



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO III N°. 3433 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCIA BAQUERO SEP 19 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 474 DE 2022 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES”.....	10685
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 475 DE 2022 PRIMER DEBATE</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE RENUEVA EL PLAN DISTRITAL DEL AGUA EN BOGOTÁ D.C.”.....	10694
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 476 DE 2022 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	10713
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 477 DE 2022 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DISTRITAL DE OPORTUNIDADES PARA LOS CONDUCTORES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C.”.....	10739
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 478 DE 2022 PRIMER DEBATE</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	10749

PROYECTO DE ACUERDO N° 474 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES”

1. OBJETO

La iniciativa tiene por objeto el establecimiento de un conjunto de estrategias para el reconocimiento, divulgación y apoyo a las instituciones educativas públicas y privadas del Distrito Capital que impulsen de forma eficaz el talento estudiantil a través de buenas prácticas educativas en su institución educativa.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INICIATIVA.

2.1. Constitución Política de Colombia

Es pertinente señalar que la Constitución Política de Colombia asignó la regulación, inspección y vigilancia de la educación en cabeza del Estado colombiano en su artículo 67 que sobre el particular señala:

“ARTICULO 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

El anterior mandato, se despliega sobre las instituciones prestadoras del servicio, sin distinción de su naturaleza. Sobre este particular, la Ley 115 de 1994 o también conocida como la “Ley General de Educación”, precisó que la educación es un servicio que puede ser prestado por instituciones públicas, privadas, comunitarias, solidarias, cooperativas y sin ánimo de lucro, como lo estableció en señaló su artículo 3° que sobre el particular dispuso:

“ARTÍCULO 3o. PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO. *El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.*

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidarios, cooperativo o sin ánimo de lucro.

Se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas”.

La Secretaría de Educación Distrital, en su condición de ente rector del sector ejerce su competencia sobre la totalidad de las instituciones educativas referidas. Por su parte, la cobertura

del presente Acuerdo, orientada a todos los establecimientos prestadores del servicio de educación formal, es compatible con lo dispuesto en la ley 115 de 1994.

Una buena práctica se caracteriza como *“una experiencia: que solucionó un problema o atendió a una demanda social, a través de métodos o mecanismos novedosos, con la participación de diversos actores, que tiene resultados demostrables, superiores a los de otras organizaciones similares, que ha perdurado en el tiempo y que puede ser replicada por otras organizaciones”*.

Las mejores prácticas en el campo de las reformas educativas y de la aplicación de políticas educacionales se encuentran registradas en la Base de Datos Mejores Prácticas de Política Educacional y Reforma Educativa realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), el cual es actualizado periódicamente.

La base de datos está conformada por 119 iniciativas identificadas a través de la revisión de fuentes secundarias de información, visitas a varios países, revisión de materiales presentados en seminarios y congresos internacionales, así como también la consulta de redes de información cibernética y de diversos bancos de datos sobre experiencias educativas en 14 países de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

PREAL ha identificado, descrito y categorizado iniciativas que dan cuenta de la dirección de los esfuerzos realizados en los distintos países para mejorar su educación y que muestran buenos resultados o parecen promisorias en la búsqueda de una educación de calidad y equidad.

Este conjunto de experiencias, llamadas mejoras prácticas, no se concibió para ser utilizado como un manual de modelos para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia dinámica, con altibajos que probablemente no puede replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes, pero es una muestra de la creatividad y el empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región, así mismo es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar, y pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo.

Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde preescolar, donde México y Colombia se destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar donde Brasil contiene mayores experiencias al respecto; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad; o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural que facilitan la educación de la población indígena respetando su cultura. En este último Uruguay y México presentan buenas experiencias.

Las iniciativas que integran el banco de datos de PREAL, aparecen agrupadas en torno a los siguientes ejes temáticos:

- *gestión escolar,*
- *mejoría de la calidad y equidad de la educación,*
- *evaluación de los aprendizajes,*
- *fortalecimiento de la profesión docente,*
- *uso de tecnologías educativas de punta,*
- *financiamiento de la educación.”¹*

Partiendo de esta base constitucional y legal, y de los aportes descritos anteriormente a partir del documento “Manual Operativo del Banco de Prácticas de Cooperación Empresarial con el Sector Educativo” a continuación se explicarán cada uno de los artículos del proyecto de acuerdo. con el objeto de ampliar la explicación del proyecto de acuerdo. Respecto del artículo primero, se pretende crear el **Sistema** Distrital de **Buenas Prácticas** de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital, con el fin de potenciar el desarrollo físico, emocional, cognitivo y creativo de los estudiantes de las instituciones educativas en el Distrito Capital.

Este Sistema tiene como propósito en primer lugar, almacenar las buenas prácticas educativas que realicen las instituciones educativas del Distrito Capital del orden público o privado con el fin de que puedan llegar a ser replicadas en otras instituciones educativas de la ciudad y porque no, aquellas que del orden departamental o nacional que consideren que las buenas prácticas educativas de la Capital, les pueden servir para los estudiantes de su comunidad educativa.

Así, por ejemplo, una institución educativa puede tener como una buena práctica formativa, aquella de potencializar el deporte en su institución, y como producto de esa práctica, uno o varios de sus estudiantes resultan ser destacados deportistas a nivel nacional e internacional, sería muy interesante para todas las instituciones educativas, conocer la forma o el camino que adoptaron para lograr el citado resultado. Sin embargo, se debe señalar, que como el ejemplo anterior, se pueden presentar múltiples actividades al interior de las instituciones educativas que podrían llegar a ser compartidas en aras de que otras instituciones educativas interesadas en potencializar a sus estudiantes, puedan seguir ese ejemplo y de esta manera, puedan copiar estos ejemplos de “buenas prácticas” para impulsar a los estudiantes de su comunidad educativa.

En lo que respecta a las definiciones acotadas en el artículo segundo del proyecto de acuerdo, estas se explican por si solas por lo que no se ahondara en las mismas.

¹ GONZÁLEZ A., L. Manual operativo del Banco de Buenas Prácticas de Cooperación Empresarial con el Sector Educativo. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación, 2005.

En lo que tiene que ver con la creación del sistema distrital de buenas prácticas educativas para el desarrollo del talento estudiantil, tiene como propósito recoger las “buenas prácticas educativas” que hayan desarrollado las instituciones educativas en Bogotá, almacenarlas y compartirlas a las demás instituciones educativas del Distrito con el propósito de que se constituyan en un repositorio institucional de la Secretaria de Educación Distrital que sirva como un instrumento educativo que al compartirlo, permita que otras instituciones educativas puedan replicarlo de la misma forma o de modo similar con éxito.

El artículo cuarto de la iniciativa, hace referencia a los componentes temáticos del Sistema Distrital de Buenas Prácticas que apuntan a que diversas experiencias implementadas en las aulas sirvan como eje para que las instituciones educativas del Distrito Capital, se nutran de experiencias exitosas desarrolladas en el Distrito Capital.

3. EXPERIENCIA DE BUENAS PRACTICAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

En un documento realizado por la Dra. Aurora Cardona Serrano, licenciada en áreas de inglés y español, señaló en un artículo referido a las buenas prácticas educativas en el mundo lo siguiente:

Las mejores prácticas en el campo de las reformas educativas y de la aplicación de políticas educacionales se encuentran registradas en la *Base de Datos Mejores Prácticas de Política Educacional y Reforma Educativa* realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), el cual es actualizado periódicamente.

La base de datos está conformada por 119 iniciativas identificadas a través de la revisión de fuentes secundarias de información, visitas a varios países, revisión de materiales presentados en seminarios y congresos internacionales, así como también la consulta de redes de información cibernética y de diversos bancos de datos sobre experiencias educativas en 14 países de Latinoamérica y el Caribe: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

PREAL ha identificado, descrito y categorizado iniciativas que dan cuenta de la dirección de los esfuerzos realizados en los distintos países para mejorar su educación y que muestran buenos resultados o parecen promisorias en la búsqueda de una educación de calidad y equidad.

Este conjunto de experiencias, llamadas mejores prácticas, lo se concibió para ser utilizado como un manual de modelos para las instituciones educativas. Cada práctica exitosa se constituye en una historia dinámica, con altibajos que probablemente no puede replicarse al pie de la letra en un contexto con características diferentes, pero es una muestra de la creatividad y el empuje necesario para solucionar los problemas educativos de una región, así mismo es un indicador de la variedad de alternativas que se pueden implementar, y pueden ser iluminadoras para todos aquellos que están empeñados en reformas y programas de mejoramiento educativo.

Aspectos que durante décadas han sido tema de constantes debates en diferentes países, como el aumento de la cobertura y la igualdad de oportunidades, siguen siendo debatidos y muchos esfuerzos se siguen aunando para su solución. Para ello constituyen una importante referencia los proyectos dirigidos a incorporar más niños al sector educativo, partiendo desde preescolar, donde México y Colombia se destacan con mayor cantidad de proyectos exitosos, y los que enfatizan la retención escolar donde Brasil contiene mayores experiencias al respecto; los que crean oportunidades para la educación secundaria; los que por medio de la educación a distancia facilitan los procesos educativos a profesores y alumnos ubicados en zonas de difícil acceso; los programas compensatorios que ponen atención en los sectores más pobres de la sociedad; o los que impulsan la educación bilingüe y multicultural que facilitan la educación de la población indígena respetando su cultura. En este último Uruguay y México presentan buenas experiencias.

Las iniciativas que integran el banco de datos de PREAL, aparecen agrupadas en torno a los siguientes ejes temáticos:

- “gestión escolar,
- mejoría de la calidad y equidad de la educación,
- evaluación de los aprendizajes,
- fortalecimiento de la profesión docente,
- uso de tecnologías educativas de punta,
- financiamiento de la educación.”

En palabras de la autora de este estudio, manifestó que Brasil, Chile y México, seguidos por Colombia y Costa Rica, han implementado prácticas que han sido efectivas para solucionar inconvenientes que se presentan en los diferentes aspectos en los que se clasifican las buenas prácticas educativas. No parece coincidencia que Chile, México y Brasil, en ese orden, muestren los mejores resultados para los países de América Latina y el Caribe en las pruebas internacionales PISA.

4. SISTEMAS EDUCATIVOS CON MEJOR DESEMPEÑO DEL MUNDO.

La Dra. Cardona señala que las evaluaciones internacionales, como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes PISA de la OCDE, y TIMMS (para matemáticas y ciencias), permiten comparar directa y regularmente la calidad de los resultados académicos entre los distintos sistemas educativos. Estos programas de evaluación muestran amplias diferencias en el grado de éxito de los países con relación al fomento del conocimiento y las capacidades en áreas claves como la comprensión lectora, matemáticas y ciencias.

Para algunos países, los resultados del informe PISA (en el que Colombia ha participado) son desalentadores, ya que evidencian que el desempeño de los estudiantes de 15 años está considerablemente retrasado respecto de otros países, en algunos casos en una medida equivalente a varios años de escolaridad.

Continúa la Dra. Cardona señalando que una educación de excelencia es alcanzable con una inversión razonable. A partir de los resultados en pruebas internacionales de McKinsey & Company², esta institución se dio a la tarea de indagar sobre las características de los mejores sistemas educativos y el énfasis de sus esfuerzos. Señala el estudio, que existen muchas formas de mejorar un sistema educativo. Cada país parece tener su propia idea de cómo hacerlo. Una prueba de esto se evidencia en los seis (6) ejes temáticos en que se agrupan las mejores prácticas,

² Estudio realizado por McKinsey & Company titulado *The world best-perfor School System*.2017.

donde también se observa que la mayoría de países participantes, liderados por México, presenta esfuerzos importantes en cuanto a la equidad. Bajo este rango se encuentran proyectos encaminados a brindar capacitación en las escuelas más pobres en los niveles preescolar y básico, atender a grupos vulnerables (pobres e indigentes, urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas, reformas curriculares, provisión de textos y materiales de instrucción, extensión de la jornada escolar e incremento en horas de clase.

Muchos sistemas educativos optan por reducir la cantidad de estudiantes en las aulas como uno de los factores determinantes para mejorar la calidad académica y aunque todo extremo es negativo, varios estudios muestran que esta práctica tiene un fuerte impacto sobre la calidad únicamente en los primeros grados de escolaridad. En Colombia nos hemos ido al otro extremo, ya que no es raro encontrar aulas de clase en colegios del sector oficial con más de 40 estudiantes. Este fenómeno masificador tiene su origen en los intentos del Estado por ampliar la cobertura de estudiantes, la oferta de cupos, que de este modo implica una inversión muy inferior a la que se requiere al construir más escuelas y pagar más profesores. Teniendo en cuenta que menos alumnos por aula de clase significa más profesores.

Las experiencias internacionales, pueden servir de guía para que las experiencias académicas puedan llegar a ser replicadas a través de proyectos pedagógicos productivos que impulsen a las instituciones educativas de Bogotá, a desarrollar experiencias académicas adicionales a las que a diario se brindan para el beneficio de toda la comunidad educativa.

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa no compromete recursos de la Administración Distrital, en cuanto los reconocimientos de que trata el artículo cuarto, se basan en primer lugar en diplomas por su gestión educativa por realizar labores de “buenas prácticas educativas”.

Cordialmente,

Javier Alejandro Ospina Rodríguez
Concejal del Centro Democrático

PROYECTO DE ACUERDO N° 474 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA OFICIAL Y PRIVADA DEL DISTRITO CAPITAL PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO DE LOS ESTUDIANTES”

El Concejo de Bogotá D.C., en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993,

ACUERDA:

Artículo 1. OBJETO. El objeto del presente acuerdo es crear el Sistema Distrital de Buenas Prácticas de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital, con el fin de potenciar el desarrollo físico, emocional, cognitivo y creativo, entre otros.

Artículo 2. DEFINICIONES. Para este acuerdo, se adoptan las siguientes definiciones:

- Buenas prácticas educativas: Conjunto de iniciativas, enfoques y acciones orientadas a lograr mejoras replicables en términos de calidad educativa y resultados de aprendizaje en otras instituciones educativas del Distrito Capital.

- Banco de información de buenas prácticas: Conjunto de herramientas digitales o de otra naturaleza, orientadas a ordenar, almacenar y clasificar las buenas prácticas educativas, con el objeto de colocar a disposición de todas las instituciones educativas del Distrito, las experiencias educativas exitosas.

Artículo 3. CREACIÓN DEL SISTEMA DISTRITAL DE BUENAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS, PARA EL DESARROLLO DEL TALENTO ESTUDIANTIL. Créase el Sistema de Distrital de Buenas Prácticas de la comunidad educativa pública y privada del Distrito Capital como un conjunto de estrategias orientadas y dirigidas a comunicar y alimentar el repositorio de información de buenas prácticas, y divulgarlas a través de diversos espacios y canales.

Parágrafo: la Secretaría de Educación Distrital, administrará y reglamentará su operación, en función de los componentes temáticos que definan.

Artículo 4. COMPONENTES TEMÁTICOS. El Sistema Distrital de Buenas Prácticas Educativas, se organizará a partir de componentes temáticos bajo los que se clasificarán experiencias pedagógicas que incluirán, entre otros:

- Articulación a la educación pos-media, al sector productivo, a proyectos pedagógicos productivos.
- Educación financiera.
- Convivencia escolar y justicia escolar restaurativa.
- Aquellas dirigidas a los estudiantes, a docentes, a familias y cuidadores.

Artículo 5. VIGENCIA. - Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PROYECTO DE ACUERDO N° 475 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE RENUEVA EL PLAN DISTRITAL DEL AGUA EN BOGOTÁ D.C.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

El propósito del presente proyecto de acuerdo es renovar el Plan Distrital del Agua "Compromiso de Todos".

II. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACION

El presente Proyecto de Acuerdo constituye el resultado de una década implementación y ejecución del Plan Distrital de Agua (PDA), "Compromiso de Todos", el cual se fundamenta inicialmente mediante el Acuerdo 347 de 2008, posteriormente materializado en el Decreto 485 del 2011, "*Por el cual se adopta el Plan Distrital de Agua*", cuya esencia es la consideración del acceso al agua como un derecho humano.

En este sentido, debido a la vigencia y cumplimiento del primer decenio del (PDA), surge la necesidad de renovar esta herramienta de gestión integral hídrica de larga duración para la ciudad. De manera que, en el presente proyecto de acuerdo se expondrán los motivos que sustentan su renovación, pues el incumplimiento en razón al avance de la gestión de las estrategias que componen el PDA, dejan ciertos vacíos respecto al seguimiento de su ejecución.

Incluso, la grave situación de mortandad que atraviesa la humanidad por causa de un agresivo virus denominado científicamente COVID-19, y que ha dejado personas contagiadas y fallecidas en todo el mundo, repercute en el crecimiento de la pobreza y por ende en el acceso al servicio público de agua potable.

Contexto:

Del total de la superficie de la tierra, el 70% está cubierta por agua. De este porcentaje, solo el 0,025% es apta para el consumo humano, lo que la convierte en un recurso limitado. El agua es la condición de existencia de la vida y de las poblaciones y asentamientos humanos.

Según el Banco Mundial, para el año 2020, alrededor del 55 % de la población mundial, unos 4.200 millones de habitantes en promedio, vive en las ciudades. Se cree que la tendencia al incremento continuará. Lo que para el 2050, la población urbana se duplicará, y casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades.

Si bien, más de la mitad de la población mundial vive hoy en ciudades, los cascos urbanos representan solo el 3% del total de la superficie terrestre. Allí, las aglomeraciones y el crecimiento demográfico exponencial, originan un gran número de los problemas socio-ambientales del mundo, a saber: la contaminación ambiental, el desabastecimiento de agua y el sistema de manejo de residuos, por ejemplo, causados por el consumo intensivo de recursos naturales y la producción en masa de residuos sólidos y orgánicos. Al mismo tiempo, al interior de las ciudades se han contemplado acciones que dan respuesta a la búsqueda de modelos sustentables de desarrollo, materializados en planes de ordenación del territorio y políticas de gestión urbana.

Por su parte, América Latina, cuenta en promedio con el 8,6% del total de la población mundial, es una de las regiones con mayor disponibilidad de agua en el mundo. También cuenta con la cobertura más alta de agua potable de las regiones en desarrollo. Sin embargo, estos índices de disponibilidad y cobertura varían según el país y microrregiones del mismo país. A pesar de esto, el 35% de la población de América Latina no tiene hoy acceso a agua potable, y solo el 22% cuenta con saneamiento básico.

Por ejemplo, en Uruguay más del 95% de la población cuenta con cobertura de saneamiento básico, en comparación a menos de la mitad de la población en Bolivia 46% y casi la cuarta parte 24% en Haití.

Existe un problema de escasez debido al mal manejo y regulación de las fuentes hídricas de abastecimiento, debido a factores antrópicos como la sobreexplotación de territorio y el inadecuado uso del suelo. Se suman a estos factores la inadecuada gestión del agua, la ineficiente infraestructura y la escasez de políticas de buen manejo y gestión del recurso. La razón de esta situación de precariedad hídrica, mientras estamos rodeados de agua, se explica a través del modelo de gestión.

III. RESULTADOS DE LOS PRIMEROS 10 AÑOS DEL PLAN DISTRITAL DEL AGUA

Dentro del Decreto 485 del 2011, mediante el cual se adoptó el Plan Distrital del Agua (PDA) "Compromiso de Todos", se reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano, en concordancia con lo formulado dentro del marco normativo dentro de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política Nacional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en especial, la aprobación que hiciera la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, que posicionó al agua potable y al saneamiento básico en la categoría de derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos. Por lo tanto, será competencia de las administraciones garantizar ese derecho, y en general a gestionar de manera integral el agua.

En principio, el PDA supone seis estrategias encaminadas a la gestión de este recurso, a saber:

- **1. la planeación integral y regional**, cuyo objetivo es articular la gestión de las instituciones públicas en materia de planeación y administración del recurso hídrico y

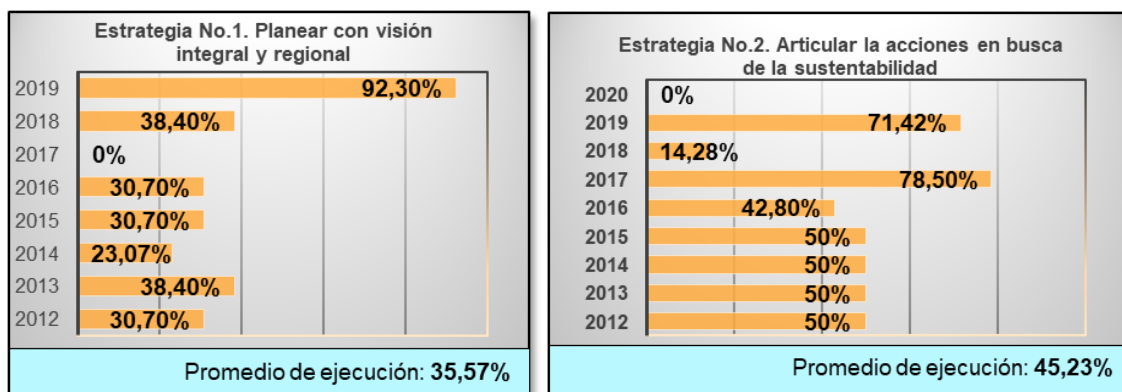
armonizar y fortalecer los mecanismos e instancias de concertación en los ámbitos regional, distrital y local.

