

# NEGOCIACIONES, INTERESES Y PRIORIDADES:

META 08 PROYECTO DE INVERSIÓN 7799



COMPORTAMIENTO DEL CONCEJO  
EN TRES INICIATIVAS DE ACUERDO  
GUBERNAMENTALES

**2022**

## **NEGOCIACIONES, INTERESES Y PRIORIDADES**

Análisis del comportamiento del Concejo Distrital en tres iniciativas gubernamentales

**ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ**  
CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

**SECRETARIO DISTRITAL DE GOBIERNO**  
FELIPE JIMÉNEZ ÁNGEL

**DIRECTOR DE RELACIONES POLÍTICAS**  
DANILSON GUEVARA VILLABÓN

**ELABORADO POR:**  
ANDRÉS FELIPE ACOSTA MAESTRE  
CAMILO ESPAÑA VERA

**EQUIPO OBSERVATORIO DE ASUNTOS POLÍTICOS**  
ANA VALENTINA SANTANDER DE LUQUE  
ANDRÉS FELIPE ACOSTA MAESTRE  
ANDREA PATRICIA ROBLES CALDERÓN  
CAMILO ESPAÑA VERA  
EDISON ALFONSO DIAZ BARAJAS (LÍDER)  
JOSÉ ALEJANDRO SUÁREZ RODRÍGUEZ  
NANCY ALEJANDRA PRADA ANAYA  
ORLANDO NUMPAQUE GAMBASICA  
SANTIAGO VÁSQUEZ LÓPEZ

BOGOTÁ. 2022

# INDICE GENERAL

INDICE GENERAL .....	3
RESUMEN EJECUTIVO .....	5
RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS.....	6
ACRÓNIMOS .....	7
<b>1. MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO DE BOGOTÁ.....</b>	<b>8</b>
1.1. ¿Por qué modificar el reglamento interno del Concejo de Bogotá? .....	8
1.2. Identificación de temas prioritarios.....	10
1.3. Correlación de intereses de actores políticos .....	13
➤ Análisis de los proyectos de acuerdo presentados.....	13
➤ Análisis de la ponencia presentada .....	17
➤ Análisis de las proposiciones presentadas .....	22
1.4. Proceso de aprobación del Acuerdo.....	25
1.5. Conclusiones y acciones de mejora .....	26
<b>2. INGRESO A LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA .</b>	<b>27</b>
ANTECEDENTES.....	27
¿Por qué es necesaria la región Metropolitana?.....	30
Propuesta de la Administración Distrital.....	30
Posiciones y perspectivas .....	33
Posturas generales sobre el ingreso a la RMBC en el PA 482 de 2022 .....	35
Intereses de concejales reflejados sobre la Región Metropolitana .....	36
Intereses partidarios que se pueden ver favorecidos con la Región Metropolitana. ....	37
<b>3. ADICIÓN PRESUPUESTAL.....</b>	<b>39</b>
CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO DEL DISTRITO	39
¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ADICIÓN PRESUPUESTAL?.....	40
PROPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL (SECTORES QUE RECIBIRÁN LOS RUBROS DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL).....	40
¿Cómo incidieron los intereses de los concejales en la modificación del presupuesto? .....	41
Incidencia temática:.....	42
OPORTUNIDADES E INCONVENIENTES .....	49
NOTAS.....	50

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Proyectos de acuerdo de reforma del reglamento interno del Concejo .....	10
Tabla 2.	Artículos cuya reforma resulta más relevante para los cabildantes .....	11
Tabla 3.	Artículos cuya reforma resulta más relevante para los cabildantes y para el Gobierno Distrital.....	12
Tabla 4.	Prevalencia de los proyectos de acuerdo en la ponencia presentada .....	18
Tabla 5.	Rubros iniciales propuestos por la administración.....	41
Tabla 6.	Matriz de Correlaciones entre variables .....	45
Tabla 7.	Modificaciones definitivas y justificación .....	46

## INDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 1.	Prevalencia de los proyectos de acuerdo en la ponencia presentada.....	21
Gráfico 2.	Proposiciones presentadas por tema.....	22
Gráfico 3.	Proposiciones y acuerdos de junta de voceros .....	23
Gráfico 4.	Concejales que presentaron las mayores proposiciones .....	24
Gráfico 5.	Porcentaje de participación según ubicación .....	32
Gráfico 6.	Porcentaje de participación según cargo.....	32
Gráfico 7.	Porcentaje de intervenciones de actores durante la audiencia.....	34
Gráfico 8.	Temas de interés número de concejales .....	37
Gráfico 9.	Temas de interés número de Partidos.....	38
Gráfico 10.	Entidades con mayor interés de concejales.....	42
Gráfico 11.	Entidades con mayor adición promedio. ....	43
Gráfico 12.	Entidades con mayor disminución promedio.....	44

-

## RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento se busca estudiar el comportamiento de los actores políticos en tres casos concretos, el análisis se ha estructurado en dos dimensiones. La primera, se ocupa de analizar el comportamiento de los concejales de Bogotá cuando las discusiones son de modificación de estructuras administrativas y reglamentos de funcionamiento; para esto, los casos son el Proyecto de Acuerdo de Reglamento del Concejo y el Proyecto de Acuerdo de Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

La segunda dimensión, se ocupa de analizar el comportamiento de los concejales de Bogotá cuando las discusiones abarcan asuntos presupuestales los casos son el Proyecto de Acuerdo de Adición Presupuestal.

En este sentido, el ejercicio hecho en el primer capítulo del documento busca analizar las actuaciones de los concejales distritales en torno a la modificación del reglamento que rige sus acciones y, a partir de los resultados encontrados, dar recomendaciones respecto del proceso realizado.

El segundo capítulo se concentra en estudiar los intereses y tensiones en torno al ingreso del Distrito a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca. Aquí, se hace un recuento de las acciones legislativas previas, para posteriormente centrarse en los dos proyectos de acuerdo presentados durante el año en curso y así profundizar en la postura de los actores políticos y sociales durante la discusión y posterior aprobación.

El tercer y último capítulo, aborda la segunda dimensión de análisis mediante el proyecto de adición presupuestal, allí se analizan de manera concreta la incidencia del cabildo dentro de las modificaciones a la adición presupuestal.

Y se evalúan los intereses temáticos de los cabildantes dentro de la discusión, para ello, se realizan unas mediante metodologías cuantitativa para validar en qué medida se dio dicha incidencia.

Durante el proceso de análisis se realizaron varios tableros de análisis interactivos y visualización que estarán a disposición, con el objetivo de enriquecer los análisis y permitir la realización de estudios de distintas perspectivas.

## RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS

1. La modificación al reglamento interno del Concejo está sujeto a las experiencias personales de los cabildantes, especialmente cuando estos son nuevos en el Cabildo Distrital. Por ende, toda modificación del reglamento interno del Concejo debe contar con i) los criterios de modificación del reglamento y el debido sustento técnico y jurídico de éstos y ii) con las mayorías suficientes para implementar dicho criterio en el reglamento.
2. Toda modificación a las reglas de juego que rigen las relaciones políticas de la ciudad pone a prueba el capital político de la administración en el Cabildo Distrital. En consecuencia, las modificaciones del reglamento interno y a la estructura contempladas por parte de la Administración Distrital deben resultar absolutamente necesarias y contar con el sustento previamente indicado.
3. En temas presupuestales hizo evidente que no existe una estricta correlación entre el monto de modificación promedio solicitado por el concejo y la afectación presupuestal que en efecto se llevó a cabo, en otras palabras, no es cierto que entre más dinero se solicite para una cartera, más dinero van a obtener.

El interés de modificación de determinadas carteras de los concejales se tradujo en la posterior modificación por parte de la administración en los rubros correspondientes a esas carteras.

Con lo anterior en mente, se hace necesario generar un proceso de sistematización de proposiciones y una metodología de análisis de estas, con el objetivo de determinar los sectores que son de mayor interés para los cabildantes y sobre los cuales debe centrarse una negociación para garantizar la aprobación de cambios presupuestales.

4. En este sentido, un análisis de las carteras que los concejales pretenden modificar vía proposición puede hacer evidente cuales son las carteras con mayor relevancia y sobre las cuales deben centrarse los puntos de negociación para generar un consenso entre La Administración y los cabildantes.

