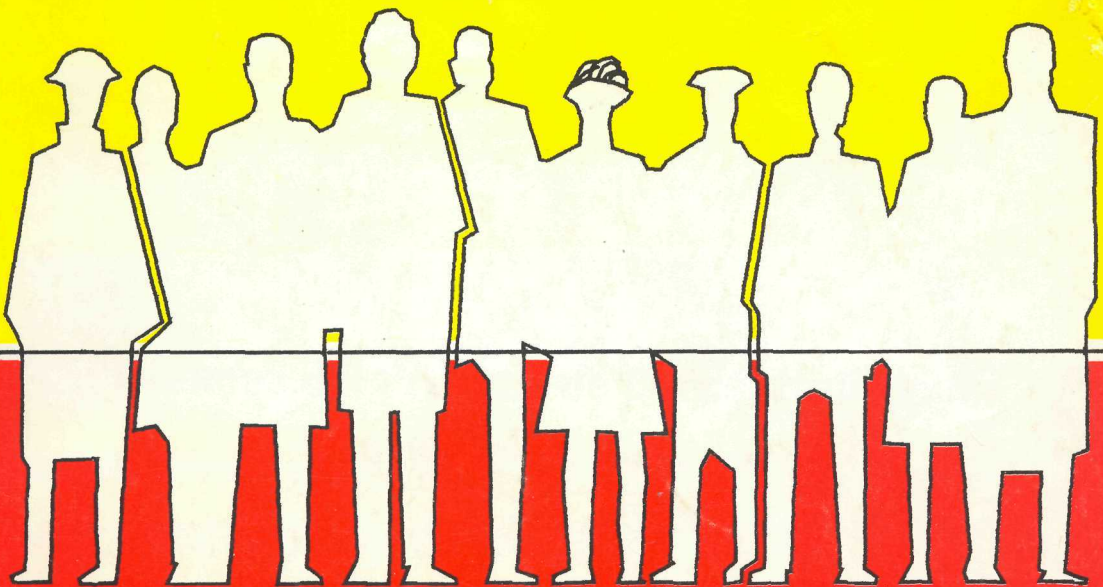




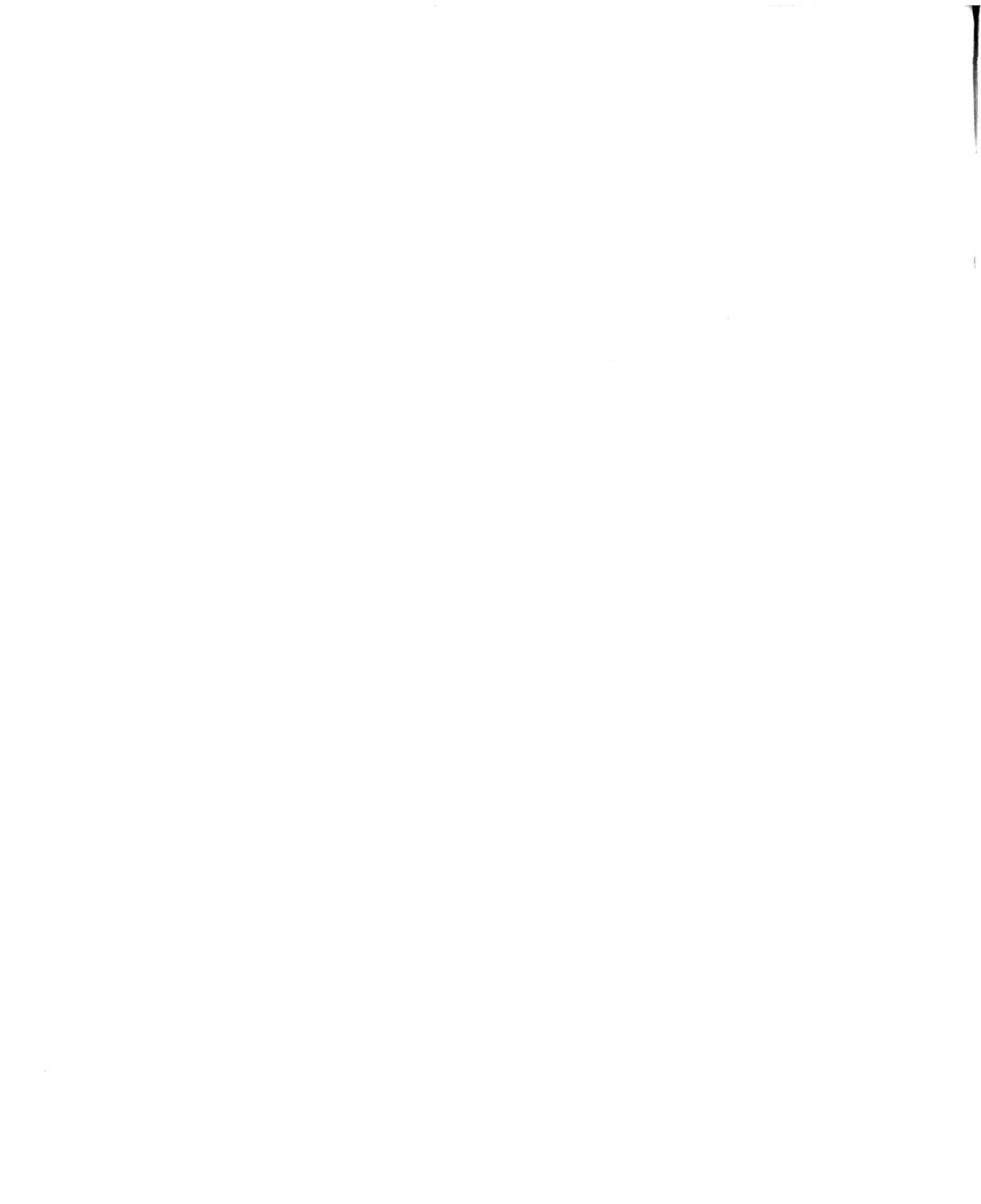
ALCALDIA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA, D.C.
CONSEJERIA PARA ASUNTOS SOCIALES

PROGRAMA DE CAPACITACION PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACION LOCAL



**Avances del Proceso de Descentralización
en el Distrito Capital**





ALCALDIA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA, D.C.
CONSEJERIA PARA ASUNTOS SOCIALES

**Avances del Proceso de Descentralización
en el Distrito Capital**

Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo

Esta publicación se realizó en el marco del Programa de Capacitación para el Desarrollo Institucional y la Descentralización Local que contrató la Consejería para Asuntos Sociales del Distrito Capital con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.

DESCENTRALIZACION EN EL DISTRITO CAPITAL

I. PRESENTACION: ¿POR QUE DESCENTRALIZAR?

Tradicionalmente, por su calidad de capital de la República y en su condición de metrópoli, la más grande del País y una de las mayores de América Latina, a Bogotá se le ha querido dar un tratamiento especial, diferente al de los demás municipios del país, reconociendo las disímiles circunstancias que le caracterizan. Este sano y lógico propósito debería haber servido para dotar a la ciudad de una reglamentación ágil y moderna, de acuerdo con sus particulares circunstancias. Paradójicamente, sin embargo, dicha condición de entidad territorial especial condujo a que la ciudad no sólo esté regulada por un limitado y anacrónico régimen jurídico, que no se compadece con la realidad de la Capital, sino que le impidió beneficiarse de los avances legislativos que la corriente descentralizadora de los años ochenta proporcionó a los demás municipios colombianos. De esta manera, la ciudad que necesitaba urgentemente de un régimen moderno y ágil, cuenta con el más arcaico e ineficiente régimen de los municipios del país.