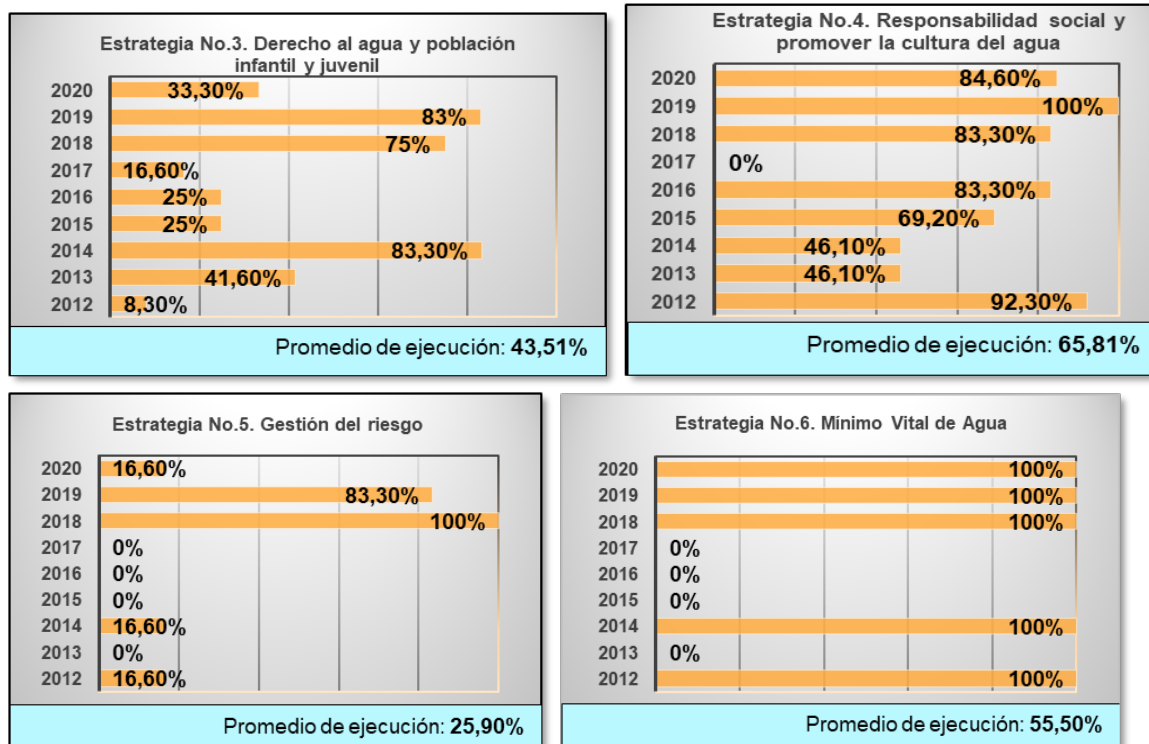
- **2. Articular las acciones en busca de la sustentabilidad**, que por objeto busca propender por la sustentabilidad del recurso hídrico, a través del fortalecimiento de las herramientas de gestión ambiental, seguimiento, control y monitoreo en el Distrito Capital.
- **3. Derecho al agua y población infantil y juvenil**, cuyo objetivo es mantener el acceso al agua potable a los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas.
- **4. Fomentar la responsabilidad social y promover la cultura del agua** mediante la promoción de una cultura de uso responsable del agua fomentando procesos de identidad, apropiación social, participación, educación ambiental y solidaridad de la población, en relación con la gestión integral del recurso hídrico.
- **5. Gestión del riesgo**, cuyo objetivo es fortalecer la gestión del riesgo relacionado con el recurso hídrico, con soporte en herramientas de información, educación ciudadana y coordinación con entes regionales y nacionales.
- **6. Mínimo Vital de Agua**, que busca satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salubridad y saneamiento básico mediante el reconocer un mínimo vital de agua potable en los estratos 1 y 2.

De estas seis estrategias, se despliegan una serie de programas y acciones para dar cumplimiento al objetivo propuesto, liderado principalmente por las entidades del sector Hábitat. Dentro de su gestión técnica y administrativa, dichos cumplimientos deben consignarse de manera periódica anual. No obstante, quedan vacíos en el cumplimiento y seguimiento de este.

a) Bajo nivel de ejecución y tardío seguimiento al PDA

Teniendo en cuenta lo anterior, el cumplimiento del Plan Distrital de agua es inferior al 50%, e incluso, para algunas estrategias el porcentaje de cumplimiento por año es de 0%. Respecto a la información recopilada y suministrada por parte de las entidades, se evidencia que el porcentaje de ejecución es mayor en los últimos 3 años, y casi nulo en los primeros años; solo a partir del período 2017-2018, la administración distrital define una estrategia de seguimiento a la implementación de las acciones, programas y estrategias del (PDA) como se puede ver en las siguientes gráficas:





En los 10 años del PDA, cuatro (4) de las seis (6) estrategias concluyeron con un porcentaje de ejecución inferior al 50%, así:

- La Estrategia N° 1 con un 35,57%.
- La Estrategia No.2 con 45,23%.
- La Estrategia N° 3 con 43,51%.
- La Estrategia N° 5 con un 25,90%.

La información anterior, se consolida con el vacío de informes de gestión que hubo entre el 2012 y el 2016. Solo a partir del período 2017-2018 la administración distrital define una estrategia de seguimiento a la implementación de las acciones, programas y estrategias del PDA. Estrategia que se define teniendo en cuenta los lineamientos establecidos por la Secretaría Distrital de Planeación en su “Guía para el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas”. Como resultado de esta estrategia, parte de la labor de seguimiento sistémico a la implementación del PDA que se inaugura en el 2017-2018, es decir cinco años después de expedición, se realizan en esos dos años doce (12) “Encuentros Distritales de Seguimiento al Plan Distrital del Agua - PDA”. Cuatro (4) de ellos en el 2017 y ocho (8) en el 2018.

b) Dimensión social de los servicios públicos y la gestión corporativa del agua.

Gracias a la modernidad y al crecimiento poblacional, en las ciudades, los servicios públicos ya no pueden auto gestionarse, por lo cual la administración dispone de un operador público o privado,

mediante un modelo de contrato, la prestación del servicio. De esta forma, en relación a los servicios públicos se inicia el tránsito de “ciudadanos” a “usuarios”, es decir a “consumidores”, mercantilización del agua que está vinculada al proyecto terminal de una enajenación colectiva del entorno, que en Colombia se materializa en la Ley 142 de 1994, sobre los servicios públicos, que partirá en dos la historia de la gestión de los servicios públicos en Colombia, y de la vida urbana en general, a partir dos decisiones:

- Legalizar la operación privada de los servicios públicos, permitiendo el paso del monopolio estatal de los servicios públicos a un escenario de libre competencia, con nuevos actores internacionales integrados al modelo.
- Instaure la estratificación socioeconómica como método de cualificación en la asignación de tarifas de servicios domiciliarios.

A partir de ese momento, es posible definir tres periodos de la estrecha relación entre los servicios públicos y el desarrollo urbano:

- Antes de los años 90s, el requisito para la legalización urbana era la viabilidad técnica y financiera, como condición para proveer servicios públicos domiciliarios.
- A partir de 2012, ya no es requisito previo que el desarrollo urbano esté legalizado, sino contar con las condiciones para que sea provistos los servicios públicos. De esta forma, la dotación de infraestructura de servicios urbanos queda asociada al sistema de concesiones que el Estado hace al mercado. Son ahora los operadores de servicios quienes establecen los condicionamientos de la urbanización.
- Desde mediados de los años 90s, los barrios de origen informal gestionan directamente con las empresas prestatarias del servicio y negocian las condiciones del mismo

Por otro lado, el Censo de 2018, muestra que en Bogotá y la Sabana (15 municipios: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, y Zipaquirá), la población fue de 9'081.740 de personas. En Bogotá la tasa de crecimiento anual se calcula en 1,7%, el equivalente aproximado a 150.000 habitantes, siendo las de mayor crecimiento las localidades con más informalidad. Además, la pobreza creció 12,9 puntos porcentuales: de tener un 27,2% en el año 2019, para el 2020 pasamos a 40,1%. Para el año 2020, Bogotá tuvo una tasa de pobreza extrema del 13,3 %, porcentaje que se incrementó en 9,1 % con relación a 2019. Es decir que la capital pasó de tener 344.591 a 1.100.100 personas en pobreza extrema.

El aumento de la población implica el aumento en la demanda de vivienda, parte de la cual, en su relación con las cifras de pobreza, se satisface a partir del desarrollo de construcciones ilegales cuyo agravante es que gran parte de sus desarrollos se realizan sobre áreas protegidas o de alto valor ambiental y en zonas de alto riesgo. Problemática en la cual se ve implicado doblemente el recurso hídrico: por el aumento exponencial (formal o informal) de consumo de agua, y por la tendencia a la ocupación ilegal e informal de las zonas de rondas, consideradas como suelo

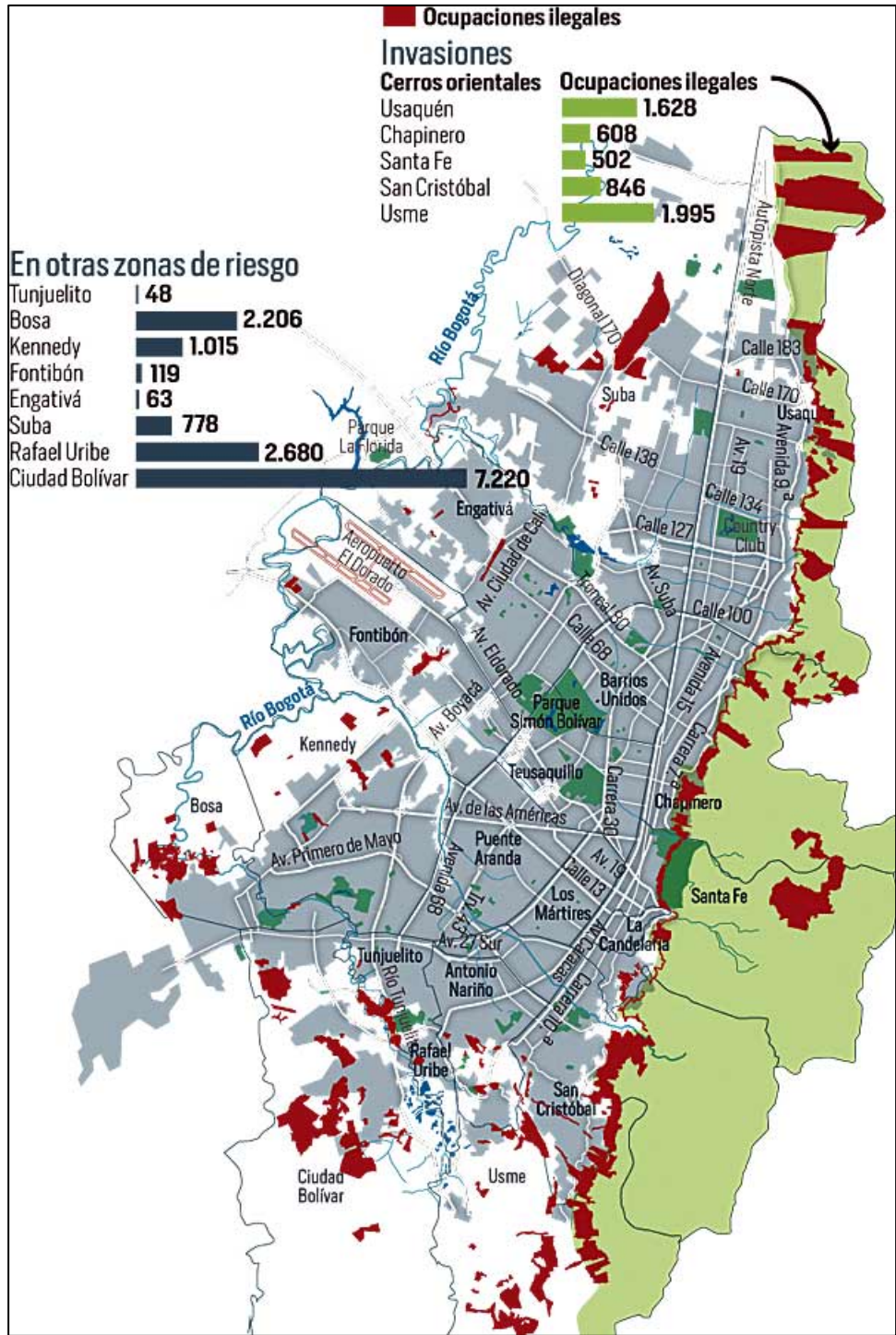
disponible a ocupar por parte de grupos poblacionales urbanas emergentes, al mismo tiempo que los cuerpos de agua sufren el impacto del vertimiento indiscriminado e inadecuado de residuos.

Esta población en esta condición se ha concentrado históricamente en las ocupaciones ilegales, que hoy vienen siendo más de 25.959 distribuidas en 13 localidades en las áreas periféricas de la ciudad, para un total de 3.600 hectáreas, en las cuales se asientan unas 100.000 personas, que no solo viven en asentamientos ilegales, sino en sectores de alto riesgo. (Mapa 1) Habitantes que el Plan Distrital del Agua contempla como beneficiarios del Mínimo Vital, por estar cualificados socioeconómicamente en estratos 1 y 2 aún sin tener acceso a redes domiciliarias de servicios públicos.

Por consiguiente, la mercantilización y privatización del agua agrava la situación de estas personas pues el crecimiento de la tarifa ha sido exponencial en los últimos años y un promedio de 300.000 usuarios ven suspendido el servicio por falta de pago. De ellos 70.000 han perdido definitivamente la conexión a la red de suministro.

Por lo tanto, convertir el agua en un negocio a costa de las necesidades de los más pobres y de la sobreexplotación de nuestros páramos, no sólo causa daño a la flora y fauna endémica de los páramos y de las áreas ecosistémicas, sino que trae el inusitado aumento de la corrupción al interior de las instituciones prestadoras de servicio y de las malas relaciones entre Bogotá y la región.

Junto a esto, se suma que, para el año 2020, con el surgimiento del COVID-19, las personas se confinaron en sus hogares manteniendo tiempo completo allí. En Bogotá, en los meses más críticos del confinamiento, se incrementó el consumo de agua potable en el sector residencial en un 2.1% En contraste, el consumo en sectores comerciales e industriales disminuyó un 42%. Aunque el metro cúbico de agua en Bogotá ha mantenido su precio durante la coyuntura del Covid-19, los índices de pobreza aumentaron como se evidenció anteriormente, disminuyendo así el impacto previsto de los alivios y subsidios financieros.



Mapa 1, Asentamientos Ilegales en Bogotá

Los alivios financieros en el pago de servicios públicos creados por el Gobierno en el marco de la emergencia causada por el Covid-19, aplicados en beneficio de los estratos 1, 2, 3 y 4, y para

aquellos de uso industrial o comercial, no concluyeron con resultados positivos, debido a que en la práctica solo permitía diferir el pago en cuotas hasta por 36 meses, generando así que las personas no percibieran un ahorro real y además quedando con la obligación acumulada de pagar la deuda.

Como resultado de la pandemia generada por el Covid-19, la canasta familiar muestra variaciones de los precios de los principales componentes, entre los cuales podemos encontrar el alojamiento, agua, electricidad, gas. Durante el año 2020, ese incremento de precios obedeció en gran medida al aumento del consumo de servicios públicos como el agua, por parte de los hogares sometidos a la cuarentena.

Por otro lado, la lógica mercantil, parte de la inclusión de la tierra en el mercado inmobiliario del suelo y la especulación que impone el plusvalor, es, pues, el proceso de ingreso de la naturaleza entera a la mercantilización, lo que conllevará a una degradación progresiva de la naturaleza, en especial los ríos, estrechamente unidos al origen de la ciudad, con efectos sobre la insalubridad urbana. En ese sentido, en Bogotá, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, no sólo se comporta como una autoridad ambiental prestadora del servicio de agua, sino que su modelo de gestión contiene una forma de intervención sobre el mercado inmobiliario, ya que es un actor determinante del mercado del suelo, un poder que aún carece de regulación.

Las intervenciones y compras de predios tienen como objeto “la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva”, que, en su mayoría, resultan siendo para obras de paisajismo para el disfrute, como lo es el caso de las rondas de los ríos, los parques ecológicos y las áreas contiguas a los humedales.

Al respecto, para el 2020, se identificó que, de los 4.137 predios registrados propiedad de la EAAB, 168 de ellos se hallaban sin matrícula inmobiliaria; 516 no contaban con código Chip; y 233 de ellos carecían sin cédula catastral. Actualmente estarían en proceso de regularización 105 predios, con una inversión estimada de \$20.145 millones.

Así mismo, el sistema hídrico vinculado a la Estructura Ecológica Principal y el sistema de gestión de Servicios Públicos Domiciliarios, resultan íntimamente ligados al mercado del suelo, es decir a las fuerzas socioeconómicas que impulsan el desarrollo urbano-regional. Dinámica que regionalmente es impulsada por una urbanización ‘formal’, es decir con licencias de construcción e intraurbanamente como asentamientos ubicados en inmediaciones de los cuerpos de agua, unos formales y otros informales. Adicionalmente, los operadores de servicios públicos quedan vinculados a la gestión y conservación del patrimonio natural, por las responsabilidades que de facto adquieren en la gestión de residuos y el saneamiento y descontaminación de los cuerpos de agua.

Los Cerros Orientales de Bogotá y las cuencas de los ríos, donde se inicia el viaje del agua hacia el río Bogotá, han sido sometidos a diversos procesos destructivos; por un lado, la urbanización legal e ilegal y la deforestación, y por otro lado, la explotación intensiva de arena y otros materiales de construcción, a cargo transnacionales como Holcim, Cemex y la Fundación San Antonio de la Curia Arquidiocesana.

En conclusión, un elemento fundamental para la reproducción de la vida, de la sociedad y de la economía mundial, no puede ser tratado como una mercancía más en el mercado, toda vez que ello atentaría sobre valores básicos como los derechos humanos o la seguridad nacional. Por ello, desde una perspectiva geoestratégica, concesionar el manejo del agua a empresas privadas y, sobre todo, a firmas extranjeras, equivale a fomentar la vulnerabilidad de la población y su territorio de cara a intereses ajenos. Por lo tanto, las actividades y formas de ocupación sobre el territorio deben encaminarse en clave de gobernanza.

c) Dimensión del Mínimo vital al agua potable.

El 15 de febrero de 2012, se expidió en la ciudad de Bogotá el Decreto 064 de 2012, modificando parcialmente el Decreto 485 de 2011 y reconociendo el derecho a 6 metros cúbicos mensuales de agua potable a los Estratos 1 y 2 de uso residencial y mixto de la ciudad. En sí, el mínimo vital del agua busca garantizar una cantidad mínima de agua que permita a las personas en condiciones de fragilidad llevar una vida digna. El Mínimo Vital de Agua Potable materializaría el derecho Humano al Agua a través de la asignación de una cantidad de agua potable, medida en 6 metros cúbicos, con lo cual se aseguraría a las familias de los estratos de menos ingresos una subsistencia digna, a partir de la satisfacción de sus necesidades básicas derivadas del agua, tales como la alimentación, la salubridad y el saneamiento básico. A la vez, la administración, con esta estrategia, propende fortalecer y mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos en los lugares de la ciudad con estratos 1 y 2, y hacia el 2014 aplicará ésta a las zonas rurales de Bogotá.

No obstante, los subsidios parecen no tener un efecto relevante en la estructura de gastos que tienen los hogares de menos ingresos o de estratos 1 y 2 en materia de servicios públicos domiciliarios. Los más pobres estarían pagando, en proporción del porcentaje del gasto total que realizan, más del doble de los hogares más ricos. Simetría que estaría desvirtuando el efecto redistributivo que prometen las acciones de la política social del Distrito orientadas a reducir la pobreza, evidenciándose así distorsiones en la concepción de la asignación de los subsidios.

En este sentido, el subsidio de mínimo vital se supone, estaría focalizado a la totalidad de los estratos 1 y 2 a través de la facturación del servicio. Esta cualificación sería el único método de aplicación del subsidio, la cual no permite que otras personas en condición de vulnerabilidad accedan a este beneficio.