# ACRÓNIMOS

<b>ADC</b>	Administración Central
<b>CNJ</b>	Concejo de Bogotá
<b>CTR</b>	Contraloría Distrital
<b>DADEP</b>	Dadep
<b>FFDS</b>	Fondo Financiero De Salud
<b>FFDS</b>	Fondo Financiero De Salud
<b>H02</b>	Hacienda 02 - Dirección De Presupuesto
<b>H03</b>	Hacienda 03
<b>H04</b>	Hacienda 04 - Fondo Cuenta Concejo
<b>H04</b>	Hacienda 04 - Fondo Cuenta Concejo
<b>IDARTES</b>	Instituto Distrital de Artes
<b>IDIGER</b>	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
<b>IDIPRON</b>	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
<b>IDP</b>	Instituto Distrital De Patrimonio
<b>IDPAC</b>	Instituto Distrital
<b>IDRD</b>	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
<b>IDT</b>	Instituto Distrital De Turismo
<b>IPES</b>	Instituto para la Economía Social
<b>JB</b>	Jardín Botánico
<b>PA.</b>	Proyecto de Acuerdo
<b>PER</b>	Personería Distrital
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>RMBC</b>	Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.
<b>SDA</b>	Secretaría Distrital de Ambiente
<b>SDCRD</b>	Cultura, Recreación Y Deporte
<b>SDDM</b>	Secretaría De La Mujer
<b>SDE</b>	Secretaría Distrital de Educación
<b>SDG</b>	Secretaría Distrital De Gobierno
<b>SDG</b>	Secretaría Distrital de Gobierno
<b>SDHAB</b>	Secretaría Distrital de Hábitat
<b>SDIS</b>	Secretaría Distrital de Integración Social
<b>SDM</b>	Secretaría Distrital de Movilidad
<b>SDP</b>	Secretaría de Planeación
<b>SDSCJ</b>	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
<b>SG</b>	Secretaría General De La Alcaldía Mayor
<b>UAESP</b>	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
<b>UD</b>	Universidad Distrital
<b>UMV</b>	Unidad De Mantenimiento Vial

# 1. MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El presente acápite pretende abordar la modificación del reglamento interno del Concejo de Bogotá. Esta modificación se hizo necesaria luego de las dificultades presentadas durante el estudio del Plan de Ordenamiento Territorial por el Cabildo Distrital. Ello por cuanto era necesario colmar los vacíos existentes en aquel momento respecto de la presentación y del trámite de los impedimentos y de las recusaciones.

Este proyecto resulta tener una relevancia primordial ya que permite identificar como se definen las reglas de juego que rigen las relaciones políticas tanto entre los cabildantes, como con la administración, para el correcto desarrollo normativo.

Para abordar esta modificación, se hace un análisis de las distintas iniciativas presentadas en el Concejo de Bogotá tendientes a modificar el reglamento interno del Cabildo Distrital. A partir del estudio de los seis proyectos de acuerdo presentados se extraen los principales intereses de los actores políticos involucrados.

Seguidamente se hace un breve estudio del contenido de los proyectos de acuerdo y de cómo éstos fueron incluidos en la ponencia presentada por los concejales designados para ello. Posteriormente se hace un estudio de las proposiciones realizadas por los concejales, entendiendo que las proposiciones son la manera como los cabildantes distritales manifiestan su voluntad de modificar el articulado de un proyecto de acuerdo.

A continuación, se hace un breve estudio del proceso de aprobación de la modificación del reglamento interno del Concejo de Bogotá y, por último, se presentan las recomendaciones extraídas de la experiencia vivida.

## 1.1. ¿Por qué modificar el reglamento interno?

La Constitución de 1991 profundizó el proceso de descentralización que se venía dando desde 1986 al atribuirle a las entidades territoriales más competencias y, por ende, mayores responsabilidades frente a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Este ejercicio de descentralización tuvo un matiz particular en el Distrito Capital puesto que la misma Constitución Política dispuso un régimen normativo especial para aquél, el cual se materializó en el Decreto Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá).

Dicha norma distribuye entre el concejo (máxima autoridad político-administrativa del Distrito) y el alcalde (jefe de gobierno y de la administración distritales) una serie de atribuciones que, en buena parte de los casos, se manifiestan en la expedición de normas de carácter local.

El Estatuto Orgánico de Bogotá busca que las decisiones más trascendentales para el desarrollo del Distrito se plasmen en acuerdos distritales, esto es, en normas expedidas por el Concejo Distrital<sup>1</sup>.

Este es el caso del plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial o el presupuesto anual de rentas y gastos. Con ello se busca dotar de mayor legitimidad a los procesos más relevantes para el Distrito Capital, generar mejores condiciones de gobernabilidad, alinear los intereses de los actores políticos a fin de lograr un desarrollo armónico, entre otros.

Ahora bien, para la expedición de cualquier acuerdo distrital se deben seguir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes, particularmente aquéllas consagradas en el reglamento interno del Concejo.

Habida cuenta de lo anterior, el reglamento interno del Concejo debe ser un instrumento que permita materializar los intereses representados en el Cabildo Distrital de manera efectiva y eficiente<sup>2</sup>. Igualmente, el reglamento debe garantizar la expresión democrática de los actores políticos que tienen voz y voto en su seno. Por lo tanto, si bien debe primar la deliberación, el reglamento debe llevar a que el Concejo cumpla efectivamente con su cometido en lo que respecta a sus atribuciones administrativas, esto es, que tome decisiones en los asuntos que son sometidos a su consideración.

Vistas las anteriores consideraciones, la relación entre el reglamento interno del concejo y el desarrollo armónico de la ciudad resulta evidente: un buen reglamento no solo permite una correcta, efectiva y eficiente expresión democrática, sino que también es el mecanismo a través del cual se asegura que las decisiones necesarias para el desarrollo de la ciudad sean adoptadas adecuadamente.

En sentido opuesto, cuando hay circunstancias dentro del Concejo que impiden tomar decisiones, se perjudica el desarrollo armónico de la ciudad ya sea porque no se adoptan las políticas, los planes y los proyectos necesarios para tal fin o porque dichas determinaciones terminan siendo adoptadas por el Gobierno Distrital, el cual no necesariamente representa los intereses mayoritarios de la ciudad.

En el caso concreto, la reforma del reglamento interno del Concejo de Bogotá se venía anunciando como necesaria<sup>3</sup>; sin embargo, fue el trámite del proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial el que desató las alarmas. En efecto, el proyecto no pudo ser discutido a profundidad en el Cabildo Distrital debido a la presentación sistemática de impedimentos y de recusaciones<sup>4</sup> las cuales necesariamente retrasaron el debate del proyecto en cuestión. De hecho, estas prácticas dieron como resultado que el Plan de Ordenamiento Territorial fuese adoptado mediante decreto.

Ante tal circunstancia era claro que en el seno del Concejo de Bogotá se había descubierto una estrategia política: el uso de impedimentos y recusaciones para impedir debates contrarios a los intereses o ideales de los cabildantes, esto dado el vacío para tramitar impedimentos y recusaciones.

En ese orden de ideas, resulta evidente que este tipo de actuaciones constituyen un caso de abuso del derecho<sup>5</sup>. Porque busca apartar de las decisiones públicas a aquellos servidores que pudieran ver su criterio sesgado por cuenta de sus intereses particulares y, por ende, actuar en contra del interés general propio del servicio público. Con todo, la figura de los impedimentos y de las recusaciones no busca dilatar plazos o debates del Concejo de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la reforma al reglamento resultaba necesaria, esencialmente: i) por cuenta del ejercicio abusivo de las figuras jurídicas de los impedimentos y de las recusaciones y ii) por las consecuencias que ello trae al debido funcionamiento del Concejo de Bogotá y al trámite de las iniciativas sometidas a la consideración de éste.

## 1.2. Identificación de temas prioritarios.

Durante las sesiones de febrero de 2022 se presentaron 6 proyectos de acuerdo con el objeto de modificar el reglamento interno del Concejo de Bogotá, los cuales se discriminan a continuación:

**Tabla 1. Proyectos de acuerdo de reforma del reglamento interno del Concejo**

No. de proyecto	Autor(es)	Agrupación
029	Carlos Alberto Carrillo Arenas	Polo Democrático Alternativo
050	Juan Javier Baena Merlano, Marisol Gómez Giraldo.	Nuevo Liberalismo
097	Heidy Lorena Sánchez Barreto, Diana Marcela Diago Guaqueta, María Victoria Vargas Silva, María Fernanda Rojas Mantilla, Gloria Elsy Díaz Martínez, Marisol Gómez Giraldo	Bancada de mujeres
100	Samir José Abisambra Vesga, Humberto Rafael Amín Martelo, Rubén Darío Torrado Pacheco, Nelson Enrique Cubides Salazar (coautor).	Mesa Directiva del Concejo
103	Armando Gutiérrez González	Partido Liberal Colombiano
105	Juan Javier Baena Merlano, Luis Carlos Leal Angarita.	Nuevo Liberalismo, Alianza Verde.

Fuente: Elaboración propia.

Antes de hacer un análisis específico de los proyectos de acuerdo presentados por los concejales, se dispuso la creación de una matriz cuyo fin es identificar cuáles temas resultaban de mayor relevancia para los cabildantes distritales. En efecto, se debe recordar que todo proceso de creación normativa es “*un proceso de diseño institucional que vincula dos arenas: una política y otra jurídica*”<sup>6</sup>. Dentro de la arena política se encuentran los “*finés, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las [normas]*”<sup>7</sup> y “*los valores que justifican dichos fines*”<sup>8</sup>. Por tanto, la modificación de ciertos artículos muestra no solo el interés del cabildante sino también los fines de dicha modificación y los valores que la inspiran.