Esta absurda situación, por supuesto, produjo un irracional desarrollo institucional de la ciudad, hasta el punto de volverse ingobernable: una organización administrativa hipertrofiada e ineficiente, compuesta por una multitud de entidades con funciones confusas o con objetivos propuestos que van mucho más allá de sus posibilidades reales de cumplirlos: catorce entidades del nivel central, diecinueve del sector descentralizado por servicios, sin contar con las alcaldías menores ni con el Concejo, la tesorería, la contraloría ni la personería, todos ellos en un proceso de funcionamiento anárquico tenían necesariamente que provocar una crisis en todos los órdenes: grave dificultad para lograr una acción armónica en pos del mejoramiento del Distrito; una grave crisis financiera producto del inmenso costo que significa tratar de dotar a la sexta parte de la población del país de los servicios básicos, y, por supuesto, del altísimo costo de funcionamiento que implica el pago de un aparato burocrático gigantesco: baste decir que lo que la ciudad gasta únicamente en las

prestaciones sociales de sus aproximadamente 46.000 empleados, es una suma mayor que la que puede destinar a inversión social.

Estos evidentes contrasentidos han hecho necesaria una actitud radical para enfrentar los graves problemas de la ciudad: es evidente que bajo el panorama institucional expuesto, no hay manera de lograr que el Distrito pueda siquiera desacelerar el proceso de crisis en que se encuentra. Es por esto que esta administración ha decidido enfrentar directamente el problema. Utilizando las herramientas que brinda la Constitución de 1.991, estamos dando un vuelco a la organización institucional del Distrito Capital. Este esfuerzo implica dotarlo de un estatuto orgánico moderno y eficaz, que corresponda a las necesidades de una gran urbe como la nuestra; implica también acometer una reestructuración administrativa de fondo que permita recuperar la gobernabilidad de la ciudad; implica la racionalización del gasto público, para que cada peso que se invierta en la ciudad, represente un mejoramiento de la calidad de vida de los Bogotanos.

Estos propósitos sólo pueden lograrse si nos apoyamos en dos pilares fundamentales, sin los cuales, cualquier labor al respecto estará condenada al fracaso: descentralización y participación.

Descentralización y autonomía, para contrarrestar los nefastos efectos que el gigantismo supone. Gigantismo urbano, sí, pero sobre todo gigantismo institucional y burocrático.

Participación, porque dentro del nuevo esquema de organización y gobierno que plantea la Constitución, el compromiso de los ciudadanos es condición fundamental para que esta nueva manera de concebir el Estado pueda funcionar. Y en Santafé de Bogotá, esta condición es particularmente importante. La ciudad es la ciudad de todos: un gran porcentaje de sus habitantes son inmigrantes de todas las regiones del país y conservan sus vínculos con su región de origen. Esta circunstancia, agregada a los ya conocidos efectos que produce su condición de megalópolis, produce en sus habitantes un sentimiento de desarraigo, de distancia con el lugar en que viven, de desinterés por la ciudad, la han ido convirtiendo no en ciudad de todos sino en la ciudad de nadie. Necesitamos comprometer a los bogotanos con su ciudad: es el territorio en que vivimos, trabajamos, soñamos, es el espacio en donde criamos a nuestros hijos. Mejorarla es mejorar nuestra vida y el futuro de ellos, y la única

forma de lograrlo es participar en su mejoramiento. Y es por esto, también, que la participación ciudadana constituye un objetivo fundamental de la acción de esta administración.

Veamos, entonces, las herramientas con que queremos enfrentar esta ardua tarea: modernizar a Bogotá, volver a tomar las riendas de la ciudad a través de la descentralización y la participación.

A. Objetivos

La acción estatal necesita de un enorme aparato para desarrollarse. Y este aparato funciona en atención de los intereses generales y en la realización de grandes empresas. Sin embargo, no todas las acciones que debe emprender el Estado son de tal naturaleza que necesiten de ese gigante para poder realizarse. Por el contrario, cuando se encarga de realizar acciones simples a un aparato complicado, esta acción deja de ser simple para convertirse en algo muy complicado: es como utilizar una aplanadora para aplastar a una pulga. Cada acción necesita de un ámbito y unos medios de realización correspondientes a su tamaño y complejidad. La acción local necesita de canales locales, la acción global, de aparatos globales. Cuando esto no sucede, cuando se concentra en un sólo punto la decisión y la acción, estamos despilfarrando grandes recursos para lograr unos resultados limitados.

Es el caso típico de la concentración de trámites en una sola dependencia: el cúmulo de solicitudes, la sobrecarga de trabajo, hacen que la acción sea completamente ineficiente: en la solicitud de una simple patente de funcionamiento debía tomar parte una gran cantidad de funcionarios, y cada funcionario debía tramitar una gran cantidad de solicitudes. Se trataba de un círculo vicioso que muchas veces iba más allá de las buenas intenciones que alguna administración pudiera tener para agilizar la acción administrativa.

Pero las consecuencias de una situación así no son solamente mecánicas. Por el contrario, afecta tantos espacios de acción estatal que la hace ineficiente no solamente desde el punto de vista operativo, sino también desde los puntos de vista financiero, económico y político.

En primer lugar porque da origen a la tan conocida tramitomanía, que no es más que la concentración de decisiones y la diseminación de responsabilidades. Y esto sin contar con que se convierte en campo abonado para toda clase de

prácticas corruptas.

En segundo lugar, la concentración de decisiones en el centro, deriva necesariamente en la práctica del clientelismo, en donde la efectividad de una acción depende de la relación personal que se tenga con el funcionario encargado de tomar la decisión y no de la sujeción a la letra de la ley. Así se llega fácilmente a la convicción de que es más fácil "convencer" amigablemente Al funcionario, que cumplir con los requisitos establecidos en la legislación.

Pero esta concentración del poder de decidir tiene efectos aún más nefastos: ellas son tomadas desde fuera de su campo de influencia, por personas que no están familiarizadas con los problemas que se pretende enfrentar. Resultado: recursos desperdiciados, invertidos de manera poco rentable que deja como consecuencia nuestro ya famoso rosario de millones enterrados en obras inútiles, inconclusas, mal diseñadas, mientras que esos mismos recursos hacen urgente falta en otros sectores. Y claro, también en este punto, un fertilísimo campo en donde florece la corrupción administrativa.

Descentralizar no significa simplemente, entonces, trasladar algunas atribuciones del centro a la periferia. Ese es sólo un aspecto del proceso. pero la verdadera esencia de la descentralización es mucho más profunda: implica la democratización del poder de decidir sobre las acciones que van a realizarse con dineros públicos; persigue lograr que las acciones sean emprendidas por aparatos acordes con su tamaño y trascendencia; quiere lograr que los recursos públicos no se desperdicien en trámites innecesarios y que el destino de los mismos sea determinado de una manera muchísimo más efectiva. Y por supuesto, que su seguimiento y fiscalización sea mucho más fácil.

Pero no es suficiente con descentralizar. nada sacamos con distribuir las competencias y responsabilidades si no democratizamos toda esta acción. Y la democratización de dichas acciones se logra integrando a la sociedad civil, es decir, a la ciudadanía en este empeño. Y democratizar significa no solamente acomodarle a los ciudadanos responsabilidades que antes competían únicamente a la administración. No. Democratizar la acción del Estado significa darle a la comunidad la oportunidad de intervenir en la decisión de cómo se van a invertir los recursos públicos, quienes van a ser los depositarios de la autoridad estatal en en nivel local, cuáles son las prioridades de acción, de qué manera se van a realizar esas acciones, a vigilar que todo este proceso se cumpla de manera pulcra y, por supuesto, a evaluar el resultado de la gestión.

De esta manera, entendemos que aunque descentralización y participación son conceptos diferentes referidos a momentos diferentes en la concepción y acción estatal, la complementación de estos dos momentos es condición necesaria para que el esquema que estamos planteando pueda tener éxito. Si no logramos una verdadera participación, el proceso de descentralización jamás logrará los objetivos de racionalización, eficiencia de la acción estatal y optimización de los recursos disponibles en procura del bienestar general.

Pero tal vez el más importante objetivo que perseguimos con este esquema, no ha sido aún mencionado: es lograr legitimidad. Y esto significa recuperar la confianza de la sociedad en su aparato estatal, que en últimas, no es más que recuperar la confianza en sí misma para dirigir su acción en pos del bienestar y de la paz. Al acercar el Estado al ciudadano estamos tratando de que uno y otro conceptos no sean excluyentes sino complementarios, que el bien común sea el presupuesto de acción de todos y cada uno de quienes vivimos en esta ciudad. Y en este país.