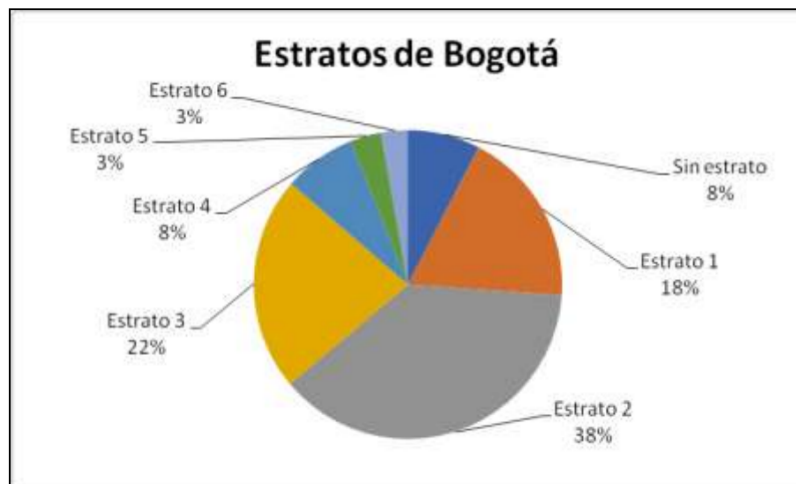
Por otro lado, la norma señala que el mínimo vital no podrá asignarse a la población residente en asentamientos ilegales o en zonas de riesgo. Que tal como lo señalamos anteriormente (Mapa 1) esta parte de población residente en estas áreas vienen siendo más de 25.959. Además, según la Secretaria de Hábitat, por cada 14.000 viviendas de interés social que se producen cada año en el Distrito, se producen 19.000 informales, que coincide con las periferias o margen urbano-rural de la ciudad de valor ambiental y cultural.

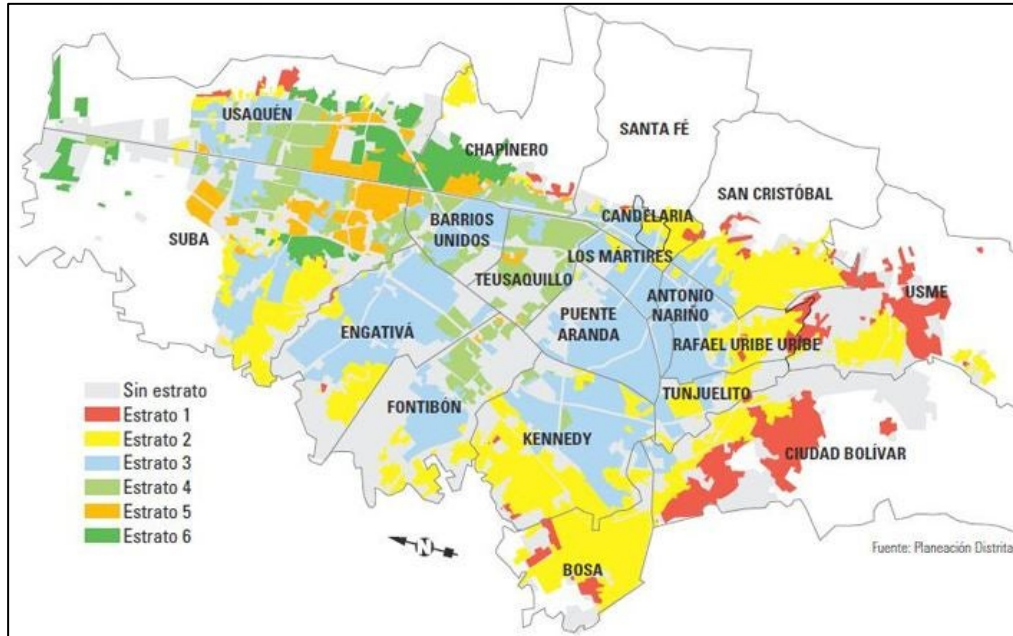
Esta misma entidad señala que el número de beneficiarios con el mínimo vital para el año 2017 fue de 759.915, mientras que en el 2018 se beneficiaron 744.803, es decir 15.112 suscriptores menos que en el 2017, aunque la inversión fue mucho mayor en el 2018 (\$ 65.700,73). Una

diferencia de \$57.995.89 respecto al 2017, a la vez, al 31 de diciembre del 2019 habría sido beneficiada un total de 785.848 personas. Estas cifras, si las comparamos con el crecimiento poblacional de la ciudad que, como lo mencionamos anteriormente, es de 1,7% anual, o sea entre 150.000 a 160.000 personas. Entonces el número de beneficiarios del mínimo vital debería aumentar en consideración con el crecimiento vegetativo y migrante de la ciudad, y la inversión debe aumentar simultáneamente. Otro aspecto importante, es que mediante la cifra que ofrece la administración desde el año 2012, año en el que se implementa el programa del Mínimo Vital, hasta el año 2020, aumentó la cifra de beneficiarios únicamente en 132.124 suscriptores. Es decir, un promedio de 14.680 más de beneficiarios cada año, para una ciudad que crece anualmente, como ya lo mencionamos, en promedio de 160.000. La mayoría de ellas en las localidades con mayor informalidad, así:

Suba 2,7% de crecimiento anual	35.143 habitantes
Bosa 3,0% de crecimiento anual	10.521 habitantes
Kennedy 1,9% de crecimiento anual	7.006 habitantes
Ciudad Bolívar 2,10% de crecimiento anual	12.636 habitantes
Fontibón 2,7% de crecimiento anual	9.746 habitantes
Usme 1,0% de crecimiento anual	10.056 habitantes

Por consiguiente, si consideramos que la población estrato 1 y 2 del Distrito está calculada en un 56% de la totalidad de las 45.051 manzanas que la integran (gráfica) y de 2'437.996 hogares que lo componen, la asignación del Mínimo Vital sólo se estaría llegando a 32,23 % de hogares estratos 1 y 2, dejando por fuera de ese beneficio al 23,77 % de los hogares restantes de esos estratos. Porcentaje que se podría explicar por la asincronía entre la asignación del subsidio y la dinámica del desarrollo urbano. (mapa 2)





Mapa 2: estratificación en la ciudad de Bogotá

En las bases de datos de la Secretaría de Hábitat, con relación a la información de los beneficiarios del Mínimo Vital para el año 2021, la entidad afirma que no se tiene determinada la población vulnerable (indígenas, niños, adolescentes, etc.). Según lo dicho, parte de la cualificación de la aplicación del mínimo vital debe trascender el estrato socioeconómico como referente único de asignación. Esto teniendo en cuenta el grado de ocupación informal en la ciudad, en la que muchos barrios ni siquiera cuentan con el suministro de agua potable, así como las consecuencias sociales de fenómenos emergentes como ha ocurrido con el COVID-19.

d) Gestión Regional del Agua

La captación y suministro de agua por parte de Bogotá, en su mayoría, no hace parte de su jurisdicción. El consumo de agua de Bogotá proviene de la dinámica hídrica de la Orinoquía y de la cuenca del río Bogotá, a saber: 80 % del páramo de Chingaza, 17,5%, del Páramo de Guerrero y 2,5% del páramo de Sumapaz. Lo que significa que Bogotá consume agua importada de la Cuenca del Orinoco. (Mapa 3, descripción del sistema de abastecimiento)

Descripción del sistema de abastecimiento



Hacia Bogotá, se bombean 23,7 metros cúbicos de agua por segundo aproximadamente, que provienen de los 3 sistemas de abastecimiento y de las seis plantas de tratamiento, las cuales satisfacen a cerca de 10 millones de personas en Bogotá y 11 municipios aledaños. Aproximadamente 8.000 kilómetros de tuberías son necesarias para la entrega de agua potable a los 2,2 millones de hogares en los que prestan el servicio; 4.000 kilómetros de alcantarillado sanitario y 2.500 kilómetros más para aguas lluvia.

Los planes de expansión que se proyectan garantizarían el servicio hasta 2032. Para ello, la EAAB, pretende, la formación de un embalse aguas arriba de la estructura actual de desvío del río Guatiquía, para mejorar la regulación de los caudales del macizo de Chingaza. "La Playa" o "Chingaza II" es un proyecto que hace parte del "Plan maestro de abastecimiento", el cual define un área inundable equivalente a 638,4 hectáreas. Esto, además conduciría a la pérdida de biodiversidad y afecciones a la estructura hídrica y ambiental de la cuenca del Río Guatiquía y de la Orinoquía.



Trasvase de aguas del Río Guatiquía a la represa del Chuza

La creciente escasez de agua en la región, se debe al mal manejo y regulación de las fuentes hídricas de abastecimiento, y también a los factores antrópicos derivados de la sobreexplotación del territorio y del inadecuado uso del suelo. En lo que respecta a la llamada 'integración regional' la gestión de la administración que sintetiza en la colosal deuda sociocultural y ambiental que hoy tiene Bogotá con la región, pues no se ve el desarrollo en política social en favor de la ciudadanía ni de la preservación de los ecosistemas.

Por consiguiente, este sistema corresponde también a las redes de alcantarillado y de saneamiento básico, lo cual, es el resultado de la relación de la ciudad con el agua, que se descompone en las áreas industriales y residenciales de la ciudad, vertiéndose de la manera en el río Bogotá. Al respecto, las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), son un conjunto de obras y procesos para tratar las aguas residuales. Según la Corporación Autónoma Regional (CAR), en la cuenca del río Bogotá hay 63 plantas de tratamiento de aguas residuales, no obstante, no todas cuentan con información completa y actualizada. Se observa que el 71,86 % de las plantas se encuentran en optimización, es decir, las plantas no cumplen con las normas establecidas. Se estima, de hecho, que el 5 % de los Gases Efecto Invernadero, globales son producto de los residuos sólidos y el funcionamiento de este tipo de plantas.

La temperatura de la cuenca del río Bogotá oscila entre los 6 y 30 grados centígrados (°C). Esto tiene influencia en la eficiencia de las plantas de tratamiento de agua residual. Cuando la temperatura aumenta se presenta un fenómeno de eutrofización, que es la producción perjudicial de algas y otras plantas acuáticas, el deterioro de la calidad de agua y la aparición de malos olores. Los municipios que presentan mayores temperaturas son los municipios de Agua de Dios, Anapoima, Cachipay y La Mesa.

La represa del Muña es un caso particular, es un desastre ambiental, por el represamiento de aguas del río Bogotá, que incluye la tragedia humana de los habitantes del municipio de Sibaté, sometidos a insoportables olores, emanaciones que contaminan el aire y a una inclemente plaga de mosquitos. Bogotá y Soacha vierten diariamente al río Bogotá 600 toneladas de materia orgánica y 600 toneladas de sólidos.

El proyecto de ampliación y optimización de la PTAR Salitre que tendrá un costo de 430 millones de dólares. Por lo tanto, hoy en día el llamado plan de descontaminación del río Bogotá incluye, a costa de todos los bogotanos, que lo que pagaremos en la tarifa de alcantarillado incrementa considerablemente.

El plan de descontaminación del Río Bogotá no acude a la fuente generadora del problema. Sino a costos muy altos, económica y ambientalmente, acude a una falsa solución, pues de nada sirve acceder a estos servicios de descontaminación cuando aguas abajo se vierten cientos de toneladas de residuos orgánicos y sólidos.

IV. MARCO JURÍDICO

a) Normatividad de orden Constitucional.

- El artículo 1 de la Constitución Política, establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundamentada en el respeto de la Dignidad Humana, postulado que obliga a las autoridades públicas, y en este caso al Distrito Capital, a desplegar las conductas que sean necesarias para garantizar efectivamente estos derechos inherentes al ser humano.
- Artículo 49 de la Constitución Política, relacionado con la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- El Artículo 80 de la Constitución Política, relacionado con la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- Artículo 209 de la Constitución Política, relacionado con competencias comunes de la función administrativa.
- Artículo 285 de la Constitución Política, relacionado con la creación de Regiones de Planeación y Gestión (RPG).

- Artículo 319 de la Constitución Política, relacionado con el régimen fiscal especial para las asociaciones y áreas metropolitanas.
- Artículo 325 de la Constitución Política, relacionado con la capacidad de asociación del Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los Departamentos contiguos.
- Artículo 366 de la Constitución Política, relacionado con la calidad de vida de la población y la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y de agua potable, siendo temas prioritarios en la definición del gasto público sobre cualquier otra asignación, los cuales deben ser definidos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades Territoriales.

b) Antecedentes legales en el marco del Plan Distrital de Agua.

El acuerdo 347 del 23 de diciembre de 2008, "Por el cual se establecen los lineamientos de la política pública del agua en Bogotá, D. C.", estableció las directrices para una política pública en gestión y administración del agua en el Distrito Capital.

Que, conforme a lo previsto en el mencionado acuerdo, la Administración desarrolló instrumentos de gestión que permitieron a los habitantes en condiciones de vulnerabilidad, acceder a una cantidad mínima vital de agua potable, garantizando así sus derechos fundamentales.

Que el artículo 6° del mencionado Acuerdo, establece que los lineamientos de Política Pública se materializarán en la formulación del Plan Distrital del Agua, el cual se realizará para un período mínimo de diez (10) años.

En cumplimiento de lo anterior, la Administración Distrital formuló el Plan Distrital del Agua "Compromiso de Todos" junto con su Documento Técnico de soporte, materializado a través del Decreto 485 de 2011, "Por el cual se adopta el Plan Distrital del Agua".

En el Decreto 485 de 2011, se incluyeron normas encaminadas a garantizar el consumo de un mínimo vital de agua potable, como mecanismo para hacer efectivo el derecho humano al agua. Además, en su artículo 2, determina la duración del Plan Distrital de Agua con una vigencia de 10 años contados a partir de su adopción con la posibilidad de ser ajustado en cada período de gobierno.

Que, por la necesidad de ampliar su cobertura, surge el Decreto 064 del 2012, modificando el artículo 4 del Decreto 485 de 2011, sobre la garantía en el consumo del mínimo vital de agua potable, fijando como cantidad 6 metros cúbicos mensuales de agua potable.

Por lo anterior, debido al tiempo transcurrido y a la vigencia de la norma, resulta imperioso modificar el Decreto 485 de 2011, sin perjuicio de los estudios técnicos en que éste se amparó, los cuales también servirán como soporte en lo que fuere aplicable, y así establecer una nueva política de agua que reconozca derechos en todas sus dimensiones.

c) El derecho al agua y la jurisprudencia Constitucional.

La jurisprudencia constitucional colombiana, desde sus inicios ha desarrollado y estudiado diversas dimensiones del derecho al agua, tanto en su faceta fundamental, como derecho colectivo y servicio público esencial.

La importancia del derecho al agua como derecho humano, antecede en sentencias como la T-232 de 1993, que reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental para el hombre por conexidad con los derechos fundamentales con la vida y la salud en cuanto al consumo humano como necesidad básica.

En dicha oportunidad la Corte señaló:

"No existe actuación que pueda amenazar el derecho fundamental previsto en el artículo 11 de la Constitución Política, ni omisión atribuible a las autoridades públicas encargadas de la prestación del servicio de agua potable frente a la utilización de la Ciénaga de Tres Esquinas. La prioritaria utilización del agua para consumo humano como necesidad básica, tiene fundamento en el artículo 366 de la Constitución. Para la Corte Constitucional sí existe mérito para tutelar el derecho a la vida por cuanto el núcleo esencial de la amenaza, que es la inmediatez del daño, se percibe claramente en el caso concreto."

Así mismo, la sentencia T-413 de 1995, señaló que cuando éste se refiere a la salud humana y a la salubridad pública es un derecho fundamental y por el contrario no lo es cuando el agua se utiliza en usos agropecuarios. Igualmente afirmó que es prioritario atender necesidades domésticas y garantizar agua potable para la familia.

Mediante sentencia T-270 de 2007, la Corte dispuso:

"Ahora bien, esta Corte ha sido insistente al decir que el derecho a la vida debe mirarse en sentido amplio, entendida la connotación de existencia en condiciones dignas, es decir atendiendo el conjunto de circunstancias mínimas inherentes al individuo que le permitan vivir con dignidad -lo menos penosa posible- acorde con su naturaleza de ser humano, para lo cual deben tomarse en cuenta aspectos como la satisfacción de las necesidades básicas, la salud, la edad, las situaciones de discapacidad o de debilidad manifiesta en que se encuentre el individuo, o cualquiera otra que desde una concepción social del Estado, implique de éste una especial atención."

De otra parte, ha sido abundante la jurisprudencia de esta Corporación que ha catalogado a la salud como un derecho y un servicio público a favor de todos los habitantes del territorio nacional, cuya obligación de garantía en condiciones reales y eficientes se encuentra en cabeza del Estado de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad."

Igualmente, la Sentencia T-381 de 2009, señaló que: "el derecho al agua sólo tiene el carácter de fundamental cuando está destinada al consumo humano, pues únicamente entonces está en conexión con el derecho a la vida en condiciones dignas y a la salud".

Posteriormente, en Sentencias como la T-641 de 2015, la Corte Constitucional señala que el acceso al agua potable constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas.

Finalmente, la sentencia T-104 de 2021, reitera que:

(...), esta Corporación ha distinguido otra faceta del derecho al agua, en tanto derecho fundamental de naturaleza autónoma y subjetiva. Lo anterior, por cuanto se reconoce que el agua es “fuente de vida y presupuesto ineludible para la realización de otros derechos como la salud, la vivienda y el saneamiento ambiental, fundamentales para la dignidad humana” y constituye “una necesidad personal que permite gozar de condiciones materiales de existencia”.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en considerar el acceso al agua para consumo humano como un derecho fundamental en conexidad con la vida, la salud y en condiciones dignas y justas.

V. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ:

El Concejo de Bogotá es competente para tener iniciativa y aprobar el presente Proyecto de Acuerdo con fundamento en la Constitución Política de Colombia de 1991, que consagra:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. “Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio”.

(...)

10. “Las demás que la Constitución y la ley le asignen.”

En concordancia con lo anterior, el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, establece:

“Artículo 8. Funciones generales. El Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales”.

Por su parte, el Artículo 12 de la mencionada ley establece:

“Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.”

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, la presente iniciativa no tendrá impactos fiscales para el Distrito Capital, en tanto se enmarca, por un lado, en un plan con estrategias y acciones ya establecidas y que se vienen ejecutando; y, por otro lado, en la ejecución específica de los recursos previstos para el diseño y ejecución de parques ecológicos y diversas intervenciones en torno a los cuerpos de agua distritales y regionales. Considerando que el presente proyecto de Acuerdo no representa un impacto fiscal al normal funcionamiento del Distrito Capital, ponemos a consideración del Honorable Concejo de Bogotá D.C. la presente iniciativa.

VII. ARTICULADO:

PROYECTO DE ACUERDO N° 475 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE RENUEVA EL PLAN DISTRITAL DEL AGUA EN BOGOTÁ D.C”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y, en especial, de las que las conferidas por los artículos 313 y 322 de la Constitución Política y los artículos 12, numerales 1, 7, 13 y 25 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. Renuévase el Plan Distrital de Agua en el Distrito Capital, establecido en el Acuerdo 347 de 2008 y materializado mediante el Decreto 485 de 2011, con el cual se ha buscado garantizar una cantidad mínima de agua que permita a las personas llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política y la Ley; así como fomentar la cultura del uso de agua bajo las siguientes directrices: aprovechamiento sostenible, cambio cultural y educativo e incentivos y acciones; adoptar las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad del agua.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. El presente Acuerdo regirá en la zona urbana y rural del Distrito Capital.

PARAGRAFO: Este instrumento de planeación ambiental establecerá corresponsabilidad, articulación y armonía con los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado y demás instrumentos de planificación de la ciudad – región.

ARTÍCULO 3º. Seguimiento. Las entidades distritales responsables del manejo y gestión del Agua en el Distrito, rendirán anualmente un informe al Concejo de Bogotá sobre los avances y ejecución del PDA. Además, se conformará una mesa técnica entre el Concejo de Bogotá y la Administración Distrital, con el acompañamiento de los organismos de control, (la Personería de Bogotá, La Veeduría Distrital y la Contraloría de Bogotá), y sus respectivas delegadas ambientales, e invitadas autoridades de la ciudad – región, así como de la ciudadanía y la ruralidad, con el objeto de hacer vigilancia, control y seguimiento a su avance, y ejecución cada 2 años.

ARTÍCULO 4º. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación y publicación hasta su derogatoria o subrogación.

Publíquese y Cúmplase

Cordialmente,

ATI QUIGUA

Concejala de Bogotá

Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS

PROYECTO DE ACUERDO N° 476 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO.

Dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, con el fin de procurar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y al principio de confianza legítima de las personas que se dedican voluntariamente a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

2. CONTEXTO³.

En el contenido de la Sentencia T-442 de 2013 de la Honorable Corte Constitucional, se describen los siguientes hechos, que sirven de sustento y contexto de la presente iniciativa, así:

- “Desde el año 1997, en la ciudad de Bogotá, se viene presentando un modo alternativo de transporte público denominado bicitaxismo, atribuyendo su origen a la implementación de las fases I y II de Transmilenio, pues *“aprovechó la aglomeración de usuarios de las estaciones intermedias y finales del sistema (...) para ofrecer el servicio de transporte complementario en un radio de acción que no supera los dos (2) kilómetros desde la estación de origen, dado que no se cuenta con un sistema de transporte público suficiente”*.

³ La información contenida en el presente acápite fue tomada de la Sentencia T-442 de 2013. Referencia: Expediente T-3.826.828. Acción de Tutela presentada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB. Derechos fundamentales invocados: trabajo, mínimo vital, propiedad privada y libre empresa.

- “Ante la insuficiencia del transporte público para atender las necesidades que demanda la ciudad, los bicitaxis han venido operando en diferentes sectores de la misma por más de diez años, contando actualmente con más de 8.000 conductores que atienden cerca de 150.000 usuarios diarios en al menos trece localidades del Distrito: Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño, Mártires, Puente Aranda, Usaquén y Chapinero”.
- “A pesar de la falta de reglamentación de la actividad de bicitaxismo, se han agremiado en asociaciones para autorregular el servicio. En tal sentido, operan *“de acuerdo con unas reglas básicas que los obligan a cubrir la ruta hasta el paradero principal, parquear en un costado de la calle y hacer fila, respetando el turno de llegada de sus otros compañeros, rotaciones que garantizan a todos los asociados condiciones especiales de explotación de las rutas”*.
- “Cada bicitaxi se caracteriza por contar con una carpa, de tal forma que pueden garantizar condiciones aceptables de viaje. Aunque no cuentan con un permiso de circulación por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, *“al interior se puede encontrar una planilla, similar a la de los taxis, con la identificación del conductor, el número de matrícula del vehículo y el listado de rutas y precios”*.
- “El bicitaxismo ha prosperado como actividad económica y ecológica porque a nivel nacional no existía una norma que reglamentara dicha actividad, indicando que desde el inicio ha estado amparada por la Constitución como un desarrollo del derecho al trabajo y a la libertad de oficio y empresa”.
- “Hasta el año 2010, el Congreso de la República prohibió el servicio público de pasajeros en vehículo no automotor y de tracción animal, en el artículo 21 de la Ley 1383 del mismo año, que modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Esta disposición contempló que será sancionada la prestación del servicio público de transporte con esta clase de vehículos”.

- “Esta norma fue demandada por inconstitucional ante la Corte Constitucional, la cual se pronunció en sentencia C-981 de 2010. En dicho fallo, la parte resolutive declaró la exequibilidad del numeral 12 del literal a) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificada por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, *“bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida⁴”*.
- “Contrario a la interpretación de la Corte Constitucional, **“el Distrito Capital y la Secretaría de Movilidad han procedido, a través de la Policía Metropolitana de Tránsito, a realizar permanentes operativos en la ciudad para verificar y sancionar a los bicitaxis por prestar servicio público con vehículo no automotor, aplicándoles lo dispuesto en el artículo 21 literal A numeral 12”**. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)
- “Frente a la situación y teniendo en cuenta las sanciones de las cuales han venido siendo objeto, la Alcaldía les manifestó que se requiere de una modificación de las normas nacionales que permita el transporte público de pasajeros en sistemas que utilicen triciclos o bicicletas acondicionadas para tal fin. De igual modo, en lo que respecta al Sistema Integrado de Transporte Público, cuentan que la administración Distrital adujo que en la fase 4 del mismo *“contempla la integración de los diferentes modos de transporte público que se encuentran en el marco del Plan Maestro de Movilidad, hasta llegar al férreo,*

⁴ Frente a este hecho, puntualizan que la Corte decidió aplicar el mismo criterio de la sentencia C-355 de 2003 *“que condicionó la norma que ordenaba erradicar el transporte de vehículos de tracción animal, sosteniendo que es desproporcionada una prohibición absoluta, de alcance nacional, que no especifica el tipo de vehículos a los que se aplica, ni distingue entre zonas urbanas o rurales, o entre tipos de vías, o entre modalidades del servicio, porque la finalidad de la restricción es proteger la seguridad de los usuarios, y es posible identificar distintas actividades de transporte público no automotor que se realizan con autorización de las autoridades administrativas, como los coches de Cartagena, y en circunstancias que no impliquen riesgo para la seguridad ni plantean grandes problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un número importante de personas, prestan servicios requeridos por usuarios”*. Nota al pie contenida en la Sentencia T-442 de 2013.

sin incluir aún modo automotor. Superados los dos supuestos mencionados anteriormente”.

- “Las acciones y omisiones de la Administración Distrital frente al tema, contrarían el mandato constitucional que le impone el deber de adoptar medidas a favor de grupos marginados o discriminados, como son los bicitaxistas, *“a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado”.*
- “Los bicitaxistas, al igual que los recicladores, como grupo marginado y discriminado, tienen *“derecho a convertirse de manera progresiva en empresarios del transporte a través de acciones afirmativas de la Administración Distrital dirigidas a incluirlos en el SITP, en mejores condiciones de competitividad y productiva”.*
- “La solicitud al juez de tutela estuvo dirigida a la protección de los derechos fundamentales de los bicitaxistas, con la finalidad de que se ordene a la Administración Distrital-Secretaría de Movilidad que: **(i)** declare al gremio de los bicitaxistas como perteneciente a una actividad económica legal y ecológica que está sometido al régimen sancionatorio previsto en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010; **(ii)** reglamente esta modalidad de transporte público, conforme a los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-981 de 2010; **(iii)** suspenda los operativos de Policía contra ese gremio; **(iv)** elabore un estudio que contemple el impacto que generará el SITP sobre la actividad del bicitaxismo y, finalmente, **(v)** adelante acciones afirmativas a favor de los bicitaxis incluyéndolos de forma real y efectiva en las nuevas rutas y servicios del Sistema Integrado de Transporte Público”.

Así las cosas, el bicitaxismo es una actividad que ha venido siendo ejercida desde hace más de veinte (20) años en la ciudad, lo cual, como es de esperarse, generó en quienes la ejercen la sensación de estar actuando con anuencia de la Administración y, por lo tanto, ésta está obligada a tomar medidas que mitiguen el impacto en sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo y al mínimo vital.

Es por ello, que la Corte Constitucional evidenció que el bicitaxismo como medio alternativo de transporte, caracterizado por la informalidad y por ser fuente de ingresos económicos para un número significativo de familias capitalinas, necesita ser reglamentado por las autoridades competentes para ello. Por esta razón, el Alto Tribunal consideró pertinente exhortar tanto al Ministerio de Transporte como a la Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad para que promueva las políticas en la materia⁵.

De esta manera, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-442 de 2013, resolvió:

*“**SEGUNDO.- EXHORTAR** al Ministerio de Transporte para que, dentro del ámbito de sus competencias, **promueva la implementación de medidas que en forma definitiva establezcan la forma y condiciones en que puedan o no operar los llamados bicitaxis**, teniendo en cuenta los parámetros señalados en la sentencia C-981 de 2010. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)*

***TERCERO.- EXHORTAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- para que, (...), **proceda a diseñar la política a nivel local sobre el bicitaxismo**, teniendo en cuenta los parámetros señalados en esta sentencia acerca del respeto al principio de confianza legítima y democrático y el derecho fundamental al trabajo de quienes ejercen tal actividad. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)*

***CUARTO.- PREVENIR** a la Secretaría de Movilidad de Bogotá para que, en la elaboración de la política pública referida en el ordinal anterior: **(i) garantice la participación de los potenciales afectados y (ii) las medidas a tomar mitiguen el impacto de sus derechos fundamentales, específicamente, al trabajo y al mínimo vital, observando ante todo el principio de confianza legítima.**” (Resaltado por fuera del texto original)*

⁵ Véase Sentencia T-442 de 2013.

Conforme lo resuelto por la Corte Constitucional Constitucional se tiene que el Ministerio de Transporte, a la fecha, expidió la Resolución 3256 de 2018 “*Por la cual se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones*”.

Y en lo que respecta a la **Administración Distrital** (Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad), **hace falta diseñar la Política Pública de Bicitaxistas** que garantice la participación ciudadana de los potenciales afectados y mitigue el impacto de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de esta población, observando ante todo el principio de confianza legítima.

Por esta razón, es que se presenta el Proyecto de Acuerdo que tiene como objeto dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas. Al respecto, es pertinente referirnos a la competencia del Concejo de Bogotá para dictar lineamientos de Política Pública, trayendo como referencia el contenido del siguiente concepto de la Administración⁶, así:

*“En el ámbito distrital, **el Concejo de Bogotá como máxima autoridad del Distrito Capital**, tiene la facultad para facilitar las condiciones jurídicas, políticas e institucionales para la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas. Es por ello que, **dicta lineamientos de política pública, que determinan el conjunto de directrices para la elaboración y construcción de una política pública, señala el objeto, los principios, los objetivos y los componentes.**”*

⁶ Concepto Unificador de Doctrina N° 05 de 2011 de la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor. Diciembre 30 de 2011. En <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45476&dt=S>

El Alcalde Mayor al dictar las políticas públicas determina el conjunto coherente de estrategias, metas y planes de acción para la materialización de los derechos que el Estado y la Sociedad Civil conciben, definen y acuerdan y las entidades encargadas de implementarla”.

Adicionalmente, la iniciativa se sustenta en el principio de confianza legítima que protege a los bicitaxistas de los cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades distritales, al decidir de manera súbita prohibir la actividad de los bicitaxistas que operan con una modalidad diferente a lo que la Administración ha definido como permitido, encontrándose antes permitida por la falta de regulación del Distrito en la materia.

Así las cosas, se procede a continuación a desarrollar el principio de confianza legítima, tomando como referente jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3. DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA⁷.

La confianza legítima se deriva del ejercicio interpretativo hecho por la Corte Constitucional sobre los preceptos de seguridad jurídica (art. 1y 2 C.P.), respeto del acto propio y buena fe⁸ (artículo 83 C.P.), partiendo de las relaciones complejas que surgen entre la administración y los

⁷ La información contenida en el presente acápite fue tomada de la Sentencia T-442 de 2013. Referencia: Expediente T-3.826.828. Acción de Tutela presentada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB. Derechos fundamentales invocados: trabajo, mínimo vital, propiedad privada y libre empresa.

⁸ Sobre el principio de buena fe, la Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández señaló: “La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”. En Sentencia T-442 de 2013.

administrados⁹. Esta Corporación en sentencia C-478 de 1998, al hacer referencia a dicho principio, reseñó sus orígenes y principales características en las siguientes palabras¹⁰:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.” (Subrayado en texto original).

En razón a lo anterior, la Corte ha considerado que deben cumplirse varios elementos para identificar que se está ante un escenario donde resulta aplicable el principio de confianza legítima¹¹:

“El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés

⁹ Asimismo, la Corte Constitucional ha reseñado que “el principio de confianza legítima es una proyección del principio de buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas”. (Sentencia T-075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda). En Sentencia T-442 de 2013.

¹⁰ Véase Sentencia T-442 de 2013.

¹¹ Véase Sentencia T-442 de 2013.

público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico¹².

Ahora bien, como se manifestó, la confianza legítima es un principio que rige las relaciones entre la administración y las personas (naturales y jurídicas), dentro de las cuales, por supuesto, pueden presentarse todo tipo de hipótesis, dado el complejo aparato Estatal¹³.

Una de estas manifestaciones tiene que ver con el ejercicio del derecho al trabajo a través de sus diferentes formas, siendo la más recurrente en la jurisprudencia constitucional la que tiene que ver con actividades económicas no reguladas. En concreto, esta Corte ha conocido en sede de revisión de acciones de tutela interpuesta por ciudadanos que alegan el desconocimiento de la confianza legítima por parte de la administración por expedir actos que pretenden acabar o modificar su diario ejercicio del comercio en espacios de uso público. En seguida, se hará referencia a algunos casos resueltos por esta Corporación¹⁴:

- En la sentencia **T-053 de 2008**¹⁵, la Corte estudió la situación de una comerciante, quien se vio afectada por el acto administrativo proferido por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali, mediante el cual ordenó la recuperación del espacio público que se destinaría a la implementación de las obras del nuevo sistema

¹²Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 2000.

¹³ Véase Sentencia T-442 de 2013.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de transporte masivo de la ciudad, particularmente el retiro del quiosco propiedad de la actora, por no contar con el respectivo permiso de la administración municipal.

La respectiva Sala consideró que la decisión adoptada por la administración municipal desconoció *“abiertamente el principio de confianza legítima del que es titular la accionante y, de contera, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital”*. Allí se evidenció que la accionante llevaba ocupando el espacio hace más de 22 años, manifestación que no fue controvertida por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali. Así las cosas, la Corte consideró que, como quiera que la entidad demandada no adoptó alguna medida alternativa para la preservación del principio de confianza legítima y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la actora y de su núcleo familiar, el acto administrativo de desalojo lesionó desproporcionadamente sus intereses y constituyó una medida regresiva.

Finalmente, la Sala Cuarta de Revisión tuteló los derechos fundamentales invocados por la accionante y le ordenó que en un término 48 horas estableciera *“un plan contentivo de medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a la accionante”*.

- En otra oportunidad, centrada más en la protección del espacio público, la Corte Constitucional en la sentencia **T-1098 de 2008**¹⁶ estudió el caso de la señora Rosa Elena Higuera, quien se encontraba ocupando de hecho una vía pública en la ciudad de Ibagué. En ese caso, la administración municipal inició el proceso policivo y posteriormente llevó a cabo la diligencia de restitución del espacio público, en el que la accionante solicitó un plazo adicional que no fue aceptado. Allí, el desalojo se llevó a cabo, por lo que en principio, la acción de tutela parecía ineficaz pues estaba destinada a evitar que esto ocurriera. No obstante, ante la situación particular de la accionante y sus evidentes condiciones de vulnerabilidad, la respectiva Sala determinó que¹⁷:

¹⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ Véase Sentencia T-442 de 2013.

“(...) el Estado tiene la obligación constitucional de velar por la protección de la (sic) integral del espacio público, a fin de garantizar el acceso a todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos, la administración debe propender porque la preservación del interés colectivo no obligue a los administrados que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, atendiendo a sus condiciones físicas y económicas, a soportar una carga indebida y desproporcionada. En este sentido, las medidas de desalojo del espacio público deben estar precedidos por un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la realidad social de cada caso particular.”

En este sentido, la Corte concluyó que las autoridades encargadas de preservar el interés general deben procurar que en su actuar se minimice el daño que eventualmente se pueda ocasionar a las personas afectadas con el desalojo, ante lo cual pueden acudir a programas *“de atención a la población que se encuentre en situación de desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, entre otros factores característicos de este grupo vulnerable, que se ven obligados a utilizar el espacio público, ya sea para desarrollar actividades comerciales o establecer su vivienda.”*

Por lo anterior, la Corte ordenó a la Alcaldía de Ibagué que informara a la accionante sobre los subsidios a la población indigente, así como el inicio de los trámites necesarios para su inclusión en dichos programas¹⁸.

De la anterior jurisprudencia, puede advertirse que la Corte Constitucional ha entendido que la forma adecuada de preservar el interés general no es a través de actos lesivos del principio de confianza legítima de los administrados, de forma tal que no puede castigárseles por ejercer actividades económicas con las que además se garantizan la subsistencia y el mínimo vital. No es una culpa atribuible a ellos cuando quiera que por acción u omisión (en la mayoría de casos

¹⁸ *Ibíd.*

por esto último) la administración ha permitido dichas situaciones, que por mucho tiempo, creó en ellos expectativas favorables que no pueden ser eliminadas súbitamente¹⁹.

Finalmente, cabe anotar que cualquier acto que pretenda modificar la expectativa creada en los administrados, debe tener en cuenta los siguientes criterios con el fin de garantizar el principio de confianza legítima: **(i)** la medida de protección no equivale a indemnización ni a reparación y **(ii)** debe brindarse el tiempo y medio necesarios para que pueda reequilibrar su posición o se adapte a la nueva situación²⁰.

4. ALGUNOS DATOS DE LA CARACTERIZACIÓN DEL BICITAXISMO EN BOGOTÁ²¹.

Según el Estudio de Caracterización del Bicitaxismo en Bogotá 2019, se presentan algunos datos, así:

- ✓ Se encontraron 4.646 vehículos en operación.
- ✓ El 51% de los vehículos tiene motor a combustión.
- ✓ Se caracterizaron 2.209 propietarios (con ese único rol).
- ✓ Se caracterizaron 1.332 conductores (con ese único rol).
- ✓ Se caracterizaron 1.949 propietarios y conductores (con los dos roles).

¹⁹ Véase Sentencia T-442 de 2013.

²⁰ Véase Sentencia T-438 del 17 de septiembre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero. En Sentencia T-442 de 2013.

²¹ La información contenida en el presente acápite fue tomado de los resultados del Estudio de Caracterización del Bicitaxismo en Bogotá 2019.

- ✓ La población a vinculación a la operación del bicitaxismo ha crecido en 55% entre 2013 y 2019.
- ✓ El 90% de la población caracterizada tiene al bicitaxismo como única fuente de ingreso.
- ✓ El 27% de las personas caracterizadas en la operación del bicitaxismo (1.495 personas) tienen nacionalidad venezolana.
- ✓ La participación de las mujeres en el bicitaxismo se incrementó en 59% entre 2013 y 2019.
- ✓ Las localidades de Kennedy, Bosa y Suba concentran el 76% de la operación de la ciudad.
- ✓ 257 personas (5%) de la población caracterizada tiene algún tipo de discapacidad.
- ✓ Los bicitaxistas tienen una vulnerabilidad social en atención a la ausencia de vinculación laboral formal y de prestaciones sociales.
- ✓ El 52% de las personas viven en estrato 2.
- ✓ El 79, 8% de las personas no tienen cuenta bancaria.

5. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.

La presente iniciativa encuentra pleno respaldo en la Constitución Política y en el ordenamiento legal, por lo que es clara su viabilidad jurídica, con base en el análisis que se realiza a continuación.

CONSTITUCIONALIDAD

Los artículos 1º, 2º y 5º de la Constitución Política definen el modelo de Estado como social de derecho fundado en el interés general, la solidaridad, el trabajo y la dignidad humana, que impone a las autoridades públicas en el marco de sus competencias estructurar un sistema de actuación que responda a estos principios con los que Colombia apuesta a organizarse para la convivencia pacífica y la prosperidad colectiva y de las personas, las familias, y las comunidades en general.

De conformidad con estos postulados, el poder del Estado se justifica para el cumplimiento de unos fines esenciales, siendo el primero de ellos el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Es importante resaltar que el concepto de derechos fundamentales protegidos por la Constitución Política, y que son vinculantes como obligaciones para los poderes públicos, es amplio, integral y abierto porque responde a la noción pluralista y garantista de lo que es inherente a la persona o lo que representa para la dignidad humana, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º, 93 incisos 1º y 2º y 94.

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, eficiencia, equidad y desarrollo sostenible.

Por su parte el artículo 13 de la Constitución erige a la igualdad material como uno de sus pilares, entendida como el deber y el mandato para el Estado de promover *“las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”* y de proteger *“especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”*.

En desarrollo de este principio, derecho y mandato de igualdad material, la Constitución focaliza y prioriza los derechos constitucionales de grupos poblacionales específicos,

con garantías de igualdad y no discriminación, así como a través de los tratos diferenciados que requieren para el ejercicio de sus libertades y derechos.

Estos son los derechos de la mujer, la mujer en embarazo o lactante, y el mandato de que “*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia*” (C.P. artículo 43); de los niños cuyos derechos se declaran fundamentales así como prevalentes “*sobre los derechos de los demás*” (C.P. artículo 44); de los adolescentes a la protección y a la formación integral y de los jóvenes a participar en la gestión pública y privada encargada de la protección, educación y progreso de la juventud (C.P. artículo 45.); de las personas de la tercera edad y a las personas en situación de discapacidad para la asistencia, protección, rehabilitación, integración social (C.P. artículos 46 y 47).

Y el artículo 366 de la Constitución Política robustece el mandato de igualdad material al definir como fines sociales del Estado, el “*bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población*” y el señalamiento como “objetivo fundamental” de su actividad, “*la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*”

Por último, es importante indicar que la **Corte Constitucional** sustentada en los principios constitucionales de garantía del interés general y democrático, ha indicado en su jurisprudencia que todas las medidas y decisiones de la Administración deben involucrar a las personas que les afectan, garantizando la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurando su plena participación en los proyectos que puedan impactar las diversas formas de existencia²².

También es imperativo resaltar las Sentencias C-981 de 2010 y T-442 de 2013 como referentes de la presente iniciativa.

²² Sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub. En Sentencia T-442 de 2013.

LEGALIDAD

El literal b) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, establece que *"Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas..."*.

Los numerales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, señalan que la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, el cual ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Asimismo, disponen que corresponde a las autoridades competentes diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, *"racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda"*.

El artículo 8 de la Ley 336 de 1996, manifiesta que bajo la suprema dirección y Tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal.

El numeral 8 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 estableció que las entidades públicas deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos.

El artículo 204 de la Ley 1753 de 2015 establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte realizará acciones tendientes a promover el uso de modos no motorizados y tecnologías limpias tales como tricimóviles y reglamentará la prestación del servicio de transporte público en tricimóviles no motorizados y la posibilidad de alimentación de estos a los Sistema Integrado de Transporte Masivo - SITM, Sistema Estratégico de Transporte Público - SETP,

Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y Sistema Integrado de Transporte Regional - SITR de acuerdo con las necesidades propias de cada sistema.

Finalmente se encuentra la Resolución N° 3256 de 2018²³ del Ministerio de Transporte que reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna.

6. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ.

De conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1993, los numerales 1, 7 y 25 del artículo 12, establece como atribuciones del Concejo las siguientes:

“1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.”

7. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 819 de 2003, la presente iniciativa no genera impacto fiscal, razón por la cual, su trámite no encuentra impedimento derivado de sus efectos fiscales.

Es importante resaltar, que la Honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia ha dejado claro, que tratándose del análisis del impacto fiscal de las normas, las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no debe convertirse en barreras insalvables en el ejercicio de la

²³ “Por la cual se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones”

función normativa, ni crear un poder de veto administrativo en cabeza del Secretario de Hacienda al pretender exigir exegéticamente el cumplimiento de su contenido como un requisito indispensable de trámite, porque se estaría reduciendo desproporcionadamente la capacidad de iniciativa normativa de las Corporaciones Públicas.

Lo anterior encuentra sustento en la Sentencia C- 911 de 2007, cuando indica que el impacto fiscal de las leyes no puede convertirse en óbice para que el Congreso de la República ejerza su función legislativa. En su sentido literal la Corte Constitucional señala:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

Y esta interpretación se hace extensiva a toda Corporación Pública del orden territorial, sea Concejo o Asamblea, dado que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 versa sobre el **“Análisis del Impacto Fiscal de las Normas”**, específicamente relacionados con Proyectos de Ley, Ordenanzas o Acuerdos.

Así las cosas y con fundamento en los argumentos expuestos, colocamos a consideración del Honorable Concejo de Bogotá la presente iniciativa.

MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ
Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 476 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por los artículos 322 y 323 de la Constitución Política y los numerales 1 y 25 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, con el fin de procurar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y al principio de confianza legítima de las personas que se dedican voluntariamente a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

ARTÍCULO 2º. ENFOQUES. La Política Pública Distrital de Bicitaxistas podrá formularse teniendo en cuenta los siguientes enfoques:

- a. Enfoque de Derechos.** Igualdad real y efectiva de los derechos de los bicitaxistas y, garantía de restablecimiento y reparación de derechos en los casos de vulneración.
- b. Enfoque Diferencial.** Acciones afirmativas que transformen las desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los

bicitaxistas por razones culturales, étnicas, socioeconómicas, geográficas, religiosas, entre otras.

- c. Enfoque de Género.** Eliminar las barreras que producen discriminación y desigualdad de género en la población de bicitaxistas, con especial énfasis en las mujeres con jefatura de hogar, adultas mayores, con discapacidad, entre otras.
- d. Enfoque territorial.** Criterios objetivos de la organización y de la estructura espacial del Distrito que permita establecer las dinámicas propias de cada localidad donde se involucre al bicitaxismo, para establecer las zonas de actividad y proyectar soluciones.
- e. Enfoque Ambiental.** Establecer criterios accesibles y sostenibles de movilidad en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS. La formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas deberá orientarse por los siguientes principios universales que la caracterizan:

- a. Dignidad Humana.** Garantizar, proteger y respetar la dignidad humana de los bicitaxistas.
- b. Buena Fe.** Se presume la buena fe en la labor que realizan los bicitaxistas, no pueden ser considerados como ilegales, ni pueden ser estigmatizados o criminalizados por la actividad u oficio que ejercen informalmente.
- c. Participación.** Garantizar la participación real y efectiva (con incidencia) de los ciudadanos, de las organizaciones de bicitaxistas y demás actores en el proceso de la formulación de la política pública.
- d. Información veraz.** Investigación y estudio de caracterización de la situación socioeconómica de los bicitaxistas que evidencie las condiciones y necesidades de esta población.

- e. Planificación y Seguimiento.** Uso de una plataforma tecnológica que permita la gestión, el control de la operación del servicio y la interacción de manera digital de los actores que intervienen en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad de conformidad con el artículo 4 de la Resolución 3256 del 03 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte, y las normas que la modifiquen o sustituya.
- f. Responsabilidad Compartida.** Responsabilidad compartida, acordada y concertada con las organizaciones de bicitaxistas, población de bicitaxistas y los demás actores de la ciudad (academia, sector privado, entre otras), incentivando y generando acceso a elementos de formalización.
- g. Equidad.** Reconocer la heterogeneidad y diversidad de esta población en términos de género, edad, nivel de formación educativa, estado de salud, ingresos y condiciones de vulnerabilidad social para establecer programas y tratamientos diferenciales con especial consideración de aquellos ciudadanos que gozan de especial protección constitucional como madres cabezas de hogar, grupos étnicos, personas con discapacidad y adultos mayores.
- h. Igualdad real y efectiva.** Los bicitaxistas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación.
- i. Atención Diferenciada.** Se garantizará la atención diferenciada de bicitaxistas especialmente vulnerables o en riesgo de fragilidad social o pobreza.
- j. Confianza legítima.** El Distrito tiene el deber de no alterar súbitamente las reglas de juego que regulan las relaciones con los bicitaxistas en el ejercicio de su ocupación u oficio. Todas las acciones adelantadas por la Administración en el marco de esta actividad (bicitaxismo) deberán ser concertadas previamente en espacios

técnicos y ampliados con garantía de participación, concertación y veeduría ciudadana por parte de los bicitaxistas.

ARTÍCULO 4º. FINES. La Política Pública Distrital de Bicitaxistas tendrá como fines los siguientes:

- a. Garantizar la protección, promoción y ejercicio efectivo de los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la convivencia y en general a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
- b. Promover el acceso a programas sociales de vivienda digna, salud, educación, formación para el trabajo, educación financiera, recursos para fomentar el emprendimiento, economía popular, social, solidaria y comunitaria, mecanismos de acceso al Sistema de Seguridad Social y esquemas de protección para la vejez.
- c. Establecer en forma concertada con las organizaciones de bicitaxistas mecanismos y estrategias para garantizar sus derechos en condiciones de equidad y disminuir el riesgo de vulneración de sus derechos, eliminando toda estigmatización, persecución y violencia por el uso del espacio público en el Distrito Capital.
- d. Promover el derecho fundamental al trabajo de los bicitaxistas en condiciones dignas de conformidad con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como las medidas adicionales y complementarias pertinentes.
- e. Desarrollar acciones afirmativas para la inclusión con equidad de los bicitaxistas.
- f. Superar la condición de vulnerabilidad de los bicitaxistas, con especial énfasis en las mujeres o personas con jefatura de hogar, los jóvenes, los migrantes, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las víctimas del conflicto armado, las personas que utiliza el bicitaxismo como medio de resocialización y demás personas que tengan una condición de vulnerabilidad manifiesta.

ARTÍCULO 5º. LINEAMIENTOS. La política pública distrital de bicitaxistas deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a. Diseñar un plan específico que garantice de manera progresiva el goce efectivo de los derechos fundamentales de los bicitaxistas, con un cronograma de actividades para su ejecución que responda a sus necesidades, permita ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que ese lapso se torne en irrazonable ni indefinido y garantice una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.
- b. Implementar acciones que fortalezcan la caracterización e identificación con enfoques diferenciales de todos los bicitaxistas del Distrito Capital. Dicho registro se actualizará de forma periódica.
- c. Diseñar e implementar programas y proyectos encaminados a garantizar a la población de bicitaxistas el acceso al trabajo, al mínimo vital y el derecho a una vida en condiciones dignas, fomentando la empleabilidad formal para los bicitaxistas.
- d. Diseñar, financiar e implementar programas y proyectos encaminados a promover la inclusión económica, productiva, laboral y social, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los bicitaxistas y su núcleo familiar, garantizando espacios de participación, concertación y veeduría.
- e. Fomentar el acceso a las fuentes de financiación para emprendimientos de aquellos bicitaxistas que así lo decidan, y que cumplan criterios de rentabilidad, crecimiento y sostenibilidad.
- f. Crear el Sistema de Registro e Inscripción de bicitaxistas en el espacio público y armonizarlo con el que dispongan las entidades del orden nacional competentes que permita el acceso a la oferta de servicios de las políticas públicas como acción afirmativa

para la población de bicitaxistas en Bogotá, atendiendo a las difíciles condiciones socioeconómicas generadas por la pandemia del COVID-19.

- g. Identificar las necesidades de la población migrante que hace parte de la población de bicitaxistas en Bogotá.
- h. La Administración Distrital en el marco de las competencias de cada entidad debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso y el deber constitucional de garantizar el mínimo vital y el principio de confianza legítima en los operativos y planes de recuperación del espacio público que se adelanten.
- i. Adoptar medidas tendientes a fortalecer las organizaciones, movimientos y colectivos de base comunitaria de bicitaxistas, para promover el diálogo social y democrático entre la Administración Distrital y bicitaxistas en garantía del derecho de libre asociación.
- j. Se propenderá por formular programas y estrategias orientadas a promover el acceso de sus vehículos con la tecnología requerida para operar conforme las directrices contenidas en la Resolución 3256 del 03 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte y las normas que la modifiquen o sustituya.

ARTÍCULO 6°. PROGRAMAS SOCIALES. La Administración Distrital promoverá programas sociales para la protección de aquellas personas que ejercen la actividad del bicitaxismo y sus hogares que cumpla con los requisitos establecidos en la Resolución N° 509 del 20 de abril de 2021 de la Secretaría Distrital de Integración Social y las disposiciones normativas que la modifiquen o sustituya.

ARTÍCULO 7°. PLAZO. Para el diseño y adopción de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, la Administración Distrital actuará en un plazo máximo de 24 meses, después de aprobado el presente Acuerdo.

ARTÍCULO 8. RESPONSABLES Y COMPETENTES. Corresponde a la Administración Distrital, en cabeza de los Sectores de Movilidad, Gobierno, y

Seguridad, Convivencia y Justicia en coordinación con la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y las demás entidades del Distrito responsables, corresponsables y competentes en la formulación y socialización de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

PROYECTO DE ACUERDO N° 477 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DISTRITAL DE OPORTUNIDADES PARA LOS CONDUCTORES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C.”

I. INTRODUCCIÓN Y OBJETO.

Bogotá, con el Decreto 319 del 15 de agosto de 2006, ordenó la estructuración del sistema de movilidad de la ciudad alrededor del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP. El SITP es una red de rutas jerarquizadas, conformada por trayectos troncales, urbanos, alimentadores, complementarios y especiales, en donde las rutas troncales tienen la característica de ser -mientras se implementa el metro de Bogotá-, el eje estructurante del sistema, atendiendo corredores de alta demanda y para largas distancias. Los recorridos troncales operan a través de corredores exclusivos, mientras que los demás trayectos lo hacen por carriles de tráfico mixto.

Las rutas urbanas, (comúnmente organizadas a través de los buses azules), apoyan la operación del sistema permitiendo atender la demanda entre zonas. Por su parte, las rutas alimentadoras y complementarias se caracterizan por realizar la alimentación en los portales y en las estaciones intermedias y sencillas de los corredores troncales del sistema. Para la atención de las áreas de difícil acceso o de muy baja demanda están definidas las rutas especiales las cuales pueden prestar el servicio de transporte en el área urbana y rural de la ciudad.²⁴

Con la creación de la empresa TRANSMILENIO S.A. como el Ente Gestor del transporte masivo de la ciudad, se organizó *“la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITP”*, y quedó a cargo de *“adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo”*.

En desarrollo del Plan Maestro de Movilidad, -Decreto 486 de 2006-, el artículo 8° designó a TRANSMILENIO S.A. como la Entidad responsable de: *“la planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.”*

Adicionalmente, la Alcaldía Mayor expidió el Decreto 309 de 2009 *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, en el cual se definieron los principios y políticas necesarias para su implementación.

Este proceso de transición implicó la salida del esquema tradicional de empresas de transporte colectivo para migrar a un modelo definitivo de concesionarios de empresas que operan zonas del SITP, mientras eso ocurría por varios años se otorgaron permisos transitorios para poder operar rutas a lo que se le llamó SITP Provisional. El desmonte de rutas del SITP Provisional culminó el

²⁴ Manual de Operaciones. TRANSMILENIO SA

11 de diciembre 2021, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución 381 expedida el 13 de septiembre de 2019 por la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM, significando que Bogotá ya opera solamente con el modelo del SITP.

En ese sentido, proponemos al concejo de Bogotá, un proyecto de acuerdo que busca establecer un programa distrital de oportunidades para los conductores del sistema integrado de transporte público de Bogotá, que permita promover su desarrollo humano desde lo intelectual, emocional, psicológico y físico, a través de acciones que aporten al mejoramiento de las condiciones de vida en materia de educación, vivienda, emprendimiento, recreación, cultura y deporte. Para ello se propone una serie de medidas que permita resignificar su trabajo como un servicio público esencial para los bogotanos como lo es la movilidad.

Esto sin excluir las obligaciones de bienestar social y de condiciones laborales que es de obligatorio cumplimiento por parte de los concesionarios.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Tratándose del servicio público de transporte masivo de pasajeros, la jurisprudencia ha señalado que, como en todos los demás sistemas de transporte, se encuentran comprometidos tanto derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios, como la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte.

En otras palabras, un conductor de transporte público no es una persona o un trabajador cualquiera, que solamente se dedica a mover un vehículo de un sitio a otro, sino que desarrolla una función social, influyendo en la dinámica económica de una ciudad. Es por eso que, desde nuestro punto de vista, es de vital importancia promover intervenciones estatales que coadyuven al fomento de uso de transporte público como una forma de desestimular el uso del vehículo particular.

De acuerdo con cifras de TRANSMILENIO S.A., el servicio de transporte público y masivo de pasajeros se divide en tres modalidades: *a- Troncal*, *b- Zonal* y *c- Alimentador*. Estos servicios son prestados por siete operadores a nivel troncal, nueve para el servicio de alimentación y doce para el servicio zonal para las rutas Urbanas, Complementarias y Especiales.

Para poder operar los vehículos del Sistema, todos los conductores deben estar vinculados al sistema y deben estar provistos de una Tarjeta de Conducción del Sistema Integrado de Transporte Público expedida por TRANSMILENIO S.A., que acredita su respectiva idoneidad y vinculación.

Los conductores que presten sus servicios a los concesionarios del SITP, deberán contar con vinculación laboral directa según las normas que regulan la materia. Es así que los Concesionarios de Operación son los responsables de la contratación y verificación de idoneidad de cada conductor contratado y es autónomo en sus procesos de selección.

De acuerdo a cifras internacionales, en Bogotá, una persona que se moviliza en la ciudad, pierde en los trancones un total de 94 horas de su tiempo (Dato año 2021). Un bus trocal se desplaza a velocidades promedio de 25 kms/hora, en el zonal la cifra baja a un promedio de 14 kms/hora. Esto afecta enormemente la capacidad física y emocional de los conductores de transporte público.

Uno de los más significativos avances con respecto al sistema del transporte colectivo, es que la jornada laboral de los conductores es acorde a los horarios establecidos por la ley, específicamente el artículo 165 del código sustantivo del trabajo. Otro avance fue la eliminación de la denominada “guerra del centavo” que ocasionaba largas jornadas de hasta 14 horas de los conductores afectando sus niveles de estrés, ansiedad y agotamiento físico y mental.

Aunque en Bogotá no existen datos oficiales sobre el bienestar físico, mental y emocional de los conductores del sistema integrado de transporte público, hay diversos estudios internacionales que revelan datos interesantes.²⁵

Según informes realizados en otras ciudades del mundo, la accidentalidad está afectada por el estado de fatiga de los conductores. La accidentalidad, según reportes médicos, es causada por el cansancio y la somnolencia de conductores fatigados, que disminuyen los niveles de atención, concentración y pérdida de respuesta inmediata a situaciones que lo exigen.²⁶

Otro factor que incide en el desempeño profesional de los conductores es el denominado “Síndrome de Burnout” que consiste en un estado de agotamiento mental, emocional y físico que se presenta como resultado de exigencias agobiantes, estrés crónico o insatisfacción laboral. La dinámica laboral de un conductor de transporte público puede significar un alto riesgo que no tengan tiempo libre para desarrollarse personalmente o para brindar tiempo a sus familias, ocasionando que sus relaciones personales o familiares se vean afectadas y deterioradas por estas largas jornadas, incluso conllevando a situaciones de conflictos o violencias a nivel de su entorno cercano.

Citando a Jung (2015) se revela que: *“Todos los conductores habían experimentado casos de violencia verbal mientras conducían y en lo referente a la violencia física, el 42,2% de trabajadores, había vivido cierto tipo de violencia física durante el último año”.*²⁷

²⁵ Ver: Osorio Jaramillo Lina María. Ansiedad y Factores Asociados En Conductores De Transporte Público: Revisión de alcance, 2009 –2019. Universidad del rosario. Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud. Trabajo de grado para obtener el título de Magister en Salud Ocupacional y Ambiental. (2019) Consultado: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/20342/ART%C3%8DCULO%20LINA%20OSORIO%202019.pdf?sequence=1>

²⁶ Tomado de <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v27n2/a12v27n2.pdf>

²⁷ Osorio, página 11. Citando a Jung, P. K., Won, J. U., Roh, J., Lee, J. H., Seok, H., Lee, W., & Yoon, J. H. (2015). Workplace Violence Experienced by Substitute (Daeri) Drivers and Its Relationship to

Una de las mayores preocupaciones que surgen es la cantidad de renuncias periódicas en este tipo de empleos, que a su vez redundan en fallas en la prestación del servicio y esto se traduce en la percepción ciudadana que se tiene sobre la calidad del servicio del sistema de transporte público de la ciudad, en la cual 1 de cada 2 ciudadanos manifiestan sentirse insatisfechos con el SITP.

Actualmente, los conductores solo reciben del distrito un programa de apoyo pero está enfocado en la capacitación en diversos temas, tanto para su ingreso (85 horas) como de actualización (40 horas), que se detallan a continuación:

Curso de *capacitación* para ingreso de conductores

MODULO		INTENSIDAD		
		teórico	practico	total
1	<i>Relaciones humanas</i>	6	2	8
2	<i>Atención de Contingencias</i>	4	4	8
3	<i>Aspectos generales del sistema y visita al centro de control</i>	1	1	2
4	<i>Manual de Operaciones - SITP</i>	8	0	8
5	<i>Conocimiento del vehículo</i>	4	6	10
6	<i>Conducción de buses</i>	3	10	13
7	<i>Manejo Preventivo y Accidentalidad</i>	14	13	27
8	<i>Conducción para reducir emisiones contaminantes</i>	0	4	4
9	<i>Atención a la población vulnerable o en condición de discapacidad</i>	3	2	5
TOTAL		43	42	85

Fuente: Respuesta consultada en la Red interna del concejo proposición 095 de 2022

Curso de *actualización anual* para conductores

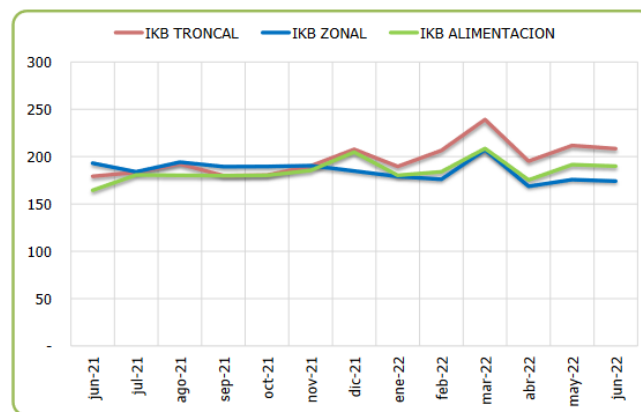
MODULO		INTENSIDAD		
		teórico	practico	total
1	<i>Relaciones humanas</i>	2	1	3
2	<i>Atención de Contingencias</i>	2	2	4
4	<i>Manual de Operaciones - SITP</i>	4	0	4
5	<i>Conocimiento del vehículo</i>	1	3	4
6	<i>Conducción de buses</i>	2	3	5
7	<i>Manejo Preventivo y Accidentalidad</i>	8	7	15
8	<i>Conducción para reducir emisiones contaminantes</i>	0	2	2
9	<i>Atención a la población vulnerable o en condición de discapacidad</i>	1	2	3
TOTAL		20	20	40

Fuente: Respuesta consultada en la Red interna del concejo proposición 095 de 2022

La realidad de Bogotá muestra que es una ciudad que por su condición física y por el diseño operacional del servicio de transporte público masivo de pasajeros hace que se potencien factores

que afectan el bienestar físico, mental y anímico de los conductores de la ciudad. Por ejemplo, los conductores deben lidiar con el mal estado de la malla vial, lo cual dificulta su operación; adicional a ello, los que laboran en el componente zonal deben compartir su carril con otros vehículos, dificultando mucho más la labor que ejecutan.

