



Foto: fuente - concejodebogota.gov.co

EL CONCEJO DE BOGOTÁ EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD

Funciones normativas y de control político

Por: Paula Tejada Orozco y Angie Carolina Torres Ruiz³

³ Maestría en Planeación para el Desarrollo – Universidad Santo Tomás



¿BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS?

Aportes para el análisis de la gestión





Plataforma por el Derecho a la Ciudad

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), KreaViva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia, Corporación Yurupari.

Autores:

Paula Tejada Orozco, Angie Carolina Torres Ruiz, Marcela Martínez, Doris Herrera y Alan David Vargas, Carlos Olaya, Alejandra Wilches, Internacional de Servicios Públicos (ISP), Clemencia Mayorga, Carlos Carrillo, Yanod Márquez Aldana, Ángela María Amaya, Albeiro Caro Fernández, Jenny Carolina Cortés, Juan Sebastián Simbaqueba y Julián Arévalo **Pedraza**.

Coordinación general:

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla
Esteban Acosta Saavedra
Corporación Viva la Ciudadanía

Edición:

Camilo Castellanos

Diseño y diagramación:

Andrés Jurado A.

Impresión:

“Ecosueño” www.ecosuenopublicidad.com

Esta es una publicación de carácter informativo y está prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, en cualquier formato, mecánico o digital, siempre y cuando no se modifique su contenido, se respete su autoría y se mantenga esta nota.

Bogotá D. C., Colombia.
Agosto de 2017

PRESENTACIÓN

Cumplido el primer año de la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad se propuso contribuir al seguimiento de su gestión con un conjunto de artículos de análisis e información que contribuyeran a la consolidación y mejoramiento de las políticas sociales en la ciudad. Los trabajos que se presentan a continuación, en cumplimiento de dicho propósito, reúnen una serie de artículos que tratan diferentes aspectos de la gestión del Alcalde Mayor durante el año 2016.

QUIÉNES SOMOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad es un proceso de coordinación y trabajo conjunto de universidades, organizaciones sociales, de mujeres, jóvenes, ambientalistas, iniciativas políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de estudio y personas, que se articulan para:

Promover y fortalecer movimientos sociales urbanos y de la ciudad. Impulsar la movilización social y proponer alternativas de desarrollo urbano-rural, que pongan al ser humano y lo ambiental en el centro de las preocupaciones.

Generar información, conocimiento y comprensión sobre los asuntos, problemáticas y necesidades de la ciudad y sus habitantes, aportando en el abordaje teórico y de experiencias concretas en lo local, nacional e internacional sobre el derecho a la ciudad.

Impulsar procesos de incidencia en la toma de decisiones y la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Desarrollar mecanismos participativos de seguimiento y monitoreo desde los derechos humanos y el derecho a la ciudad.

Aportar a la construcción de paz urbana desde reflexiones y acciones entorno a lo urbano, la reconciliación, construcción de memoria, seguridad humana, entre otros aspectos.

Garantizar la revisión crítica y propositiva de la gestión de la Administración Distrital, en lo referente a los procesos de planeación, participación y ejecución de sus recursos y el ordenamiento de sus diferentes territorios.

Las Organizaciones que conforman la Plataforma por el Derecho a la Ciudad:

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), Kreaviva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia.

El Derecho a la Ciudad¹ y la veeduría ciudadana

Este derecho se centra en la dignidad de los seres humanos y su armonía con la naturaleza. Es un derecho que tiene la totalidad de habitantes a usar, disfrutar, ocupar, producir y gobernar sus ciudades, municipios, localidades, es decir, sus territorios. Adicionalmente, es producto de una construcción social y colectiva que, desde abajo hacia arriba, plantea un nuevo paradigma para repensar las ciudades y asentamientos humanos a partir de principios como la justicia social, la igualdad, la democracia y la sustentabilidad. Además, de la distribución espacial justa de los recursos, la agencia política ciudadana, la diversidad y la dimensión sociocultural.