La metodología empleada consistió en analizar para cada proyecto de acuerdo, qué artículos del reglamento vigente se pretendían modificar, entendiéndose que los temas regulados por cada artículo son relevantes. Luego, se agruparon los proyectos de acuerdo según los artículos y temas en cuestión, con el fin de identificar en cuales existió un mayor interés. En este orden de ideas, la modificación de los artículos se clasifica así: i) “sin interés”, si no hay propuesta de reforma; ii) “bajo interés” si solo hay una o dos propuestas de reforma iii) “interés medio”, si hay tres propuestas de reforma iv) “alto interés”, si hay cuatro propuestas de reforma y v) “muy alto interés”, si hay cinco o más propuestas de reforma. En este aparte únicamente se destacarán aquellas propuestas que tengan un interés medio o superior.

A partir de los parámetros indicados previamente, se obtiene el *Tabla 2*:

**Tabla 2. Artículos cuya reforma resulta más relevante para los cabildantes**

Artículo	Grado de interés	PA 29	PA 50	PA 97	PA 100	PA 103	PA 105
<b>36: Comisiones accidentales</b>	<b>Alto</b>			X	X	X	X
<b>11: Estructura interna</b>	<b>Medio</b>			X	X		X
<b>17: Elección mesa directiva</b>	<b>Medio</b>				X	X	X
<b>35A: Comisión equidad mujer</b>	<b>Medio</b>			X	X		X
<b>118: Trámite de impedimentos</b>	<b>Medio</b>				X	X	X
<b>8: Junta de voceros</b>	<b>Medio</b>		X		X		X
<b>30: Reuniones de comisiones y plenaria</b>	<b>Medio</b>	X			X		X
<b>71: Presentación de ponencias</b>	<b>Medio</b>	X			X		X

Fuente: Elaboración propia. HESMAP.

Grado de interés “alto” = 4 coincidencias; “medio” = 3 coincidencias.

PA: Proyecto de Acuerdo

Como se puede observar, inicialmente el asunto que recibe mayor atención por parte de los concejales es aquél referente a las comisiones accidentales. Realmente, este artículo es modificado parcialmente con fines distintos: unos proyectos lo hacen para incluir disposiciones respecto de los impedimentos y las recusaciones; otros lo hacen con el fin de incluir temas de la comisión para la equidad de la mujer; y otros, para introducir cambios en las comisiones accidentales propiamente dichas.

Los demás temas a los que se dirigen los intereses de los concejales son el trámite de impedimentos y recusaciones. Así como la creación y puesta en marcha de la comisión para la

equidad de la mujer. Debe anotarse que las modificaciones a la elección de la mesa directiva y a la estructura interna están relacionados con los dos asuntos mencionados previamente.

Ahora bien, aun cuando estos proyectos son de autoría de los concejales de la ciudad, sería errado afirmar que estas iniciativas normativas son irrelevantes para la Administración Distrital. Es por ello que, además de tener en cuenta la coincidencia de intereses de los proyectos de acuerdo presentados, también se identificaron las reformas que se alineaban con las necesidades de la Administración Distrital.

En ese sentido, se adicionó un actor hipotético en la matriz inicial entendiendo que existía una necesidad de modificación del reglamento advertida por la Administración Distrital, aun cuando no hubo propuesta formal por parte del Gobierno Distrital, con el propósito de analizar las prioridades y eventuales resultados para el Distrito al respecto.

Habida cuenta del nuevo actor hipotético, se presentan nuevamente aquellos artículos que despertaron un “interés medio” o superior en el *Tabla 3* que se presenta a continuación:

**Tabla 3. Artículos cuya reforma resulta más relevante para los cabildantes y para el Gobierno Distrital**

Artículo	Grado de interés	PA 29	PA 50	PA 97	PA 100	PA 103	PA 105	SDG
<b>11: Estructura interna</b>	<b>Alto</b>			X	X		X	X
<b>17: Elección mesa directiva</b>	<b>Alto</b>				X	X	X	X
<b>35A: Comisión equidad mujer</b>	<b>Alto</b>			X	X		X	X
<b>36: Comisiones accidentales</b>	<b>Alto</b>			X	X	X	X	
<b>118: Trámite de impedimentos</b>	<b>Alto</b>				X	X	X	X
<b>8: Junta de voceros</b>	<b>Medio</b>		X		X		X	
<b>30: Reuniones de comisiones y plenaria</b>	<b>Medio</b>	X			X		X	
<b>39: Apelación</b>	<b>Medio</b>			X	X			X
<b>71: Presentación de ponencias</b>	<b>Medio</b>	X			X		X	
<b>72: Número de debates</b>	<b>Medio</b>				X		X	X

Fuente: Elaboración propia. HESMAP.

Grado de interés “alto” = 4 coincidencias; “medio” = 3 coincidencias.

PA: Proyecto de Acuerdo

SDG: Secretaría Distrital de Gobierno

A partir de esta matriz se pueden identificar los asuntos sobre los cuales se esperaría que tuvieran mayor debate en el seno del Concejo Distrital.

En efecto, llama la atención que, al agregar las prioridades del Gobierno Distrital, la reforma del artículo 118 (el cual regula el trámite de los impedimentos y de las recusaciones), pasa de ser de interés “medio” a ser de interés “alto”. Esto hace que se dilucide de mejor forma el resultado encontrado en el *Tabla 2 3*, puesto que en aquél se indican como de interés “alto” las reformas accesorias al régimen de impedimentos y de recusaciones y no a dicho régimen per se. Por lo tanto, esto nos permite ver de manera más transparente que el tema central de la reforma al reglamento fue precisamente la reforma al régimen de impedimentos y de recusaciones. Ello se

afirma, además, ya que este fue uno de los temas que recibió más discusión y más número de proposiciones, como se verá más adelante.

Otro tema que resulta de interés “alto” luego de la inclusión de los intereses de la Administración, es la comisión para la equidad de la mujer. Esto muestra que la expedición de la Ley 1981 de 2019 influyó en gran medida la reforma del reglamento interno del Concejo.

### 1.3. Correlación de intereses de actores políticos

#### ➤ Análisis de los proyectos de acuerdo presentados

De manera preliminar se debe mencionar que, en un ejercicio que puede ser calificado como de anticipación, los concejales del Distrito presentaron 6 proyectos de acuerdo tocantes al reglamento interno del Concejo.

Hay diferentes elementos que llevan a concluir que el ejercicio de la presentación de los proyectos de acuerdo relativos al reglamento interno obedece a un acto de anticipación o de previsión:

- i) En primer lugar y como se mencionó precedentemente, los diferentes hechos sucedidos en el debate del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial y que fueron anticipados por miembros del Cabildo Distrital, llevaron a que los concejales identificaran el vacío presente en el reglamento interno. En efecto, se identificó que existen, entre otros, problemas respecto del trámite de los impedimentos y de las recusaciones, razón por la cual era de esperarse que se presentasen propuestas sobre este particular.
- ii) En segundo lugar, el trámite en el Congreso de la República de la Ley 2199 de 2022 generó una serie de expectativas en los actores políticos distritales. Lo anterior por cuanto las disposiciones de la mencionada Ley prevén actuaciones ante el Concejo Distrital, por ende, era previsible que, luego de la aprobación de la Ley, se presentara el proyecto de acuerdo en el cual se autorice el ingreso de Bogotá a la Región metropolitana.

En el anterior orden de ideas, se evidencia a partir de los proyectos de acuerdo presentados y, particularmente respecto de la iniciativa 029 de 2022, que el Concejo previó la radicación del proyecto de acuerdo en cuestión.

- iii) Por último, también se encuentra que uno de los proyectos de reforma del reglamento interno del Concejo obedece a la expedición de la Ley 1981 de 2019, por medio de la cual se crea la comisión para la equidad de la mujer en el Concejo de Bogotá. Esto, aunado a la presentación reiterada del proyecto de acuerdo que implementa lo prescrito por la Ley, permite concluir que un proyecto de la misma naturaleza se presentaría de nuevo en el Cabildo Distrital.

Una vez hecha esta aclaración, se procederá a hacer un breve análisis (aunque no exhaustivo) de los proyectos de acuerdo presentados por los concejales del Distrito.

### ***Proyecto de acuerdo 29 de 2022***

El proyecto puede ser visto como un mecanismo para ejercer oposición política a la Administración Distrital puesto que busca generar un procedimiento más estricto y reglado para los proyectos de acuerdo que, por disposición constitucional o legal, sean de iniciativa exclusiva de la administración. Este es el único criterio que se puede encontrar para agrupar a los proyectos de acuerdo objeto de la regulación propuesta, los cuales son designados por el autor como “proyectos de naturaleza especial”.

En orden a lo anterior, el P.A. 29 de 2022 establece cuáles son los proyectos de acuerdo que deberían surtir un procedimiento especial, dentro de los cuales se incluye el plan del ordenamiento territorial, la autorización del ingreso de la Capital a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, el plan distrital de desarrollo, la división del territorio en localidades, entre otros.

Además de lo anterior, el proyecto incluye una serie de etapas que deben surtir durante el trámite de dichos proyectos de acuerdo. Algunas de estas etapas son: i) espacios de participación ciudadana con voz en los debates de los proyectos de acuerdo, ii) presentación obligatoria de los proyectos de acuerdo de naturaleza especial, iii) prolongación de los términos iniciales de las ponencias en lo que respecta a los proyectos de naturaleza especial y iv) ampliación de los tiempos de intervención de los concejales durante el debate.

