



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá D.C., Agosto de 2011

Doctor

**HUGO CASTIBLANCO MARÍN**

Subsecretario Comisión Segunda Permanente de Gobierno

Concejo de Bogotá

Ciudad

**Ref.:** "Ponencia para primer debate al Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011".

Respetado Doctor Castiblanco Marín:

En cumplimiento de la asignación que se me hiciera, como Coordinador Ponente del Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011 **"por el cual se autoriza al/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá D.C., para que promueva, concurra y participe en la conformación de una asociación colombiana de municipios y distritos; y se dictan otras disposiciones"** me permito rendir ponencia en los siguientes términos:

## 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE ACUERDO N° 222 DE 2011

El proyecto de acuerdo no registra antecedente alguno, puesto que es la primera vez que se presenta.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO

El normativo 222 de 2011, trae como objetivo principal, autorizar al/la Alcalde/sa de Bogotá D.C., para que en representación del Distrito Capital, promueva, concurra y participe en la conformación de una Asociación Colombiana de Municipios y Distritos, con la vinculación de otras ciudades colombianas.

Lo esencial del normativo, es garantizar que el Distrito Capital participe en los procesos de transformación y globalización que se desarrollan en la actualidad, los cuales implican la reorganización de los territorios y la ruptura de las barreras espaciales en búsqueda de una ayuda cooperativa.



**"UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD "**  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

### 3. INICIATIVA Y COMPETENCIA

La presente iniciativa está fundamentada en el Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 12, numeral 1º: "1. *Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.*"

### 4. CONVENIENCIA

La Administración Distrital, trae para trámite y discusión, este proyecto de acuerdo, porque encuentra en él, la posibilidad de propiciar un espacio de estudios, reflexión e intercambio de saberes y servicios, en el que los Alcaldes y Alcaldesas de los municipios, ciudades y distritos asociados compartan las experiencias positivas obtenidas por cada uno de ellos en cuanto a la gestión de los intereses públicos, y a la vez propenda por el desarrollo de acciones conjuntas entre los burgomaestres, que atiendan temas como: participación de los grupos poblacionales, competitividad económica, impulso a las actividades deportivas, equidad tributaria, desarrollo sostenible, universalización de los servicios públicos, movilidad y conectividad, sistemas de abastecimiento adecuados, seguridad integral, fomento y exaltación de las expresiones culturales y equidad de género<sup>1</sup>.

### 5. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 establece un orden territorial basado principalmente en los siguientes artículos:

- Artículo 1. Establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.
- Artículo 58. Función social y ecológica de la propiedad.
- Artículo 80. Aprovechamiento sostenible de recursos naturales no renovables.
- Artículo 101. Establece disposiciones relativas a los límites del país y a los elementos que hacen parte de su territorio.



Exposición de Motivos del Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011, pp 5.

**“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “**  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Artículos 285-331 Título XI. Se establecen disposiciones generales respecto a la organización territorial del país y en mayor detalle al régimen departamental, municipal y especial (Distritos, Entidades territoriales indígenas, Cporporación del Río Grande de la Magdalena).
- Artículo 334. Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano y también para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

A su vez, la norma superior previó en diferentes artículos que debe dictarse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), dentro de los que se destacan los siguientes:

- Artículo 105. Señala que los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto de la organización territorial en los casos que éste determine.
- Artículo 151. Establece que se expedirá una Ley Orgánica relativa a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.
- Artículo 288. Señala que la LOOT establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- Artículo 297. La creación de nuevos departamentos podrá ser decretada por el Congreso con base en lo dispuesto en la LOOT.
- Artículo 307. Señala que la LOOT, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.
- Artículo 319. Establece que la LOOT adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.
- Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la LOOT.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
 Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Decreto-Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

Ley 489 de 1998, "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Ley 1454 de 2011, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

## 6. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

### 6.1. Lo que se analiza.

Me corresponde analizar como Ponente Coordinador del presente Proyecto, la autorización al/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá, D.C., para que promueva, concorra y participe en la conformación de una asociación colombiana de municipios y distritos, con la vinculación de otras ciudades colombianas.

En tal sentido, con la finalidad de llegar a una acertada decisión, se hace necesario realizar las siguientes precisiones:

### 6.2. Aspectos Generales.

Como efecto del principio de la centralización política y descentralización administrativa, la administración pública presenta dos niveles: el nacional y el seccional y local<sup>2</sup>.