B. Políticas Generales

La realización de los objetivos propuestos puede parecer no sólo algo jactanciosa sino definitivamente ilusa. Lo que es completamente cierto es que es la única manera de enfrentar una crisis que día a día se hace más aguda, de enfrentar definitivamente los problemas, que también crecen cada hora, y no solamente aplicar paños de agua tibia o conmovedoras campañas que sólo producen publicidad. Por el contrario, objetivos tan certeros exigen de políticas muy serias y de transformaciones radicales.

La primera y más importante de estas políticas la constituye la formación, consolidación y legitimación de las autoridades locales. Son ellas a la vez el receptáculo y el motor del proceso. Receptáculo en cuanto entes del ejercicio de atribuciones que se encontraban concentradas en el nivel distrital. Motor, por cuanto, lejos de ser meros agentes estatales destacados en los diferentes puntos del distrito, deben constituirse en potenciadores del desarrollo de cada una de sus localidades. Esta doble condición de representantes estatales, pero sobre todo, de representantes populares, permite acortar esa odiosa distancia entre la sociedad política y la sociedad civil o, para decirlo de otra manera, de "desacralizar el Estado". El estado, para llegar a confundirse con los ciudadanos debe comenzar por acercarse a ellos.

Pero por esta misma razón es de importancia capital legitimar las

autoridades locales; lograr que lleguen a ser verdaderamente representantes de sus comunidades, voceros del querer de su localidad. Y esta es una tarea larga y paciente que debe basarse en la creación de una verdadera cultura política que permita la integración de la comunidad en este esfuerzo común mediante su concurso, participación y decisión.

Correspondiendo a la paulatina toma de importancia de las autoridades locales, debe decrecer la de las autoridades centrales en lo que a acciones locales se refiere. La administración del nivel distrital debe concentrar sus esfuerzos en las acciones y programas de importancia distrital. Esto implica, por supuesto, una radical transformación de su estructura actual. Muchas de las entidades distritales deberán transferir sus competencias y recursos a las localidades, lo que necesariamente implica su transformación radical, cuando no su desaparición.

Pero no es solamente un proceso de traslado del centro a la periferia: esta reestructuración debe estar dirigida a fortalecer la administración distrital para enfrentar los desafíos que su nueva naturaleza impone. Concentrar sus esfuerzos en las acciones que afectan al distrito en general presupone también una estructura razonable, lógica y, por supuesto, muchísimo más ágil, una vez despojada de sus responsabilidades del nivel local. Y para esto necesitamos formar un nuevo tipo de funcionario público, más acorde con la nueva denominación constitucional de servidor público. Este empeño presupone un gran esfuerzo de capacitación de funcionarios. Pero no sólo de capacitación, sino de concientización, de manera que se sientan comprometidos con este esfuerzo común.

Por otra parte, la búsqueda de eficiencia implica la implantación de modernas técnicas administrativas, basadas en la implantación de una verdadera gerencia pública orientada al desarrollo, en donde la evaluación de su actividad esté basada en la eficacia de su desempeño y en la constatación del logro de sus objetivos, más allá de la simple constatación numérico-legal del manejo dado a sus recursos, tanto humanos, como materiales y financieros. Más allá que verificar contratos, recibos y facturas, necesitamos evaluar la eficacia, la eficiencia y la consecución o no de las metas propuestas.

Estas son las políticas generales del nuevo esquema institucional que estamos promoviendo. Pero veamos las herramientas con que contamos para desarrollar dichas políticas.

II. ORGANIZACION LOCAL

La nueva organización del Distrito está basada en la distribución de funciones, atribuciones y competencias, entre las autoridades distritales y las nuevas autoridades locales. Pero esta asignación de funciones no puede ser caprichosa: debe buscar una mayor eficiencia en la prestación de los servicios que van a ser responsabilidad de las localidades.

Por otra parte, las autoridades locales, aún cuando tienen sus propias funciones, deben ejercerlas conforme a las metas y disposiciones contenidas en el plan general de desarrollo de Distrito, para garantizar la armonía en la actuación de todas las localidades y de las autoridades distritales.

Además, teniendo en cuenta que lo que se trata es de racionalizar la acción administrativa y sus recursos, en la delegación de funciones que el nivel distrital haga a las autoridades locales, debe evitar la duplicidad de funciones y organizaciones administrativas. Esto quiere decir que si se están trasladando responsabilidades y recursos para que sean atendidas en las localidades, y estas responsabilidades estaban radicadas en cabeza de una entidad distrital, esta entidad deberá perder estas mismas competencias y, por supuesto, los recursos destinados para atenderlas y, eventualmente, desaparecer como tal.

Por último, se establece que para que el gobierno distrital fije responsabilidades a las autoridades locales, deberá previamente asignarle los recursos para su atención.

Una vez repartidas las competencias, se entran a ejercer conjuntamente por las autoridades distritales y por las locales. Pero no es una labor completamente separada: deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias a tres principios:

el principio de concurrencia, que implica que uno de los niveles puede prestar los servicios que no le corresponden mediante convenios de asistencia, etc.;

el principio de subsidiariedad, implica que cuando el nivel local no pueda prestar el servicio a que se ha comprometido, entrará el nivel distrital a asumir dicha competencia, y;

el principio de complementariedad, que indica que el ejercicio de las funciones tanto de las autoridades locales como de las distritales debe hacerse de manera armónica y coordinada para el logro de los objetivos propuestos.

A. Las Localidades

Las localidades son las divisiones territoriales del Distrito, a las cuales se les confieren competencias administrativas que son ejercidas por sus propias localidades.

El Concejo de Bogotá es el organismo encargado de crear, suprimir y fusionar localidades. Esta atribución, sin embargo, sólo puede ejercerla el Concejo a iniciativa del Alcalde Mayor: es decir, el proyecto de acuerdo que se ocupe de estos asuntos sólo puede ser presentado por el Alcalde mayor, ningún concejal puede hacerlo. De acuerdo con la reglamentación que haga el Congreso Nacional de las formas de participación política consagradas en la Constitución, se establecerá si para los acuerdos que tengan que ver con la formación de las localidades es procedente la iniciativa popular.

Para la formación de las localidades la ley establece que deberán tenerse en cuenta las características sociales de los habitantes, la cobertura relativa de servicios básicos, comunitarios e institucionales y la población, que deberá ser de 300.000 habitantes como mínimo en las localidades urbanas, ya que para las rurales no se establece este requisito de la población.

Actualmente, la división por localidades corresponde a la antigua división por zonas, y dicha división no corresponde a los criterios fijados en la ley. Por lo tanto, la división actual es provisional, y su delimitación definitiva debe ser objeto de reglamentación del Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde mayor, como se dijo antes.

La regla general de competencias entre autoridades locales y autoridades distritales la define la ley así: a las autoridades locales les corresponde la gestión de los asuntos relacionados directamente con el territorio de su localidad y cuyos efectos no trasciendan dicho ámbito; mientras que a las autoridades distritales están encargadas de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la prestación eficiente de los servicios que están a cargo del Distrito Capital. Teniendo en cuenta que la competencia distrital implica también funciones al interior de las localidades, se establece que las localidades están sometidas a la autoridad del Alcalde Mayor, de una Junta Administradora Local y del Alcalde Local respectivo.

B. Las Juntas Administradoras Locales

La ley 1 de 1.992 y el Acuerdo 6 de 1.992 define a las Juntas Administradoras Locales como corporaciones públicas, al igual que los concejos municipales o las asambleas departamentales. Estas definiciones tienen gran importancia ya que como tales, están sujetas a las disposiciones que la Constitución tiene previsto para las mismas, tales como el carácter de servidores públicos de quienes las componen, las normas sobre quórum y mayorías decisorias, la prohibición de elegir suplentes, la prohibición de que sus miembros puedan aceptar cargos en la administración pública sin perder su investidura, la aplicación del sistema de cuociente electoral para su elección, etc.

Las Juntas Administradoras Locales son elegidas por los habitantes de cada una de las localidades. La ley prohíbe que quienes residen en una localidad determinada, voten por la Junta Administradora de otra localidad. En la práctica, sin embargo, el cumplimiento de este precepto se hace bastante difícil. Si ya a nivel de municipios diferentes se encuentran dificultades de aplicación, que no decir de los problemas que se presentan cuando se refiere a distintas porciones de una misma ciudad. De todas maneras, se entiende que quien vota está afirmando bajo la gravedad del juramento que reside en la localidad en que lo hace. Si se comprueba que no es así, comete perjurio, que es un delito castigado penalmente.

1. Elección y composición

Las Juntas Administradoras Locales están compuestas por un número de miembros, que varía de siete a once según la localidad, llamados ediles. Estos ediles son elegidos popularmente para períodos de tres años por el sistema de listas y de cuociente electoral. La fecha de elección de las Juntas Administradoras Locales debe coincidir con las de Alcalde Mayor y Concejo Municipal, por expresa disposición constitucional.

El sistema de cuociente electoral funciona de la siguiente manera: el total de votos emitidos en una localidad es dividido por el número de miembros de la junta respectiva (entre 7 y 11). Esta operación arroja como resultado el cuociente electoral que es el número de votos necesarios para obtener un puesto

en la junta. Cada lista obtendrá entonces el número de curules resultado de dividir el número de votos obtenidos por la lista, por el cuociente electoral.

Si después de hecha esta operación quedan aún curules sin proveer, éstas se adjudican a las listas que tengan un mayor residuo, es decir un número de votos que no alcanza al cuociente electoral, pero mayor al residuo de las demás listas. Veamos un ejemplo:

Total de votos localidad X:	120.000
Nº de miembros de la Junta:	9
cuociente : $120.000/9 =$	13.3333

Votos por la lista A:	35.000
Votos por la lista B:	32.000
Votos por la lista C:	15.000
Votos por la lista D:	14.000
Votos por la lista E:	9.000
Votos por la lista F:	8.000
Votos por la lista G:	7.000
Total	120.000

Entonces:

La lista A obtiene $35.000/13.3333 = 2$ curules y un residuo de 8.334 votos.

la lista B obtiene $32.000/13.3333 = 2$ curules y un residuo de 5.334 votos

la lista C obtiene $15.000/13.3333 = 1$ curul y un residuo de 1.667 votos

la lista D obtiene $14.000/13.3333 = 1$ curul y un residuo de 667 votos

la lista E obtiene $9.000/13.3333 =$ ninguna curul y un residuo de 9.000 votos

la lista F obtiene $8.000/13.3333 =$ ninguna curul y un residuo de 8.000 votos

la lista G obtiene $7.000/13.3333 =$ ninguna curul y un residuo de 7.000 votos

En total, por cuociente, se han adjudicado 6 curules, por lo

que faltan tres. Mirando los residuos más grandes, tenemos que el mayor residuo es para la lista E, por lo que se adjudica una curul; el siguiente residuo es el de la lista A, por lo que tiene otra curul, para completar tres, y; la tercera curul por residuo será para la lista F.

Las localidades que eligen siete ediles son: Chapinero, Santafé, Mártires, Antonio Nariño, Candelaria y Sumapaz.

Las localidades que eligen nueve ediles son: Usme, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Barrios Unidos y Teusaquillo.

Por último, las siguientes localidades eligen once ediles: Usaquén, San Cristobal, Kennedy, Engativá, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.

2. Funciones

Las Juntas Administradoras Locales derivan sus funciones de disposiciones contenidas en la Constitución, la ley, los acuerdos del Concejo y aún de las delegaciones que les hagan tanto el Concejo como el Alcalde Mayor, de acuerdo con la premisa general de que los asuntos de competencia local estarán a cargo de las localidades mientras que las de interés general corresponden a las autoridades distritales.

La primera función de las JAL, que es de naturaleza constitucional, es la de distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto distrital se asigne a las localidades. Esta apropiación será como mínimo el 10% de los ingresos de la administración central del Distrito para 1.993. Año a año, este porcentaje deberá incrementarse en un 2% anualmente hasta llegar al 20% de dichos ingresos en 1.998. Es de subrayar que el porcentaje establecido es el porcentaje mínimo que debe transferirse a las localidades, pero nada impide que pueda ser mayor al señalado.

Una vez se ha determinado el monto global que debe asignarse a las localidades, la distribución entre las mismas debe hacerse teniendo en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de las localidades.

Cabe anotar que las juntas Administradoras Locales ejercen ciertas funciones en calidad de junta directiva del fondo de desarrollo local respectivo, pero nos referiremos a ellas cuando hablemos del régimen de dichos fondos.

a) Funciones de planeación y ejecución

Para la distribución que las JAL deben hacer de dichos recursos, es necesario la elaboración de un presupuesto anual de ingresos y gastos, que debe estar sujeto a un plan de inversiones que sea el resultado de un trabajo de planificación de la inversión que a su vez debe estar consignado de manera general en el Plan de desarrollo de la localidad. Tenemos, entonces, que para poder disponer de los recursos transferidos, es decir, para realizar una obra o celebrar un contrato, dicho gasto debe estar contemplado en el presupuesto anual, basado a su vez en el plan de inversiones adoptado de acuerdo con las directrices trazadas en el plan de desarrollo de la localidad.

La adopción del plan de desarrollo, que por disposición legal, debe ser concordante con el plan general de desarrollo del Distrito capital, implica para la JAL, asumir la planeación del desarrollo local, lo cual constituye una tarea que va más allá de un simple catálogo de necesidades sentidas. Implica un ejercicio de racionalización de los recursos disponibles, de manera tal que las acciones que se decida realizar tengan un impacto social que justifique su realización. Para que esto sea así, es necesario definir qué realizaciones van a contribuir verdaderamente al desarrollo de la localidad y, ante la insuficiencia de los recursos para atender todas las necesidades, establecer prioridades de acción. Hay que evitar atomizar el presupuesto en acciones aisladas para concentrarlo en aquellas que produzcan un mayor rendimiento social.

Para realizar este propósito, es necesario contar con la participación de la comunidad. Y esta exigencia va más allá de un ideal democrático, tiene que ver con la posibilidad misma de realizar una verdadera planeación del desarrollo. La exigencia de una planeación participativa es requisito fundamental para el éxito de su ejercicio. En el aparte dedicado a la planeación participativa, veremos con más detalle este punto.

Digamos, de todas maneras en este punto, que la planeación del desarrollo local implica acciones que van más allá de la formulación

del plan de desarrollo y que tienen que ver con la promoción de proyectos de generación de ingresos para la comunidad, el control de los procesos de urbanización y del uso del espacio público, la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre transporte a nivel local, el desarrollo cultural de la localidad, y, por supuesto, la promoción de organizaciones populares que permitan el ejercicio de la participación a nivel local.

Teniendo en cuenta que el presupuesto no es otra cosa que el instrumento de ejecución del plan de desarrollo, las funciones que tienen que ver con realización de acciones concretas son también funciones de planeación, en su fase de desarrollo. Así, por ejemplo, la prestación de los servicios públicos locales que no están a cargo de ninguna otra autoridad, son competencia de las Juntas Administradoras Locales.

Por otra parte, la JAL tiene como función la participación en forma concurrente, es decir, en compañía de otra entidad distrital; subsidiaria, lo que quiere decir, ante la no prestación del servicio por la entidad encargada, o; independiente, en las siguientes acciones:

- Construcción y mantenimiento de obras públicas;
- Construcción, reparación, dotación y mantenimiento de centros de atención en salud del primer nivel, de centros de bienestar social, planteles escolares, instalaciones deportivas, culturales y de recreación.;
- Desarrollar programas de gestión ecológica, de fomento microindustrial y de fomento al desarrollo económico de la localidad;
- Prevención y atención de emergencias y desastres.

b) Funciones de vigilancia

Las Juntas Administradoras Locales tienen también como función la de vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que se realicen con recursos públicos, esto quiere decir, que si en el acápite anterior se establecían responsabilidades respecto de los dineros que autónomamente distribuye la JAL, en este caso se refiere al control de las inversiones que cualquier entidad pública realice en el área de su localidad. Esto

implica, por supuesto, la vigilancia de la ejecución de los contratos allí ejecutados, para lo cual los ediles pueden solicitar toda la información necesaria para realizar dicha vigilancia y formular las recomendaciones que consideren necesarias ante la entidad responsable de dicho contrato.