Sobre este particular vale la pena mencionar que la puesta en marcha de tal normativa haría prácticamente inviable la aprobación de los proyectos de acuerdo de iniciativa de la administración distrital. Lo anterior, por cuanto por disposición del artículo 22 del Decreto Ley 1421 de 1993: “*serán archivados los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate al término de las sesiones ordinarias o extraordinarias en que fue presentado*”. En consecuencia, sea que se trate de sesiones ordinarias prolongadas o de sesiones extraordinarias, el tiempo para realizar el debate y la votación por parte de los concejales se vería drásticamente disminuido, lo cual aumentaría el riesgo de archivo del proyecto de acuerdo por no haber sido aprobado dentro del término de las sesiones.

No obstante, el proyecto en cuestión suscita una serie de debates tales como las razones jurídicas, económicas y técnicas por las cuales existen proyectos de acuerdo de iniciativa exclusiva de la administración distrital, la eficiencia de las instituciones democráticas en el Distrito (medida en costos de la toma de decisiones), los límites y las ventajas de la democracia representativa y de la democracia participativa, entre otros.

### ***Proyecto de acuerdo 50 de 2022***

El proyecto en cuestión tiene como objeto principal crear la Asamblea Itinerante Consultiva Ciudadana del Concejo de Bogotá y, secundariamente, busca modificar algunas normas del reglamento interno del Concejo de Bogotá para efecto del debido funcionamiento de aquélla.

En principio, la presentación de un proyecto de acuerdo que poco o nada tiene que ver con la reforma de la norma de los impedimentos o de las recusaciones o con otros temas urgentes del funcionamiento del Concejo hace pensar que se trata de un hecho aislado. Sin embargo, este proyecto no puede verse de forma aislada. En efecto, si se observa que la bancada autora del proyecto es aquella del Nuevo Liberalismo y que uno de los autores del P.A. 50 de 2022 retomó las riendas del proyecto de reforma del reglamento presentada por el exconcejal Carlos Galán, es entonces claro que el proyecto fue presentado dentro del mismo ejercicio de previsión mencionado renglones atrás.

En últimas, se puede considerar que este proyecto de acuerdo buscaba aprovechar la oportunidad brindada por la previsible reforma del reglamento interno del Concejo para introducir una nueva norma en el Distrito: la Asamblea Itinerante Consultiva Ciudadana del Concejo de Bogotá.

Ya en lo que respecta al fondo de la iniciativa, se puede decir que ella busca retomar lo sucedido en diferentes latitudes del planeta en donde se ha realizado este ejercicio de democracia participativa. La actividad ejecutada por otros países ha consistido en escoger de manera aleatoria un grupo de ciudadanos los cuales se reúnen para discutir de un tema o de una problemática a fin de que planteen una solución normativa al respecto. Luego de hecha la deliberación, la propuesta ciudadana es llevada a los órganos de democracia representativa para que ésta se convierta en norma.

A grandes rasgos, la propuesta del proyecto de acuerdo es implementar, de manera permanente, la dinámica previamente explicada en el Concejo de Bogotá. Esta circunstancia, al igual que el P.A. 29 de 2022, pone sobre la mesa el debate entre las ventajas y los límites de la democracia participativa y de la democracia representativa.

### ***Proyecto de acuerdo 97 de 2022***

Este proyecto, es fruto de la Ley 1981 de 2019, ya que busca crear en el Concejo de Bogotá la Comisión de la Equidad de la mujer para asignarle las funciones establecidas en la Ley.

Al igual que los proyectos de acuerdo mencionados previamente, la presentación de P.A. 97 de 2022 obedece a un ejercicio de previsión. Lo anterior por cuanto este proyecto ya había sido recogido, en buena medida, por el proyecto de acuerdo presentado por el exconcejal Carlos Fernando Galán (proyecto que fue presentado de nuevo en bajo el número 105 de 2022)<sup>9</sup>.

Respecto del contenido del proyecto, además de la creación y de la asignación de funciones a la Comisión para la Equidad de la Mujer, también se busca modificar el reglamento interno del Concejo para que aquélla pueda asumir sus atribuciones en debida forma. Dichas disposiciones adicionales básicamente buscaban introducir un nuevo capítulo al reglamento, el cual esencialmente daba las normas a las que debían sujetarse las llamadas “comisiones legales”, tal y como lo es la Comisión para la Equidad de la Mujer.

### ***Proyecto de acuerdo 100 y 105 de 2022***

Los proyectos en cuestión tienen elementos en común, aunque no idénticos, como se lista a continuación:

- i) Modificaciones menores y correcciones de forma.
- ii) Implementación del enfoque de género.
- iii) Ejercicio de funciones por medios no presenciales.
- iv) Medidas para la correcta implementación del estatuto de la oposición.
- v) Precisiones al procedimiento de gestión normativa.
- vi) Reglas de quórum y mayorías.
- vii) Reglas de elección del Contralor Distrital.
- viii) Trámite de impedimentos y recusaciones.

Si bien ambos proyectos de acuerdo tratan los temas presentados previamente, algunos de ellos son abordados de manera diferente, como es el caso de las medidas para la correcta implementación del estatuto de la oposición o el trámite de los impedimentos y de las recusaciones. En el primer caso, el proyecto de la mesa directiva incluye la participación de las organizaciones políticas declaradas como independientes en las mesas directivas de la Corporación en los términos de la Ley 1909 de 2018; esta disposición no está contenida en el P.A. 105 de 2022. En el segundo caso, la propuesta del proyecto de acuerdo de la mesa directiva se inspira en las disposiciones de la Ley 5 de 1992 para la resolución de los impedimentos y de las recusaciones conciliándolo con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; la propuesta del P.A. 105 de 2022 se apega únicamente a la Ley 1437 de 2011.

En lo que concierne a un elemento diferenciador de ambos proyectos, se encuentra que el P.A. 105 de 2022 incluye disposiciones concernientes a la dinámica de los debates de control político. En el proyecto en cuestión se hace un breve resumen del comportamiento de las sesiones de control político del Concejo de Bogotá y se sugiere que los debates sean divididos en tres secciones: i) fase introductoria, ii) fase de interrogatorio y iii) fase de cierre. Dicha modificación debería ir acompañada de una serie de mociones llamadas de “continuación” o de “finalización” de debate. Además, se propone que el control político se pueda ejercer sin contar con la aprobación del vocero de la bancada lo cual podría contrariar la Ley de bancadas.

Lo primero que se advierte es que esta propuesta podría traer inconvenientes al desarrollo del ejercicio del control político, puesto que la inclusión de mociones sometidas a votación como la “moción de continuación” o la “moción de finalización de debate” pueden llegar a introducir elementos que se presten para quitarle fluidez a los debates de control político.

### ***Proyecto de acuerdo 103 de 2022***

El P.A. 103 de 2022 también busca responder a la problemática suscitada por los impedimentos y recusaciones presentados de manera sistemática durante el trámite del proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial. En este caso la perspectiva es diferente en la medida que el proyecto acude a figuras análogas como las existentes en el Congreso de la República. Así las cosas, el proyecto busca la creación de la Comisión de Ética del Concejal.

La comisión en cuestión se ocuparía de las recusaciones presentadas ante el Cabildo Distrital, así como de las violaciones al régimen de inhabilidades y de incompatibilidades. Asimismo, la iniciativa también buscaba dotar de celeridad a este proceso ya que en las disposiciones

contenidas en el proyecto se contempla que la comisión debe resolver los asuntos puestos bajo su estudio dentro de los 3 días calendario siguientes a su presentación.

Por último, basta con mencionar que la comisión en cuestión estaría conformada por un miembro de cada bancada presente en el Concejo, lo cual podría variar según el periodo constitucional y dar lugar a problemas al momento de la resolución de las recusaciones (sobre todo si el número de bancadas es par). Igualmente, el hecho de que dicha comisión deba cambiar sus miembros cada año hace que las bancadas unipersonales puedan ser marginadas luego de la primera vigencia o que éstas tengan una participación permanente en la comisión, lo cual puede minar la confianza en la figura.

Como se puede observar, cada proyecto tiene una agenda y, por ende, una visión propia de lo que debe ser el reglamento del Concejo. Es precisamente en la ponencia del proyecto de acuerdo que dichas visiones buscan recogerse y condensarse.

### ➤ Análisis de la ponencia presentada

De manera preliminar es necesario mencionar que en el texto de la ponencia los ponentes hacen un juicio político y jurídico respecto de la iniciativa presentada. En otras palabras, la ponencia es un mecanismo a través del cual los ponentes evalúan la oportunidad, la conveniencia y la legalidad de la iniciativa objeto de estudio.