El segundo nivel<sup>3</sup>, cuyo análisis nos corresponde hacer ahora, se encuentra previsto y desarrollado en el Título XI, entre los artículos 285 y 331 de la Constitución Política de 1991, bajo el nombre de la Organización Territorial y que señala en cuatro capítulos "las disposiciones generales", el régimen departamental, el régimen municipal y el "régimen especial", que incluye los

<sup>2</sup> RODRIGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Pág. 191. Décima edición. Bogotá (2006).

Ed. Temis.  
Seccional y Local.





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

temas del **Distrito Capital**, los otros distritos, los territorios indígenas y la muy particular creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Art. 331 C.P).

En ese orden de ideas, la Carta Política lo que prevé es el régimen normativo del ordenamiento territorial, remitiendo permanentemente para su ejecución y desarrollo, a los enunciados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, prevista por el artículo 151<sup>4</sup> de la norma superior.

Por esa razón, la constitución de 1991 introdujo cambios fundamentales en el régimen territorial, presentando un sistema de autonomía para las entidades territoriales sin perder de vista la unidad del Estado<sup>5</sup>. De esta forma, la autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior<sup>6</sup>.

Así pues, la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria.

De esta manera, la Corte Constitucional<sup>7</sup> ha entendido que *“las competencias de los distintos entes territoriales en un Estado unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, tal y como lo dispone el art. 288. En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.*

*Así el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.*

<sup>4</sup>Art. 151.-El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) las normas (...) relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

<sup>5</sup> Artículo 1° de la Constitución Política.

<sup>6</sup>Esta configuración autonómica está consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991.

Sentencia C-547 de 1992.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.*

*Es claro que el principio de subsidiaridad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias”.*

En virtud de lo anterior, el diseño predeterminado en la Constitución<sup>8</sup>, remite en forma permanente para su ejecución y desarrollo, a los enunciados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, prevista por el artículo 151<sup>9</sup> de la norma superior.

De esta manera, el pasado 28 de Junio se expidió la Ley 1454 de 2011<sup>10</sup> con la finalidad de fortalecer las entidades territoriales y facilitar esquemas flexibles de organización para promover un desarrollo armónico e integral de las diferentes entidades y divisiones territoriales.

**6.3. Aspectos específicos: Asociación de Municipios y Ordenamiento Territorial.**

**6.3.1. Asociación de Municipios.**

La Asociación de Municipios es una figura instituida inicialmente en la reforma constitucional de 1968, la cual, *“encuentra su fundamento en la necesidad y conveniencia de unir esfuerzos para la prestación de servicios por los Municipios”*. Ello obedece, a la problemática común que afrontan los distintos municipios del país y a la pobreza y deficiencia presupuestal que hacen imposible o deficiente la prestación de ciertos servicios, para satisfacer las necesidades de la comunidad<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Organización Territorial.

<sup>9</sup> Art. 151.-El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) las normas (...) relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>11</sup> RODRIGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Pág. 239. Décima edición. Bogotá (2006).

Ed. Temis.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
www.concejodebogota.gov.co



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Posteriormente, la Ley 1ª de 1975, en su artículo 1º estableció: *“dos o más municipios aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales”*. Por su parte, en el artículo 3º, dispuso: *“las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso administrativa”*.

Así las cosas, la mencionada Ley, consagró a *“las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y con patrimonio propio e independiente de los municipios que la constituyen, dándoles el carácter de obligatorias cuando la prestación más eficiente o económica de los servicios así lo requieran, por iniciativa del gobernador, aprobada por la asamblea departamental; o voluntarias a partir de la iniciativa de los propios municipios”*<sup>12</sup>.

Por su parte, el decreto 1333 de 1986, Código de régimen municipal, señaló lo referente a tales Asociaciones en los artículos 324 a 346, derogado.

Ahora bien, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, se expidió la Ley 136 de 1994, *“por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* y que regula la institución, objeto de estudio, en los artículos 148 a 153, retomando lo dispuesto en la Ley 1ª de 1975.