El Derecho a la Ciudad concibe las ciudades, tanto en lo urbano como en lo rural, como bienes comunes y abarca todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Su cumplimiento como derecho colectivo, depende del respeto, protección, promoción y garantía de todos los Derechos Humanos sin excepción. Desde Colombia, incluimos nuevos derechos de la naturaleza y de las nuevas generaciones.

El control y la vigilancia de la gestión pública son derechos reconocidos a la ciudadanía por la Constitución Política de 1991. Para su ejercicio es necesario que la población esté informada sobre el desempeño de sus gobernantes y el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, precisa que las y los ciudadanos conozcan cuál es la ejecución y el impacto de sus decisiones, propuestas de gobierno y planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo² son instrumentos de planeación que permiten orientar y gestionar el desarrollo integral (económico, social y ambiental) de los diferentes territorios del país. Son formulados por las autoridades del ámbito municipal, encabezadas por los alcaldes.

1 Según las definiciones propuestas por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>

2 La Constitución Política de 1991 ordena (art. 339) que, las entidades territoriales en Colombia, elaboren y adopten planes de desarrollo, con el propósito de dar a los recursos un uso eficiente y asegurar el adecuado desempeño de sus funciones. Estos planes deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Entre los fines de dichos planes se encuentra la adecuada distribución de los recursos y la definición de políticas y estrategias de acción gubernamental. Para ello, ofrecen lineamientos y orientaciones para la formulación y definición de políticas públicas y se constituyen en herramientas para la gestión de los gobernantes en la escala local. En nuestra legislación, los planes de desarrollo son obligatorios y tienen características y forma determinada.

Por todo lo anterior, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad propone hacer seguimiento, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, a algunos aspectos de la gestión del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa y de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos.

Esta publicación busca ser una herramienta útil, el propósito de llevar a ustedes este conjunto de reflexiones desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad no es otro que contribuir a que las ciudadanas y los ciudadanos de Bogotá exijan y reivindiquen sus derechos.

AGRADECIMIENTOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad desea agradecer a todas las organizaciones que hicieron posible este trabajo, por su disposición, sus esfuerzos y sus contribuciones.

En particular, se extiende un agradecimiento, por sus reflexiones, argumentos y aportes, al Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) ATELCA y al Centro de Estudios Laborales Económicos y Sociales – CELES; al Sindicato Nacional de Pediatras de Colombia SICOLPED; al Portal Al Garete (www.algarete.com.co); al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

El Plan de Desarrollo es el instrumento de planeación a través del cual la Administración Distrital formula los objetivos, metas, estrategias y metodologías para direccionar el desarrollo territorial durante el periodo de gobierno. Con el propósito de garantizar que este plan atienda a los principios de coordinación, consistencia, prioridad del gasto social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental y desarrollo armónico, la adopción de este instrumento está reglada por la Ley 152 de 1994.

Así, el plan es diseñado por el poder ejecutivo y luego debe someterse a la verificación de la autoridad legislativa o normativa. Este procedimiento de aprobación se supone que garantiza la prevalencia del interés general, en la medida en que la autoridad legislativa, como representante de los intereses de la comunidad, debe actuar en procura del interés general y el bien público.

En este orden de ideas, el Concejo de Bogotá, como máxima autoridad normativa del orden distrital, juega un papel relevante en la formulación y ejecución de este instrumento. El Cabildo Distrital no sólo es competente para adoptar (o vetar) el Plan de Desarrollo a través de un acuerdo, sino que ejerce las atribuciones de control político y mediante la actividad normativa asegura un examen adecuado del ejercicio del poder.

Es más, con el propósito de democratizar la toma de decisiones, el Concejo funciona a través de bancadas conforme a lo dispuesto por la Ley 974 de 2005. De modo que el Concejo de Bogotá es un actor que tendría la responsabilidad de evitar la concentración del poder en el ejecutivo y democratizar la toma de decisiones al servicio de los intereses públicos.