La ponencia positiva conjunta sometida a consideración de la Comisión de Gobierno del Concejo de Bogotá constó de 25 artículos y puede ser calificada como ecléctica en la medida que buscó abarcar elementos importantes de los proyectos de acuerdo presentados en el Cabildo Distrital, como se muestra a continuación:

**Tabla 4. Prevalencia de los proyectos de acuerdo en la ponencia presentada**

Art	P.A. 29	P.A. 50	P.A. 97	P.A. 100	P.A. 103	P.A. 105	Observaciones
1			X	X		X	La modificación acogida en la ponencia refiere a la inclusión de las comisiones legales dentro de la estructura orgánica interna del Concejo (P.A. 97, 100 y 105). No se incluyó todo lo referente a la terminación de la vinculación de las unidades de apoyo normativo (P.A. 105).
2				X	X	X	La norma prevista en la ponencia acoge: cambio de redacción sobre la no reelección de presidentes de mesas directivas (P.A. 100 y 105); inclusión de las organizaciones políticas independientes en las mesas directivas del Concejo (P.A. 100) e integración y elección de la comisión de ética del concejal (P.A. 103).
3	X			X		X	En la ponencia se adopta: i) las reuniones en casos de urgencia (P.A. 29); ii) la posibilidad de celebrar sesión plenaria y de comisión el mismo día, siempre y cuando no sean simultáneas (P.A. 100); iii) La posibilidad de hacer sesiones presenciales, semipresenciales o virtuales (P.A. 100 y 105). La adición referente a la licencia de maternidad es de autoría de los ponentes.
4	X						En la ponencia se acoge la ampliación de la atribución de control político y de función normativa a la comisión primera del plan (P.A. 29).
5	X						Se incluye explícitamente dentro de las atribuciones de la comisión segunda de gobierno que ésta autorizará el ingreso o el retiro del Distrito a la región metropolitana (P.A. 29).
6			X	X		X	El artículo de la ponencia incluye el objetivo, la composición y quien ejercería la secretaría de la comisión para la equidad de la mujer. Estos tres elementos están contemplados en los tres proyectos de acuerdo indicados.
7			X	X		X	El artículo de la ponencia adopta las funciones de la comisión para la equidad de la mujer tal y como se redactaron en el P.A. 97, aunque los demás proyectos adoptaron como base las funciones dadas por la Ley.
8				X	X		En la ponencia presentada se incorpora la redacción del P.A. 100 en la que se define un número de concejales pertenecientes a la comisión de ética del concejal y otras funciones de la comisión.
9				X		X	Ambos proyectos propusieron la modificación de las comisiones accidentales y de las subcomisiones de

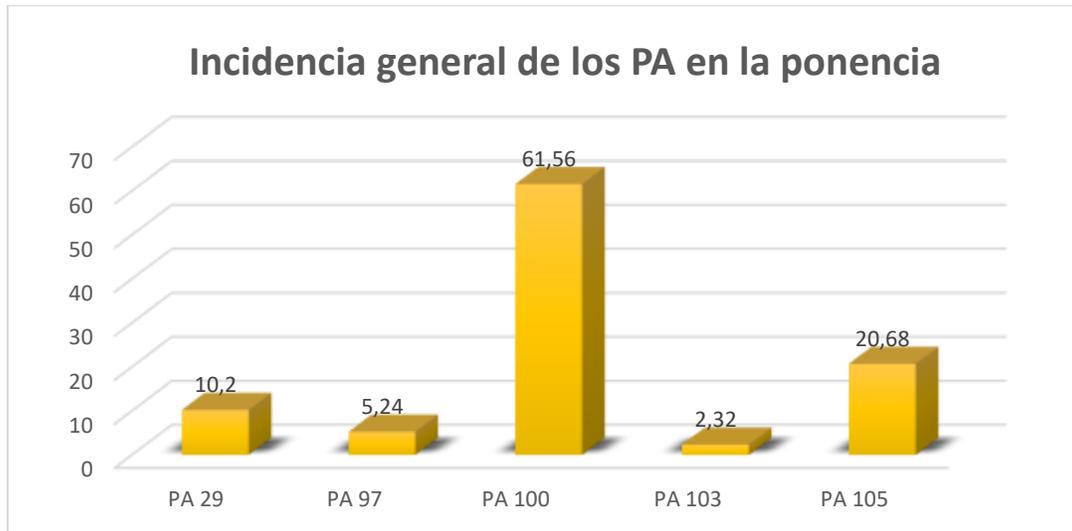
Art	P.A. 29	P.A. 50	P.A. 97	P.A. 100	P.A. 103	P.A. 105	Observaciones
							vigilancia y control en los mismos términos. La inclusión de la subcomisión de integración territorial en el texto presentado es producto de los ponentes.
10			X	X			Se introdujo la posibilidad de apelar las decisiones de los presidentes de las comisiones legales (P.A. 97); el resto de las modificaciones del artículo corresponden en gran medida al P.A. 100. Igualmente hay ligeros cambios de los ponentes.
11				X		X	Aunque la redacción de la reforma en ambos proyectos es casi idéntica, en la ponencia se prefirieron los pequeños cambios introducidos en el P.A. 100, como que la transcripción de las sesiones sea hecha solo cuando lo pida un concejal o autoridad competente.
12				X		X	Aunque los dos proyectos contemplaron normas para poder dar trámite a las proposiciones de control político por medios digitales, la ponencia prefirió la redacción del P.A. 100 en la medida que, a diferencia del P.A. 105, este excluye a los alcaldes locales del control político del Concejo. Los ponentes precisan el momento a partir del cual se cuenta el término para el vencimiento de las proposiciones de control político.
13				X		X	Los dos proyectos proponen en esencia lo mismo: poder radicar los proyectos de acuerdo de forma digital o por medios físicos.
14				X		X	Los dos proyectos proponen en esencia lo mismo: poder designar ponentes para los proyectos de acuerdo en cualquier momento y que la designación de ponentes sea publicada en los medios oficiales del Concejo. Se incluye la propuesta que busca que el coordinador ponente busque la radicación de una ponencia unificada (P.A. 100).
15	X			X		X	Los proyectos No. 100 y 105 proponen en esencia lo mismo: poder presentar ponencia a través de medios físicos o digitales. Se recoge del proyecto No. 29 la ampliación del término para rendir ponencia del proyecto del plan de ordenamiento territorial.
16				X		X	Si bien se incluyen las propuestas hechas en ambas iniciativas, aquella del P.A. 100 es más sustancial: busca eliminar los dos días de plazo para poder hacer convocatoria (que se debe hacer con 3 días de anticipación) para la realización de los debates. Esto con el fin de darle celeridad a los debates.

Art	P.A. 29	P.A. 50	P.A. 97	P.A. 100	P.A. 103	P.A. 105	Observaciones
17				X			Si bien el P.A. 105 también propone modificar el artículo relativo a la aprobación de los proyectos de acuerdo, lo cierto es que la propuesta difiere del texto acogido en la ponencia. Además, la ponencia acogió en su totalidad la redacción propuesta en el P.A. 100. Por ello se considera que, en este caso, el P.A. 105 no fue insumo de este artículo de la ponencia.
18				X		X	Aunque prevalece la redacción propuesta en el P.A. 100, la idea propuesta en aquél y en el P.A. 105 es básicamente la misma: cambiar la redacción del artículo para una mejor lectura y permitir un mecanismo expedito para la ratificación de las ponencias en caso de desarchivo de los proyectos de acuerdo.
19				X			Es un artículo de definiciones de los tipos de votaciones propio del P.A. 100.
20				X			Incluye una disposición para tener en cuenta a las concejales que hagan uso de la licencia de maternidad para efecto de honorarios.
21				X			El artículo define lo que se debe entender por conflicto de interés.
22				X			Se escinde el artículo que define el conflicto de interés de aquél que regula el registro de intereses de los concejales.
23				X			En los artículos de la ponencia se acoge casi en su totalidad lo propuesto por el PA 100, lo propuesto sobre impedimentos y recusaciones en el PA 105 no fue sustento de la ponencia pues difiere en materia de términos y en la forma como se deben resolver las recusaciones.
24				X			
25				X		X	En ambos proyectos se propuso la derogatoria del artículo 60 del reglamento.

Fuente: Elaboración propia.

Cada proyecto de acuerdo tiene asignado un color: 29, naranja; 97, rojo; 100, azul; 103, verde y 105, amarillo. La “X” marca la coincidencia entre el contenido del proyecto de acuerdo y la ponencia presentada.

A partir del cuadro presentado precedentemente, se procedió a realizar un cálculo ponderado de las iniciativas que tuvieron mayor incidencia en la ponencia puesta en consideración de la comisión segunda permanente del Concejo de Bogotá. Una vez hecho el cálculo, se obtuvo la *Gráfica 1*:

**Gráfico 1. Prevalencia de los proyectos de acuerdo en la ponencia presentada.**

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el proyecto de acuerdo presentado por la mesa directiva del Concejo prevaleció en un 61.56% al momento de presentar la ponencia, es decir, fue el proyecto que influenció en mayor medida la reforma del reglamento interno del Concejo. En lo que respecta a la influencia de los demás proyectos de acuerdo se tiene lo siguiente: el P.A. 105 tuvo una influencia del 20.68%, el P.A. 29 una influencia del 10.2%, el P.A. 97 una incidencia del 5.24%, el P.A. 103 una incidencia del 2.32% y el P.A. 50 una incidencia del 0%.

