

**Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano
Secretaría de Gobierno**

Síntesis de Estudio de funciones delegadas y/o asignadas a Alcaldes (as) Locales

Con el objeto de dar cumplimiento al artículo 4 del decreto 101 de 2010, la Subsecretaría de Asuntos Locales adelantó un estudio exhaustivo de las funciones delegadas y/o asignadas a los Alcaldes Locales. En virtud de este trabajo, se encontró que existe una multiplicidad de normas, de diverso origen, que radican, sin estudios previos que las soporten, funciones de la más variada naturaleza en cabeza de los Alcaldes Locales (desde el acuerdo 26 de 1972. Así, se identificó que, además de decretos distritales, existen acuerdos distritales, resoluciones, decretos nacionales y normas con fuerza de ley que asignan funciones a los Alcaldes (as) Locales.

En total, los Alcaldes (as) Locales deben dar cuenta de la ejecución de cerca de 152 funciones de las cuales 64 provienen de decretos distritales, 63 de acuerdos, 16 de decretos nacionales y 9 de leyes de la República.

De estas funciones, cerca del 40% están relacionadas con el control policivo que ejercen los alcaldes locales. Dentro de este 40%, según el estudio elaborado, encontramos que el 30% son funciones de inspección, vigilancia y control sobre establecimientos de comercio, otro porcentaje igual son funciones de inspección, vigilancia y control sobre el espacio público, 20% son funciones en materia de control urbanístico y construcción de obras, 8% en materia de atención y prevención de emergencias y el restante 12% contempla otros sectores donde los alcaldes locales ejercen la labor de inspección, vigilancia y control. El 60 % restante se reparte en funciones administrativas, de registro, contractuales, de dirección y presupuestales.

Frente al contexto señalado, observamos que los Alcaldes (as) locales deben continuar cumpliendo con una serie de funciones atribuidas por autoridades diferentes al Alcalde Mayor (que por lo tanto no pueden ser modificadas o reasignadas por éste) y que no pueden ejecutar debido a la realidad administrativa de las Alcaldías Locales.

Así, sumadas todas las localidades del Distrito Capital, existen solamente 416 funcionarios de planta que se encargan de llevar a cabo el proceso de control policivo en el distrito en los asuntos relacionados con espacio público, establecimientos de comercio, régimen de obras y urbanismo.

Nos encontramos entonces frente a un problema de capacidad operativa que dificulta el ejercicio de un control policivo que no es del resorte exclusivo de los alcaldes locales.

Este control policivo, a pesar de ser competencia de los sectores del Distrito Capital, aún adolece de un protocolo que señale la manera como sectores y localidades coordinen sus competencias en la materia. Así, la función del control policivo en el Distrito demanda una reglamentación que busque

clarificar y recordar el tipo de responsabilidad que cada entidad distrital tiene en cada una de las etapas del sistema de inspección, vigilancia y control policivo en el Distrito Capital.

Por esta razón, hubo reuniones frecuentes en la secretaría general con los distintos sectores con el fin de racionalizar las funciones de los alcaldes locales a través de dos vías: la primera, proponer un verdadero mecanismo de coordinación, concurrencia y complementareidad entre las responsabilidades que recaen en materia de inspección, vigilancia y control policivo en las autoridades distritales y locales. La segunda, a través de la reasignación de algunas funciones delegadas en los alcaldes locales que, por su naturaleza, se relacionan directamente con la misión de los diferentes sectores distritales.

Así las cosas, la subsecretaría de asuntos locales presentó a los diversos sectores reunidos una propuesta de proyecto de decreto en la que se establecía un protocolo relativo al ejercicio del control policivo en la ciudad y en la que 13 funciones delegadas a los alcaldes locales serían reasumidas por cada uno de los sectores competentes.