El Concejo Distrital hoy

Actualmente, este organismo colegiado cuenta con 45 curules, de las cuales 23 son ocupadas por concejales nuevos y 22 repitentes. En ejercicio de la oposición están seis (6) concejales de izquierda (cinco del Polo Democrático y uno del Movimiento Progresista), y un concejal se declara independiente (Alianza Social Independiente).

Así, la actual administración cuenta con un Cabildo favorable a su modelo de gobierno y gestión, con un apoyo de cerca de 38 concejales: nueve de Cambio Radical, seis del Centro Democrático, seis liberales, cuatro del Partido de la U, tres conservadores, algunos de la Alianza Verde, los dos del Movimiento Mira, más los concejales de Opción Ciudadana y del Movimiento Libres, uno por cada fuerza.

La composición política de la corporación ha obstaculizado el ejercicio autónomo de las funciones atribuidas a esta entidad durante la actual administración. Lo anterior se refleja en prácticas de consenso y abstención, como las implementadas durante el procedimiento de adopción del Plan de Desarrollo y su posterior ejecución por parte del gobierno local.

Son cuatro los puntos críticos que merecen la atención ciudadana: (1) la débil influencia de la oposición minoritaria en la toma de decisiones al interior del organismo colegiado, (2) el consenso mayoritario en torno al modelo de desarrollo territorial definido por la administración, (3) la pérdida del control político sobre la gestión pública local y (4) la actividad normativa atada al modelo de ciudad propuesto por el gobierno urbano.

Respecto del rol que ha jugado la bancada de oposición para hacer contrapeso político frente a la estrategia de coalición mayoritaria, vale la pena resaltar el intento fallido de control político en el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo que intentó realizar la bancada del Polo Democrático conforme a lo previsto por los artículos 39 y 40 de la Ley 152 de 1994.

En esta oportunidad fueron designados por sorteo tres ponentes para presentar el proyecto ante el Cabildo: Andrés Forero y Diego Molano, concejales de la bancada del Centro Democrático, en coalición con el gobierno, y el concejal Venus Albeiro Silva, de la bancada del Polo Democrático. En virtud del azar y aprovechando el plazo perentorio definido por la ley para el debate de la iniciativa, el Polo Democrático adoptó la táctica de que su concejal radicaría el proyecto de forma tardía para que en virtud de los plazos legales de aprobación⁴, no fuera posible debatirlo y el gobierno tuviera que adoptar el plan por decreto.

Sin embargo, el concejal no acató la orientación de la bancada y radicó la ponencia dentro del término que ha-

4 El Concejal debía radicar su concepto el domingo 29 de mayo de 2016 para que la plenaria del Concejo no tuviera tiempo para votar el Plan en segundo y último debate antes del martes 31 de mayo teniendo en cuenta que debían debatirse Como se trata de más de 153 artículos.

Ver: Venus se alinea con el Plan de Peñalosa (27 de mayo de 2016) La Silla Vacía, consultado en: <http://lasillavacia.com/historia/venus-se-alinea-con-el-plan-de-penalosa-55978>; Venus Albeiro Silva y el Polo: ahora la pelea es por su curul (27 de febrero de 2016) El Espectador, consultado en: http://www.elespectador.com/jsroll_view_entity/node/681750/full/p323945shown; Concejal Venus Albeiro Silva fue notificado de su expulsión del Polo Democrático (24 de febrero de 2016) Radio Cadena Nacional S.A.S. RCN Radio, consultado en: <http://www.lafm.com.co/bogota/concejal-venus-albeiro-silva-fue-notificado-expulsion-del-polo-democratico/>

cía viable debatir el contenido del mismo. Esta desobediencia culminó con la expulsión del concejal del partido por decisión del Comité de Ética del Polo Democrático. No prosperó, pues, la estrategia de la oposición para expresar el rechazo al modelo de desarrollo propuesto por la administración Peñalosa. Si el Plan hubiera sido aprobado mediante decreto, en el marco de sus competencias, algunos de los lineamientos políticos tendrían que pasar por la discusión y aprobación del Concejo.

En segundo lugar, el articulado del Plan de Desarrollo propuesto por la administración Peñalosa fue aprobado con 35 votos a favor y 5 en contra, todos del Polo Democrático; en el proceso de debates para la aprobación, el Concejo objetó tres artículos, el 71 y 76 que pretendían crear el Instituto para la Gestión de las Urgencias sin posibilidad de control por parte de la corporación pública, y el 72, que imprimía una lógica mercantil a la administración del Sistema de Ambulancias y de Atención de Emergencias.

Finalmente, el Plan Distrital de Desarrollo fue adoptado mediante Acuerdo 645 de 2016 y se encuentra conformado por tres pilares y cuatro ejes que se desagregan en una serie de programas, normas y proyectos específicos. Los tres pilares son: (1) igualdad de calidad de vida, (2) democracia urbana y (3) construcción de comunidad y cultura ciudadana. Los cuatro ejes son: (1) nuevo ordenamiento territorial, (2) calidad de vida urbana que promueve el desarrollo económico basado en el conocimiento, (3) sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y (4) el crecimiento compacto de la ciudad y gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

Como tercer punto, en lo referente al control político durante el primer semestre del año 2016 fueron

denunciados conflictos de interés, manifiestos en la no programación por parte de la Presidencia del Concejo de los debates de control propuestos por concejales de la oposición⁵. El concejal Roberto Hinestrosa, del partido Cambio Radical, era el presidente de la corporación.

Producción normativa

Respecto a los temas posicionados en estos debates durante el primer semestre de 2016 vale la pena señalar que el Cabildo Distrital concentró su atención en los sectores de seguridad y convivencia ciudadana (24 por ciento), gestión y finanzas públicas (19 por ciento), movilidad (17 por ciento) y salud pública (14 por ciento). Otros temas que han sido objeto de debate son espacio público (2 por ciento), medio ambiente (5 por ciento), pobreza y desigualdad (5 por ciento), educación (5 por ciento) y servicios públicos (9 por ciento)⁶.

Algunos temas sobre los que el Cabildo Distrital deberá ejercer la función de control político y sobre los que la ciudadanía debe estar atenta en el periodo 2017 son: revisión de Plan de Ordenamiento Territorial y desarrollo urbano; convivencia ciudadana y seguridad; movilidad, Metro, Transmilenio y SITP, privatización de empresas públicas - ETB.

En cuanto al ejercicio de la función normativa, cabe la pena resaltar que, durante el periodo comprendido en-

tre enero de 2016 y febrero de 2017, el Cabildo abordó en primer debate trescientos seis anteproyectos, de los cuales treinta y dos pasaron a segundo debate y finalmente se aprobaron veintiocho. De estos proyectos de acuerdo el 95 por ciento se encontraba dentro de alguno de los ejes o pilares del Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos". Es decir, durante este período la labor normativa del Cabildo ha favorecido los intereses del gobierno y, específicamente, ha apoyado el desarrollo de los proyectos relacionados con el modelo de transporte, sistema de salud, seguridad y convivencia y estructura institucional.

(Véase Recuadro)

5 Ver: Censura radical de Peñalosa, El Tiempo, en: <http://www.el-tiempo.com/archivo/documento/CMS-16727203> y Concejales de Bogotá citan al banquillo al observatorio que los evalúa, El Espectador, en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/concejales-de-bogota-citan-al-banquillo-al-observatorio-articulo-663110> [Recuperados 15-03-2017]

6 Ver: Informe Concejo Cómo Vamos, 2016-I, CCV: Bogotá, p.11

Las prioridades del Concejo de Bogotá

Se entiende que un tema es priorizado cuando se debaten más de 4 proyectos de acuerdo relacionados con la temática específica. En virtud de lo anterior, a continuación, se presentan los ejes y pilares del Plan de Desarrollo especificando los proyectos de acuerdo que fueron promovidos para su desarrollo:

En el primer pilar *Igualdad de calidad de vida*, los asuntos priorizados han sido calidad e inclusión educativa (32 proyectos), atención integral e infraestructura en salud (24 proyectos), mejores oportunidades para el desarrollo a través de la cultura, la recreación y el deporte (14 proyectos en el eje del deporte), acceso a la educación superior (4 proyectos), atención integral a la primera infancia (8 proyectos) y enfoque de género (6 proyectos). De estos proyectos únicamente fueron aprobados dos relacionados con el tema de salud, a saber: los acuerdos 641 y 661 de 2016 en los que se aborda el sistema de salud y algunos lineamientos de atención de menores con cáncer.