A partir de esta lectura se puede inferir que el P.A. 100 de 2022 contaba con mayor apoyo político. Si bien es cierto que dicho proyecto no regulaba todos los asuntos planteados como prioritarios por la junta de voceros del Concejo, lo cierto es que aquél buscaba darle más celeridad a la resolución de impedimentos y de recusaciones, tema central de esta reforma al reglamento del Concejo.

Cabe resaltar que en este punto se analiza la prevalencia de los proyectos de acuerdo hasta el momento de la presentación de la ponencia. Con ello se quiere decir que en este escenario la cantidad de intereses eventualmente contrapuestos es menor que en el caso de la discusión del proyecto de acuerdo en comisión o en plenaria. En el caso concreto se trata de los intereses plasmados en cada proyecto de acuerdo más aquél de los ponentes -el cual se manifestó de manera conjunta-. Por lo tanto, se puede entender que hasta esta etapa había 7 intereses en juego. Ello puede explicar los cambios tan sutiles introducidos por los concejales ponentes.

Partiendo de la anterior premisa, queda claro que este es el escenario más sencillo, en la medida que para llegar a un acuerdo de ciudad se necesita tener, en un primer escenario, por lo menos 8 votos a favor, y, en un segundo escenario, por lo menos 23 votos a favor.

Igualmente se observa que todas las reformas cuyo interés fue calificado como “medio” o “alto” en el aparte correspondiente (salvo lo correspondiente al artículo 8: Junta de voceros), fueron objeto de reforma en la ponencia, lo cual nos indica que, efectivamente, estos temas concentraron los esfuerzos de los autores y de los ponentes.

➤ **Análisis de las proposiciones presentadas**

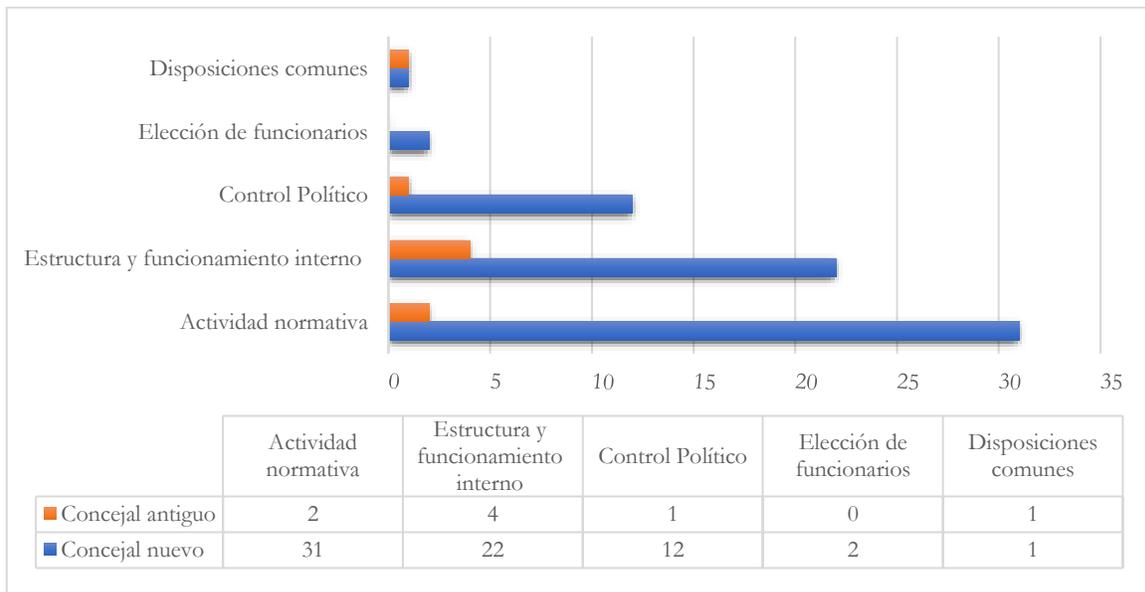
De acuerdo con el reglamento interno del Concejo<sup>10</sup>, las proposiciones a un proyecto de acuerdo son el medio a través del cual los concejales manifiestan la voluntad de modificar, adicionar o suprimir el articulado contenido en aquél.

En el caso objeto de estudio, se presentaron 76 proposiciones frente a los PP.AA. 29, 50, 97, 100, 103 y 105 unificados por unidad de materia. Para el análisis de estas proposiciones se incluyeron variables tales como: i) si el proponente es un concejal nuevo o no, ii) si las propuestas obedecen o no a los temas fijados por la junta de voceros del concejo como prioritarios<sup>11</sup>, iii) el tema abordado por la proposición y iv) quiénes presentaron el mayor número de proposiciones.

En primera medida, se observa que de las 76 proposiciones presentadas frente a los proyectos de acuerdo objeto de estudio, 68 de ellas, es decir, un poco más del 89% fueron propuestas por concejales nuevos en la Corporación<sup>12</sup>. En contraste, el 11% de las proposiciones, esto es, 8 proposiciones fueron presentadas por concejales que ya habían tenido participación en el seno del Cabildo Distrital en periodos anteriores.

Cuando se analiza este dato junto con los temas abordados por cada una de las proposiciones, se encuentra lo que se muestra en la *Gráfica 2*:

**Gráfico 2. Proposiciones presentadas por tema**



Fuente: Elaboración propia.

Según la tabla anterior, la mayoría de las proposiciones tuvo como objeto modificar disposiciones alusivas a la actividad normativa, seguido por la estructura y funcionamiento interno, y luego aquellas referentes al control político.

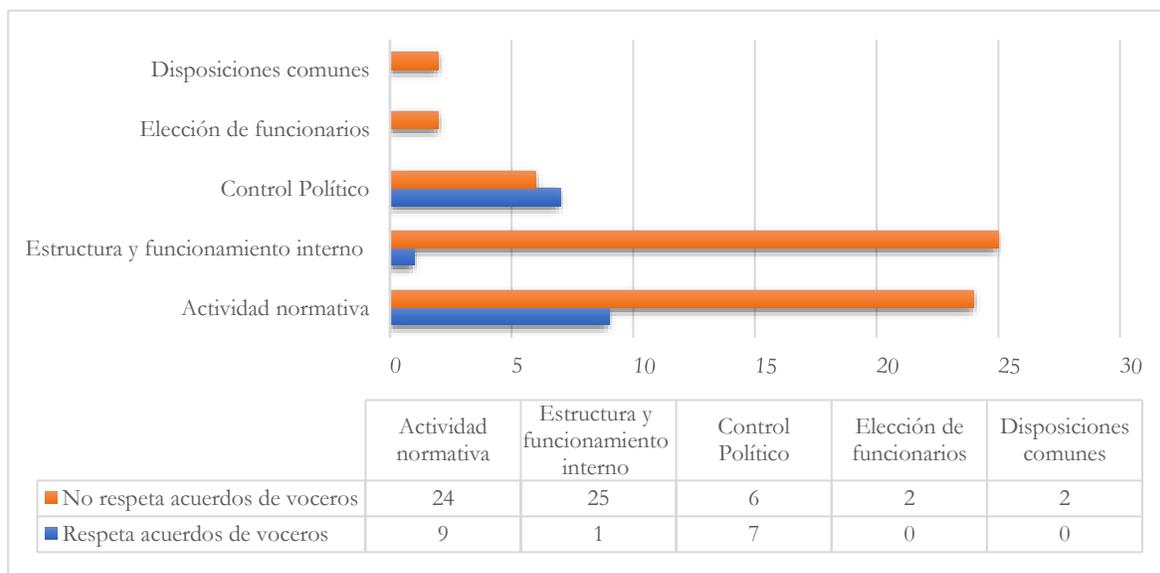
Este hecho se puede explicar por diferentes razones: en primer lugar, de la lectura de las propuestas hechas se deduce que éstas buscan subsanar situaciones problemáticas vividas por los concejales en el seno de la Corporación. Así las cosas, los eventos que afectaron las labores normativas de los concejales se tradujeron en propuestas al reglamento del Concejo.

En segundo lugar, se encuentra que en algunos casos los proponentes desconocen total o parcialmente las dinámicas de funcionamiento del Concejo, tanto en sus atribuciones de producción normativa como de control político, lo cual hace que sean más proclives a hacer reformas de acuerdo con el entendimiento que ellos tienen de la Corporación. Valga aclarar que dicho desconocimiento puede predicarse tanto del concejal como de su equipo de trabajo.

Es preciso mencionar que la segunda razón puede ser la causa de la primera, es decir, que el desconocimiento de las dinámicas de funcionamiento del Concejo puede llevar a experimentar circunstancias indeseables para los concejales y que repercutan negativamente en las labores de aquéllos.

Volviendo al análisis de las proposiciones propiamente dichas, otra variable tomada en cuenta fue si la proposición obedecía o no a los acuerdos fijados en la junta de voceros del Concejo. Se debe recordar que la junta de voceros del Concejo determina las prioridades en la discusión de los proyectos de acuerdo y en los debates de control político. En el caso en concreto, la junta de voceros concertó que la reforma del reglamento versaría sobre: i) impedimentos y recusaciones, ii) desarrollo o dinámica de los debates de control político y iii) elección de secretario del Concejo y de subsecretarios de comisiones. Al respecto encontramos la *Gráfica 3*:

**Gráfico 3. Proposiciones y acuerdos de junta de voceros**



Fuente: Elaboración propia.

Al hacer el análisis de las propuestas se encuentra lo siguiente: de las 33 propuestas relativas a las atribuciones normativas del Concejo, tan solo 9, es decir, el 27% estaban relacionadas con el trámite de los impedimentos y de las recusaciones. Estas proposiciones fueron las únicas que honraron los acuerdos de la junta de voceros.

Por su parte, respecto de las 26 propuestas relativas a la estructura y funcionamiento del Concejo, solo 1, es decir, el 3.8%, respetó lo acordado en la junta de voceros. En cuanto a las 13 propuestas relacionadas con el control político, 7 de ellas, es decir, el 54%, se atiene a lo convenido por la junta de voceros. Estas fueron las proposiciones que respetaron en mayor porcentaje los acuerdos de la junta de voceros.

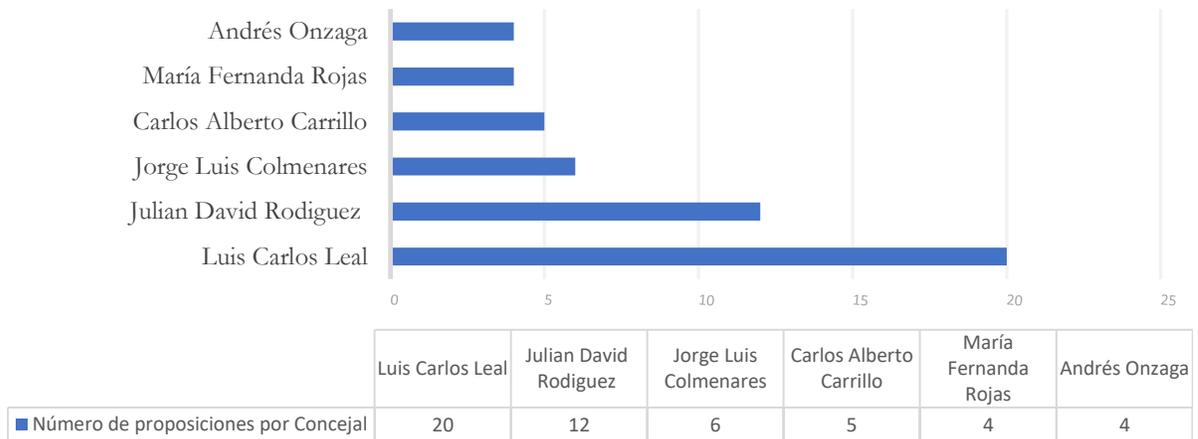
Por último, ninguna de las proposiciones relativas a la elección de funcionarios o a las disposiciones comunes respetaban los acuerdos de la junta de voceros.

En últimas, 17 de las 76 proposiciones, esto es, el 22 % de las proposiciones acatan los acuerdos fijados por la junta de voceros. Ello le da mayor fuerza al argumento según el cual la reforma del reglamento fue la oportunidad que los concejales nuevos esperaron para reformar aquello que consideraban inadecuado con ocasión de las experiencias vividas previamente. Igualmente se evidencia falta de disciplina de los concejales al momento de seguir los acuerdos fijados por parte de la junta de voceros.

Adicionalmente, de las 68 proposiciones presentadas por los concejales nuevos, 16, es decir, el 23% respetaron los acuerdos de la junta de voceros; mientras que, de las 8 proposiciones presentadas por los concejales antiguos, 1, esto es, el 12,5% guarda lo acordado por la junta de voceros. Por lo tanto y contrario a lo que se esperaba, los concejales nuevos respetaron mayormente los acuerdos de la junta de voceros.

Como último aparte de esta sección, se destacan los concejales que radicaron el mayor número de proposiciones. Dado que fueron muchos concejales los que hicieron propuestas se destacan los primeros 6. En ese orden de ideas, de las 76 proposiciones presentadas, 51, es decir, el 67% fueron hechas por 6 concejales como se muestra en la *gráfica 4*:

**Gráfico 4. Concejales que presentaron las mayores proposiciones**



Fuente: Elaboración propia.

A excepción de la concejal María Fernanda Rojas, todos los demás proponentes de la clasificación son concejales nuevos. Lo cual afirma la aseveración según la cual los concejales nuevos son más proclives a reformar el reglamento interno del Concejo según las experiencias que ellos han vivido.

#### 1.4. Proceso de aprobación del Acuerdo

Además del *Tabla 4* presentado en el análisis de la ponencia, en el *Anexo 1* del presente documento se presenta un cuadro en el que se analizan los cambios efectuados en el articulado del proyecto de reforma del reglamento a lo largo de los debates realizados en el Concejo de Bogotá.

En vista de que las modificaciones de fondo a los proyectos de acuerdo pueden hacerse únicamente en primer debate, era de esperarse que la gran mayoría de los cambios se dieran en esa instancia. En lo que concierne a las modificaciones hechas en segundo debate, estas se limitaron a realizar supresiones y pequeñas aclaraciones de forma.

En el *Anexo 1*, el texto escrito en negro corresponde al texto original del reglamento; el texto en azul corresponde a las modificaciones en el reglamento introducidas por la ponencia (esto es, a lo que los concejales ponentes consideraron relevante de los proyectos presentados); el texto en naranja corresponde a las modificaciones introducidas en primer debate y el texto en verde corresponde a las modificaciones hechas en segundo debate.

Todos los 25 artículos de la ponencia fueron modificados; sin embargo, los cambios efectuados en primer debate se concentraron mayormente en los siguientes artículos: i) artículo 30 - Reuniones de comisiones permanentes y plenaria; ii) artículo 35 A – Comisión legal para la equidad de la mujer; iii) artículo 39 – apelación y iv) artículo 118 – Trámite de los impedimentos y de las recusaciones. Se resalta que, en efecto, el 50% de estas modificaciones a la ponencia en obedecieron al trámite de impedimentos y de las recusaciones (Arts. 30 y 118). Las cuales acumularon el mayor tiempo de debate.

Aunque no queda duda de que uno de los temas centrales de la modificación del reglamento del concejo fue lo tocante al trámite de los impedimentos y de las recusaciones, lo cierto es que el cometido fijado por la mesa directiva del Concejo no se realizó completamente.

Muchas de las propuestas de la mesa directiva buscaban dotar de celeridad y de eficiencia al trámite de los impedimentos y de las recusaciones; no obstante, no todo fue acogido por la comisión de gobierno ni por la plenaria. Al respecto se alegó repetidamente en los debates que las modificaciones propuestas no se podían emprender en la medida que resultarían contrarias a la norma superior, esto es, a la Ley 1437 de 2011<sup>13</sup>.

De hecho, se planteó por parte de diferentes concejales que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contiene una norma que regula el trámite de los impedimentos y de las recusaciones; por lo tanto, un acuerdo de ciudad (que es

norma de menor jerarquía), no puede llegar a contravenirla, aun cuando el Concejo cuenta con la autonomía para dictar su propio reglamento<sup>14</sup>.

Lo anterior nos muestra que, si bien la motivación principal de la iniciativa era superar los escollos presentados por la presentación temeraria y de mala fe de impedimentos y de recusaciones, existe una barrera de interpretación legal que fue utilizada a lo largo del debate y que impidió persuadir a los cabildantes distritales de modificar de manera contundente la normativa existente hasta ese entonces.

Esta barrera de interpretación de la norma fue presentada por diferentes concejales que se opusieron al mecanismo expedito planteado por el P.A. 100 de 2022 y finalmente logró convencer a diferentes facciones del Concejo, lo cual impidió que la propuesta del P.A. 100 de 2022 prosperara.

En el anterior orden de ideas, en la parte inicial de la norma final se dio con una redacción que se apega estrictamente a la Ley 1437 de 2011, aun cuando hay normas que son de autoría del Cabildo Distrital como aquella que busca evitar la duplicidad de recusaciones o de impedimentos o la que le concede plenos efectos durante todo el trámite administrativo a los impedimentos o recusaciones aceptados o rechazados.

Otros cambios introducidos en el primer debate y que no estaban en la ponencia refieren: i) al uso de la palabra durante los debates de control político, ii) a la regulación de la devolución de los proyectos de acuerdo de la plenaria a las comisiones, iii) a la actualización de la norma de elección de contralor distrital y iv) al fortalecimiento de los sistemas de información para la actividad normativa y el control político.

De esto también se colige que resultó prácticamente imposible lograr consensos en torno a los temas que serían objeto de reforma en el reglamento interno del Concejo. Por más de que existiera la necesidad de modificar el trámite de los impedimentos y las recusaciones y que los acuerdos de voceros circunscribieran la discusión a ciertos temas, hubo propuestas ajenas a estos asuntos que terminaron por imponerse en el seno del Cabildo Distrital. Esto deja entrever que existen dificultades para dictar orientaciones de tipo político en el Concejo; dicho de otra forma, se evidencian dificultades de gobernabilidad.