Del mismo modo, la forma como se ha organizado la operación del sistema, ocasiona que deban desplazarse largos kilómetros en un solo trayecto que puede tardar entre 90 y 120 minutos, ya sea en rutas que van de las localidades de Suba, Usaquén, Engativá a Usme, San Cristóbal o Ciudad Bolívar y viceversa. Es así que el índice de kilómetros por vehículo y día, muestra un promedio superior de 200 kilómetros en el año 2022, ubicándose en 208 en el segundo trimestre del año, para el componente troncal.



Fuente: TMSA

Bogotá viene avanzando en una estrategia pionera a nivel Latinoamérica de ciudad cuidadora pensada desde un enfoque de género, esto teniendo en cuenta que muchas mujeres realizan el trabajo de cuidado no remunerado, con frecuencia, sacrificando su bienestar, oportunidades laborales y protección social.

Muy seguramente, muchas de estas mujeres pueden ser madres, esposas o hijas de conductores, que por sus largas jornadas deben dedicarse a estas labores, mientras sus hijos, esposos o padres pasan extenuantes horas al interior de un bus de transporte público.

Universo de Conductores vinculados al SITP.

De acuerdo con las cifras de Transmilenio con corte a junio de 2022, en el sistema existen alrededor de 5.051 conductores activos en el sistema troncal, 15.398 en el sistema zonal y 2.689 en el sistema de alimentador. Elevamos un derecho de petición a los diferentes operadores obteniendo el siguiente resultado.

<i>Operador</i>	<i>Conductores Vinculados</i>	<i>18-30</i>	<i>31-50</i>	<i>>50</i>	<i>Bachiller</i>	<i>Técnico/ Tecnólogo</i>	<i>Primaria</i>
CONSORCIO EXPRESS	4.640	684	2.554	1.402	2.972	256	1.380
MASIVO CAPITAL	2.631	244	1.440	631			
ETIB SAS BOSA	2.812	413	1.807	584	2.181	37	586
GMOVIL	1.702	422	965	315			
SUMA	1.568	404	832	332			
BOGOTÁ MOVIL	992	66	794	131	899	53	
CAPITAL BUS	565	22	426	117	565		
SOMOS BOGOTA USME	527	49	354	124			
MUEVE Fontibón IV	338	83	214	41	197	82	59
E-SOMOS FONTIBON	280	71	189	20	232	31	15
E-SOMOS ALIMENTACION SAS	274	48	165	61	242	13	4
SI18 SUBA SAS	222	4	142	76	191	30	-
GRAN AMERICAS FONTIBON 1	216	22	139	55	162	35	17

Fuente: Respuesta de los operadores concesionarios del SITP, celdas en blanco corresponde a datos no suministrados.

Como se observa el mayor universo de las personas vinculadas oscila entre los 31 y 50 años, seguido del grupo de 18 a 30 años. Igualmente, la mayoría de conductores han culminado su bachillerato.

Frente al tema salarial, el promedio de remuneración mensual oscila entre el \$1.100.000 a \$3.000.000, dependiendo de la tipología de bus y de los turnos que se laboran. Igualmente los conductores operan en varios tipos de turnos entre normales, flexibles y simple, que pueden ser corridos o partidos.

Adicional a ello, hemos evidenciado que los conductores en la prestación del servicio público de transporte, pueden también ser sujetos de situaciones de orden público, hurto y lesiones personales. Entre las situaciones más recordadas durante la protesta social, hechos que nunca deben volver a ocurrir en la ciudad, encontramos:

- 23 de noviembre de 2019- En el sector de Meissen, unas 100 personas se llevaron el vehículo del SITP. Noticia publicada por El Tiempo.
- 11 de septiembre de 2020- En la avenida ciudad de Cali con calle 143, hicieron bajar a los pasajeros y el conductor del bus y fue robado, terminando con el fallecimiento de una mujer atropellada. Noticia publicada por El Tiempo.
- 9 de agosto de 2021- Encapuchados prendieron en llamas un bus nuevo del SITP en Suba Rincón. Noticia publicada por El Tiempo.

3. MARCO LEGAL DEL PROYECTO DE ACUERDO

La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 24, que todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional.

En la **Ley 105 de 1993** se definió el servicio público de transporte como: *“una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector [aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre], en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”*

Es así que diversas sentencias de la Corte Constitucional ha señalado que: *“La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano con base en los siguiente principios: i) desestimular la utilización superflua del automóvil particular, ii) mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tráfico y iii) promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.”*

La **Ley 336 de 1996**, adopta el Estatuto Nacional de Transporte, unifica los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional. En su artículo 5 reconoce que el servicio público de transporte es esencial y responde a salvaguardar el interés general.

La **Ley 1383 de 2010**, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”, que modificó la norma en materia de licencia de conducción.

Adicional a ello, el **Decreto 1079 de 2015**, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.”*

“ARTÍCULO 2.2.1.2.2.2. Conductores. Las empresas operadoras serán las encargadas de contratar directamente al personal de conductores, a través de contratos de trabajo en los términos y condiciones que para el efecto se establezcan en las normas laborales vigentes. Las empresas operadoras en el proceso de implementación de los SETP, deberán dar preferencia a los conductores que a la fecha trabajen en las rutas de transporte colectivo, siempre y cuando reúnan los requisitos que las autoridades municipales correspondientes determinen.”

Competencia del Concejo. Es competencia del Concejo de Bogotá, D.C. para la aprobación de esta iniciativa lo dictado en el Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia; el numeral 4 establece:

“Art. 313. Corresponde a los Concejos: 4. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

Adicionalmente, el Decreto- Ley 1421 de 1993 “Estatuto Orgánico de Bogotá”. En su artículo 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: ...

1. Dictar normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito...

Ya el Concejo en el año 2018, expidió diferentes normas que promueve una serie de estímulos a diferentes grupos específicos de poblaciones, como lo fue el **Acuerdo 700 de 2018**, “*Por medio del cual se implementa un programa de apoyo al personal uniformado de la fuerza pública adscrita a Bogotá*”, se crea la orden civil al mérito “*héroes del distrito*” y se establece el día 19 de febrero como día distrital de la convivencia ciudadana”.

Igualmente, el **Acuerdo 273 de 2007** “Por medio del cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”.

Impacto Fiscal. Este proyecto no genera impacto fiscal, teniendo en cuenta que puede ser atendido con los recursos proyectados de las entidades competentes.

Cordialmente,

ROLANDO GONZÁLEZ GARCÍA

Concejal de Bogotá

LUCIA BASTIDAS UBATE

Concejal de Bogotá

SAMUEL BENJAMÍN ARRIETA BUELVAS

Concejal de Bogotá D.C.

CÉSAR ALFONSO GARCÍA VARGAS

Concejal de Bogotá D.C.

JUAN FELIPE GRILLO CARRASCO

Concejal de Bogotá D.C.

PEDRO JULIÁN LÓPEZ SIERRA

Concejal de Bogotá D.C.

Proyectó: Camilo Torres C –Asesor

Revisaron: Mónica Basto –Asesora

Angélica Gómez –Asesora

PROYECTO DE ACUERDO N° 477 DE 2022

PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA
DISTRITAL DE OPORTUNIDADES PARA LOS CONDUCTORES DEL SISTEMA INTEGRADO
DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C.”**

El Concejo de Bogotá, Distrito Capital,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el
Numeral 1º del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ACUERDA:

Artículo 1. Objeto. Crease el Programa Distrital de Oportunidades para los Conductores del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP en Bogotá D.C., con el propósito de promover su desarrollo humano desde lo intelectual, emocional, psicológico y físico, a través de acciones que aporten al mejoramiento de las condiciones de vida en materia de educación, vivienda, turismo, cultura, recreación y deporte.

Artículo 2. Definición. El Programa Distrital de Oportunidades consiste en un portafolio de oferta social de ámbito distrital dirigido a los conductores Sistema Integrado de Transporte Público-SITP y su núcleo familiar, que facilite su acceso a los diferentes programas y proyectos que la administración distrital implemente para cumplir el objeto del presente Acuerdo. Entiéndase como núcleo familiar las personas que tengan vínculo en primer grado de consanguinidad y de afinidad.

Artículo 3. Líneas estratégicas. El Programa Distrital de Oportunidades para los Conductores del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP en Bogotá D.C., podrá tener los siguientes componentes.

- a) *Oportunidades para la generación de conocimiento:* La Secretaría Distrital de Educación fomentará acciones para facilitar prioritariamente el acceso a programas educativos formales y no formales de los conductores y su núcleo familiar, en cada uno de los niveles de primaria, secundaria y superior.
- b) *Oportunidades para la formación como conductores.* La Secretaría Distrital de Educación coordinará con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano y/o el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, la puesta en marcha de programas específicos que apunten a la formación y capacitación para ejercer su profesión, a través de modelos pedagógicos flexibles.
- c) *Oportunidades para el esparcimiento cultural:* La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y sus entidades adscritas, impulsarán la oferta de actividades culturales y aquellas

que respondan a las necesidades de desarrollo artístico de los conductores y su núcleo familiar.

- d) *Oportunidades para la recreación y deporte:* El Instituto Distrital de Recreación y Deporte-IDRD, promoverá una oferta de aprovechamiento del tiempo libre, facilitando prioritariamente la asignación y goce de los escenarios deportivos y espacios recreativos, sin costo alguno para los conductores y su núcleo familiar para la realización de práctica libre y las demás actividades que promueva el Distrito. Del mismo modo, fomentará la asistencia a los espectáculos deportivos que se realicen en el Distrito.
- e) *Oportunidades habitacionales:* La Secretaría Distrital de Hábitat en la ruta de acceso a la vivienda, diseñará herramientas comunicativas y procedimientos dirigidos a los conductores para que puedan ser partícipes de los programas de promoción y acceso a soluciones habitacionales ofrecidos por el Gobierno Nacional y Distrital.
- f) *Oportunidades para el turismo.* El Instituto Distrital de Turismo promocionará una oferta de actividades turísticas distritales, que permita a los conductores y su núcleo familiar, aprovechar los productos turísticos que ofrece el distrito capital.

Artículo 4. Reconocimiento: TRANSMILENIO S.A. en coordinación con la Secretaría Distrital de Movilidad y los concesionarios operadores del SITP, implementarán un reconocimiento dirigido a los conductores que resalten sus buenas prácticas del trabajo y prestación del servicio en cuanto a cultura ciudadana, el buen trato, el respeto de las normas de tránsito y la seguridad vial con los diferentes actores. Este reconocimiento se entregará anualmente en el marco de la celebración del día del conductor.

Artículo 5. Responsables. Las entidades responsables de implementar el Programa Distrital de Oportunidades, diseñarán y programarán anualmente las acciones pertinentes que permitan cumplir el objeto del presente acuerdo, de conformidad con la reglamentación que se expida para la materia.

Parágrafo: Anualmente la administración distrital a través de la empresa TRANSMILENIO S.A., implementará trimestralmente, una feria de servicios para la divulgación de las estrategias del Programa Distrital de Oportunidades.

Artículo 6. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLESE

PROYECTO DE ACUERDO N° 478 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Proyecto de Acuerdo tiene como objetivo crear un instrumento de programación y planificación institucional que permita el desarrollo armonizado de los procesos de descentralización y desconcentración de las Localidades del Distrito Capital, denominado: *“Agenda para el fortalecimiento de las Localidades del Distrito Capital”*.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACUERDO

El Decreto Ley 1421 de 1993 que reglamenta el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá contiene claramente una idea descentralizadora de la organización territorial interna del Distrito. En este objetivo, el título V del Decreto Ley determinó cuatro componentes para la *“Descentralización Territorial”*:

1. Las Localidades (art. 60 a 62) que corresponden a la división del territorio distrital
2. Las Juntas Administradoras Locales (art. 63 a 83) que corresponden a las corporaciones públicas elegidas popularmente en cada localidad
3. Los Alcaldes Locales (Art. 84 a 86), nombrados por el Alcalde Mayor
4. Los Fondos de Desarrollo Local (Art. 87 a 95) que corresponde al establecimiento público descentralizado del orden distrital con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa para el financiamiento de las inversiones priorizadas locales.

Ahora bien, casi treinta años después de la promulgación del Estatuto Orgánico, se debe cuestionar el estado de la descentralización territorial del Distrito Capital, sus formas y los procesos que han llevado a su desarrollo. Si bien es cierto que el Distrito Capital desde los años 50 ha conocido grandes transformaciones en su organización y funcionamiento política-administrativa, estas transformaciones han sido principalmente orientadas a consolidar procesos de desconcentración como lo veremos en el siguiente capítulo.

En este sentido y en primer lugar es importante aclarar los conceptos de descentralización, de descentralización territorial y de desconcentración.

A. Descentralización y Desconcentración

La **descentralización** se entiende como el *“proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro”*²⁸. La descentralización, así mismo, puede ser de diferentes tipos²⁹:

²⁸ DNP. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

²⁹ Sentencia C-051/01 de la Corte Constitucional

- Territorial que se entiende como “*el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.*” lo que implica grados de autonomía presupuestal, administrativa, de decisión y que puede ser articulada con una descentralización política mediante la elección de los gobernantes locales .
- Funcional o por servicios que consiste en “*la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta*”
- Por colaboración que se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas, como por ejemplo las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros

A su vez, la **desconcentración** consiste en la “*transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria del nivel central de una entidad pública a sus dependencias*”³⁰, es decir que se produce al interior de una misma organización sin que implique el reconocimiento de autonomía para decidir. En este caso, las entidades locales son agentes representantes del nivel central y actúan dentro del marco trazado por este.

B. Evoluciones de la organización político-administrativa del Distrito Capital

Como ya mencionado, la organización político-administrativa del Distrito Capital ha sido modificada por una serie de normas distritales y nacionales que son necesarias tener presente para entender los procesos de desconcentración y descentralización que se han implementado en Bogotá.

1. El Siglo XX: las primeras reformas para la organización desconcentrada y descentralizada del Distrito Capital.

Una primera fase de la organización político-administrativa del Distrito Capital que se puede destacar sucedió en el siglo XX hasta la promulgación del Decreto Ley 1421 de 1993. Durante esta fase, se implementaron las bases de la organización actual del Distrito Capital.

A partir de la Asamblea Nacional Constituyente de 1905 bajo el gobierno del General Rafael Reyes se adelantó la división territorial de Colombia y se determinó a Bogotá como Distrito Capital, lo que sería profundizado en la Ley 17 de 1905. Posteriormente, bajo la presidencia de Alfonso López Pumarejo el Distrito Capital adquiere un carácter especial de la siguiente manera:

*“La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un **Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario**, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio.” (Acto Legislativo 01 de 1945)*

³⁰ DNP. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

A pesar de las condiciones dadas en el Acto Legislativo, bajo el estado de sitio de ese momento en la década de los 50, se llevó a cabo la anexión de los municipios aledaños de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme determinado por la Ordenanza 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca:

“Artículo tercero. El territorio del Distrito Especial de Bogotá será el del actual Municipio de Bogotá, adicionado con el de los municipios circunvecinos, de acuerdo con la Ordenanza número 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.” (Decreto 3640 de 1954)

Sin embargo, la creación del Distrito Capital y de su división no consiste en un proceso de descentralización política ya que el Alcalde Mayor es para este momento nombrado por el Presidente de la República (art 9 Decreto 3640 de 1954) situación que seguirá vigente hasta 1988, año en el cual se realiza la primera elección popular del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. De igual manera, los Alcaldes Menores son ellos mismos nombrados por el Alcalde Mayor, en las zonas del territorio distrital que él estime conveniente. El mismo año, mediante el Acuerdo 11 de 1954 se creó los cargos de Alcaldes Menores para las zonas correspondientes al territorio de los antiguos municipios que *“dependerá en el orden administrativo del del Alcalde Mayor del Distrito y del Secretario de Gobierno, y que será el agente inmediato del Ejecutivo Municipal”* (art.1) y con las funciones siguientes:

“Artículo 2: Los Alcaldes Menores dirigirán la acción administrativa, serán la primer autoridad de policía en el territorio de su jurisdicción y velarán por cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, los Acuerdos y los Decretos Municipales que estén en vigencia” (Acuerdo 11 de 1954)

Por otra parte, si bien las Alcaldías Menores ya existían, su rol se limitaba a ser subalternos de la Alcaldía Mayor bajo la lógica de desconcentración institucional, situación que fue seguida, por el mismo Concejo de Bogotá, a partir del Acuerdo 26 de 1972 *“Por el cual se crean unas Alcaldías Menores, se reglamenta su funcionamiento y se autoriza al Alcalde Mayor para delegar unas funciones”*, el cual planteó la delegación de competencias en la ejecución de obras menores y la dirección de proyectos y obras específicas dentro de su perímetro.

Las reformas instaladas en las décadas de los 70 y 80 frente a la conformación de las localidades pretendían acercar la institucionalidad a los territorios, sin embargo, se enfocaron en la desconcentración y no en la descentralización, a pesar de algunos pasos muy importantes que conviene resaltar. Es el caso del Acuerdo 8 de 1987 *“Por el cual se establece la Descentralización Administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la Organización de Juntas Administradoras Zonales, la creación de Fondos de Desarrollo y se dictan otras disposiciones”* mediante el cual se nota una clara intención descentralizadora que nace de dos grandes objetivos: el primero, el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a través de una participación democrática más amplia e incidente en los asuntos locales; el segundo, el acercamiento de las instituciones distritales a la comunidad con la implementación de una descentralización administrativa (Art.1 del Acuerdo 8 de 1987).

Para cumplir con estos objetivos, se consolidaron “zonas” que coinciden con las Alcaldías Menores, a las cuales se atribuye un presupuesto (participación de los ingresos ordinarios del Distrito) y en las cuales se estructuraron dos herramientas para una mejor descentralización: las Juntas Administradoras Zonales y los Fondos de Desarrollo Zonal.

Las Juntas Administradoras locales corresponden a corporaciones integradas por el Alcalde Menor y miembros elegidos popularmente que se consolidan como una propuesta para fortalecer la democracia y representación local en los asuntos relevantes de la escala local en materia de planeación (i); Prestación, Vigilancia y Control de los Servicios Públicos (ii); relación con la Administración (iii); y de Presupuesto (iv).

Los Fondos de Desarrollo Local se crean como *“establecimientos públicos descentralizados del orden distrital dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa denominado Fondo de Desarrollo, encargado del manejo de los bienes y recursos de las Zonas.”* (Art. 16), herramienta que completó este primer proceso concreto de descentralización ya que permitió un grado de autonomía en la gestión presupuestal de las zonas.

2. De La Constitución y Estatuto Orgánico del Distrito Capital a las primeras décadas del siglo XXI

La expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991 marca por supuesto el inicio de una segunda fase en los procesos descentralizadores tanto del país como del Distrito Capital. En efecto, el artículo primero plantea la descentralización, la autonomía de los entes territoriales, la democracia participativa como pilares de la organización territorial del país.

En el caso particular del Distrito Capital, la Constitución política de 1991 confirma los principales avances mencionados anteriormente. Primero, se consolidan las subdivisiones del territorio, ahora llamadas localidades como marco para organizar la desconcentración y descentralización administrativa ya que se determina el necesario establecimiento del *“correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”*. Segundo, se confirma la repartición de las responsabilidades entre autoridades Distritales -Garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios- y autoridades locales -la gestión de los asuntos propios de su territorio (Art. 322). Tercero, se consolidan las Juntas Administradoras Locales (antes Zonales), corporaciones de elección popular que *“distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población”* (Art. 324.). Finalmente, se confirma la figura del Alcalde Local como representante del poder central mediante su nominación por parte del Alcalde Mayor (Art. 323).

La promulgación del Estatuto Orgánico de Bogotá mediante el Decreto Nacional 1421 de 1993, recoge y precisa esta organización. De esta manera el artículo 54 determina la siguiente estructura administrativa:

“ARTÍCULO 54. Estructura administrativa. La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades.

El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.