**I. Noción.**

El artículo 149 de la Ley 136 de 1994 define a las Asociaciones de Municipios como *“entidades administrativas de derecho público”*<sup>13</sup>, *con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen*

<sup>12</sup> www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\_... “Las Asociaciones de Municipios, Desarrollo e Integración Regional”. Pág. 2.

<sup>13</sup> Las entidades administrativas públicas son aquellos organismos de origen estatal, cuyo capital o patrimonio también es estatal o público, a los cuales el ordenamiento jurídico les ha reconocido el carácter de personas jurídicas y que por regla general se encuentran sometidos al derecho público. (www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\_... “Las Asociaciones de Municipios, Desarrollo e Integración Regional”. Pág. 2.)





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.*

## II. Finalidad.

La integración podrá ser de dos o más municipios de uno o más departamentos con el fin de:

- Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos.
- Ejecutar obras o cumplir funciones administrativas.

En estos casos, la Asociación de Municipios deberá lograr eficiencia y eficacia, obtener un desarrollo integral de sus territorios y colaborar conjuntamente en la ejecución de obras públicas, como lo dispone el artículo 148 de la citada Ley.

## III. Conformación y funcionamiento.

Las Asociaciones de Municipios se conformarán y funcionarán con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 150 de la Ley 136 de 1994, así:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo:

- El nombre, domicilio, dirección de la asociación.
- Entidades que la conforman.
- Objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume.
- Tiempo por el cual se pacta la asociación.
- Órganos de administración, representante legal.
- Procedimiento para reformar los estatutos.
- Modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados.
- Disolución y liquidación.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Régimen interno de administración.
- Patrimonio.

3. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

**IV. Procedimiento.**

Los alcaldes de los Municipios que desean asociarse deberán:

- "1. Identificar su problemática común, la cual, se constituye en el objeto de la asociación, buscando siempre soluciones y colaborándose mutuamente para impulsar su desarrollo.*
- 2. Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.*
- 3. Conformar la asociación mediante convenio suscrito por los alcaldes previa autorización de los respectivos concejos municipales.*
- 4. Publicar en un medio de alta circulación el convenio con los estatutos.*
- 5. Empezar a trabajar mancomunadamente en busca de dinámicas de desarrollo mucho más eficiente<sup>14</sup>".*

**V. Características.**

- Las Asociaciones de Municipios, por expresa disposición legal, son Entidades Administrativas de derecho público cuyo objeto es la prestación de servicios públicos o ejecución de obras, o el cumplimiento de funciones administrativas.
- Las asociaciones de municipios son Entidades Administrativas y no Entidades Territoriales por lo que no se benefician de transferencias directas de la Nación.
- Los Municipios que se asocian pueden pertenecer a diferentes Departamentos.
- Se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios -artículo 149 Ley 136 de 1994-

<sup>14</sup> [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_...](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_...) "Las Asociaciones de Municipios, Desarrollo e Integración Regional". Pág. 3.





**CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

- Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país, especialmente con los organismos nacional y departamental de planeación, para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región - artículo 10 Ley 1ª de 1975).
- Libertad de Asociación: Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación -artículo 151 de la Ley 136 de 1994-.
- Autonomía: Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines -artículo 152 de la Ley 136 de 1994-.

**VI. Organización.**

Los órganos de administración de las Asociaciones de Municipios, según el artículo 153 podrán ser los siguientes:

- Asamblea General de Socios.
- Junta Administradora, elegida por aquélla.
- Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación.

**VII. Facultades.**

El artículo 8º prevé las facultades de las Asociaciones de Municipios, para cumplir su objeto:

- Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos y liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.
- Promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquella que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos o crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios.
- Orientar la tecnificación de las administraciones municipales, y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten.
- Coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados.
- Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera.
- Realizar los programas y ejecutar las obras de interés común que convengan a preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia.
- Elaborar y adoptar su presupuesto y ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización.
- Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
 Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

**VIII. Patrimonio.**

El Patrimonio de las Asociaciones de Municipios, de conformidad con los estatutos, estará integrado por:

- Los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que lo forman.
- Las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas.
- Los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste.
- Las contribuciones que cobre por valorización.
- Los demás bienes que adquiera como persona jurídica.
- El producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto -artículo 150 numeral 2 de la Ley 136 de 1994-.