A pesar de los esfuerzos y de la necesidad de adoptar esta normatividad, los sectores decidieron adoptarla tal como se presentó. Así, algunas entidades estimaron que no era conveniente establecer un protocolo de Inspección, vigilancia y control policivo puesto (particularmente el sector salud) este sistema ya existía y solo necesitaba algunos ajustes, y otras (la mayoría) afirmaron no tener recursos para asumir las funciones que les serían devueltas en la propuesta de decreto.

Como resultado de la socialización de la propuesta y de las discusiones, se propuso presentar un proyecto de decreto donde, para cada función compartida, se establecieran mecanismos concretos de coordinación en el ejercicio de las funciones. Así, el proyecto de decreto cambió de título y, al momento actual, se titula “proyecto de decreto por medio del cual se dictan las medidas de coordinación, concurrencia y complementareidad entre las alcaldías locales y los sectores administrativos”

Es clara la conclusión de este ejercicio: no se ha cumplido con el espíritu del decreto 101 de 2010 en cuanto los alcaldes locales continúan realizando las mismas funciones que tenían con anterioridad a la citada norma. Inclusive la situación, más de un año después de la expedición del decreto, es peor.

En efecto, en lugar de ver disminuir el cúmulo de funciones a su cargo, los alcaldes (as) locales se han visto atribuir un mayor número de tareas. Por ejemplo, desde la entrada en vigencia del decreto 101 de 2010 se han expedido algunos decretos que siguen comprometiendo la responsabilidad funcional de los alcaldes.

Así, el decreto 341 de 2010 señala que Los alcaldes (as) locales deberán constatar la vigencia de la personería jurídica de las entidades sin ánimo de lucro con las cuales pretendan contratar, con las autoridades competentes al efecto; el decreto 531 de 2010 señala, sin otorgarles recurso alguno, que las

alcaldías locales participarán en el manejo de la planeación de la silvicultura urbana¹; el decreto 563 de 2010 dispone que los alcaldes locales deben controlar el expendio de licores y bebidas embriagantes, en sitio, por parte de licorerías, cigarrerías, tiendas y supermercados, sólo podrá realizarse en el horario comprendido entre las 10:00 A.M. y las 01:00 A.M. del día siguiente, en las siguientes localidades: Suba, Kennedy, Bosa, Engativá, Fontibón, San Cristóbal, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Usme; el decreto 192 de 2011 establece que los alcaldes locales deberán evaluar y conceptuar sobre los espectáculos públicos en su respectiva jurisdicción, y en el caso de actividades de aglomeración de público no constitutivas de espectáculo público que se circunscriban a la Localidad, sin importar su grado de complejidad, autorizarán o negarán mediante acto administrativo motivado, la realización de tales actividades según lo dispuesto en la presente reglamentación. Una de las primeras fue de ambiente, además para que no queden tan destacadas las asignadas desde el mismo Gobierno. También se podría mencionar las recogidas, Ambiente la de Control de Ruido,

Vemos entonces que no se observa cual es la dimensión del problema de asignación de funciones en quién no está llamado a responder por ellas. A mayor concentración de funciones, mayores obstáculos para el correcto cumplimiento de los fines de la Administración distrital.

En efecto, el diagnóstico de la política de descentralización en Bogotá ha identificado como uno de los problemas de la Gestión Local el deficiente desempeño de la gestión policiva de las Alcaldías Locales. Este deficiente desempeño es producto de la inflación de funciones y responsabilidades en cabeza de los alcaldes. Esta realidad ha provocado un caos administrativo que podemos describir de la siguiente manera:

- i) Existe un muy alto nivel de congestión en los expedientes que reposan en las alcaldías locales por concepto de espacio público, obras y urbanismo y establecimientos de comercio.
- ii) Hay ausencia de estadísticas, diagnósticos, censos y, en general, de atribución de responsabilidades en cada una de las entidades que participan en el ejercicio de la inspección, vigilancia y control policivo en la ciudad.
- iii) Adicionalmente, se evidencian problemas en el procesamiento y levantamiento de la información y su actualización en la gestión jurídica local. En efecto, además de la unificación de criterios para fallar, se observa una falta de control y seguimiento efectivo al estado de los procesos.