En el segundo pilar *Democracia urbana* los asuntos priorizados fueron: mejor movilidad (25 proyectos), recuperación del espacio público (6 proyectos) y servicio público de aseo (7 proyectos). De estos anteproyectos se profirieron tres normas relacionadas con el nuevo modelo de transporte, a saber, los Acuerdos 642 y 660 de 2013 y 663 de 2017.

Del tercer pilar *Construcción de comunidad y cultura ciudadana*, se focalizaron las temáticas de seguridad y convivencia (33 anteproyectos), justicia con enfoque de género (4 proyectos) y enfoque poblacional con énfasis en población discapacitada (14 anteproyectos), pero solo se adoptó el Acuerdo 637 de 2016 sobre Seguridad, Convivencia y Justicia.

En el eje *Nuevo ordenamiento territorial* se priorizó la temática de planeación integral del transporte y vivienda (27 anteproyectos). El resultado en materia de vivienda se materializó a través de Acuerdo 643 de 2016 referente a Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana.

En el segundo eje *Calidad de vida urbana* que promueve el desarrollo económico basado en el conocimiento, los asuntos priorizados fueron: mejora del sistema tributario (11 proyectos); desarrollo tecnológico (5 proyectos) y turismo (5 proyectos). En este marco se aprobó el Acuerdo 648 de 2016, a través del cual se fortalece el Sistema Tributario Distrital.

Del tercer eje relacionado con *Sostenibilidad ambiental* basada en la eficiencia energética se han abordado las temáticas de impactos ambientales (15 proyectos), e implementación de energías renovables (7 proyectos), profiriéndose el Acuerdo 655 de 2016 sobre Fuentes No Convencionales de Energía.

Finalmente, el último eje *Crecimiento compacto de la ciudad y gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia*, abordó un proceso de reorganización del funcionamiento de la Personería Distrital, las Comisarías de Familia, el Concejo de Bogotá y la Contraloría de Bogotá a través de los Acuerdos 639, 635, 662 y 658 de 2016.

Ver Relación de proyectos radicados, Secretaría General Concejo de Bogotá 2016 y 2017

Así las cosas, el actual Concejo Distrital ha jugado de alfil eficaz en el desarrollo de los propósitos de la administración Peñalosa. Si bien esto significa mayor celeridad en la gestión pública, redundando también en el empobrecimiento del espíritu democrático que debería caracterizar la toma de decisiones públicas. Vistos los resultados señalados se puede concluir que esta favorabilidad para la gestión de la actual administración ha generado efectos negativos sobre la función de control político y, por tanto, en la democratización de la información para las decisiones públicas.

Durante el periodo estudiado, el Concejo de Bogotá ha mantenido una agenda normativa que se concentra en los asuntos de interés prioritario de la administración Peñalosa y el plan de desarrollo vigente. La mayoría de proyectos de acuerdo han sido archivados en el primer debate, por lo que dicha corporación mantiene un papel cuantitativamente pasivo en el cumplimiento de su función normativa.

Frente a estas dinámicas, la ciudadanía debe vigilar el papel que cumple la corporación en la gestión de la ciudad. Adicionalmente, la agenda de temas de interés público del periodo 2017 merece el seguimiento juicioso de los integrantes de la Plataforma por el Derecho a la Ciudad, así como un ejercicio técnico-político para la construcción de criterios de observación y canales de comunicación con dicha corporación. ■