El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales. (...)" (Art.54 del Decreto Ley 1421 de 1993)

Dicha organización político-administrativa del Distrito se buscó ampliar con diferentes iniciativas, decretos y acuerdos distritales tras la promulgación del Estatuto Orgánico de Bogotá. Por una parte, cabe resaltar la presencia de estrategias para la profundización de la descentralización interna del Distrito Capital en los Planes Distritales de Desarrollo de 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" y 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor".

En el primero, se establece que "*Se consolidará un proceso gradual de desarrollo autónomo de las localidades en el cual la Administración central fortalecerá los gobiernos locales y éstos, a su vez, promoverán la integración y coordinación de las instancias de participación y control ciudadano respecto de los asuntos propios de su territorio*" (Art 16 del Acuerdo 119 de 2004), así como el "*Diseño y puesta en marcha de un modelo propio de descentralización para la ciudad progresivo en su ejecución en consonancia con las condiciones de cada localidad, basado en la corresponsabilidad de la Administración central y la local, y fundamentado en la consolidación de las capacidades locales*" (Art 18 del Acuerdo 119 de 2004).

En el segundo, se busca "*Construir una ciudad con un modelo de descentralización territorial acorde con las necesidades de los territorios. Una ciudad con alcaldías locales autónomas administrativamente y articuladas con el nivel central, con competencias claras, y consolidadas institucionalmente en el marco de un enfoque de desconcentración. Una ciudad con una administración cercana que permita que organizaciones, ciudadanos y ciudadanas se vinculen a la gestión de los asuntos públicos.*" (Art.20 del Acuerdo 308 de 2008). Propósito que se aterrizó en estrategias y programas tal como la gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración.

Ahora bien, pocas iniciativas se han concretado realmente. Es el caso del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración creado mediante el Decreto Distrital 623 de 2007, instancia de estudio, investigación, análisis y apoyo en torno a las decisiones sobre la política de descentralización y desconcentración, incluyendo actividades de consulta y discusión de estas políticas, que nunca fue muy activo y se suprimió en 2019 (Decreto 375 de 2019) ya que no había tenido sesiones en los cinco últimos años.

También, a pesar de la intención de impulsar un mayor nivel de descentralización, se profundizó exclusivamente la estrategia de descentralización por servicios y de desconcentración, como es muy claro en dos normas distritales promulgadas en 2006 y 2010.

La primera es el Acuerdo Distrital 257 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”* que planteó y definió las diferentes modalidades de ejercicio de la acción administrativa distrital:

- La descentralización funcional o por servicios, que se desarrolla mediante la creación de entidades y organismos descentralizados (Art. 15 del Acuerdo 257 de 2006)
- La desconcentración, que consiste en la constitución de *“sedes u oficinas en las Localidades, asignándoles funciones para garantizar una gestión eficiente, mejor servicio a las ciudadanas y ciudadanos, pronta atención y solución a sus quejas, reclamos, sugerencias y peticiones y presencia institucional adecuada en el Distrito Capital.”* (Art. 16 del Acuerdo 257 de 2006)
- La delegación de funciones por parte de las autoridades administrativas del Distrito *“a colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias”*

La segunda es el Decreto 101 de 2010 *“Por medio del cual se fortalece institucionalmente a las Alcaldías Locales, se fortalece el esquema de gestión territorial de las entidades distritales en las localidades se desarrollan instrumentos para una mejor gestión administrativa y se determinan otras disposiciones”*, que, en particular, confirma las Alcaldías Locales como parte de la organización desconcentrada:

“Artículo segundo. Misión de la Alcaldía Local. La Alcaldía Local es una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los Alcaldes o Alcaldesas Locales. En este sentido, deberán coordinar la acción del Distrito en las Localidades y participar en la definición de las políticas de promoción y gestión del desarrollo de su territorio...”

3. Organización político-administrativa actual del Distrito Capital

La organización político-administrativa interna actual del Distrito es por supuesto el resultado de estas dos grandes fases de reformas, y se encuentra hoy en día consolidada en tres principales normas³¹ que determinan los objetivos, funciones y competencias de los cuatros componentes - Localidades, Juntas Administradoras Locales, Alcaldes Locales y Fondos de Desarrollo Local - de la descentralización territorial como establecido en el Estatuto Orgánico de Bogotá, sin mayores cambios.

La organización desconcentrada del Distrito se desarrolla mediante las Alcaldías Locales y los Alcaldes Locales. La acción administrativa se desarrolla a nivel local por las Alcaldías Locales que hacen parte de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno y son *“responsable(s) de las competencias asignadas a los alcaldes locales”* y que se *“ocupa(n) de facilitar la acción del Distrito Capital en las localidades y ejecutar las funciones delegadas por el Alcalde Mayor o desconcentradas”* (Art 6. Acuerdo 740 de 2019).

³¹ el Decreto Ley 1421 de 1993 modificado por la Ley 2116 de 2021, el Decreto Distrital 411 de 2016 y el Acuerdo Distrital 740 de 2019 *“Por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las Localidades de Bogotá D.C.”*

Los Alcaldes Locales son representantes del Distrito Capital en las localidades, nombrados por el Alcalde Mayor de Bogotá, que tienen las atribuciones definidas en el artículo 86 Decreto Ley 1421 de 1993, de las cuales cabe resaltar la administración de las Alcaldías Locales y de los Fondos de Desarrollo Local; la articulación y coordinación en sus respectivas localidades de las políticas distritales; la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana; y la ejecución de las políticas de presupuestos participativos; entre otras y completadas por las competencias establecidas en el Artículo 740 de 2019.

Las Juntas Administradoras locales y los Fondos de Desarrollo son componentes de la organización descentralizada del Distrito Capital, sin que se garantice una descentralización territorial y política completa. Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones de elección popular que, sí, han permitido una mayor democracia representativa a nivel local no se acompañaron como lo hemos visto de un proceso de descentralización territorial en los cuales las Alcaldías Locales o las Localidades tendrían un real grado de autonomía administrativa y político.

Finalmente, los Fondos de Desarrollo Locales que se establecieron por primera vez en los años 80, se reglamentaron mediante el Acuerdo 740 de 2019. Acuerdo que tiene como objetivo la adopción de las medidas tendientes a proveer la estabilidad financiera y la organización administrativa de las Localidades, en cumplimiento del fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (providencia del 6 de junio de 2018) de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 87, 88, 90, 92 y 94 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Los Fondos de Desarrollo Local que disponen de personería jurídica y patrimonio propio, se consolidan como instrumentos de descentralización por función con el fin de realizar *“las inversiones priorizadas en el Plan de Desarrollo Local, en concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial”*. La creación de presupuestos participativos en el Decreto 768 de 2019 que reglamenta el Acuerdo 740 de 2019, constituye un paso tímido hacia la descentralización ya que se estableció un porcentaje mínimo del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local (10%) con atribución libre y determinada por la ciudadanía en cada localidad.

Ahora bien, en este esquema, cabe resaltar que las Localidades se han principalmente consolidado como división territorial en el cual se enmarca la desconcentración del poder central mediante los Alcaldes Locales y las Alcaldías Locales, dejando de lado dos objetivos definidos en el Decreto Ley 1421 de 1993: *“el ejercicio de algunas funciones”* y el papel de *“marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales”*.

C. Delimitación de las Localidades del Distrito Capital

En este sentido, y cómo marco para la descentralización y la desconcentración del Distrito Capital, la discusión sobre la organización político-administrativa de Bogotá no puede desconectarse de una discusión sobre las Localidades, sus roles y funciones. Los más recientes cambios al Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) impulsaron una aparente necesidad de reformar los límites de las Localidades del Distrito Capital y ajustarlos al Plan de Ordenamiento Territorial, consolidando una consideración territorial y no política de estas subdivisiones. De esta manera, se modifica el Artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993 de la siguiente manera:

“Artículo 62. Creación de localidades. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, señala a las localidades su denominación, límites y atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. Además, se podrán crear zonas rurales para la administración de localidades con características distintas a las de las zonas urbanas. Para estos fines se deberá tener en cuenta:

1. La cobertura y calidad en la prestación de los servicios básicos, comunitarios e institucionales.
2. Las características sociales de sus habitantes y demás aspectos que identifiquen las localidades con el objeto de disponer de los recursos financieros, administrativos, logísticos y humanos que garanticen su adecuado funcionamiento.
3. La existencia de ecosistemas estratégicos para la conservación del medio ambiente.
4. La configuración del territorio que defina cada ejercicio de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial:
5. Análisis de la actividad económica, industrial y comercial, además de las características de los municipios circunvecinos, cuando sea procedente.

Parágrafo. En todo caso, el tamaño de las localidades deberá ser distribuido de manera similar y proporcional en cuanto a número de habitantes en cada una de ellas teniendo en cuenta criterios demográficos.

Parágrafo Transitorio. La delimitación de las localidades será la que se defina mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.”

Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2028.

Si bien el Proyecto de Ley no establece perímetros para la delimitación de las Localidades, se determina un plazo (el primero de enero de 2028) para sus modificaciones, con una justificación basada sobre las diferencias en las cifras poblacionales de cada localidad y la necesidad de garantizar la “descentralización territorial más acorde con las necesidades y actuales realidades sociales, económicas, culturales y demográficas de los territorios”³².

Ahora bien, los cambios propuestos por el Proyecto Ley 251 de 2019 Senado y 011 de 2010 Cámara (sancionado como Ley 2116 de 2021) vincularon el reordenamiento de las Localidades como herramienta para el fortalecimiento de las acciones del poder central a nivel local no como herramienta para un tal proceso de descentralización territorial ya que no se determinó un mayor nivel de autonomía ni administrativa ni política a las localidades, como se puede verificar en los informes de ponencia de los debates correspondientes:

“Actualización de la cantidad y los límites geográficos de las localidades del Distrito Capital”
“Ampliación de las atribuciones del alcalde mayor respecto de los alcaldes locales”

Ante un posible vicio de inconstitucionalidad por parte de la Ley 2116 de 2021, con el parágrafo transitorio del artículo 6 que indica un término de una “nueva delimitación” en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, cinco Concejales de Bogotá deciden instaurar una acción contra el parágrafo transitorio del artículo 6 de la reforma al Estatuto Orgánico de

³² Gaceta del Congreso 1176 de 2019

Bogotá, bajo el argumento de que su contenido no puede desconocer las disposiciones constitucionales referentes a la competencia de la división del territorio en Localidades. Posteriormente, el día 27 de julio de 2022 la Corte Constitucional en su sentencia C-268-22 toma de decisión de:

“PRIMERO. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021, “por medio de la cual se modifica el Decreto-ley número 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”, en el entendido que cuando el Plan de Ordenamiento Territorial POT sea expedido por Decreto, no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.”

Paralelo a la discusión del Congreso, la Alcaldía Mayor de Bogotá se encontraba en proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual incorporaba las Unidades de Planeamiento Local (UPL) como sectores de planeación del ordenamiento territorial que reemplazarían las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). Una vez sancionada la Ley 2116 de 2021, la Administración incluye en la formulación del POT que el límite de las recién ideadas UPL corresponderá con la nueva delimitación de las Localidades, es decir, pasar de las 20 Localidades actuales por 33 Localidades.

Una vez cumplido el plazo de 90 días de trámite en el Concejo de Bogotá y sin que se hubiera tomado una decisión, la Alcaldesa decide emitir su POT mediante Decreto Distrital, habilitada por la Ley 388 de 1997. Sin embargo, aún cuando el Artículo 322 de la Constitución Política de Colombia establece cómo facultad exclusiva del Concejo la de dividir el territorio de Bogotá en Localidades, la Alcaldesa mantiene el artículo referente a esta materia, elemento que pierde validez bajo las disposiciones constitucionales y la sentencia mencionada anteriormente.

Por otra parte, se debe aclarar que la Ley no establece la obligación de llevar a cabo nuevas delimitaciones de las Localidades - dentro o fuera del plazo indicado en su párrafo transitorio - pero sí establece elementos que deben considerarse al momento de llevar a cabo este proceso. Desafortunadamente, la metodología con el que se realizaron las UPL y el contenido del proyecto no da cumplimiento a lo estipulado en el Artículo 322 de la Constitución ni al Artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, como se puede verificar en los Documentos Técnicos de Soporte del POT.

El debate introducido por la reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá sobre la delimitación de las Localidades es una oportunidad para abrir nuevas reflexiones sobre la organización político-administrativa del Distrito que deben no solo considerar las deficiencias administrativas como

consecuencias del tamaño físico y poblacional de las Localidades, pero también consecuencias de la inacción de los procesos de descentralización interna del Distrito Capital.

D. Bibliografía

- DNP. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Botero. María Elena (2010). Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia / Facultad de Ciencia Política y Gobierno.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

III. MARCO JURÍDICO

A. Disposiciones Constitucionales

Artículo 1. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

Artículo 322. *Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de*

sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

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

Artículo 324. *Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.*

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

B. Disposiciones Legales

Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

Artículo 53A. Consejo Distrital de Gobierno para Asuntos Locales. *Créese el Consejo Distrital de Gobierno para Asuntos Locales como una instancia de atención de asuntos concernientes únicamente a las localidades. El Consejo se reunirá por lo menos dos veces al año y, en él tendrán asiento el Alcalde Mayor de Bogotá, los secretarios de despacho y los alcaldes locales, más los demás funcionarios que el Alcalde Mayor de Bogotá invite. Sus reglas de funcionamiento serán determinadas mediante Decreto Distrital.*

Artículo 53B. Gabinete Local. *Serán parte del gabinete local los alcaldes locales y los delegados de cada sector administrativo.*

Los sectores administrativos que componen la administración distrital deberán tener al menos un delegado con capacidad de decisión para cada localidad como un enlace directo de los asuntos de su competencia en las alcaldías locales. Sus reglas de funcionamiento serán determinadas mediante Decreto Distrital.

Parágrafo. *Las cabezas de cada sector del gobierno distrital deberán reunirse, en coordinación con la Secretaría Distrital de Gobierno, con cada alcalde local y el enlace local de la respectiva localidad, semestralmente con el propósito de articular la acción distrital y local en torno a la adopción e implementación de un plan interinstitucional del sector, de conformidad con la reglamentación que expida la Administración Distrital para tal fin.*

Artículo 60. Objetivos y propósitos. *La división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar:*

- 1. Que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.*
- 2. La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones*

que correspondan a las autoridades. Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones.

3. Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social.

4. Que también sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales, y

5. El adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.

6. Que corresponda y coincida con el plan de ordenamiento territorial.

Artículo 61. Autoridades distritales y locales. Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos por este decreto y los acuerdos distritales, a la autoridad del alcalde mayor, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

Artículo 69A. Apoyo técnico y administrativo a las Juntas Administradoras Locales.

Con el fin de promover la gestión de las Juntas Administradoras Locales, la Alcaldía Mayor de Bogotá, reglamentará las condiciones en las que las JAL podrán acceder a mesas de apoyo técnico por localidad, para ejecutar labores jurídicas, administrativas y de secretaría, con cargo al Fondo de Desarrollo Local correspondiente.

Artículo 86. Atribuciones. Corresponde a los alcaldes locales:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.

2. Administrar las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo Local.

3. Articular y coordinar en sus respectivas localidades las políticas distritales de cada sector a través del trabajo conjunto con su gabinete local.

4. Reglamentar los respectivos acuerdos locales.

5. Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo de Bogotá, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras y otras autoridades distritales.

6. Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

7. Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.

8. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.

9. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los

monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

10. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién.

11. Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.

12. Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

13. Coordinar la participación ciudadana en la localidad y de la articulación entre los procesos de participación ciudadana y la toma de decisiones del gobierno distrital.

14. Ejecutar las políticas de presupuestos participativos dictadas por la Secretaría Distrital de Gobierno y establecer las disposiciones que aseguren la realización de las actividades necesarias para la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación del presupuesto local, el cual se debe desarrollar en armonía con el plan de desarrollo distrital y el de las localidades, en plena concordancia con la Ley 1757 de 2015 y las demás disposiciones legales aplicables.

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

16. Hacer seguimiento, junto a las demás autoridades competentes, a la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.

17. Desarrollar acciones que promuevan los derechos de las mujeres, desde los enfoques de género, de derechos, diferencial y territorial.

18. Implementar modelos de gestión que permitan atender de manera oportuna la justicia policiva en su territorio. Así mismo, desarrollar las distintas acciones tendientes a implementar en su localidad las políticas públicas en materia de protección, restauración, educación y prevención de que habla el Artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la sustituya.

19. El alcalde Local, podrá crear un equipo de trabajo, con el fin de que en los eventos en que sea comisionado para la práctica de despachos comisarios, pueda a su vez delegarlo en este equipo.

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

Parágrafo. *Toda reasignación de funciones o nueva atribución o delegación de competencias a las alcaldías locales deberá garantizar la disponibilidad efectiva de*

recursos administrativos, logísticos y humanos que garanticen el cumplimiento eficiente de las mismas

Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

Artículo 2. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial. *El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

C. Disposiciones Distritales

Acuerdo Distrital 740 de 2019 “Por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá, D.C.”

ARTÍCULO 1.- *Las Localidades en las que se organiza el territorio del Distrito Capital, como Sector de la Estructura Administrativa, son divisiones de carácter territorial, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectiva jurisdicción.*

ARTÍCULO 2.- Ejercicio de Competencias. *Las competencias otorgadas a los Alcaldes Locales del Distrito Capital tienen como finalidad promover el desarrollo integral de la Ciudad y sus localidades, y facilitar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.*

Parágrafo. *En la asignación de competencias a las autoridades locales se considerará el componente local, esto es que la distribución de competencias se efectúa acorde con variables de cercanía, de escala vecinal, alcance local, proximidad geográfica, capacidad de incidencia, tiempo de respuesta, capacidad instalada, operativa y de control y especialidad técnica efectivamente asociadas a los asuntos propios de sus territorios. De*

esta forma, las autoridades locales se especializarán en aquellos aspectos que puedan relacionarse con una escala de comunidad vecinal.

ARTÍCULO 4.- Presupuestos participativos. *Con el fin de procurar una participación efectiva de la ciudadanía, la Administración Distrital destinará mínimo un 10% del presupuesto asignado a cada localidad para presupuestos participativos en los Fondos de Desarrollo Local, de conformidad con la reglamentación que expida la Administración Distrital en relación con la identificación de las inversiones priorizadas para cada localidad.*

ARTÍCULO 5.- Competencias de los alcaldes locales. *En consonancia con los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y coordinación los Alcaldes Locales tienen las siguientes competencias que se desarrollarán en el ámbito local*

- 1. Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local.*
- 2. Realizar inversiones complementarias a las realizadas por el sector en la prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos locales.*
- 3. Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. Así mismo, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo.*
- 4. Adelantar la construcción y mantenimiento de parques vecinales y de bolsillo.*
- 5. Desarrollar acciones que promuevan los derechos de las mujeres, desde los enfoques de género, de derechos, diferencial y territorial.*
- 6. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas.*
- 7. Orientar la gestión ambiental.*
- 8. Atender y prevenir riesgos de desastres naturales.*
- 9. Fomentar la participación ciudadana.*
- 10. Coordinar la inspección, vigilancia y control.*
- 11. Realizar inversiones complementarias a los programas y proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.*
- 12. Realizar inversiones complementarias a las realizadas por la Administración Central y desarrollar acciones en el ámbito social que promuevan la prevención del embarazo en adolescentes, así como de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.*

Corresponde a la Administración de las alcaldías locales y de los Fondos de Desarrollo Local la ejecución de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo Local en concurrencia con el Plan Distrital de Desarrollo, las cuales deben responder a los principios administrativos de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de coordinación del nivel central con el local.

ARTÍCULO 6.- Misión de la Alcaldía Local. *La Alcaldía Local es una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de las competencias asignadas a los Alcaldes Locales. En este sentido, se ocupa de facilitar la acción del Distrito Capital en las*

localidades y ejecutar las funciones delegadas por el Alcalde Mayor, o desconcentradas según las disposiciones legales, en cumplimiento de los fines del Distrito Capital.

ARTÍCULO 7.- Funciones de la Alcaldía Local. *Son funciones de la Alcaldía Local:*

A. Misionales.

1. Promover la organización social y estimular la participación de los ciudadanos y organizaciones en los procesos de gestión pública local.

2. Promover la convivencia pacífica, la aplicación de las normas de policía en lo que sea de su competencia conforme con la ley y coordinar los distintos mecanismos e instancias de resolución pacífica de conflictos, tales como mediación, conciliación, y facilitar la interlocución de todas las instancias y organismos que ejerzan funciones que impacten en la localidad.

3. Planear estratégicamente los asuntos propios relativos a sus competencias y la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, en el marco de los Planes de Desarrollo Local y de los lineamientos y prioridades del Distrito Capital relativos a su localidad.

4. Contribuir a las metas del Plan Distrital de Desarrollo, en el marco de las competencias de las autoridades locales.

5. Desarrollar labores de inspección y vigilancia en materia de función policiva y de facilitador y coordinador en la gestión administrativa e institucional que permita al Inspector de Policía y al Corregidor desarrollar su responsabilidad de las labores de control en la respectiva Localidad.

