

**¿RESULTA PROCEDENTE QUE LOS EDILES DE BOGOTÁ OSTENTEN EL  
CONTROL POLÍTICO FRENTE A LAS LOCALIDADES QUE REPRESENTAN?**

**Artículo académico para optar al título de especialización en Derecho Administrativo**

**MARTHA CLAUDIA SÁNCHEZ GARCÍA**

**JOSÉ ÁNGEL ESPOLETA GUERRERO**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.**

**2016**

## Resumen

Las juntas administradoras locales (JAL) en Colombia son un Órgano que se ha de garantizar la participación ciudadana y velar por los intereses de sus territorios que en la capital se encuentran divididos en Localidades, además de garantizar y aprobar los recursos económicos para resolver las necesidades de la comunidad, haciendo posible el desarrollo de lo contemplado en el Plan de Ordenamiento Territorial. Aparte de la concentración de democracia participativa que ejerce el trabajo de las JAL y de los ediles, no existe en estos momentos un orden jurídico y positivo que desde una normativa concreta y eficaz que permita configurar un esquema de gobierno local descentralizado de las funciones administrativas, para dejar de limitar el desarrollo del control político, encabezado en la capital del país por el Concejo de Bogotá.

Los ediles al ser los funcionarios públicos que se encuentran relacionados directamente con las necesidades la comunidad, deben ser quienes en primer lugar tengan la autonomía dentro de sus facultades administrativas, de generar y establecer decisiones que conciernen con el bien de los ciudadanos; para lograr este aporte de los ediles en la administración pública de la ciudad, se debe reforzar drásticamente la normativa y jurisprudencia actual sobre las funciones de las JAL, con el fin de que el distrito capital tenga un suficiente control político y se pueda avanzar en temas específicos de las diferentes localidades de la capital.

**Palabras clave:** Ediles, juntas administradoras locales, distrito capital, descentralización administrativa, participación ciudadana, control político.

## **Abstract**

The local boards (JAL) in Colombia are an organ must guarantee citizen participation and ensure the interests of its territories in the capital are divided into localities, besides guaranteeing and approving the financial resources to meet the needs community, making possible the development contemplated in the Land Use Plan. Apart from the concentration of participatory democracy that holds the work of JAL and aldermen, there is at present a legal and positive order from a concrete and effective rules that allow configure a scheme decentralized local government administrative functions, to stop limiting the development of political control, led in the capital by the Bogota Council.

The deputies when public officials that are related directly to community needs, who should be first to have autonomy within their administrative powers, to generate and establish decisions concerning the good of the citizens; to achieve this contribution of elected officials in the public administration of the city, it should drastically strengthen existing legislation and case law on the functions of the JAL, so that the capital district has sufficient political control and can make progress on issues specific to the different locations in the capital.

Keywords: Ediles, local boards, the capital district, local decentralization, citizen participation, political control.

## **Introducción**

El presente documento académico identifica la problemática que existe con la prevalencia y la aplicación de los principios de la descentralización específicamente presente en el distrito colombiano, debido a la falta de normativa y fundamentos jurídicos y políticos que permiten un mayor y mejor trabajo por parte de las Juntas Administrativas Locales y los ediles, quienes hacen parte de la vigilancia y la aprobación de recursos económicos para satisfacer y cubrir las necesidades de la comunidad, pero que por limitaciones políticas no pueden dentro de sus facultades ejercer un mayor control político, designado a la descentralización de las funciones administrativas del gobierno local.

De esta manera, para poder desarrollar este documento se tiene en cuenta tres puntos importantes que destacan la participación de las JAL y los ediles en el distrito, la cobertura del control político a cargo del Concejo de Bogotá quien es el ente que en estos momentos tiene la responsabilidad de preservar el orden político, y los fundamentos que limitan precisamente el trabajo de los ediles en un control político destacado por la unión social que logre descentralizar los poderes que no permiten un avance igualitario y colectivo.

Los tres temas tratados en este trabajo son: 1.- La naturaleza jurídica y política de los ediles en Bogotá, 2.- ¿Es suficiente en el distrito capital el control político que gestiona el Consejo de Bogotá?, 3 - Fundamentos de orden jurídico y político que justifican la procedencia del control político por parte de los ediles en el distrito capital; temas que desglosan desde lo cualitativo la normativa jurisprudencial actual frente a este tema central, los limitantes, y las necesidades que se deben plantear para poder establecer las condiciones óptimas para que las JAL y sus funcionarios más representativos (los ediles) tengan la posibilidad de ser un mecanismo y un canal efectivo para originar una democracia participativa, haciendo que su trabajo vaya más allá de la vigilancia de la prestación y distribución de los servicios públicos.

## **1. La naturaleza jurídica y política de los ediles en Bogotá**

De acuerdo con Náder. N (2008), las juntas administradoras locales (JAL) constituyen una variante de gobierno en la administración municipal y distrital, haciendo que se genere una mayor participación de la ciudadanía en la dirección de los asuntos que le competen a su comunidad, permitiendo el desarrollo de los preceptos y valores de la democracia participativa, haciendo que se dé una configuración de un esquema de gobierno local que permita una descentralización de las funciones administrativas, esencialmente las encaminadas a la prestación de los servicios públicos y la realización de los cometidos estatales.

Estaparticipación ciudadana para García de Enterría (1991), aporta considerablemente en el trabajo de la administración pública: una participación orgánica, en la que el ciudadano se incorpora a órganos de la administración, y donde los representantes de las (en este caso los Ediles)fomentan la participación funcional, en la que el ciudadano actúa fuera del aparato administrativo, sin incorporarse a un órgano de la administración, tal y como se manifestaría en el caso de la incorporación de los ciudadanos dentro de los procesos y actuaciones administrativas.

Por otra parte, conocer la naturaleza jurídica de las Juntas Administradoras Locales permite identificar en primer lugar el trabajo que realizan en pro del óptimo desarrollo de un territorio o localidad determinada. Esta naturaleza jurídica se encuentra contemplada en el artículo 318 de la Constitución Nacional de Colombia y en el Decreto ley 1421 de 1993, establecidos con el fin de fortalecer la descentralización administrativa, la participación ciudadana, control y veeduría al gobierno local. Las Juntas Administradoras Locales (JAL) son instrumentos de control, veeduría y administración municipal, que realizan un apoyo y acompañamiento a los Concejos y Alcaldías. De esta manera, cada localidad cuenta con una Junta Administradora Local elegida de forma popular, donde los integrantes de las juntas son llamados Ediles.

Mirando el tema de las JAL desde el punto de vista municipal<sup>1</sup>, se podrá dividir en este punto los municipios en comunas en algunas áreas urbanas, y en corregimientos en caso de ser zonas rurales. Las Juntas Administradoras Locales en este caso tienen el propósito de permitir la participación ciudadana y procurar una mejor prestación de los servicios públicos a toda la comunidad.

En este mismo artículo el Edil debe ser ciudadano en ejercicio, haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento por lo menos durante los 6 meses anteriores a la fecha de la elección. El periodo de trabajo del edil es de cuatro años.

De igual forma, las Juntas Administradoras Locales funcionan en las áreas urbanas, en comunas con un número mínimo de 10.000 habitantes y en las zonas rurales, en los corregimientos. Están encargadas de la distribución del presupuesto anual que en este caso el Distrito asigne a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas que se requieran cubrir en la población. Están integradas por no menos de cinco ni más de nueve ediles.

Además, las funciones<sup>2</sup> de las Juntas Administradoras estipuladas desde el régimen municipal son:

1. Presentar proyectos de acuerdo al Concejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones.
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
4. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.

---

<sup>1</sup>Ley 1551 de 2012 y Artículo 318 de la Constitución Política.

<sup>2</sup>Constitución Política, artículo 318.

5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.

6. Elaborar temas para el nombramiento de corregidores.

7. Ejercer las funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades locales.

8. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo Municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.

9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y veto, conforme a la reglamentación que expida el Concejo Municipal.

10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.

11. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.

12. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.

13. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

Lo anterior para el régimen Municipal, pero pasando al régimen del Distrito capital el funcionamiento de las JAL es totalmente diferente, el régimen especial para el Distrito Capital, tiene su naturaleza jurídica en los artículos 323, 324 de nuestra Constitución Política de Colombia y Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto ley 1421 de 1993, menciona que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites

de la Constitución y la ley. Los requisitos<sup>3</sup> para ser elegido edil, el cual debe ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de la elección o del nombramiento.

En el Decreto ley 1421 de 1993, Artículo 54 se establece la estructura administrativa del Distrito Capital, la cual comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades: El sector central está compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales. La universidad distrital Francisco José de Caldas tendrá la naturaleza de ente universitario autónomo<sup>4</sup>.

En el Artículo 64 del Decreto Ley 1421 de 1993, la elección de los ediles para las juntas administradoras se hace por elección popular, en un principio era para períodos de tres (3) años; sin embargo, el periodo de las juntas administradoras locales, fue modificado por el Artículo 6, en el Acto Legislativo 02 de 2002 mencionando que: “El período de los miembros de las Juntas Administradoras locales a las que se refiere el artículo 318 de la Constitución Política será de cuatro años. Las normas sobre períodos de Alcaldes y Concejales Municipales de este acto legislativo se aplicarán también a los de los Distritos”.

En este punto se aclara que en el Distrito Capital las localidades pequeñas deben tener un número no menor a 7 ediles, las localidades intermedias deben tener 9 ediles y las localidades grandes como Ciudad Bolívar, Suba, Engativá, Kennedy y San Cristóbal tienen un número no menor a 11 ediles, en ningún caso el número de Ediles puede ser superior a 11 Ediles en el Distrito Capital de Bogotá

Dentro de las atribuciones<sup>5</sup> de los alcaldes locales, está la elaboración del proyecto de plan de desarrollo y de presupuesto, el cual debe ser armonizado con el plan de desarrollo Distrital y presentado a la Junta Administradora Local. Previo concepto

---

<sup>3</sup>Decreto ley 1421 de 1993, Artículo 64.

<sup>4</sup>Ley 30 de 1992.

<sup>5</sup>Decreto Ley 1421 de 1993.



favorable del confis, En este caso la JAL aprueba los proyectos de Plan de Desarrollo y de Presupuesto Local por partidas globales; tienen como responsabilidad fundamental el control sobre la gestión de la Alcaldía Local y la Administración Distrital, donde los instrumentos y las reglas de control deben estar acompañados por:

- La presentación de un informe anual sobre la gestión del Distrito en la localidad.

- Las JAL coordinarán un proceso de seguimiento y evaluación de la gestión de la localidad y del Distrito en el territorio; con cargo a los recursos del fondo de desarrollo local se financiará un proyecto de apoyo a la gestión de las JAL.

- Realizar la rendición de cuentas

Este decreto también señala las funciones de los Ediles en las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital:

1. Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social de obras públicas y el plan general de ordenamiento físico del Distrito, previa audiencia de las organizaciones sociales, cívicas y populares de la localidad.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que en ella se realicen con recursos públicos.

3. Presentar proyectos de inversión ante las autoridades nacionales y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Modificado por la Ley 617 de 2000, Art. 88. Con el siguiente texto: 4. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del concejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local. El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación

de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio.

5. Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.

6. Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital.

7. Promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los asuntos públicos.

8. Presentar al Concejo Distrital proyectos de acuerdo relacionados con la localidad que no sean de la iniciativa privativa del alcalde mayor.

9. Vigilar la ejecución de los contratos en la localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función los ediles podrán solicitar y obtener los informes y demás documentos que requieran.

10. Promover las campañas necesarias para la protección y recuperación de los recursos y del medio ambiente en la localidad.

11. Solicitar informes a las autoridades distritales, quienes deben expedirlos dentro de los diez (10) días siguientes. Su omisión injustificada constituye causal de mala conducta.

12. Participar en la elaboración del plan general de desarrollo económico, social y de obras públicas.

13. Ejercer la veeduría que proceda sobre los elementos, maquinaria y demás bienes que la administración distrital destine a la localidad.

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

Lo que se observa es que las JAL deben atender a un esquema descentralizador, el cual hace que:

“la población sienta que su posición política es importante en la toma de decisiones y que su opinión es tenida en cuenta en la planeación de su entorno. De allí que herramientas tan importantes de descentralización política como la elección popular de las autoridades y la creación de mecanismos amplios de participación ciudadana (AA.VV., 2001a, p. 23)

Es así como se evidencia que las JAL ejercen facultades importantes tanto en materia de discusión y aprobación de los planes de desarrollo y del presupuesto, como de control a su ejecución y óptimo desarrollo. Pero hay que tener en cuenta que todo el proceso de aprobación se maneja bajo un esquema nacional y distrital donde las normas sobre trámite y aprobación del plan y el presupuesto le dan mayor poder y protagonismo al ejecutivo, que puede expedir su proyecto en el caso en que la Junta de Administración Local no lo apruebe en el tiempo pactado, lo que hace que en el caso de los ediles vea restringido su papel político, ya que existe subordinación a las entidades distritales en materia de determinación de las líneas de inversión a las cuales pueden destinarse los recursos.

Aunque en la naturaleza jurídica las JAL son responsables de catorce roles estratégicos, a la hora de ejecución política estos roles no son cumplidos en su totalidad, ya que tanto la dinámica local y distrital no han permitido que los ediles en las Juntas Administradoras Locales tengan un papel representativo y que las discusiones que adelantan tengan un impacto mayor, sobre todo, en las acciones del distrito en lo local.

La percepción generalizada sobre los resultados del trabajo y el control político de los Ediles en las Localidades deja muchas inquietudes cuando se observa la difícil tarea de ejercer control y veeduría al gobierno local debido a la poca autonomía que les brinda la normatividad

La escasa iniciativa de control político de los Ediles se explica porque no tienen la capacidad de citar para debatir proyectos que requieren del presupuesto de las localidades porque sólo tienen la capacidad de invitar. De ahí que si el alcalde o cualquier funcionario local y/o distrital no le gusta la iniciativa o no tiene la voluntad de asistir a los debates, no pasa nada porque hasta ahí llega la competencia de los ediles para hacer comparecer a un funcionario a las juntas administradoras locales. Sin embargo, algunos ciudadanos consideran que los ediles no generan propuestas porque asumieron una posición cómoda y se dedicaron a aprobar todo lo que los Alcaldes locales les presentan dejando de un lado las pocas competencias que les asigna la Constitución y Ley.

En este sentido, las Localidades carecen de control político, ya que existe ausencia absoluta de control, veeduría y seguimiento a la gestión local y los Acuerdos que los ediles les han aprobado a los alcaldes locales. No hay que olvidar que Bogotá cuenta con 20 localidades y un promedio de 184 Ediles que conforman las juntas administradoras locales y que de una forma u otra son la representación de los bogotanos en las localidades, representación que han cumplido desde el año 1993 de acuerdo a lo establecido en la constitución de 1991.

## **2. ¿Es suficiente en el distrito capital el control político que gestiona el Concejo de Bogotá?**

En primer lugar, de acuerdo con la Constitución de 1991, el Concejo de Bogotá tiene competencia de hacer control político a la política de Seguridad, mientras que a los concejos municipales se les otorga la facultad de ejercer el control político a las respectivas administraciones municipales, lo que les permite citar a los funcionarios de la administración y de las entidades descentralizadas, con el fin de hacer mayor presencia social en temas relacionados con la organización y el control de la comunidad.

A su vez, el Concejo de Bogotá, es el que ha tenido la atribución final de aprobar el Plan de Desarrollo, haciendo que en ocasiones aunque no se tenga un reconocimiento de las verdaderas necesidades presentadas en las diferentes localidades, se califiquen sus respectivas políticas, siendo estas pertinentes o no para la ciudad. En este punto, el Concejo revisa las estrategias para el control político, usando esta figura ante la presencia de los funcionarios, para que ellos rindan el respectivo informe sobre el avance de la implementación de los diferentes programas establecidos con anterioridad. Sin embargo, aunque el Concejo aprueba, en términos de evaluación y seguimiento de las metas dictadas en el Plan de Desarrollo queda un tanto disperso, por lo que no se cuenta con otros entes y funcionarios que se encuentran en constante y directo acercamiento con la realidad de las sociedades, como el caso de los ediles de las diferentes alcaldías, quienes al no tener una potestad legal para representar un control político, no logran manifestar estas necesidades de manera masiva.

Por otra parte, otra de las competencias otorgadas en materia de control político al Concejo de Bogotá, pero no a los funcionarios relacionados directamente y socialmente hablando con las comunidades como son los ediles, es el tema de la seguridad en cada lugar de la capital; la Ley 136 de 1994 otorga al Concejo la atribución de disponer lo referente a la policía, siempre que no se contravenga leyes y ordenanzas, o los decretos del Gobierno Nacional, teniendo interviniendo también a la expedición del Código de Policía.

Además, el Concejo de Bogotá es la suprema autoridad del Distrito Capital, es autónomo en materia administrativa, presupuestal y financiera, contando con una estructura

de control político y normativo el ejerce la función de vigilar y controlar la gestión que cumplen las autoridades distritales; está compuesto por un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga el Distrito. El número de concejales lo fija la Registraduría Nacional del Estado Civil teniendo en cuenta el estimativo de población que para el 31 de diciembre del año anterior a cada elección elabore el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o la entidad que haga sus veces.

Dentro de las normativas, el acuerdo 346 de 2008, en su artículo 33 señala que el cumplimiento de las de la funciones relacionadas al control político, estará determinado por el Concejo de Bogotá, en tres comisiones permanentes: la Comisión Primera Permanente de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Comisión Segunda Permanente de Gobierno y Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público. Estas tres comisiones fomentan el ejercicio político con el interés de cubrir los requerimientos de la Administración Distrital, haciendo efectivo el manejo de los recursos públicos para el desarrollo de la ciudad y a su vez del país, siendo este el principal beneficio que recibe la ciudadanía. Pero este propósito no es del todo aplicado a la realidad si se tiene en cuenta que en el caso del Concejo de Bogotá el Control Político y la Función Normativa, las funciones desarrolladas por los concejales se desarrollan bajo el manejo de los mínimos recursos para mostrar resultados inconclusos dentro de las obras enmarcadas en los planes de desarrollo territoriales, afectando en control político en términos de cubrimiento colectivo.

En este aspecto hablar de descentralización puede llegar a significar una mayor transparencia y un mejor control político, haciendo que la entrega de competencias y/o funciones administrativas y recursos (reasignación de poder de una escala jerárquica superior a una inferior), se otorguen a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, es la idea clave de la Descentralización (DNP, 2010).

No se puede negar la labor del Concejo de Bogotá en materia de Organización distrital, esto con base en el Estatuto Orgánico de Bogotá, haciendo que se establezcan esfuerzos para la participación ciudadana y comunitaria, así como la descentralización y el

reconocimiento institucional, pero en cuanto a control dentro del panorama y el ambiente político, las funciones no han sido divididas de una manera equitativa y acorde con las necesidades y prioridades de la sociedad en total. Aunque si existe una división territorial en localidades, y unadistribución de competencias para autoridades distritales y locales, escogidas en su mayoría por votación popular, el hecho de contar únicamente con la administración distrital encargada por el Concejo de Bogotá, limita sustancialmente la participación de entes o funcionarios capaces de realizar un control desde su zona puntual de trabajo.

Desde la Contraloría de Bogotá D.C.(2006), “En el Decreto 435 de 1993 se delegó en los Alcaldes Locales la facultad de ordenar gastos con cargo a los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local, se otorga la atribución de expedir actos administrativos y suscribir operaciones necesarias para garantizar la ejecución de los contratos, todo esto encaminado a fortalecer las atribuciones económico-administrativas a los alcaldes locales”.De igual forma, el control político por parte de los concejales hace que estos participen activamente en los debates referentes a su bancada, haciendo un aporte en el momento pero no llevando estas ideas a hechos concretos en muchas ocasiones, debido a la falta de organización y de ponerse de acuerdo entre ellos mismos. Por esta razón, dentro de los debates y las reuniones se presentan opiniones divididas en dos criterios: individual y por bancada. El control político individual es aquel porcentaje de aporte de los concejales en los debates generados por su propio partido, y el control político por bancada es el que se muestra por medio del trabajo colectivo y la actuación coordinada que tiene cada partido, de acuerdo a sus intereses derivados de un colectivo anteriormente reunido.

A pesar de estas reuniones individuales y por bancada, los acuerdos que generalmente son aprobados siguen teniendo una gran variación frente a los requerimientos de las sociedades que son conocidas en gran parte por los ediles de las localidades, debido a que ellos son a quienes se dirigen los ciudadanos en primera instancia para manifestar sus inconformidades o necesidades.

Por todo lo anterior, se puede decir que No es suficiente el control político ejercido por el Concejo de Bogotá por las siguientes razones:

1. El Concejo de Bogotá<sup>6</sup> tiene la responsabilidad de vigilar, debatir y controvertir la gestión de la Administración Distrital y de todas sus entidades (Echeverry, 2007), pero no tiene una función de participación directa y eficaz al momento de establecer un control político en términos de apertura a la gestión de verificación de las necesidades puntuales e inmediatas de las diferentes localidades de la capital. (Ley 1421 de 1993, Art. Control político<sup>7</sup>)
2. El ejercicio de control político se realiza mediante proposiciones que presentan las bancadas<sup>8</sup> en las comisiones permanentes o en la Plenaria según corresponda el tema. (Concejo de Bogotá D.C, 2008) En esta gran responsabilidad se queda corto el Concejo de Bogotá en el ejercer el control político, ya que por la dimensión del distrito capital solo se dedica a las secretarías de despacho, personería y contraloría, dejando de lado las entidades locales que de igual forma tienen un papel importante en el distrito en materia social y presupuestal.
3. El Estatuto Orgánico de Bogotá establece una estructura organiza en la ciudad pero basada en un concepto colectivo, donde se manifiesten temas como la participación ciudadana y comunitaria en cada lugar, la descentralización del poder político y el reconocimiento e institucionalidad de la realidad sociocultural económica y política, haciendo que la distribución del control político no deba estar delimitado en las funciones de un solo ente regulador, sino que por el contrario, deben estar apoyadas por la intervención y el trabajo directo en este caso de las JAL y de las funciones de los ediles, quienes son los que más se encuentran al tanto de las necesidades y requerimientos que presentan las comunidades.” (Olarte, 2009)
4. Por otra parte, teniendo en cuenta que el Concejo se ve limitado en sus funciones en el control político, en el año 2013 se presentó un Proyecto de Ley

---

<sup>6</sup>Echeverry, P. (2007). Historia del concejo de Bogotá 1539- 2007. Bogotá. Concejo de Bogotá D.C., 2007  
Cargraphics S.A libro historia del concejo 1987- 2007.

<sup>7</sup>Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración distrital. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor.

<sup>8</sup>Acuerdo 348 de 2008. Art. 6.



en la Cámara de Representantes N° 231/139, directamente por el Conservador Colombiano Fernando Eustacio Tamayo Tamayo, quien busca reconocer el ejercicio democrático que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, llamados Ediles o Comuneros, en algunos sectores, creándoles incentivos pecuniarios, y regulando su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital, en el Decreto 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

5. Además, se debe tener en cuenta que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”<sup>10</sup>. Es por esta razón que se reitera que para que se dé un verdadero control político en el Distrito Capital, se debe presentar una asignación de funciones más arraigadas con lo local para los ediles, logrando incorporar de manera efectiva y organizada el modelo descentralizador en la ciudad, haciendo que estos sean actores completamente activos en las Juntas Administradora. (Constitución política, 1991).

Cabe señalar el Edil es el “Servidor de nivel directivo que mediante acto administrativo debidamente motivado está autorizado para avalar la asignación de recursos del presupuesto de la entidad, en proyectos o actividades específicas” (Departamento Nacional de Planeación, 2010), quien al igual que los concejales son elegidos popularmente, trabajando durante un periodo de 4 años en conjunto con la comunidad, y encargándose de velar por los interés de su todos, teniendo una relación mucho más cercana con los problemas y necesidades presentes en su localidad.

Se resalta la figura del edil desde el punto de vista de la descentralización de los poderes, ya que esto significa “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas

---

<sup>9</sup>“Por medio de la cual se crean estímulos a los miembros de las juntas administradoras locales del país, se redefine su funcionamiento y se dictan otras disposiciones. [Estímulos para los ediles]”

<sup>10</sup>Constitución Política de Colombia, 1991.

a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, la persona jurídica diferente del Estado toma la decisión de manera autónoma” (DNP, 2010)

De esta manera, como lo resaltan Higuera. L y Rico. C (2014):

“Una de las carencias mayormente destacadas se da en el hecho que la división territorial de Bogotá, en la que se cuenta con 20 localidades, por ende debería existir una representación para cada una de ellas, sin embargo se ha dado el fenómeno de que en ciertas zonas de la ciudad haya sobre representación y en otras algo de abandono puesto que la normatividad vigente no toma en cuenta esto, impidiendo que las demandas de algunos sectores de la ciudad sean canalizadas de la manera adecuada, esto acarrea graves problemas de representatividad”.

La representación del control político más acertada en materia de orden y ordenamiento del distrito capital no es la de los concejales, ya que ellos no son los que están en contacto directo con la comunidad, y no son los que tienen dentro de esa comunidad la figura de control social, lo que en este caso si representan los ediles por ser quienes están en constante vigilancia y disposición para los habitantes de las diferentes localidades.

De esta manera, la representación del control político no debe estar concentrado únicamente en el sistema gubernativo encabezado por el ente estatal, sino que se debe desarrollar con en conjunto con el trabajo de entes y órganos como las JAL, con el fin de buscar y garantizar bajo los preceptos de la convivencia pacífica y el principio de la dignidad humana. Las políticas públicas deben estar enmarcadas y ser materializadas bajo los principios y valores plasmados en la Constitución, garantizando una democracia nacional, pero para ello se debe tener en cuenta la creación nuevos canales de participación ciudadana, que encabecen los intereses de todos y se logre la finalidad política: “la dotación de legitimidad mediante la participación de la ciudadanía para efectos de lograr un acompañamiento de esta en el marco local”. (Manrique, A, 2005).

### **3 - Fundamentos de orden jurídico y político que justifican la procedencia del control político por parte de los ediles en el distrito capital**

Con base en los fundamentos de orden jurídico y político establecidos para dar procedencia a un control político por parte de los ediles en el distrito capital, se evidencia que la falta de un estatuto orgánico que establezca concretamente las funciones que pueden ser ejercidas por parte de los ediles y aquellos funcionarios pertenecientes a las JAL, preservando y haciendo alusión a la participación ciudadana, como derecho y como parte esencial de la democracia. Esta participación según Fandiño. G (2004), hace alusión a la actividad ciudadana y la participación de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, lo que en muchas ocasiones funcionarios como los ediles se apropian de manera indirecta en estas función perteneciente a la administración pública y de aquellos los asuntos comunes que en estos momentos están concentrados en un poder en específico del Concejo de Bogotá, obligando a que toda tanto decisiones que concierne al de una comunidad o de determinada localidad, sea derivada del control de la acción gubernamental, en términos de control político que implique una cobertura a las necesidades básicas que se generen en la sociedad.

De esta manera, como se ha venido desarrollando en este trabajo, a lo largo de la historia del orden jurídico y político de las JAL en Colombia, se ha venido estableciendo una normativa ajena a las necesidades reales y puntuales de los habitantes, que aunque logra hacer que se genere una cobertura en temas de vigilancia de los proyectos del distrito, institucionalmente no hay un ordenamiento jurídico-político que permita generar realmente unadecentralización de las funciones administrativas del gobierno local, descentralización que de acuerdo con Vedel (1980), “consiste en delegar de decisión en órganos distintos de los simples agentes del poder central, no sometidos al deber de obediencia jerárquica y que frecuentemente son elegidos por los ciudadanos interesados”. Además esta acción de descentralización hace que se dé una participación colectiva que puede ser encabezada por aquellos funcionarios, en este caso de las JAL, que se encuentran en constante interacción con la comunidad.

Los fundamentos en su gran mayoría se encuentran consagrados en el Decreto de Ley 1421 de 1993<sup>11</sup>, se enumeran en este punto, de acuerdo a la disposición que tienen las JAL y los ediles para ejercer un orden y una organización en el Distrito capital de acuerdo a sus facultades y a su vez, sus posibles limitantes.

1. El primero de estos fundamentos hace alusión al REGIMEN ESPECIAL DEL DISTRITO CAPITAL-Naturaleza/REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-2Naturaleza:

“Que el régimen de Bogotá deba regularse en leyes especiales no significa que tales ordenamientos estén sujetos a un trámite legislativo distinto del que consagra la Constitución para las leyes ordinarias, ni que requieran para su aprobación de un quórum deliberatorio y decisorio diferente al establecido para aquellas. La especialidad hace referencia exclusivamente a la singularidad o particularidad del ordenamiento, haciéndolo diferente del común o general. Si el Distrito Capital es único y, por consiguiente, tiene unas características distintas de las que se puede predicar de otros entes territoriales, ello obliga a que el legislador expida normas, también diferentes al consagrar su régimen. Sin embargo, esa circunstancia no impide al legislador incluir en esos ordenamientos disposiciones que se identifican con las de leyes de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, ya que si ellas sustentan su contenido, la reiteración es pertinente”<sup>12</sup>.

2. REGLAMENTO INTERNO: Las Juntas Administradoras Locales expedirán su propio reglamento en el cual se determinen sus sesiones y en general el régimen de su organización y funcionamiento.
3. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA: Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organización administrativa alguna, pero el alcalde municipal podrá colocar bajo la dirección de los corregidores, según el caso, a funcionarios municipales, quienes cumplirán las funciones que les asignen las autoridades

---

<sup>11</sup>Art. 1. Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

<sup>12</sup>C. Const. Sala Plena Sentencia C-778/01 Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

municipales y las que se deriven de la actividad de las Juntas Administradoras Locales.

4. COORDINACION: Para el ejercicio de sus funciones las Juntas Administradoras Locales actuarán de manera coordinada con todas las autoridades municipales y colaborarán con ellas.
5. CONCERTACION: Las Juntas Administradoras Locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo.
6. CONTROL FISCAL: Las Juntas Administradoras Locales estarán sometidas al régimen del control fiscal establecido para el respectivo municipio.
7. CONTROL JURISDICCIONAL: El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las localidades será competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos señalados para el orden municipal<sup>13</sup>.

Estos fundamentos mencionados aunque implican un orden para las JAL en el distrito capital, se presenta una limitación el tema de cobertura política y participación política por parte de los ediles que para cumplir el objetivo de poder fortalecer el proceso de socialización entre la ciudadanía sobre la institución de las JAL, y el propósito se de hacer partícipe a la comunidad de los procesos que estas desarrollen, debe estar atado a los requerimientos y decisiones del Concejo de Bogotá, que no hace en ocasiones una intervención real y concreta a estas necesidades y derechos de los ciudadanos en velar y defender sus intereses y su bienestar.

Estos fundamentos de orden jurídico y político están limitados a lo consagrado en el por el Decreto de Ley 1421 de 1993, creado por el Gobierno nacional para el uso de las facultades de los ediles y en general, sobre la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en el Distrito Capital. A pesar que existen reformas normativas que han puesto en avance la contemplación y el debate sobre la participación directa de las JAL en el control político, como es el caso de la Ley 136 de 1994, la cual fue modificada

---

<sup>13</sup> Ley 136 de 1994.

por la Ley 617 donde se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>14</sup>, y la Ley 821 del 2003 “Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 del 2000”, no existe eficazmente normas que agrupen un desarrollo en la descentralización, para no solamente vigilar el gasto público nacional, sino también para velar por la integridad de la comunidad y hacer que se otorguen espacios de participación ciudadana direccionados por las JAL.

Los alcances dentro de la actuación de la administración pública por velar y hacer efectiva la descentralización no se han visto relacionados con lo establecido por la Constitución 1991, aclarando que los principios de centralización política y descentralización administrativa han sido reemplazados por los conceptos mde “descentralización y autonomía”; de esta manera se reconoce al Estado colombiano como una unidad descentralizada y con diversidad en su composición social, dando lugar al desarrollo de una administración pública que pueda impulsar y hacer uso de la delegación de funciones para la instauración de un esquema descentralizado, para gobernar y garantizar un orden social y político en los territorios del país.

Por su parte el Decreto Ley 1421 de 1993 también señala en el artículo transitorio 41 de la Constitución Política, un régimen especial para la ciudad de Bogotá para establecer el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, con el fin de dictar la autonomía de las entidades territoriales, resaltado que esta autonomía es:

“Inherente a la descentralización, y supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de la Ley. Es decir, la normativa propia está en armonía con la Ley general del Estado, ya que se la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico. La autonomía no implica jurídicamente hablando, soberanía, es decir, siempre la autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano como un todo y no como parte de ese todo... La Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado con la Constitución y las leyes, conforme a la filosofía política de una República Unitaria”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 216. Sala Plena. 28 de abril de 1994.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que de cierta forma existen algunos fundamentos jurídicos y políticos que denotan la idea y los principios de descentralización del poder y la autonomía de los entes territoriales para dar validez a decisiones que correspondan al ordenamiento de su territorio, y al cubrimiento oportuno de las necesidades que se puedan presentar, tomando como referente las funciones específicas de las Juntas Administradoras Locales.

Los fundamentos jurídicos y políticos deben ser reforzados a partir de lo ya establecido en términos de descentralización del poder político, concentrando los esfuerzos en dar autonomía legal a funcionarios locales en la toma de decisiones para el control político, generando una mayor colaboración con el trabajo del Concejo de Bogotá y un mejor orden administrativo, haciendo que los ediles no solo sean vigilantes de los procesos para alcanzar las propuestas del Plan de Ordenamiento Territorial, sino que también tengan esa capacidad de citar a los funcionarios para sus respectivos debates y sean voceros tanto de la participación ciudadana como de la aprobación de los requerimientos que presenten en los escenarios participativos en un ambiente político, jurídico y social.

De esta manera, se concluye en este punto que los fundamentos de orden jurídico y político que justifican el control político que deben ejercer los Ediles obedece en la realidad a la falta de competencia y presencia de los concejales en las localidades y demás entes de control para ejercer esta responsabilidad; la iniciativa de crear las juntas administradoras locales se hizo con el fin fortalecer la descentralización administrativa, la participación ciudadana, el control y veeduría al gobierno local, pero la normativa y la jurisprudencia se queda corta en la creación del estatuto orgánico de Bogotá, puesto que le deja a los Ediles solamente la capacidad de invitar a los funcionarios y no la capacidad de citarlos; es decir, que se desconfigura esta pretensión importante para preservar la participación ciudadana.

No hay que olvidar que como lo indica Londoño de Botero, B. (1990), “Son las JAL las instituciones creadas con el fin de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos y promover la participación de estos en los asuntos que, como miembros de una comunidad, les afectan directamente, puesto que ningún órgano consigue identificar mejor los

problemas y las necesidades de la colectividad que sus integrantes, quienes directamente perciben y conviven con la problemática local”.

### **Conclusiones**

La estructura administrativa local aunque se encuentra organizada y dividida por entes estatales en el caso del Concejo de Bogotá y las JAL que ejercen un control y una vigilancia de los asuntos locales, esta estructura no tiene un esquema descentralizado que promueva la participación ciudadana, limitando las funciones y las facultades de funcionarios líderes de las diferentes localidades y figuras representativas ante la ciudadanía, como es el de los ediles, quienes en términos reales si pueden llegar a trabajar por un control político, pero que debido a la falta de jurisprudencia no pueden ejercer esta labor, el Estatuto Orgánico le asigna a las JAL simplemente una figura jurídica de carácter vigilante, que dentro de sus funciones generales se encuentra ordenar la distribución de los recursos económicos para cumplir con lo pactado en el Plan de Ordenamiento Territorial para poder cubrir las necesidades de los habitantes, pero que a su vez hace que las JAL de acuerdo con Náder. N (2008), se conviertan en un campo de acción únicamente consultivo, “carente de una capacidad vinculante relacionada a la actividad administrativa del Estado, se hace de estas un emblema meramente formal, desenfocado en relación con el aspecto teleológico de la norma”.

Además, como se observa en el último subtema de este artículo académico, sí existen en la constitución Política Colombiana apartados que establecen una República Unitaria, descentralizada y autónoma, pero que no se desarrolla bajo estos principios debido a la falta de jurisprudencia que puntualice y brinde a los ediles y a las JAL las funciones de ser parte de un control político en aras de tener una mayor cobertura participativa y una verdadera aplicabilidad a esta descentralización local. Es por ello que se hace necesario de modificar el sistema actual de control administrativo, para poder promoción de la participación ciudadana y hacer que los ediles, quienes están en relación directa con las necesidades de las comunidades, sean quienes decidan en principio la dirección administrativa de los recursos para poder garantizar una óptima cobertura de las necesidades básicas y urgentes, preservando siempre el bienestar común.



## Referencias

- AA.VV. (2001a). Análisis comparativo de gobierno de grandes ciudades. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Contraloría de Bogotá D.C. (2006). Seguimiento a la Política de Descentralización en el Distrito Capital. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). Elementos básicos sobre el estado colombiano. Bogotá D.C., Colombia.
- Echeverry, P. (2007). Historia del concejo de Bogotá 1539- 2007. Bogotá. Concejo de Bogotá D.C., 2007 Cargraphics S.A libro historia del concejo 1987- 2007.
- Fandiño Gallo, J. E. (2004). La participación ciudadana en la administración pública. Bogotá: Leyer.
- García de Enterría, E. (1991). Curso de derecho administrativo (vol. II). Madrid: Civitas.
- Higuera. L Y Rico. C (2014). Concejo De Bogotá: Futuro Trayecto De Jóvenes Políticos. Universidad Militar Nueva Granada. Disponible en:  
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12449/1/monografia.pdf>
- Londoño de Botero, B. (1990). Las Juntas Administradoras Locales. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Manrique Reyes, A. (2005). Democracia local y derechos humanos. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.
- Náder. N (2008). Las juntas administradoras locales. Desarrollo jurídico en Colombia T1. Disponible en:  
<http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/sipvua/media/PDF/Reflexiones/articulo4.pdf>
- Olarte, I. R. (2009). Competencias de las localidades en materia de planeación y ejecución de las políticas públicas. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Colegio.

Vedel, G. (1980). Derecho Administrativo. Traducido por Rincon Jurado, Juan. Editorial Aguilar S.A. Primera edición, Madrid. Pp. 538-539-

### **Normativa**

Acuerdo 13 de 2000 y decreto 1139 de 2000.

Acuerdo 348 de 2008 Concejo de Bogotá D.C.

Acto Legislativo 02 de 2002. Artículo 6.

Constitución política de Colombia. Ley 30 de 1992.

Constitución política de Colombia. Decreto ley 1421 de 1993.

Constitución política de Colombia. Decreto Ley 1421 de 1993. Artículo 54

Constitución política de Colombia. Decreto Ley 1421 de 1993. Artículo 64

Constitución política de Colombia. Decreto Ley 1421 de 1993. Artículo 69

Congreso de la república de Colombia. Ley 136 de 1994.

Corte Constitucional, Sentencia C – 216. Sala Plena. 28 de abril de 1994.

Corte Constitucional. Sala Plena, Sentencia C-778/01 Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

Proyecto de Ley, Cámara de Representantes N° 231/13

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Ley 1551 de 2012 y 617 de 2000