Estas funciones de vigilancia se extienden también al control del inventario de los bienes distritales, de la integridad del espacio público, de la expedición de licencias de funcionamiento, y; sobre el cumplimiento de las normas relacionadas con educación y salud.

Asimismo, dicha función implica, en concordancia con el acuerdo 6 de 1,992, la conformación de comités de vigilancia de los servicios públicos, recibir sus informes y presentar recomendaciones a las empresas respectivas; efectuar la recolección, disposición y barrido de calles, en acuerdo con la EDIS, y; vigilar la aplicación de las normas de policía y exigir de las autoridades competentes la aplicación de las mismas.

Por último, es necesario mencionar que con respecto a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter distrital, las Juntas administradores Locales deben ayudar a ejercer el control de la evasión fiscal, notificando a las autoridades competentes de los hechos que a este respecto lleguen a tener conocimiento.

c) Funciones de promoción

Como funciones de promoción consideramos aquellas que tienen que ver con el fomento de actividades, proyectos o eventos que no son de competencia de la JAL en su realización, porque bien pueden corresponder a otras entidades públicas o porque se trata de acciones que deben ser desarrolladas por la comunidad, pero ante las cuales interviene la JAL en función de apoyar, solicitar o promover su realización.

La primera y más importante función de promoción es la de las formas de participación ciudadana. Y en este caso se trata de todas las formas de participación, tanto las políticas establecidas en la Constitución la ley y los acuerdos distritales, como las relacionadas con la planeación del desarrollo, la

cogestión de proyectos a través de la contratación con organizaciones populares, la prestación por la comunidad de ciertos servicios, la intervención ciudadana en las juntas directivas de los servicios públicos, la conformación de veedurías ciudadanas, etc. Hay que recalcar, a riesgo de parecer reiterativo, que el tema de la promoción de la participación comunitaria no es solamente una función propia de la JAL, sino que constituye el presupuesto necesario para el éxito de la gestión que pueda tener la junta.

Dentro de esta perspectiva, pero entrando ya en temas concretos, la JAL debe promover las campañas necesarias para la protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente en la localidad, lo cual incluye campañas de educación ambiental y de reforestación en coordinación con las entidades encargadas de proteger el medio ambiente.

Son también funciones de promoción aquellas en las que la Junta Administradora Local actúa como intermediaria de las necesidades de la comunidad ante entidades de los ordenes distrital o nacional y que se ejercen a través de solicitudes a las mismas para el desarrollo y ejecución de obras en su localidad, cuando la competencia de las mismas corresponde a aquellas entidades. en este caso, además de simplemente solicitar, la JAL puede perfectamente proponer la realización conjunta de proyectos a través de mecanismos de cogestión o cofinanciación de los mismos.

En lo que tiene que ver directamente con las entidades distritales, las JAL pueden celebrar los convenios necesarios para administrar las instalaciones deportivas, parques locales y plazas de mercado.

d) Funciones políticas

La primera y más importante de las funciones políticas encomendadas a la Junta administradora local tiene que ver con la preparación de la terna para que el Alcalde mayor proceda a efectuar el nombramiento del alcalde local. Para la confección de dicha terna es de gran importancia tener en cuenta que los candidatos propuestos cumplan con los requisitos que se estudiarán en el aparte dedicado a los alcaldes locales, y que no estén en ninguna causal de inhabilidad ni de incompatibilidad para el ejercicio del cargo, de las que se encuentran tanto en la Constitución, la ley y los acuerdos distritales.

Dicha terna deberá ser enviada al Alcalde mayor

dentro de los primeros ocho días del primer período de sesiones de la respectiva junta, de no hacerlo así, continuará en el cargo el alcalde local que se venía desempeñando con anterioridad a la instalación de la nueva junta. Para conformar la terna, se utiliza también el sistema de cuociente electoral, en donde el número total del votos será el de los miembros de la junta y el número de nombres a designar será de tres, de acuerdo con las reglas explicadas respecto del funcionamiento del sistema de cuociente electoral.

Otra importante función política de las JAL tiene que ver con la posibilidad de presentar proyectos de acuerdo ante el Concejo Distrital. la materia sobre la que versen dichos proyectos no puede ser de aquellas que la ley ha definido como de *iniciativa exclusiva del Alcalde Mayor*, ya que en este caso se trata de una competencia exclusiva del ejecutivo, que no puede ser ejercida por ningún otro órgano de la administración.

La iniciativa de acuerdo que tienen las JAL, presupone que el Concejo está obligado a darle trámite al proyecto presentado y a conceder voz en sus sesiones a un representante de la corporación que propone dicha iniciativa.

Esta iniciativa de acuerdo difiere de la facultad que tienen las juntas administradoras locales de solicitar, tanto del Concejo, como de las demás autoridades locales, la toma de medidas o ejecución de actividades propias de su competencia, entre estas últimas, se destaca la facultad de las juntas para solicitar la inclusión de partidas en el presupuesto distrital destinadas a sufragar gastos de programas para la localidad o la inclusión de programas contenidos en el plan de desarrollo local dentro del cupo global de endeudamiento de la administración central y descentralizada del distrito.

Resaltemos, por último, que tanto el Alcalde mayor como el Concejo distrital pueden delegar en las Juntas Administradoras Locales las funciones que tengan en relación al territorio de cada una de las localidades.

3. Actuación

Los actos por medio de los cuales las juntas administradoras locales ejercen sus funciones, se denominan Resoluciones Locales, sujetas a los procedimientos, controles y medios de impugnación propios de todos los actos administrativos. Estas resoluciones se tomarán durante los períodos de sesiones,

según lo veremos más adelante, las reglas sobre funcionamiento de las JAL deben ceñirse estrechamente a lo dispuesto en la ley y en los acuerdos respectivos y al reglamento interno que debe expedir la misma junta para reglamentar su propio funcionamiento.

Es de anotar, sin embargo, que eventualmente la JAL, lo mismo que las demás corporaciones públicas, deben tomar decisiones no sujetas a los procedimientos de las resoluciones locales. Estas pocas excepciones deben estar expresamente consagradas en la ley o en el acuerdo respectivo, y en este momento son las siguientes: elección de terna para alcalde local, nombramiento de comisiones asesoras, designación de comités de vigilancia de servicios públicos, conformación de veedurías populares y pronunciamiento sobre las objeciones hechas por el alcalde local a un proyecto de resolución local enviado para su sanción.

En los casos mencionados, como se ve, no existe la necesidad de tomar la decisión respectiva mediante el trámite de una resolución local, que veremos más adelante, sino que dichas actuaciones se surtirán con la toma de la respectiva decisión, de acuerdo con las normas relativas a las mayorías decisorias.

a) Instalación y períodos de sesiones

Las Juntas Administradoras Locales tienen cuatro períodos de sesiones al año en las siguientes fechas:

- del quince de enero al último de febrero;
- del primero al treinta de abril;
- del primero al treinta y uno de julio, y;
- del primero al treinta y uno de octubre.

Durante las sesiones ordinarias, la junta se reúne por derecho propio, y por su propia decisión puede prolongar cada período de sesiones ordinarias hasta por diez días más.

Adicionalmente, el alcalde local puede convocar a la junta a sesiones extraordinarias, para lo cual debe señalar el período exacto en que se llevarán a cabo y el temario que será puesto a consideración de la junta, ya que

durante las sesiones extraordinarias, la junta sólo puede ocuparse de los temas propuestos por el alcalde local al hacer la convocatoria a las mismas.

Tanto las sesiones ordinarias como extraordinarias son instaladas y clausuradas por el alcalde local, quien además tiene la obligación de prestar toda su colaboración para el buen funcionamiento de las mismas.

b) Deliberaciones

Las deliberaciones de las Juntas Administradoras Locales deben realizarse en el lugar señalado oficialmente como sede de la junta Administradora Local, de lo contrario, carecerán de validez.

Para que en una sesión la junta pueda deliberar, es necesario que asistan por lo menos la cuarta parte de sus miembros (quórum deliberatorio). Si se quiere tomar alguna decisión, será necesario que asista la mayoría de los ediles que la componen (quórum decisorio). Para tomar una decisión, deben votar afirmativamente la mayoría de los ediles presentes en dicha sesión.

Por ejemplo, en las Juntas compuestas por siete ediles, se podrá deliberar si asisten por lo menos dos de sus ediles, pero sólo se podrán tomar decisiones si asisten por lo menos cuatro de ellos. En este último caso, por ejemplo, la Junta podrá tomar una decisión, con el voto favorable de tres de los cuatro ediles presentes. Resaltamos que la mayoría para decidir es la de los ediles presentes, no del total de ediles de la junta, siempre y cuando exista quórum decisorio. Asimismo, en las juntas compuestas por nueve ediles, el quórum deliberatorio será de tres asistentes, el decisorio de cinco y en este último caso, las decisiones se tomarán si votan afirmativamente por lo menos tres de los asistentes. Por último, en las juntas compuestas por once ediles, el quórum deliberatorio será de tres ediles, el decisorio de seis y, en caso de que sólo asisten estos seis ediles, la junta podrá tomar válidamente decisiones si tan sólo cuatro de los asistentes votan afirmativamente una proposición.

Como se ve, es posible que la junta pueda tomar decisiones con un número de votos afirmativos inferior a la mayoría de sus integrantes, por lo que es de advertir a los ediles la importancia de asistir a las sesiones correspondientes.

A las deliberaciones de las Juntas Administradoras

Locales pueden asistir el Alcalde Mayor, el Contralor, el Personero, los secretarios de despacho, los directores de los departamentos administrativos y los gerentes de las entidades descentralizadas, si dichos funcionarios solicitan ser oídos en ellas.

Asimismo, los secretarios de despacho y los directores de departamento pueden ser citados por la junta respectiva, caso en el cual deberán ser citados con cinco días de anticipación, esta citación deberá estar acompañada del cuestionario que la junta espera que responda el funcionario citado.

c) Resoluciones Locales: procedimiento

Como dijimos al comienzo de esta parte, las Juntas Administradoras Locales toman sus decisiones a través de Resoluciones Locales. Para expedir una resolución local, la junta debe agotar el procedimiento establecido en la ley y los acuerdos y que es como sigue:

El primer paso, es la iniciativa de Resolución, es decir, la presentación del proyecto de resolución local. Pueden presentar proyectos de resolución local, los ediles, el alcalde local y las organizaciones de participación cívica o comunitaria.

Estos proyectos de resolución local deben referirse a un sólo tema, es decir, no pueden contener los famosos "micos", o disposiciones relativas a materias distintas a la principal del proyecto, con el objeto de pasar inadvertidas en el cuerpo del articulado.

Presentado el proyecto, será repartido a una comisión de la junta, según el tema, para que presente informe o ponencia para el debate.

Los proyectos deben ser aprobados en dos debates celebrados en fechas diferentes cada uno. Si en el primer debate no es aprobado, se archivará definitivamente. Si es aprobado, se presentará a segundo debate. Si en este segundo debate no se aprueba, podrá volverse a poner a consideración de la junta en el siguiente período de sesiones, y si tampoco allí es aprobado, se archivará también.

Una vez aprobado en segundo debate, el proyecto de resolución local se envía al alcalde local para que lo sancione.

El alcalde tiene cinco días para sancionar o para objetar el proyecto. No puede hacer nada distinto a sancionarlo u objetarlo. Si no toma una de estas dos alternativas en el término indicado, no tiene más remedio que sancionarlo y promulgarlo so pena de incurrir en causal de mala conducta que puede ser sancionada hasta con la destitución.

Las objeciones que puede hacer el alcalde pueden ser por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia. Si decide objetar el proyecto, debe enviarlo de nuevo a la Junta para que lo reconsidere, la Junta puede aceptar las recomendaciones del alcalde o puede insistir en su posición acogiendo el texto que aprobó en segundo debate. Si insiste en su posición y las objeciones fueron hechas por inconveniencia, el alcalde no tiene más remedio que sancionar y promulgar el proyecto, convirtiéndose así en Resolución Local. Si las objeciones fueron hechas por causales de inconstitucionalidad o ilegalidad, el alcalde debe enviar el proyecto al Tribunal Administrativo, para que allí se decida sobre su legalidad.

Una vez sancionado el proyecto y convertido en resolución local, es enviado dentro de los tres días siguientes a la revisión jurídica del Alcalde Mayor. Esta revisión no suspende la vigencia de la resolución, que ya ha nacido jurídicamente y si el Alcalde mayor encuentra alguna irregularidad en él, no puede hacer otra cosa que enviarlo al Tribunal Administrativo, para que éste decida sobre su validez. Resaltemos el hecho de que así el Alcalde Mayor encuentre reparos a la resolución local, ésta seguirá rigiendo mientras el Tribunal no la suspenda o la anule. Caso distinto es el de las objeciones hechas por el alcalde local, pues en este caso, aún no ha sido sancionada la resolución local y, por lo mismo, aún no ha entrado en vigencia, es simplemente un proyecto.

C. Los Ediles

Los ediles son los miembros que conforman cada una de las juntas administradoras locales. Son elegidos por el voto popular de los ciudadanos residentes en el territorio de la localidad para períodos de tres años. Tienen la calidad de servidores públicos por ser miembros de una corporación pública de elección popular, pero no el carácter de empleados oficiales. Por lo tanto, están sujetos al control de la personería, de la contraloría y de la Procuraduría General de la Nación.

Son elegidos por el sistema de listas aplicando el cociente electoral y no tienen suplentes. Sus faltas absolutas se proveen llamando al primer renglón no elegido de la lista por la cual resultó elegido el edil que se debe remplazar.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada por el Alcalde Mayor, la pérdida de derechos políticos, la interdicción del ejercicio de funciones públicas y la aceptación de cualquier cargo o empleo oficial.

1. Calidades

Para poder ser elegido edil, se necesita, en primer lugar, ser ciudadano en ejercicio, y; en segundo lugar, haber residido en la respectiva localidad o haber desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral allí mismo, por lo menos durante el año anterior a la fecha de la elección. Este término mínimo debe ser continuo, es decir, no se puede tratar de situaciones esporádicas.

2. Inhabilidades e incompatibilidades

De acuerdo con lo establecido por la ley, no pueden ser ediles las personas que se encuentren en una de las siguientes circunstancias:

- Haber sido condenado a pena privativa de la libertad, siempre y cuando dicha condena se haya proferido por la comisión de delitos diferentes a los delitos políticos o a los delitos culposos.

- Haber sido sancionados con la destitución de un cargo público.

- Encontrarse excluidos del ejercicio de una profesión en el momento de la inscripción como candidato o en el momento de la elección.

- Haberse desempeñado como empleado público o haber formado parte de la junta directiva de una entidad distrital dentro de los tres meses anteriores a su elección.

- Haber intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito o alguna de sus entidades también dentro de

los tres meses anteriores a la elección. Si el contrato se realizó con cualquier otra entidad pública, pero su ejecución se realizó en el Distrito Capital dentro del término señalado, también estará inhabilitado.

- Ser cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad o primero civil de algún miembro de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del Distrito o de algún funcionario distrital que ejerza autoridad política o civil.

Hasta el segundo grado de consanguinidad se comprenden los padres, hijos, abuelos, nietos y hermanos. Si se trata de afinidad, nos estaremos refiriendo a los mismos parientes, pero del cónyuge o compañero permanente, es decir, suegros, yernos, etc., hasta los cuñados.

Ejercen autoridad los funcionarios que tienen la facultad de proferir actos o tomar decisiones que afectan la situación jurídica de las demás personas.

D. Los Alcaldes Locales

Los alcalde locales son funcionarios públicos que tienen la calidad de directores de la administración local y de agentes del Alcalde Mayor dentro del territorio de la localidad. Son nombrados para períodos de tres años por el Alcalde Mayor, de ternas elaboradas por cada una de las juntas administradoras locales. Por ser empleado de período, no puede ser removido de su cargo por el Alcalde Mayor sino a solicitud de la personería, la Procuraduría o de un juez de la República, como consecuencia de un proceso disciplinario o penal.

Las calidades, inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para ser nombrado alcalde local son las mismas establecidas para ser elegido edil, excepto en lo que tiene que ver con el ejercicio de una cargo público anterior a su nombramiento, ya que tal circunstancia no lo inhabilita para ser válidamente nombrado como alcalde local. Pero en lo demás, se le aplica el mismo régimen establecido para los ediles.

Si se presenta una falta temporal de un alcalde local, corresponde al Alcalde Mayor designar su remplazo. Si la falta es absoluta, el Alcalde mayor deberá solicitar a la Junta administradora local respectiva, el envío de una nueva terna

para nombrar un nuevo alcalde local para el resto del período.

1. Funciones

En su calidad de agente del Alcalde Mayor, el alcalde local debe cumplir las funciones que le sean fijadas o delegadas por aquel, como también las que le sean delegadas por el Concejo Distrital.

Como ejecutor de las decisiones de la Junta Administradora Local, le corresponde cumplir y hacer cumplir lo dispuesto por ella en las Resoluciones Locales. En cumplimiento de dicha función, el alcalde local puede dictar Decretos Locales, mediante los cuales también puede reglamentar las resoluciones Locales en procura de su cabal ejecución. De las funciones aquí descritas, se desprenden otras tales como la ejecución de los planes de desarrollo, la rendición de informes tanto a la Junta como a las autoridades distritales, la ejecución de las decisiones que sobre promoción de las organizaciones comunitarias tome la junta y, en general, tomar las medidas necesarias para ejecutar las decisiones tomadas por la JAL en ejercicio de las funciones a ella confiadas, de acuerdo con lo explicado antes al respecto.

Pero también le corresponde cumplir y hacer cumplir en su territorio, la Constitución y sus desarrollos normativos nacionales y distritales.

Por otra parte, es función del alcalde local el mantenimiento del orden público en el territorio respectivo y restablecerlo cuando haya sido turbado, con la colaboración de las autoridades y de acuerdo con las normas vigentes.

En cuanto tienen que ver con el desarrollo urbano, al alcalde local le compete vigilar el cumplimiento de las normas vigentes al respecto y expedir o negar licencias, autorizaciones, permisos y patentes de funcionamiento.

En este mismo sentido, el alcalde local debe cumplir y hacer cumplir las normas vigentes para la conservación y recuperación del espacio público, el patrimonio cultural, los monumentos y el medio ambiente de la localidad. En ejercicio de esta función puede dictar los actos administrativos necesarios y solicitar el concurso de la fuerza pública para su ejecución.

Ejerce también el alcalde local, funciones de vigilancia y control sobre la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos.

Como director de la administración local, corresponde al alcalde vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de autoridades o personas privadas. En lo que respecta a las entidades distritales, debe coordinar la ejecución de los programas que dichas entidades realizan en la localidad, de acuerdo con el grado de delegación que al respecto reciba del Alcalde Mayor.

En esta misma calidad de director de la administración local, el alcalde debe velar porque los funcionarios puestos bajo su dependencia cumplan con sus funciones. Para ello, puede imponer las sanciones correspondientes, de acuerdo con la ley o solicitar su imposición a la autoridad competente si dicho funcionario no está sometido a su inmediata autoridad jerárquica.

En caso de urgencia o ante la ausencia de autoridad competente, los alcalde locales ejercen funciones de policía judicial.

Como autoridades de policía, conocen de los procesos de restitución de bienes de uso público y controla la actividad de los funcionarios de policía adscritos a su despacho.

Con respecto a la Junta Administradora Local, el alcalde debe presentar a su consideración los proyectos de planes de desarrollo, los de inversión y aquellos que considere prioritarios, en ejercicio de su facultad de iniciativa de Resolución Local. Por otra parte, debe sancionar y promulgar, como se vio más arriba, las Resoluciones Locales aprobadas por la Junta.

E. Los Fondos de Desarrollo Local

Para el logro de los objetivos propuestos y el ejercicio de las facultades y competencias asignadas a las localidades, éstas necesitan de una herramienta para el manejo de los recursos de que dispongan.

La herramienta que en este sentido ha sido diseñada, dentro del proceso general de descentralización, es el de los fondos de desarrollo local. Existe un fondo de desarrollo local en cada una de las localidades que componen el Distrito Capital, cuya denominación la de la misma localidad. Así, existe el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén, el Fondo de Desarrollo Local de Usme, etc. Es a través de dichos fondos que las localidades van a poder contratar, ejecutar el presupuesto

local y, en general, proveer lo necesario para la administración del patrimonio de la localidad.

1. ¿Qué es un Fondo?

Un fondo es una cuenta especial que se abre dentro de un presupuesto global, y que tiene sus propios órganos de decisión y goza de personería jurídica, lo que le permite obligarse autónomamente.

En el caso de los fondos de desarrollo local del Distrito Capital, son como una especie de cuenta corriente que tiene cada localidad dentro del presupuesto general del Distrito. Cada una de esas cuentas se maneja de manera separada a todas las demás en la Tesorería Distrital, que para efectos de nuestro símil, actúa como el banco en el cual se encuentra abierta la cuenta corriente. Las "consignaciones" serían las transferencias que hace la Administración Central, de acuerdo con la asignación que le corresponde a cada localidad, de acuerdo con las reglas que ya hemos visto al respecto, faltaría agregar simplemente, que las partidas contenidas en el presupuesto distrital con destino a una localidad determinada para un año específico, no son consignadas de una sola vez en la tesorería, sino que se van girando periódicamente de acuerdo con el acuerdo mensual de gastos que elabora la administración.

La localidad, representada por la junta administradora local, sería en este caso el titular de la cuenta corriente de nuestro ejemplo. Pero quien gira los "cheques" para que sean pagados en la tesorería, es el alcalde local. Es como la persona que en una empresa tiene registrada la firma para poder girar con cargo a una cuenta corriente de la misma: el banco sólo pagará los cheques girados por dicha persona.

Como se ve, un fondo, a pesar de tener un patrimonio autónomo, gozar de personería jurídica y tener órganos de dirección y ejecución, no es una entidad descentralizada, como sí lo son los institutos y empresas distritales: se trata de un patrimonio autónomo bajo la orientación y administración de las autoridades locales.

2. ¿Cómo funcionan los Fondos de Desarrollo Local?

Lo primero que hay que determinar de un fondo, en su carácter de patrimonio autónomo, son los bienes que lo componen. De esta manera, la ley ha establecido que el patrimonio de los fondos de desarrollo local están constituidos por:

- Las sumas que son asignadas a cada localidad, provenientes de los ingresos del presupuesto de la administración central del Distrito, de acuerdo con lo explicado más arriba;

- Las sumas que a cualquier otro título se apropien para la localidad en el presupuesto del Distrito o de sus entidades descentralizadas o en el de cualquier entidad pública;

- El producto de las operaciones que realice y los bienes que adquiera en su calidad de persona jurídica. Esto quiere decir, que al igual que cualquier persona, el fondo puede disponer de su patrimonio en la adquisición de bienes, puede realizar operaciones financieras o comerciales que produzcan rendimientos, etc. El producido de dichos rendimientos, entran a hacer parte del patrimonio del fondo.

Esto quiere decir, que los ingresos de cada fondo no están limitados únicamente a las transferencias que haga el Distrito, sino que pueden provenir de otras entidades incluso pueden constituir recursos propios del fondo, de acuerdo con el manejo dado a su patrimonio. Este último punto es muy importante si se tiene en cuenta que los recursos girados por el distrito pueden y deben constituir herramientas para la consecución de nuevos recursos, bien sea a través de mecanismos de cofinanciación con otras entidades públicas o privadas o a través del desarrollo de proyectos productivos.

El siguiente punto a determinar con respecto al funcionamiento de los fondos de desarrollo local es el que tiene que ver con los órganos de administración, pues si bien es cierto que, como se dijo con anterioridad, la existencia de un fondo no implica la existencia de una entidad específica, sí es cierto que para el manejo de los recursos que constituyen el fondo, se necesitan personas que lo administren.

En el caso de los fondos de desarrollo local del Distrito

Capital, se tienen previstos dos órganos de manejo: la junta directiva, cuyas funciones son cumplidas por la junta administradora local, y el representante local, de cuyas funciones se ha encargado al alcalde de cada una de las localidades.

Las funciones de la junta directiva del fondo tienen que ver con la orientación general de su funcionamiento: de esta manera, la junta administradora local, en su carácter de junta directiva del fondo de desarrollo local, aprueba el presupuesto anual del fondo, autoriza los contratos que debe realizar, recibe los informes del alcalde local en su carácter de representante legal del mismo, aprueba los pliegos de las licitaciones que convoca el fondo para adjudicar dichos contratos; constituye veedurías populares para la fiscalización incluso, en lo que tiene que ver con la representación judicial. Es entonces el alcalde local quien tiene la responsabilidad de exigir a quienes contraen obligaciones con el fondo su estricto cumplimiento y, por lo mismo, está encargado de llevar las cuentas, de presentar los balances e inventarios a consideración de la junta directiva, quien debe darle su aprobación.

Presupuestalmente, el alcalde local actúa como ordenador de los gastos y de los pagos que debe efectuar el fondo. Volviendo al ejemplo utilizado en el acápite anterior, es el encargado de girar los cheques que deben ser pagados por la Tesorería Distrital. Así como es la persona facultada para obligar al fondo, es también quien da la orden al tesorero para que satisfaga dichas obligaciones con cargo a los recursos asignados a la localidad. No basta resaltar, que esta facultad la ejerce el alcalde local con estricta sujeción a lo dispuesto al respecto por la junta directiva, es decir, la junta administradora local, en el presupuesto aprobado para el año respectivo. Este presupuesto es elaborado por el representante legal del fondo, pues es quien tiene contacto con su manejo directo, pero es la junta directiva quien lo aprueba, pudiendo hacer los cambios que considere necesarios para su correcta ejecución.

A pesar de su calidad de representante legal, el alcalde local no es un empleado de manejo, por lo que no está obligado a prestar caución al inicio del ejercicio de su cargo. Y no es empleado de manejo por cuanto no dispone físicamente de los recursos del fondo. El solamente da las órdenes necesarias para el manejo de dichos recursos pero nunca va a tener esos bienes físicamente bajo su poder ya que, insistimos, este manejo lo efectúa la Tesorería Distrital. Lo que sí tiene que hacer, es rendir las cuentas del caso a la junta directiva, a través de sus balances anuales. Creemos, sin embargo, que en consonancia con los nuevos principios que la Constitución establece sobre la gestión pública, la responsabilidad que debe exigirse

al alcalde local en su calidad de representante legal del fondo de desarrollo local, no debe reducirse a una comprobación numérico-normativa del manejo de los recursos, sino que se debe exigir una evaluación del desempeño de su gestión. En otras palabras, no basta con que el alcalde local compruebe el manejo pulcro hasta del último centavo entregado a su administración sino que debe demostrar eficiencia y eficacia en el manejo de los mismos. De todas maneras, el alcalde local es el gerente del desarrollo de su localidad, y en dicha calidad debe hacer un manejo racional y eficiente de los recursos confiados a su administración.

3. Actos de los Fondos de Desarrollo Local

Como el objeto de los fondos de desarrollo local es el manejo de los recursos asignados a cada una de las localidades, sus actuaciones tienen que ver directamente con el manejo de los mismos.

Las actuaciones que tienen que ver con el manejo de un patrimonio se reducen a contraer derechos y obligaciones con terceras personas, estas obligaciones y derechos son de carácter pecuniario y pueden ser exigidas judicialmente. Pero al mismo tiempo que la forma de manejo de los recursos es de carácter jurídico, la racionalidad con que los mismos son manejados debe ser económicamente productivos. Es decir, que para ello debe tenerse en cuenta la mayor o menor productividad de cada una de las acciones desarrolladas con dichos bienes. El alcalde local, repetimos, debe tener una visión gerencial de su actividad. Debe poder evaluar las diferentes condiciones económicas existentes para tomar las decisiones que generen la mayor productividad de los recursos a él confiados. Debe ser capaz de determinar cual es el mejor camino de inversión para lograr alcanzar las metas impuestas al fondo. Y la meta fundamental no es otra que el desarrollo de la localidad. de esta manera, queda abierta la posibilidad de innovar en cuanto a la forma de inversión de los recursos, tratando de lograr no solamente que a cada peso pueda sacarse el mayor provecho posible sino, incluso, que la disposición de cada peso pueda servir como instrumento generador de nuevos recursos para ser invertidos en pos del desarrollo de la localidad.

Si la manera de disponer de bienes patrimoniales es generar derechos y obligaciones, la herramienta que se utiliza para ello es la celebración de contratos. Como en este caso se trata de contratos realizados con dineros públicos, su formación, celebración, perfeccionamiento y ejecución deben estar sujetos a las normas de contratación administrativa, estas normas están consignadas en el decreto 222 de 1.983, que es el estatuto de contratación de la administración pública, y en el Código Fiscal del Distrito Capital, que recoge las disposiciones que ha fijado el

Concejo Distrital para la celebración de contratos con dineros distritales. A estas disposiciones debe sujetarse el representante legal del fondo en el ejercicio de sus funciones.

Actualmente, y en desarrollo de los postulados de participación y cogestión de la sociedad civil en la acción estatal, existen disposiciones dirigidas a la posibilidad de celebración de contratos con organizaciones populares, comunitarias, de economía solidaria y de asociaciones de usuarios, que tienen un régimen diferente al de la contratación administrativa ordinaria, que normalmente se realiza con entidades comerciales. La característica fundamental de esta forma de contratación, tienen que ver con la posibilidad de obviar ciertos requisitos formales que se exigen en los contratos administrativos ordinarios. La diferencia fundamental consiste en que para la celebración de esta clase de contrato no se exigen para su perfeccionamiento formalidades diferentes a las que se exigen para la contratación entre particulares. Pero, aún así, dichos contratos deben contener las cláusulas obligatorias que debe contener todo contrato de la administración; cláusula de caducidad, de terminación unilateral por parte de la administración, las que tienen que ver con garantías por parte del contratista, la que subordina los pagos de la administración a la disponibilidad presupuestal de los recursos, etc.

El otro mecanismo de contratación que se aparta de las normas ordinarias y que constituye también un valioso instrumento de ejecución de recursos, es el de los convenios interadministrativos. Con esta figura, es posible lograr que diferentes entidades públicas converjan en la realización de un proyecto concreto, aportando cada una parte de los recursos necesarios para su ejecución. así, es posible que mediante mecanismos tales como la cofinanciación de proyectos, los recursos asignados a los fondos de desarrollo local, se conviertan en herramientas generadoras de nuevos recursos para ser invertidos en el desarrollo de la localidad.

Quien celebra los contratos es el representante legal del fondo, es decir, el alcalde local. La junta, lo único que hace es autorizarlos. Para su celebración, el alcalde tiene un parámetro establecido por la junta: el presupuesto aprobado para el período anual. Allí se establecen las cuantías que deben destinarse a uno u otro renglón, y el alcalde debe regirse por esta disposición. Es más, si llega a contraer obligaciones que no están amparadas por un rubro presupuestal o excede el monto de uno de ellos, estará cometiendo un delito llamado peculado, que es sancionado disciplinaria e incluso penalmente. Proyección ideal, pero su materialización depende del grado de participación efectiva que la sociedad civil logre en el proceso.