B. Administrativa.

1. Desarrollar los procesos de gestión pública requeridos para el cumplimiento de sus funciones misionales y de las funciones de los Alcaldes Locales conforme con las normas vigentes.

C. De coordinación entre niveles.

1. Adelantar los procesos de apoyo a los Alcaldes Locales en la atribución de coordinar la acción administrativa del Distrito Capital en la localidad, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Ley 1421 de 1993 y el presente Acuerdo.

2. Asegurar la articulación de la gestión local y distrital a través de la armonización de los Planes de Desarrollo Local con el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y las políticas públicas distritales.

Parágrafo 1. *Los actos administrativos de delegación o asignación de nuevas funciones a los alcaldes locales deberán estar soportados en un estudio previo de la capacidad de las alcaldías locales para asumir las funciones respectivas.*

ARTÍCULO 8.- Naturaleza. *En cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del Fondo se financiarán las inversiones priorizadas en el Plan de Desarrollo Local, en concordancia con*

el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. La denominación de los Fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.

Parágrafo. *En el caso del Fondo de Desarrollo de la Localidad de Sumapaz, se denominará Fondo de Desarrollo Rural de Sumapaz.*

ARTÍCULO 9.- Patrimonio. *Son recursos de cada Fondo:*

- 1. Las partidas que conforme al artículo 89 del Decreto Ley 1421 de 1993 se asignen a la localidad.*
- 2. Las sumas que a cualquier título se le apropien en los presupuestos del Distrito, en los de sus entidades descentralizadas y en los de cualquier otra persona pública.*
- 3. Las participaciones que se les reconozcan en los mayores ingresos que el Distrito y sus entidades descentralizadas obtengan por la acción de las juntas administradoras y de los alcaldes locales.*
- 4. El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.*
- 5. El valor de las multas y sanciones económicas que, en ejercicio de sus atribuciones, impongan los alcaldes locales, diferentes a las previstas en el Código Nacional de Policía y*
- 6. Los demás conceptos que, por mandato normativo, se asignen al Fondo de Desarrollo Local.*

Acuerdo Distrital 257 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”

Artículo 14. Modalidades. *La acción administrativa en el Distrito Capital se desarrollará a través de la descentralización funcional o por servicios, la desconcentración, la delegación, la asignación y la distribución de funciones, mediante la implementación de las instancias de coordinación, para garantizar la efectividad de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo de la Administración Distrital.*

Artículo 15. Descentralización funcional o por servicios. *Cuando la eficiente gestión y la naturaleza de la respectiva función o servicio público lo requieran, la autoridad competente, de conformidad con la ley, creará o autorizará la creación de entidades u organismos descentralizados, funcionalmente o por servicios, esto es, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, sujetos a la dirección, coordinación y control administrativo o de tutela que ejerza la respectiva entidad del Sector Central a la cual se adscriba o vincule.*

Artículo 16. Desconcentración. *Los organismos y entidades distritales podrán constituir sedes u oficinas en las Localidades, asignándoles funciones para garantizar una gestión eficiente, mejor servicio a las ciudadanas y ciudadanos, pronta atención y solución a sus quejas, reclamos, sugerencias y peticiones y presencia institucional adecuada en el Distrito Capital.*

Artículo 17. Delegación de funciones. *Las autoridades administrativas del Distrito Capital podrán delegar el ejercicio de sus funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias, de conformidad con la Constitución Política y la ley, especialmente con la Ley 489 de 1998.*

Artículo 18. Asignación y distribución de funciones. *El Alcalde o Alcaldesa Mayor podrá asignar o distribuir negocios y funciones entre organismos y entidades distritales, teniendo en cuenta una relación directa con el objeto y funciones generales del respectivo organismo o entidad distrital.*

Artículo 19. Ejercicio de funciones administrativas por particulares. *Las autoridades distritales podrán autorizar, excepcionalmente, en aquellos casos en que la administración pública no lo pueda hacer, a personas naturales o jurídicas de derecho privado el ejercicio de funciones administrativas, de conformidad con la ley y con estricta sujeción a las normas contenidas en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá a la autoridad o entidad pública titular de la misma, la que en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio.*

Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, las autoridades distritales que han atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas pueden dar por terminada la autorización.

Artículo 20. Juridicidad de las competencias. *Los organismos y entidades distritales solo podrán ejercer las potestades, atribuciones y funciones que les hayan sido asignadas expresamente por la Constitución Política, la ley, los acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá, o los decretos del Gobierno Distrital.*

Artículo 30. Estructura General del Sector de las Localidades. *El Sector de las localidades está integrado por las Juntas Administradoras Locales y los alcaldes o alcaldesas Locales.*

Decreto Distrital 768 de 2019 “Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 740 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

Artículo 2. Estructura administrativa. *Para el desarrollo de las competencias y el ejercicio de las funciones de cada Alcaldía Local, la Secretaría Distrital de Gobierno establecerá la estructura administrativa local requerida para la adecuada prestación de sus servicios.*

Artículo 3. Delegación y asignación de funciones a los Alcaldes Locales. *El Alcalde Mayor, podrá asignar nuevas funciones a los Alcaldes Locales; así mismo, delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los Alcaldes Locales.*

Los decretos o actos administrativos de asignación y/o delegación de funciones a los Alcaldes Locales deberán estar soportados en un estudio previo de la capacidad de las Alcaldías Locales para asumir dichas funciones.

La Secretaría Distrital de Gobierno, a través de la Dirección de Gestión del Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, será la encargada de realizar el estudio técnico y de cargas de personal con el fin de determinar si la asignación o delegación de nuevas funciones requiere de recursos humanos adicionales y si la Alcaldía Local puede atenderla de acuerdo con su capacidad institucional. Así mismo, la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local o la dependencia que haga sus veces, realizará un estudio para determinar si la asignación o delegación de nuevas funciones a las Alcaldías Locales requerirá de recursos adicionales que afecten los proyectos de inversión del respectivo Fondo de Desarrollo Local.

Artículo 4. Funcionamiento. *La Alcaldía Local es la responsable de formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión en el marco del Plan de Desarrollo Local con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Desarrollo Local, a través de la elaboración y ejecución del presupuesto, la gestión de proyectos de inversión y procesos contractuales, así como la ordenación de gastos y pagos, y la administración de bienes de propiedad del Fondo.*

Parágrafo. *El/la Alcalde/sa local será responsable de dar aplicación a los lineamientos establecidos por las secretarías cabezas de sector y por las entidades distritales competentes en la materia, para la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos de inversión*

Decreto Distrital 411 de 2016 “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”

ARTÍCULO 2°. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL. *Para el desarrollo de su objeto, la Secretaría Distrital de Gobierno tendrá la siguiente estructura organizacional:*

1. DESPACHO DEL SECRETARIO DE GOBIERNO

- 1.1 Alcaldías Locales
- 1.2 Oficina Asesora de Planeación
- 1.3 Oficina Asesora de Comunicaciones
- 1.4 Oficina de Control Interno
- 1.5 Oficina de Asuntos Disciplinarios
- 1.6 Dirección de Relaciones Políticas
- 1.7 Dirección Jurídica
- 1.8 Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía

2. SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN LOCAL

- 2.1. Dirección para la Gestión del Desarrollo Local
- 2.2. Dirección para la Gestión Políciva (...)

ARTÍCULO 5°. ALCALDÍAS LOCALES. *Corresponde a las Alcaldías Locales el ejercicio las siguientes (sic) funciones:*

- a) Formular el Plan de Desarrollo Local en el marco de las orientaciones distritales.

- b) Promover la organización social y estimular la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública local en el marco de las orientaciones distritales en la materia.*
- c) Coordinar la ejecución en el territorio de los planes programas y proyectos de las entidades y organismos Distritales que intervienen en la localidad, como complemento al Plan de Desarrollo local, conforme a los lineamientos y orientaciones distritales.*
- d) Desarrollar los procesos asociados a la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, cuando la delegación de la facultad de ejecución del gasto recaiga en el Alcalde Local.*
- e) Promover los procesos y canales de interlocución entre la administración central y las Juntas Administradores (sic) Locales.*
- f) Coordinar el desarrollo de las acciones de policía de las autoridades locales que operan bajo la orientación control administrativo de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad competente.*
- g) Coordinar el desarrollo de los programas y acciones policivas, tendientes a disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley, así como en el trámite y desarrollo del proceso asociado a las infracciones en el ámbito local.*
- h) Adelantar los trámites y acciones necesarios para el cumplimiento de las normas de policía vigentes sobre protección al consumidor, control de calidad, precios, pesas y medidas.*
- i) Efectuar el control policivo a los establecimientos de comercio conforme a las disposiciones vigentes en materia.*
- j) Realizar el cobro persuasivo de las sanciones económicas derivada de la acción policiva de las autoridades a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno y reportar la información a la Secretaría Distrital de Hacienda.*
- k) Adelantar el estudio y registro de la personería jurídica de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones Comunales de Juntas Domiciliadas en la localidad y demás formas sociales que le compete conforme a la Ley.*
- l) Desarrollar los procesos y procedimientos requeridos para apoyar el cumplimiento de las funciones propias o delegadas en los Alcaldes Locales como autoridad Administrativa, Política y de Policía en lo Local.*
- m) Difundir la información relacionada con la gestión local conforme los lineamientos, procesos y procedimientos definidos por la Secretaría.*
- n) Atender las peticiones y requerimientos relacionados con asuntos de su competencia.*
- o) Las demás funciones asignadas por la ley que correspondan a su naturaleza.*

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO

La competencia del Concejo para el presente Proyecto de Acuerdo se enmarco en el Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, particularmente en los numerales 1, 10³³ y 16, toda vez que las disposiciones incluídas tiene como finalidad determinar lineamientos y mecanismos en harás de consolidar una agenda de descentralización y desconcentración en el Distrito Capital y en sus localidades.

³³ Decreto Ley 1421 de 1993. Artículo 12. Atribuciones. "10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas."

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”* referente al impacto fiscal de los proyectos de acuerdo en los que debe hacerse de manera explícita y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, es menester aclarar que la presente iniciativa no compromete asignar apropiaciones presupuestales diferentes al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley y en la Constitución al desarrollo del cumplimiento de las funciones de las entidades distritales.

Cordialmente,

CARLOS A. CARRILLO ARENAS

H.C. Partido Polo Democrático Alternativo

JUAN JAVIER BAENA MERLANO

H.C. Partido Nuevo Liberalismo

Co-Autores:

ROLANDO ALBERTO GONZÁLEZ GARCÍA

H.C. Partido Cambio Radical

RUBÉN DARÍO TORRADO

H.C. Partido de la U

JORGE LUIS COLMENARES

H.C. Partido Centro Democrático

GLORIA ELSY DÍAZ MARTÍNEZ

H.C. Partido Conservador

SAMIR JOSÉ ABISAMBRA

H.C. Partido Liberal

HEIDY LORENA SÁNCHEZ BARRETO

H.C. Partido Colombia Humana - UP

ATI QUIGUA

H.C. Partido MAIS

EMEL ROJAS CASTILLO

H.C. Partido Colombia Justa Libres

DIANA MARCELA DIAGO

H.C. Partido Centro Democrático

CELIO SEGUNDO NIEVES HERRERA

H.C. Partido Polo Democrático Alternativo

MARTÍN RIVERA ALZATE

H.C. Partido Alianza Verde

EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO

H.C. Partido Alianza Verde

MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ

H.C. Partido Alianza Verde

ANA TERESA BERNAL

H.C. Partido Colombia Humana - UP

ÁLVARO ACEVEDO LEGUIZAMÓN

H.C. Partido Liberal

LUIS CARLOS LEAL

H.C. Partido Alianza Verde

MARCO ACOSTA RICO

H.C. Partido Colombia Justa Libres

JUAN FELIPE GRILLO

H.C. Partido Cambio Radical

PROYECTO DE ACUERDO N° 478 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 1 y 10 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en el marco del ejercicio de su función normativa dada por el Artículo 1, Artículo 208, Artículo 322 y Artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

ACUERDA:

Artículo 1. Objeto. El presente Acuerdo tiene como finalidad crear la “*Agenda para el fortalecimiento de las Localidades del Distrito Capital*” como instrumento de programación y de planificación institucional para la modernización de la organización político-administrativa del Distrito Capital mediante la descentralización territorial.

La coordinación de la Agenda, sus componentes y sus informes estará a cargo de la Secretaría Distrital de Gobierno con el apoyo de las Alcaldías Locales y demás entidades distritales competentes.

Artículo 2. Objetivos de la Agenda. La Agenda para el fortalecimiento de las Localidades del Distrito Capital busca mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los habitantes del Distrito Capital a través de los siguientes objetivos:

1. Profundización de la descentralización territorial interna del Distrito Capital mediante el fortalecimiento de las Localidades como entidades autónomas y su articulación con la organización institucional desconcentrada.
2. Mejoramiento de la eficiencia administrativa y presupuestal del Distrito Capital para lograr la justicia social, territorial y ambiental.
3. Desarrollo de la participación ciudadana y democrática en las localidades del Distrito Capital.
4. Consolidación de la escala local como escala de referencia para la formulación y ejecución de políticas públicas diferenciadas y acordes con las características poblacionales, geográficas, ambientales, económicas y culturales del territorio.
5. Mejoramiento de la articulación del Distrito Capital y de sus localidades con la Nación, con los esquemas asociativos a los cuales pertenece el Distrito, con el Departamento de Cundinamarca y con los municipios vecinos.

Artículo 3. Fases de la Agenda. La Administración y sus entidades distritales deberán adelantar la *“Agenda para el fortalecimiento de las Localidades del Distrito Capital”* desde las fases de diagnóstico, formulación e implementación, las cuales se definen en siguientes términos:

1. **Fase de diagnóstico:** La fase de diagnóstico se deberá desarrollar en un plazo máximo de seis (6) meses y será competencia de la Secretaría Distrital de Gobierno y de las Alcaldías Locales. Deberá comprender como mínimo:
 - a. El marco jurídico y normativo de la descentralización y desconcentración en el Distrito, y su estado de cumplimiento y aplicación.
 - b. El diagnóstico de las competencias, funciones y atribuciones de las localidades, de las Alcaldías Locales, Fondos de Desarrollo Local y Alcaldes Locales y su articulación con la Administración Distrital y el Alcalde Mayor.
 - c. Las dificultades y deficiencias del sector de las Localidades -Alcaldías Locales, Alcaldes Locales, Fondos de Desarrollo Local, Juntas Administradoras Locales- en el ejercicio y cumplimiento de sus competencias y funciones.
 - d. Las atribuciones, funciones y competencias que en el marco de la descentralización territorial generarían una mayor eficiencia y beneficio para los habitantes y el territorio.
 - e. Las condiciones y posibilidades jurídicas para la implementación de procesos de descentralización territorial interna en el Distrito Capital.
 - f. La recopilación de datos actuales e históricos de la ejecución, funcionamiento, inversión y recursos de cada localidad, así como los datos económicos y sociodemográficos de la población residente y flotante.
2. **Fase de formulación:** La fase de formulación se deberá desarrollar en un plazo máximo de ocho (8) meses posteriores a la finalización del diagnóstico y será competencia de la Secretaría Distrital de Gobierno y de las Alcaldías Locales. Esta etapa deberá plantear las estrategias, acciones y reformas que se deben implementar para cumplir con los objetivos indicados en el Artículo 2 del presente Acuerdo, así como el cronograma para la implementación de la la Agenda por parte de las Secretarías, Instituciones y demás entidades distritales y locales. La formulación de la Agenda será construida en articulación con las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal y la ciudadanía en general con el fin de plantear estrategias territoriales particulares para cada Localidad de acuerdo con los lineamientos y directrices indicadas en el presente Acuerdo.
3. **Fase de Implementación:** La fase de implementación tendrá una vigencia total de por lo menos tres (3) períodos constitucionales del Alcalde Mayor de Bogotá, en la cual se deberán tomar las acciones concretas planteadas en la fase de formulación acompañadas de procesos de divulgación y de información, así como el desarrollo de los informes que se indican en el presente Acuerdo.

Parágrafo. La formulación y sus elementos podrán ser modificados a lo largo de la etapa de implementación mientras se mantengan los principios, se justifique formalmente la modificación realizada y se integre a los actores correspondientes.

Artículo 4. Lineamientos. La Agenda para el fortalecimiento de las Localidades del Distrito Capital deberá regirse por los siguientes lineamientos:

- a. Racionalizar y optimizar la distribución de competencias y funciones entre el sector central, el sector descentralizado y el sector de las localidades priorizando la autonomía de la escala local y garantizando la repartición de los recursos financieros y el capital humano suficientes para el correcto ejercicio de las competencias y funciones.
- b. Reconocer las características e identidades poblacionales, productivas, geográficas, culturales, históricas, de las localidades como pilares de la organización político-administrativa del Distrito.
- c. Adelantar las reformas normativas necesarias a nivel distrital e identificar las posibles reformas legislativas que sean necesarias para el completo cumplimiento de los objetivos de la Agenda.
- d. Garantizar transparencia, integridad, ética pública, acceso a la información, control y lucha en contra de la corrupción en la gestión pública distrital y local.
- e. Articular la cobertura, prestación y gestión de los servicios públicos y del cuidado con las características y necesidades de las localidades.
- f. Alcanzar las condiciones equitativas para el desarrollo conjunto de las localidades de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones específicas.
- g. Potencializar las sinergias entre las localidades de Bogotá en el marco de desarrollo de las políticas, programas y proyectos Distritales.
- h. Garantizar la participación directa, incidente y decisiva de la ciudadanía en la toma de decisiones, la ejecución y la evaluación de las acciones locales.

Artículo 5. Estrategia de participación ciudadana. En el marco de la Agenda, la Secretaría Distrital de Gobierno deberá formular e implementar una estrategia de participación ciudadana suficiente, acertada y decisoria, que se basará sobre la base del diagnóstico de los actores y características de cada localidad con el fin de garantizar la representación de todos los sectores poblacionales, económicos y de las organizaciones sociales y comunitarias existentes a nivel local.

La estrategia de participación ciudadana deberá considerar acciones y espacios específicos a cada una de las fases de la Agenda mencionadas en el Artículo 3 del presente Acuerdo. Así mismo, se deberá garantizar como mínimo los siguientes componentes:

- a. **Acceso a la información:** Se debe garantizar el acceso y pleno conocimiento de la información disponible para cada una de las etapas de la Agenda. Dicha información debe ser en todos los casos, completa, veraz y pertinente.
- b. **Pedagogía y capacitación:** Se deben incorporar en las estrategias de participación etapas y mecanismos efectivos de capacitación en temas especializados técnicos, administrativos, jurídicos y financieros referentes a la organización político-administrativa del Distrito Capital, con la finalidad de brindar herramientas a la ciudadanía para su participación incidente.
- c. **Retroalimentación:** Durante el proceso de participación ciudadana se deberá mantener una constante retroalimentación de los aportes y el aprendizaje de la ciudadanía en el mismo.
- d. **Participación Amplia con enfoque territorial:** Se deberán incorporar las herramientas, instrumentos, espacios e instancias de participación suficientes que propicien la participación incidente amplia y diversa de la ciudadanía garantizando los principios de

equidad, pluralidad, transparencia, así como el enfoque étnico, el enfoque diferencial, el enfoque de género y el enfoque ambiental de acuerdo con las características de cada territorio.

Artículo 6. Informe de seguimiento. La Secretaría Distrital de Gobierno deberá compilar la información del cumplimiento de la Agenda y ejecución de las acciones realizadas por parte de la Alcaldía Mayor, las Alcaldías Locales y demás entidades del Distrito.

El Concejo Distrital convocará a sesión plenaria durante el mes de julio de cada año durante la vigencia de la Agenda con el objeto de que las entidades distritales correspondientes y Alcaldías Locales, presenten de acuerdo con sus responsabilidades y competencias, los informes indicados en el presente artículo. Igualmente invitará a las Juntas Administradoras Locales para que presenten sus experiencias y recomendaciones en los procesos de descentralización.

Artículo 7. División territorial de las Localidades de Bogotá. En el marco del Artículo 322 de la Constitución y el Artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, la Administración Distrital podrá proponer la modificación de la delimitación de las Localidades de Bogotá mediante un Acuerdo Distrital como estrategia para cumplir los objetivos de la presente Agenda.

En este contexto, la propuesta de nueva división deberá considerar y expresar de manera explícita las consecuencias de dicha modificación sobre los procesos de descentralización y desconcentración del Distrito Capital.

Parágrafo. La propuesta contará con un proceso de participación ciudadana en cada una de las localidades donde se presente de manera clara las necesidades actuales, y se delibere la mejor manera de asumirlas con la división territorial de las localidades.

Artículo 8. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE