Constitución de 1991 y del Decreto Ley 1421 de 1993 las alcaldías menores fueron transformadas, desde el punto de vista territorial en “Localidades” y desde el punto de vista administrativo en “Alcaldía local”. Que se creó en cada localidad un pequeño cabildo local, Junta Administradora Local¹² (JAL), compuesto por 7, 9 u 11 miembros llamados “ediles”, dependiendo de la población que habita permanentemente en la localidad. Que a la cabeza de cada Alcaldía Local hay un Alcalde Local, nombrado de una manera curiosa: la JAL elabora una terna, y el Alcalde Mayor escoge uno. Que ha sido tradicional, aunque se cuestiona cada vez más, que el Alcalde Mayor devuelva alguna terna si justifica su inconveniencia. Que como se ve, el Alcalde Local no es de libre nombramiento, pero es “un poco” de libre remoción. Y que en la Alcaldía Local hay un conjunto de funcionarios que dependen todos de la Secretaría de Gobierno.¹³

Según el exmandatario en éste contexto la gobernabilidad de la ciudad está en cuestión. Las dificultades en la ejecución presupuestal de las entidades, la imposibilidad de las instituciones para darle sostenibilidad a los proyectos de la administración distrital o la resistencia de los ciudadanos a comprometerse seriamente con los programas de la administración, no revelan otra cosa que la existencia de un grado cada vez menor de autonomía de las autoridades para traducir sus ideas de gobierno en hechos de gobierno territorial.¹⁴

La misma Alcaldía de Bogotá manifiesta algunos aspectos negativos del modelo de descentralización de la ciudad al concluir que las localidades, figura nueva en la estructura administrativa del país, tienen parte de las características de una entidad territorial, pero no tienen totalmente ese estatus, tal como lo evidencia en la siguiente comparación:

CARACTERÍSTICAS ENTES TERRITORIALES	CARACTERÍSTICAS LOCALIDADES
Gobernarse por autoridades propias	Las localidades se administran por autoridades propias: las JAL y el alcalde local. Sin embargo, en cuanto a formas de elección, las JAL son elegidas popularmente, mientras que los alcaldes locales son elegidos de forma indirecta, de terna preparada por la JAL, a partir de la cual el Alcalde Mayor realiza la designación
Ejercer las competencias que les correspondan	Las localidades ejercen las competencias que les han sido asignadas por delegación del Alcalde Mayor y el Concejo mediante decretos y acuerdos.
Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones	Las localidades distribuyen los recursos que les son asignados al fondo de desarrollo local, formulan su plan de desarrollo y su correspondiente presupuesto. Sin embargo, no establecen tributos locales
Participar en las rentas nacionales	Los recursos de las localidades provienen de las transferencias distritales

¹¹ La descentralización en el Plan de Desarrollo de Bogotá. Pedro Santana Rodríguez. Presidente Corporación Viva la Ciudadanía. Abril/08.

¹² A través de la Ley 1 de 1992, se crean las Juntas Administradoras Locales que dividieron en 20 localidades la ciudad de Bogotá.

¹³ Universidad de los Andes. Revista de Estudios Sociales No. 10. Descentralización y Gobierno: La gobernabilidad de la ciudad en cuestión. Autores: Paúl Bromberg, Pedro Medellín. Tema: La Ciudad y las Ciencias Sociales en Colombia, octubre de 2001. Pág. 91-95.

¹⁴ *Ibidem*.

Esto para referir que la Ley al reglamentar la Constitución no reconoció expresamente una forma jurídica para las localidades, que le permitiera a la ciudad desarrollar totalmente el modelo de descentralización territorial propuesto. Lo único que hizo a través del Decreto Ley 1421 fue plantear mecanismos de desconcentración y de medidas que sirvieran de plataforma para desarrollar dicho modelo.¹⁵

De otra parte, en el año 2008, la Alcaldía nuevamente reporta falencias sobre el proceso de descentralización, a través de la Secretaría de Gobierno, en respuesta al Concejo de Bogotá¹⁶, sobre el “Proceso de Descentralización en Bogotá” manifestando entre otras cosas que en el diagnóstico hecho en el documento “Bases para la política de descentralización en Bogotá”¹⁷ se evidencian los problemas del actual modelo de descentralización de la ciudad, entre los cuales se destacan los que afectan a las localidades frente al diseño normativo, la gestión distrital y la gestión local.

Respecto al diseño normativo manifiesta que al tiempo que el Decreto 1421 de 1993 desarrolló algunos de los elementos básicos de un modelo de descentralización territorial, limitó sustancialmente otros aspectos con lo cual condujo a un modelo incompleto e inadecuado; con lo que las decisiones de las distintas administraciones han estado determinadas por las limitaciones del mismo. Como por ejemplo el hecho de que el desarrollo normativo y operativo es muy rígido frente a la diversidad de las localidades. En este aspecto se resaltan temas como las competencias de las JAL, frente a los recursos para financiarles, que dependen exclusivamente del sector central. En cuanto al Gobierno territorial, dice, los alcaldes locales son una figura débil y ambigua en su perfil y sus responsabilidades. Respecto a los recursos, el esquema otorga a las localidades cierta autonomía para decidir sobre la distribución, pero las limita en cuanto a su posibilidad de contar con un aparato administrativo propio que les permita cumplir con las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación.

Con lo anterior y teniendo en cuenta el número de problemas relacionados con los aspectos de la gestión local y distrital resulta evidente que el propósito de crear en Bogotá una nueva forma de gobierno con énfasis en lo local que distribuyera el poder y estimulara un modelo pluralista, participativo y democrático, no se ha cumplido en la ciudad, según lo hallado en el diagnóstico.

Por su parte, la Contraloría de Bogotá hace su aporte a la crítica, en evaluación que hiciera en el año 2006¹⁸, cuando afirma que los expertos en descentralización, coinciden en que existen limitaciones normativas tanto Constitucionales como legales para la implementación del proceso descentralizador que necesita la ciudad.

Según el Organismo de Control, los diversos estudios realizados por consultores y asesores contratados por la administración, así como realizados por entidades distritales, por expertos en el tema, por organizaciones nacionales e internacionales y la Contraloría de Bogotá, confirman el diagnóstico de la situación real del avance de la política pública de

¹⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno- Secretaría General. Política de descentralización territorial. Octubre de 2005.

¹⁶ Proposición No. 015 aprobada en la sesión de la Comisión de Gobierno el día 14 de febrero de 2008. Presentada por los Concejales Wilson Hernando Duarte Robayo, Carlos Vicente De Roux Rengifo y Carlos Orlando Ferreira Pinzón.

¹⁷ Política de Descentralización Territorial para Bogotá. Implementada Mediante Directiva 010 del 20 de octubre de 2008.

¹⁸ Contraloría de Bogotá. Informe de Seguimiento a la Política de Descentralización en el Distrito Capital. Junio de 2006.

descentralización. Dice que las opiniones y argumentos no distan mucho entre uno y otro informe y que las conclusiones son contundentes respecto a los problemas que han impedido implementar un acertado modelo de descentralización para la capital, después de 20 años de iniciarse el proceso a nivel nacional, y haber pasado cinco administraciones en el Distrito.

Igualmente, el Concejo de Bogotá saca sus propias conclusiones afirmando que “Los problemas que inciden en la operación del modelo actual en las localidades tienen su origen, entre otros, en los siguientes factores: debilidades sustanciales en el diseño del modelo de descentralización desde la propia Constitución y la ley; carencias en la gestión de la descentralización por parte de la administración distrital; insuficiencias en la gestión por parte de los funcionarios locales; incidencia negativa de costumbres políticas tradicionales que en ciertos casos entran la gestión y estimulan la corrupción”¹⁹.

Por éste deficiente régimen de descentralización territorial para Bogotá es que los resultados del proceso son pobres y como se ha visto, objeto de diversas críticas. La situación actual; según los expertos que mencionan las fuentes consultadas, las citadas y no citadas en este escrito, se caracteriza por lo siguiente²⁰:

- a) Debilidad de las organizaciones sociales.
- b) Disminución de la participación ciudadana en las organizaciones.
- c) Reducidos niveles de participación política y ciudadana en lo local y por tanto desaprovechamiento del potencial de la comunidad para contribuir a la promoción de su desarrollo.
- d) Distancia de los ciudadanos con la administración.
- e) Excesiva concentración de la toma de decisiones en la alcaldía mayor y sus entidades.
- f) Ausencia de un esquema territorial de planeación y programación de las acciones y la inversión del sector central y descentralizado en las localidades.
- g) Carencia de esquemas adecuados de coordinación al interior de las entidades y entre las entidades.
- h) Niveles bajos de ejecución de los recursos locales

Los factores que inciden en éstos resultados son: las normas legales, los desarrollos normativos del Concejo y las decisiones de las distintas administraciones, que limitan el modelo y conducen a una situación de una descentralización territorial incompleta y precaria, que no promueve los cambios ni genera los estímulos esperados.

Conclusiones

La respuesta al interrogante planteado inicialmente es que **NO** se podría hablar de un régimen de descentralización territorial propio del Distrito Capital, principalmente por que las localidades no fueron dotadas legalmente de Personería Jurídica, lo que trae consigo un sinnúmero de falencias y limitaciones que no le han permitido que se cumplan los propósitos de la intención democrático-descentralizadora de la Constitución de 1991.

El modelo de descentralización territorial de Bogotá no tiene sus rasgos completos pero tampoco se puede considerar como desconcentración territorial ni descentralización funcional

¹⁹ Exposición de motivos Proyecto de Acuerdo 261 de 2006 “Por la cual se dictan normas básicas sobre la Estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones”.

²⁰ Política de Descentralización Territorial para Bogotá. Implementada Mediante Directiva 010 del 20 de octubre de 2008

o por servicios. Es considerado un modelo desproporcionado e inadecuado. Da un paso fundamental en la descentralización, dado que garantiza transferencias representativas y automáticas a las localidades, crea un principio de gobierno y autonomía local con la elección de los ediles de las juntas administradoras locales y la elección indirecta de los alcaldes locales, pero a su vez impone una serie de restricciones que impiden que efectivamente maniobren como entidades autónomas.

El Decreto 1421 de 1993 estableció un modelo que limita en gran medida la gestión autónoma de las localidades al reducir sustancialmente la autonomía al alcalde local al determinar que puede ser destituido por el alcalde mayor en cualquier momento; faculta al Alcalde Mayor, como si fuera una autoridad local, para representar legalmente los Fondos de Desarrollo Local; y no otorgó autonomía para definir una estructura administrativa ni para conformar una planta de personal propia a las localidades.

La descentralización de la ciudad carece de localidades con una asignación clara de competencias para la prestación de bienes y servicios que los identifiquen ante la ciudadanía, de personería jurídica y autonomía administrativa apropiada y de recursos de funcionamiento.

Según los expertos es necesario modificar el diseño de la descentralización y en el contexto de los Planes de Desarrollo debe avanzarse hacia un arquetipo completo de descentralización territorial; la administración junto con el Concejo podría realizar algunas reformas en este sentido, como por ejemplo reconocer personería jurídica a las localidades, realizar la distribución de competencias y otorgar autonomía administrativa a las entidades descentralizadas por territorio. Pero definitivamente en lo que todos están de acuerdo es en que se deben introducir modificaciones de fondo, proponiendo una reforma Constitucional y legal que ajuste los elementos del modelo.

Dar personería jurídica y autonomía presupuestal a las localidades, acompañadas de una serie de transformaciones que lleven a una reorganización y fortalecimiento de las localidades es un mínimo para avanzar en el proceso de descentralización. Para llevar a cabo la consolidación del modelo propio de descentralización se requiere, tanto de reformas Constitucionales, legales y de normatividad distrital, como de la aplicación de diversos instrumentos de gestión en el marco de las normas vigentes.

Buena parte de las características del modelo de descentralización vigente en Bogotá están establecidas en la Constitución y en el Decreto 1421 de 1993 y por tanto su modificación escapa a las facultades de las autoridades distritales. Es posible realizar en el marco de éste Decreto algunas reformas que otorguen mayor autonomía a las comunidades locales, pero definitivamente es necesario hacer reformas constitucionales y legales para tener un esquema más apropiado.