**6.3.2. Ordenamiento Territorial**

El concepto de ordenamiento territorial va más allá de las simples normas<sup>15</sup>, razón por la cual, es indispensable conocer ciertas definiciones y consideraciones que nos permitan entender su alcance.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio establece que es *“una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”<sup>16</sup>*.

El Departamento Nacional de Planeación señala que el Ordenamiento Territorial *“se entiende en el mundo como una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental”<sup>17</sup>*.

<sup>15</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas. Segunda edición ampliada y actualizada. Pág. 611. Bogotá (2008).

<sup>16</sup> Esta es la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, citada por BORJA MIGUEL. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. IEPRI, CEREC. Pág. 17. Bogotá (2000).

<sup>17</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas. Segunda edición ampliada y actualizada. Pág. 634. Bogotá (2008).





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Por su parte, la Ley 1454 de 2011 señala que *“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<sup>18</sup>”.*

**I. Ordenamiento Territorial en el mundo.**

Se entiende como una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental<sup>19</sup>.

**II. Características del Ordenamiento Territorial en el mundo.**

Como características claves del OT<sup>20</sup> en el mundo, Massiris destaca:

- Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de OT.

<sup>18</sup> Artículo 2. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

<sup>19</sup> MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Publicado en la Revista del Programa de Posgrado en Geografía-EPG-, PERSPECTIVA GEOGRÁFICA, N° 4, segundo semestre de 1999.

<sup>20</sup> Ordenamiento Territorial.



**“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “**  
**Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262**  
**www.concejodebogota.gov.co**



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Énfasis en la planificación física espacial.
- Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales.
- Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT.
- Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible.
- Respaldo político y financiero a los planes de OT.
- Visión prospectiva de los planes y continuidad en el tiempo.
- Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT.
- Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos y preocupación por la educación en el tema.

**III. Problemas que conciernen al OT en el mundo<sup>21</sup>.**

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad.
- Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
- Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- Expansión urbana desordenada.
- Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.

<sup>21</sup> De acuerdo con Masiris, en el mundo predomina el reconocimiento de dichos problemas como concernientes al Ordenamiento Territorial.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- Desequilibrios de la organización urbano-regional.
- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural-regional.
- Elevación de la competitividad territorial.

**IV. Objetivo general del OT.**

En las diferentes experiencias internacionales se identifica como objetivo común del OT: Buscar actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio que se ajustan a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad<sup>22</sup>.

**V. Objetivos específicos que se persiguen con el OT<sup>23</sup>.**

- La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con las potencialidades y limitantes presentes en el territorio.
- La orientación de los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica.
- Una distribución equilibrada en el territorio de las actividades y usos del suelo.
- La articulación e integración del territorio tanto internamente como en el exterior.
- Una mayor habitabilidad del medio rural.
- La protección del patrimonio natural y cultural.
- La prevención de desastres de origen natural y antrópico.
- Fortalecimiento de la competitividad de los territorios.

<sup>22</sup> DNP-DDTS-Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documentos de Trabajo. Mayo 15 de 2007.

<sup>23</sup> Ibid.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Una red urbana equilibrada en su distribución espacial y acorde con el desarrollo humano sostenible.
- La localización óptima de las infraestructuras, equipamientos y servicios. Una mejor localización de las instalaciones productivas.

#### 6.4. Particularidades en la materia, del Distrito Capital.

Para entender el componente que se estudia con este proyecto, es importante indicar las particularidades que el Distrito ha emprendido, con la finalidad de consolidar todo un proyecto que permita actuar de manera conjunta a los Departamentos y Municipios en la solución de sus problemáticas comunes, destinando recursos tanto humanos como económicos, para ampliar sus competencias dentro de una organización permanente y proveer políticas de desarrollo.

Donde se resalta, lo fundamental que resulta para la ciudad hacerlo porque de ello depende su seguridad alimentaria, su crecimiento demográfico, el desarrollo vial, la provisión de servicios básicos, la misma seguridad y en general su desarrollo económico, social, cultural en un mundo globalizado en el que las grandes urbes deben contar con un entorno apropiado para la competitividad y la elevación de la calidad de vida de sus habitantes<sup>24</sup>.

Es así, que para los Municipios y Departamentos las ciudades son oferentes permanentes de bienes y servicios, grandes mercados y por supuesto los polos principales de desarrollo, además de los elementos señalados anteriormente y que le son comunes<sup>25</sup>.

De esta manera, la presente Administración Distrital, viene haciendo una apuesta fuerte hacia la construcción de un escenario de integración regional, denominada REGIÓN CAPITAL, donde diversos instrumentos de acción se han venido implementando para el cumplimiento de esta estrategia que incluyen el Acuerdo de Voluntades firmado en noviembre de 2007 por el Alcalde y Gobernador electos en ese momento, la firma del convenio interadministrativo de diciembre 05 de 2008 “*para la conformación de la Región Capital*” o el Proyecto de Ley para la creación de una Región Administrativa de Planificación Especial, sustentada en los artículos 306 y 325 de la Constitución Política.

<sup>24</sup> SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Síntesis de coyuntura: Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional/Dirección de Políticas Sectoriales N° 87. Marzo 26 de 2009.

ibid



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

### 6.5. Antecedentes cercanos a la iniciativa<sup>26</sup>.

Con fundamento en lo consignado en la exposición de motivos del proyecto, en lo que respecta a la parte del sustento jurídico y que hace relación a lo previsto en el artículo 12 del Acuerdo 308 de 2008, dentro del Objetivo Estructurante Ciudad Global, del "Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012, Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", y que se encuentra en el Programa "Región Capital", cuyo alcance es consolidar la misma como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, buscando de esta manera el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes<sup>27</sup>.

Sobre la base de lo anterior, se hace indispensable resaltar lo siguiente:

En primer lugar, la Mesa de Planificación Regional, surgida de un acuerdo de voluntades firmado por el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional (CAR), y constituida como un espacio de concertación, con el propósito de integrar física, social y económicamente a Bogotá D.C., y los 116 municipios que conforman el Departamento de Cundinamarca.

En segundo lugar, la Comisión Regional de Competitividad, antes Consejo Regional de Competitividad, como una red conformada en el 2002 por organizaciones de los sectores público, empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca, con la misión de formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo.

Y por último, el "Acuerdo de Voluntades para la Cooperación Regional hacia el Desarrollo Humano Sostenible"; firmado el seis (6) de julio de 2004 por los Gobernadores de Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Meta y los Alcaldes de Bogotá D.C., Tunja, Villavicencio e Ibagué, que dio comienzo a una nueva etapa en la construcción del proceso de Región Central.

Producto de ese Acuerdo, se definieron cinco (5) mesas temáticas: Turismo, competitividad, Ordenamiento Territorial, Cuencas y recursos hídricos y hábitat, de igual manera se conformó un comité técnico, que en su agenda de actividades determinó los siguientes temas:

<sup>26</sup> La fuente de esta información es SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Síntesis de coyuntura: Dirección de integración Regional, Nacional e Internacional/Dirección de Políticas Sectoriales N° 87 Marzo 26 de 2009.

<sup>27</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011, pág.5.





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Establecer una institucionalidad jurídica; no sin discusión se consideró conveniente la opción de constituir una Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE).
- **Se planteó alternativas más sencillas como la constitución de una asociación de entidades territoriales.**
- Se propuso un "CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN".

A finales del 2007, los entonces Alcalde Mayor y Gobernador electos, decidieron fijar una nueva etapa del proceso de integración, comprometiéndose a través de un Acuerdo de Voluntades a desarrollar 23 temas prioritarios que incluyen proyectos en ordenamiento territorial, ambiente, desarrollo económico, movilidad, cultura, servicios públicos, turismo.

En lo atinente al proceso institucional se propuso: Constitución de la Región de Planificación Especial (RAPE) y la Constitución de una empresa regional de desarrollo territorial.

En diciembre 03 de 2008 se firma el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, cuyo objeto es conformar una Región que se denominará REGIÓN CAPITAL, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, en los términos del artículo 325 de la Constitución Política.

En el mismo, se precisan propósitos comunes, razón por la cual, se crea un Comité Interinstitucional entre Distrito y Cundinamarca para avanzar en tales propósitos y conformar la región. Dicho comité se encuentra integrado por el Alcalde Mayor, el Gobernador de Cundinamarca, los Secretarios de Gobierno, Hacienda y Planeación de cada entidad y el Secretario de Región Capital e Integración Regional de la Gobernación.

Propósitos:

- Impulsar la ejecución de los temas prioritarios definidos en la Agenda Común de noviembre de 2007.
- Poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de Región Capital.



"UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD "  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Elaborar un Plan de Acción Conjunto.
- Crear un sistema de información Bogotá-Cundinamarca.
- **Crear las empresas o asociaciones que se requieran.**
- Promover la presentación al Congreso de los proyectos de ley requeridos para conformar la región.
- Promover la participación de los municipios y de la CAR en los proyectos regionales.
- Presentar los proyectos ante las entidades nacionales donde se requiera su viabilización.
- Presentar las iniciativas ante las Corporaciones Públicas, Corporaciones Regionales y Cooperantes Internacionales.
- Promover la formulación y ejecución de proyectos conjuntos.
- Promover la figura de los contratos plan para la ejecución de los proyectos.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación periódica de la ejecución de los programas.

**6.6. Impacto directo de la LOOT en el Proyecto.**

**6.6.1. Razones objetivas de la LOOT.**

La Constitución Política de 1991 previó en diferentes artículos que debe dictarse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), dentro de los que se destacan los siguientes:

- Artículo 105. Señala que los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto de la organización territorial en los casos que éste determine.
- Artículo 151. Establece que se expedirá una Ley Orgánica relativa a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
 Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Artículo 288. Señala que la LOOT establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- Artículo 297. La creación de nuevos departamentos podrá ser decretada por el Congreso con base en lo dispuesto en la LOOT.
- Artículo 307. Señala que la LOOT, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.
- Artículo 319. Establece que la LOOT adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.
- Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la LOOT.

**6.6.2. Razones técnicas de la LOOT.**

Una Ley Orgánica es un acto normativo proferido por el Congreso de la República, con una **jerarquía superior a las leyes comunes**, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad, sin tener por ello rango de norma constitucional; se limita a los temas que le asigne la Constitución y requiere para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara legislativa. Como requisitos, la LOOT es una ley comprensiva, que orienta no solamente la actuación legislativa sino los fundamentos con base en los cuales las distintas instancias, autoridades, actos y demás aspectos que toquen la materia del ordenamiento territorial deben consultarla, dentro de los parámetros precisos, unívocos y explícitos.

**6.7. Ley 1454 de 2011<sup>28</sup>.**

**I. Objeto de la ley<sup>29</sup>.**

- Dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano.
- Enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio.

<sup>28</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.  
<sup>29</sup> Artículo 1º de la Ley 1454 de 2011.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Establecer los principios rectores del ordenamiento.
- Definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial.
- Definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas.
- Establecer las normas generales para la organización territorial.

**II. Esquemas asociativos territoriales.**

*“El estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.  
(...)”*

*Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.*

*El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3º de la presente ley.*

*(...)*

*(...) El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creados y promoverá la creación de otros esquemas asociativos<sup>30</sup>”.*

*De otra parte, “constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y **las***



Artículo 9 de la Ley 1454 de 2011.

**“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “**  
**Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262**  
**www.concejodebogota.gov.co**



Certificado C006/M248



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

**asociaciones de municipios**<sup>31</sup> (Subrayado y negrilla por fuera del texto original).

**III. Conformación de asociaciones de entidades territoriales.**

*"La(Sic) asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.*

*Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten*<sup>32</sup>".

**IV. Asociación de municipios.**

Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto<sup>33</sup>.

**V. Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos.**

"Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman.

(...)

*En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.*

<sup>31</sup> Artículo 10 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>32</sup> Artículo 11 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>33</sup> Artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado<sup>34</sup>”.*

### 6.8. Caso Concreto.

Conforme los antecedentes y consideraciones plasmadas en esta ponencia, se entrará a resolver si el Concejo de Bogotá tiene la facultad para otorgarle autorización al/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá D.C., para que **promueva, concurre y participe** en la conformación de una asociación colombiana de municipios y distritos, con la vinculación de otras ciudades colombianas. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Para ello, se estudiará lo consagrado en el Artículo 12º, numeral 9º del Estatuto Orgánico de Bogotá D.C.<sup>35</sup>, el cual señala las atribuciones que le corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la Ley.