Esta realidad ha venido siendo evidenciada por órganos de control como la Personería de Bogotá, D. C. quien, luego de una veeduría al funcionamiento de las asesorías jurídicas de las Alcaldías Locales, especialmente a los términos de resolución de las actuaciones administrativas durante el año de 2008, encontró expedientes sin fallar que datan de la década de los años ochenta (por

¹ Sin embargo, debemos rescatar el hecho de que la secretaría distrital de ambiente, a través del decreto 446 de 2010, reasumió la función de control de la presión sonora que había sido delegada a los alcaldes locales por el artículo 47 del decreto 854 de 2001.

ejemplo, expedientes por ocupación de espacio público sin resolver desde hace 24 años y por funcionamiento irregular de establecimientos comerciales desde hace 18 años).

En lo que tiene que ver con el tiempo promedio de trámite que tardan las actuaciones administrativas adelantadas por ley 232 de 1995, este oscila, en el mejor de los casos entre 12 y 19 meses; otras veces entre 21 y 30 meses e incluso en una localidad 30 meses.

Por estas razones, la Personería recomendó al Distrito, entre otras cosas, modernizar y adecuar las oficinas asesoras jurídicas de acuerdo a la realidad social. Así mismo, el referido ente de control recomendó declarar una emergencia jurídica para dar trámite urgente a los expedientes más antiguos proponiendo un plazo máximo de un año para su evacuación.

Por su parte, la Veeduría Distrital, señaló, después de hacer un minucioso diagnóstico y al detalle de las actuaciones administrativas en las Alcaldías Locales durante los años 2007 y 2008, el presente diagnóstico:

- Existencia de discordancias en los procedimientos,
- omisión de notificaciones al Ministerio Público y al administrado
- informalidad en el procedimiento y archivo de los expedientes
- mora reiterada en el trámite de las actuaciones en el envío a la segunda instancia
- mora reiterada en la decisión de los recursos
- mora reiterada en la notificación de las decisiones al administrado y, acumulación de los proyectos por parte del Alcalde Local.

Pero insistamos sobre la dimensión en cifras y de orden legal de la problemática planteada. Sobre el tema de la mora en los expedientes, la Secretaría Distrital de Gobierno, mediante resolución No.340 de abril 15 de 2005, toma medidas administrativas para descongestionar el sistema distrital de Justicia en las Alcaldías Locales, donde se observa que de los **34.621** expedientes existentes con corte enero de 2005, 12.645 corresponden a establecimientos de comercio, 7.823 a restitución de bienes de uso público y 14.153 a infracción por obras y urbanismo. (A esta cifra hay que sumarle 5.488 actuaciones administrativas de los años 2004 hacia atrás y que fueron impulsadas procesalmente por el grupo de descongestión de conformidad con la Resolución 340 de 2005).

Para el mes de noviembre de 2009, por ejemplo, el inventario de actuaciones administrativas a cargo de los grupos de gestión jurídica era de 15281 de las cuales 6850 correspondían a obras, 2510 a espacio publico y 5921 a establecimientos de comercio.

A cargo de los grupos de apoyo, corresponden en obras: 3.154, espacio publico: 2.929, en comercio: 4.913, para un **total de :10.996**, que sumados corresponde a :**26.277** Actuaciones administrativas.

Ahora bien, una mirada a las estadísticas del Consejo de Justicia, máximo organismo de administración de justicia policiva en el Distrito Capital, nos señala que para el año 2009, se tenían para resolver 4.484 expedientes, donde aparecen rechazados en sala un significativo y preocupante número de actuaciones por falta de oportunidad y presentación y de requisitos de que hablan los artículos 51 y 52 del C. C. A. y que corresponden en su orden a 230 por cierre temporal, 1429 por establecimientos de comercio; 933 por infracción al régimen de obras y 324 por restitución de bien de uso público.

Este diagnóstico dista diametralmente de la realidad deseada por el ordenamiento jurídico colombiano al momento de concebir los procesos de policía. Así, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia T-545/01, al referirse a los procesos que por contravenciones administrativas (infracciones urbanísticas, incumplimiento de requisitos de funcionamiento de establecimientos comerciales o restitución de bienes de uso público, entre otros) adelantan las autoridades de policía, dijo:

*“No se debe olvidar que la finalidad del proceso policivo, en la restitución del espacio público, es la rápida y efectiva defensa de los bienes de uso público, **lo que explica su carácter breve, sumario** y la remisión de las partes al proceso contencioso administrativo como escenario donde se pueden plantear las irregularidades que pudieran presentarse en el curso y decisión del proceso policivo. Así mismo, la jurisdicción de lo contencioso administrativo con fundamento en el artículo 152 del C. C. A, puede suspender provisionalmente los efectos del acto por existir manifiesta infracción de las normas superiores.”*

Sobre el segundo aspecto, y que nos acerca a un problema de gobernabilidad, es pertinente señalar que mediante las normas que regulan el ordenamiento territorial y urbanístico, el control del espacio público y de los requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio, se pretende, entre otras, que el desarrollo urbanístico de la ciudad sea ordenado y armónico propendiendo por que los ciudadanos puedan convivir y ejercer sus derechos de una manera tranquila y pacífica, y por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. La función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular son principios sobre los cuales se sustenta el ordenamiento del territorio (cfr. Constitución Política arts. 1 y 58, 333, Ley 232 de 1995, Decreto Distrital 190 de 2005, Acuerdo 6 de 1990, Ley 9 DE 1989, 810 de 2003, 388 de 1997 arts. 2 y 3).

Se destacan como instrumentos jurídicos para la inducción del desarrollo urbano en sus aspectos físicos los reglamentos de policía estatuidos en defensa de aquellas, como los Acuerdos 18 de 1989 y 79 de 2003 y el Decreto 1355 de 1971 o Código Nacional de Policía y demás disposiciones que los modifican o complementan.

Según el artículo 2° del Código Nacional de Policía “a la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas”. Además, se regulan

las contravenciones por la construcción, remodelación, etc. de obras sin las licencias conducentes, (artículos 196, 197 y 215).

La consagración de comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana tiene una finalidad pedagógica, preventiva y reparadora y solo en caso de inobservancia da lugar a la aplicación de medidas correctivas. Lo que se busca entonces con las normas policivas es principalmente la educación ciudadana y la prevención de comportamientos que alteren el orden público (Crf. arts. 1 y 2 Acuerdo 18 de 1989).

De lo anterior se colige que, frente a una conducta determinada puesta en conocimiento de las autoridades policivas, lo que se debe buscar es la solución más ajustada a los fines de la norma.

Como corolario de lo expresado, es preciso traer a manera de ejemplo, dada la trascendencia que para la calidad de vida tiene la preservación del ordenamiento urbanístico y en especial el espacio público, en el que la autoridad policiva debe actuar de manera oportuna y eficaz, la siguiente precisión de la Corte Constitucional:

“La omisión o negligencia administrativa, rompe los equilibrios que el Constituyente ha querido establecer mediante la consagración positiva de los principios de calidad de la vida y desarrollo sostenible, abandonando al hombre y al ambiente a la completa instrumentación y sojuzgamiento por la razón ilimitadamente expansiva del capital, cuyos límites en la práctica son removidos por aquélla causa. En estas circunstancias, cancelada o debilitada la barrera de las autoridades administrativas y de la correcta aplicación de un cuerpo específico de normas protectoras, los particulares, diferentes de la empresa beneficiada y de sus beneficiarios reales que ante la ausencia de límites aumentan su poder, quedan respecto de éstos en condición material de subordinación e indefensión. Ante esta situación de ruptura de la normal relación de igualdad y de coordinación existente entre los particulares, la Constitución y la ley (CP art. 86 y D. 2591 de 1991, art. 42, num. 4 y 9), conscientes del peligro de abuso del poder privado, en este caso además ilegítimo, les conceden a las personas que pueden ser afectadas por el mismo la posibilidad de ejercer directamente la acción de tutela para defender sus derechos fundamentales susceptibles de ser violados por quien detenta una posición de supremacía. Es claro para esta Sala que la inacción y la negligencia de la administración, encargada de aplicar y administrar las normas legales, entre otras graves consecuencias, genera y expande supremacías y poderes privados, a la par que aumenta la indefensión de amplios sectores sociales. Definitivamente es él expediente eficaz de un género perverso de distribución del poder social”.

Así mismo, la Corte Constitucional ha expresado que la legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado, en el acceso y ejecución del poder en

forma democrática, y por un lado, en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, y que “la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera, relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios mas adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones.”(Sent. T-068/98).

De la conjugación de los elementos descritos se logrará sin lugar a dudas una pronta justicia administrativa policiva, con beneficio tanto para los ciudadanos que a través de los años se han visto abocados a un proceso interminable, pero latente, como para los quejosos a quienes les asiste el derecho de que les atiendan sus denuncias de manera ágil y expedita.

Queda pues en manos de los operadores de la gestión policiva de las localidades a partir de la implantación del sistema de Inspección, Vigilancia y Control con el establecimiento de responsabilidades de las distintas entidades a través de un protocolo único distrital de procedimientos, conceptos, visitas técnicas y plataformas tecnológicas de información, darle una significación importante a la función que realizan, enmarcándola dentro de los principios de celeridad, publicidad y eficacia, teniendo de presente, igualmente lo pregonado por la Corte Constitucional, en cuanto a que no se cumple con la labor encomendada si los procesos se extienden indefinidamente, prolongando la falta de resolución, pues una decisión tardía constituye en si misma una injusticia, como quiera que los conflictos que se plantean quedan cubiertos por la incertidumbre.

Así las cosas, se hace necesario adoptar un Sistema Unificado Distrital de Inspección, Vigilancia y Control en materia policiva de Bogotá Distrito Capital, con el objeto de coordinar, simplificar, mejorar los procesos de inspección, y optimizar las herramientas de coordinación interinstitucional e información durante la Inspección, Vigilancia y Control en materia policiva relacionados con el cumplimiento a los procedimientos y/o competencias y donde las entidades que según sus facultades legales tengan la competencia para sancionar, adelanten dichos procedimientos y remitirán copia y/o relación a las Alcaldías Locales, por infracción al régimen de los Establecimientos de Comercio, Obras y Urbanismo y Espacio Publico a través de las entidades del distrito competentes.

Con la precisión de competencias técnicas y/o jurídicas al interior de las entidades competentes, el sistema Inspección, Vigilancia y Control promueve la realización de visitas técnicas y/o, operativos multidisciplinarias, campañas y acciones intersectoriales, para generar mayor impacto, contundencia y cobertura en los eventos y/o sectores del distrito que lo ameriten.

El funcionamiento del sistema se soportará en la unificación de los datos comunes y relacionados entre las entidades competentes, sobre los procesos y procedimientos, instrumentos de inspección, protocolos y actas de visitas y/o operativos, de conformidad con lo previsto en la Ley, a fin de institucionalizar el protocolo Único Distrital de procedimientos y competencias, con destino a ser utilizados, y diligenciados en las visitas técnicas y/o operativos obligatorios para establecimientos de comercio abiertos al público, Obras y Urbanismo y Espacio Público, de acuerdo al presupuesto existente en cada entidad y en visitas y/o operativos aleatorias y periódicas.