*“Artículo 12º. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la Ley:*

(...)

*9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.*

Ahora bien, para dilucidar lo anterior, es pertinente hacer alusión a las siguientes precisiones de carácter generales y específicas contenidas en la Constitución y en la ley:

El Congreso de la República, por medio de la ley, determina la estructura de la administración nacional, creando, suprimiendo o fusionando ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y "otras entidades del orden nacional", y creando o autorizando la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Artículo 17 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>35</sup> Decreto Ley 1421 de 1993.

<sup>36</sup> Artículo 150, numeral 7º de la Constitución Política.





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El Presidente de la República tiene, de una parte, la facultad de suprimir o fusionar entidades, de conformidad con la ley, y de otra, con sujeción a los principios y reglas generales que fije la ley, puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales<sup>37</sup>.

A las asambleas departamentales y a los concejos municipales les compete determinar la estructura de la respectiva administración territorial, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de las sociedades de economía mixta<sup>38</sup>. Por supuesto que como autoridades administrativas que son, en sus actuaciones deben actuar con sujeción a la Constitución y a la ley.

En todos los casos, los proyectos correspondientes, de ley, ordenanza o acuerdo, requieren de la iniciativa del gobierno nacional, del gobernador y del alcalde.

Donde los gobernadores y los alcaldes tienen la competencia para suprimir o fusionar entidades y dependencias departamentales y municipales. Por lo tanto, las correspondientes normas constitucionales no prevén para estas autoridades, como tampoco para el Presidente de la República, la competencia para la creación ni para la autorización de la constitución de entidades, solamente les da iniciativa para ello, eso sí, de manera exclusiva.

Como puede observarse entonces, los textos constitucionales distinguen las competencias de "crear" y "autorizar la constitución", respecto de algunos de los tipos de entidades descentralizadas. En su sentido gramatical<sup>39</sup>, crear es "Establecer, fundar, introducir por vez primera algo", autorizar es "Dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo", y constitución/constituir es "formar, componer, establecer, erigir, fundar".

Igualmente, promover "es iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro"<sup>40</sup>.

En ese orden de ideas y desde una dimensión negativa, se hace un llamado a la administración, ya que con lo estipulado en el articulado del Proyecto de Acuerdo, específicamente en su artículo 1º, se entra en contravía con lo señalado en la Constitución y en la Ley, puesto que no se va autorizar

<sup>37</sup> Artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política.

<sup>38</sup> Artículos 300 y 313, numerales 7º y 6º respectivamente, de la Constitución Política.

<sup>39</sup> Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>40</sup> Diccionario de la Real Academia Española.





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

propiamente al Alcalde/sa Mayor de Bogotá D.C., a participar en una entidad de carácter asociativo sino que se le está facultando de manera excesiva a la conformación de una Asociación Colombiana de Municipios por la que no se encuentra autorizada por la norma en mención, ya que ésta es clara al *"...autorizar la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo..."* entendiéndose por otras, aquellas que se encuentran debidamente constituidas.

Obsérvese que el numeral 9º, del Artículo 12, del Estatuto Orgánico de Bogotá, encuentra su razón de ser en las competencias constitucionales otorgadas a los Concejos Municipales, en este caso al Concejo Distrital.

De esta manera, el decreto 1421 de 1993, en su artículo 13 ordena que las atribuciones dadas al Concejo Distrital en materia de estructura de la administración de Bogotá, sólo pueden ser ejercidas por iniciativa del Alcalde Mayor.

Por su parte el artículo 38 del mismo decreto establece las *"atribuciones principales"* del Alcalde Mayor, y respecto de la estructura y organización de la administración distrital, sólo contempla la de: *"...10. Suprimir o fusionar las entidades distritales de conformidad con los acuerdos del Concejo."*

Es decir, como tiene dispuesto la Constitución Política para todos los alcaldes, el del Distrito Capital tampoco tiene la atribución de crear entidades; sólo la iniciativa ante el Concejo Distrital.

Este reparto de competencias está reiterado en el artículo 55 del decreto 1421, cuyo primer inciso es del siguiente tenor:

*"Artículo 55. Creación de entidades. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes..."*



**"UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD "**  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Obsérvese de nuevo el empleo de las expresiones "creación", "autorizar la constitución" y "la constitución de entidades de carácter asociativo", con lo cual la norma especial del Distrito Capital, en armonía con la Constitución Política, diferencia igualmente el acto de autorización del acto de constitución, cuando se trata de entidades que surgen de la asociación de otras.

Por otro lado, en lo que respecta, al desarrollo legal de las competencias constitucionales que se han dejado enunciadas, es de precisar que se encuentra también de manera general en la ley 489 de 1998. Los artículos 1º y 2º, definen su objeto y su ámbito de aplicación, referidos al ejercicio de la función administrativa, la estructura, y los principios y las reglas básicas de la organización y el funcionamiento de *"todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública"*, expresión que incluye a las entidades territoriales, y que ratifica de manera expresa, cuando ordena que, sin perjuicio de su autonomía, a ellas les son aplicables *"las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, ..., características y régimen de las entidades descentralizadas..."*.

A lo largo de su articulado, esta ley 489 configura y da unidad conceptual a las formas, definiciones, características y al régimen de los distintos tipos de organismos y entidades con los cuales se integra la estructura de la administración pública.

Resaltando entonces, que de *"la estructura y organización de la administración pública"* se ocupa en particular el capítulo X de la ley en comento; para ello, en el artículo 38 se refiere a la *"integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional"*, distinguiendo los sectores central y descentralizado y relacionando los organismos y entidades que conforman cada uno de ellos; en el descentralizado, enumera las categorías típicas y a ellas agrega *"las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público"*.

El artículo 39 define la *"administración pública como el conjunto de organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público y los demás de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano"*; introduce la clasificación entre organismos principales de la Administración y los demás, que les están adscritos o vinculados y que en cuanto *"gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la"*



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)





## CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

*Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley."*

Clasificación que la misma norma repite para el nivel territorial, señalando que allí son organismos principales las gobernaciones, alcaldías, secretarías de despacho y los departamentos administrativos, y los demás les están adscritos o vinculados y deben cumplir sus funciones "... en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso."

### 6.8. Para tener en cuenta.

El pasado lunes 22 de agosto del presente año, se celebró en la Biblioteca de esta Corporación una reunión con funcionarios de la Administración Distrital, donde explicaron en detalle las razones del Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011.

Para nuestra sorpresa, dichas razones se alejaron por completo a las planteadas en la exposición de motivos, circunstancias que llena de incertidumbre las verdaderas intenciones de la Administración con la iniciativa.

Razón por la cual, la bancada de MIRA se aparta de tales indicaciones y con argumentos razonables decide presentar la ponencia, estudiando lo establecido en la exposición de motivos.

De esta manera, lo que se evidencia son prevenciones ante la inexistencia de relaciones permanentes de Bogotá D.C., con los actores locales, por tal razón, se hace necesario contar con un escenario permanente, democrático y concertado que conlleve hacia la construcción de una Región Capital en equidad, multipolar y de doble vía.

Es así, como resaltamos lo positivo que resulta para la ciudad y la región la presentación de las diferentes iniciativas acerca de la Región-Capital en las diferentes Corporaciones<sup>41</sup>, el cual apoyamos por contener un proceso de desarrollo de trascendencia regional.

<sup>41</sup> Proyecto de Acuerdo N° 288 de 2011 "Por el cual se autoriza la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca" y el Proyecto de Ley presentado en el Congreso de la República el pasado 11 de Agosto de 2011, según comunicado de prensa, publicado el mismo día, en la página web del Senado de la República.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

## 7. CONCLUSIÓN.

Con base a los argumentos anteriormente expuestos, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA**, al Proyecto de Acuerdo N° 222 de 2011 ***"por el cual se autoriza al/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá D.C., para que promueva, concorra y participe en la conformación de una asociación colombiana de municipios y distritos; y se dictan otras disposiciones"***.

Cordialmente,

**ANDRÉS FELIPE ARBELÁEZ VARGAS**

Concejal de Bogotá  
 Coordinador Ponente



“UN CONCEJO DE CARA A LA CIUDAD “  
 Calle 36 No. 28 A – 41 PBX. 2088262  
[www.concejodebogota.gov.co](http://www.concejodebogota.gov.co)



Certificado C006/M248