## 1.5. Conclusiones y acciones de mejora

A partir del análisis previamente realizado se puede concluir y recomendar lo siguiente:

1. Todo proyecto normativo presentado ante el Concejo Distrital está sometido al riesgo de que el texto final diste del texto inicial. En el caso de la presente reforma del reglamento del Concejo, dicho riesgo se aumentó por cuenta de la renovación del Concejo Distrital.
2. Los concejales nuevos son más propensos a experimentar inconvenientes al momento de tramitar los proyectos de acuerdo de su autoría, sea por falta de experiencia o por desconocimiento de los procesos en el seno de la corporación.

3. Aun cuando la junta de voceros del Concejo fije los temas a tratar en la reforma del reglamento interno del Concejo, es poco probable que dichos compromisos sean respetados por cuanto la reforma del reglamento representa una oportunidad única para quienes consideran que debe reformarse con ocasión en las experiencias vividas.
4. Abrir la discusión de la reforma al reglamento interno del Concejo de Bogotá con un Cabildo altamente renovado, aumenta las probabilidades de que se presenten propuestas fuera del foco principal de reforma. Esto se convertiría en una ‘caja de Pandora’ difícil de controlar.
5. Plantear la reforma al reglamento interno del Concejo como condición necesaria para la presentación de otros proyectos de acuerdo ante el Cabildo Distrital, es un acto dispendioso que no asegura el resultado pretendido y que predispone negativamente al Concejo Distrital para las discusiones que se presentarán en su seno en el futuro. Sobre este último aspecto se debe apuntar que modificar el reglamento interno ‘enrarece’ el ambiente político en el Concejo puesto que genera sospechas en los actores políticos y hace que se adelanten los debates que se presentarán en la Corporación.
6. Debido a que el marco legal de los impedimentos y de las recusaciones está consagrado en la Ley, resultaría más conveniente y levantaría menos temores entre los concejales si se busca primeramente la reforma del marco legal de dichas figuras jurídicas.

Debe ser la Ley la que cuente con disposiciones especiales para la recepción, trámite y resolución de impedimentos y de recusaciones para las corporaciones administrativas de carácter colegiado.

## 2. INGRESO A LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA

### ANTECEDENTES

El proyecto de acuerdo que busca el ingreso de Bogotá a la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) es el eslabón final de una serie de reformas al ordenamiento jurídico colombiano en las que se le dio origen al esquema asociativo en cuestión. Así, es conveniente tener presentes las motivaciones tanto de la reforma constitucional como del nuevo marco legal con el objeto de entender de mejor manera la esencia de la iniciativa.

#### **Reforma del artículo 325 constitucional**

Aunque la Constitución de 1991 previó en el artículo 325 la posibilidad de que la capital colombiana conformara una instancia para la ejecución de planes y programas de desarrollo integral entre Bogotá y los demás municipios circunvecinos, dicho marco jurídico resultó insuficiente para las necesidades actuales de integración y de planeación en la región. Por lo que

se debió tramitar el acto legislativo 2 de 2020 mediante el cual se crea una figura de integración especial para el Distrito Capital y los municipios circunvecinos.

La reforma tuvo como objeto abrir las puertas a un instrumento de planeación y organización especial con el que la Sabana de Bogotá no contaba. Además, se buscó que dicha figura se adaptase a las características de la Sabana y a las dinámicas que en ella existen. Lo anterior, sin desconocer el rol de los entes territoriales comprendidos en la figura asociativa en cuestión, quienes deben seguir trabajando en lógica metropolitana al generar soluciones de política pública integrales que tengan un impacto positivo en la planeación del territorio que comprenda la Región y en la vida de sus habitantes.

### **La Ley 2199 de 2022**

Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 2199 de 2022<sup>15</sup> refuerza los argumentos de las ventajas que surgirían con la implementación de la región metropolitana en términos de planeación y organización en el territorio, la normativa legal fundamenta la creación de la RMBC de manera más puntual al hacer referencia al potencial de la región y a las necesidades más sentidas de ésta.

En primer orden, se alude al potencial económico de la región. En efecto, Bogotá posee el 25.6% del PIB nacional y Cundinamarca el 5.97%. Esto hace que entre los dos entes territoriales tengan un PIB de 104.511 millones de USD, es decir, el 31,6% del PIB nacional. La fuerza económica de ambos entes territoriales los posiciona por encima de economías de otras latitudes como la de ciertos países de América central.

A pesar de lo precedente, la brecha en términos de competitividad entre Bogotá y Cundinamarca es considerable puesto que la primera ocupa el primer puesto en el índice departamental de competitividad<sup>16</sup> mientras que la segunda ocupa el séptimo lugar. Lo anterior significa que la implementación de la RMBC puede ser una oportunidad para mejorar las condiciones de competitividad y de productividad no solo del departamento de Cundinamarca, sino también de Bogotá por cuenta de la diversificación de las estructuras económicas de ambos entes territoriales.

En segunda instancia, es pertinente precisar los sectores cuya competencia recaería en la RMBC con miras a resolver ciertas problemáticas de mejor manera en caso de que ésta se implementase:

- **Movilidad:** La movilidad entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca es bastante dinámica, de acuerdo con la encuesta de movilidad, elaborada por el Distrito en 2019, se realizan 500 mil viajes diarios desde los 18 municipios alrededor de Bogotá hacia la capital.
- Sin embargo, estos viajes desde y hacia la capital generan problemas de equidad puesto que el costo de los viajes varía de acuerdo con la distancia entre el municipio y la capital. Estas inequidades podrían ser atenuadas con una autoridad única en materia de transporte en la región.
- **Seguridad alimentaria:** Bogotá se abastece en gran medida de los departamentos de la Región Central y Cundinamarca es el principal abastecedor del Distrito Capital con cerca

del 41,74% de los ingresos de alimentos registrados para la ciudad. El objetivo es entonces generar mecanismos que incrementen la cadena de valor y remuneren a todos los eslabones de la cadena productiva.

- Servicios públicos domiciliarios: El proyecto destaca el ejemplo de la prestación del servicio de acueducto. En este caso, de 2.838.739 suscriptores en Cundinamarca, 80%, es decir, cerca de 2.272.991 suscriptores son atendidos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
- Seguridad: Los fenómenos delictivos que trascienden las fronteras administrativas de los entes territoriales de la región han hecho que se desplieguen estrategias conjuntas como la denominada “Región corazón”. Lo cierto es que este tipo de estrategias deben articularse con las instancias de la RMBC para combatir los delitos de alto impacto que afectan a la región.
- Planeación: Las dinámicas de ocupación del suelo en la sabana de Bogotá se pueden catalogar como del tipo “mancha de aceite”. Por esta razón se ha recomendado en diferentes ocasiones contar con una autoridad de alcance regional que defina las vocaciones municipales, un sistema de movilidad integrado, una plataforma integrada de información georreferenciada, el desarrollo de una red de centralidades regionales, el establecimiento de zonas con desarrollos condicionados a la justificación de la demanda, entre otros, lo cual se puede hacer al implementar instituciones como la RMBC.
- Ambiente: Las dinámicas ambientales no se circunscriben a los límites político-administrativos. Uno de los ejemplos citados por el texto objeto de estudio es la cuenca del río Bogotá. Para trabajar por la protección y recuperación de este cuerpo de agua es necesario articularse con 48 municipios y el Distrito Capital.

Con este marco, expuesto de manera sintética, es imperativo precisar que dentro del artículo 6 de la Ley 2199 se contempla el procedimiento necesario para que la conformación de la región metropolitana sea una realidad. A saber, tanto el alcalde Mayor de Bogotá como el Gobernador deben presentar un Proyecto de Acuerdo y de Gobernanza respectivamente que debe ser aprobado por cuerpo colegiado de elección popular correspondiente.

### ***Ordenanza 85 de 2022***

El requisito precedente se integra a la amalgama de argumentos que motivaron la vinculación de Cundinamarca como parte de la RMBC. Este ingreso fue efectuado mediante la discusión y aprobación el proyecto de ordenanza 083 de 2022 “*por la cual se autoriza el ingreso del departamento de Cundinamarca a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca*”.

El articulado del proyecto se constituyó de 3 artículos, el cuál fue aprobado de manera unánime en primer debate surtido en la Comisión de Entidades Descentralizadas y Asuntos Especiales y posteriormente fue aprobado en segundo debate con 14 votos a favor y solo uno en contra.

Lo que significa que después de 11 sesiones formales en la Asamblea Departamental, el Acuerdo se formalizó como Ordenanza sin cambios en el articulado.

En consecuencia, mediante ordenanza 085 de 2022, sancionada el 8 de julio de 2022, la Asamblea de Cundinamarca autorizó el ingreso del Departamento a la RMBC, y estableció que el Gobernador de Cundinamarca adelantará las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para poner el funcionamiento la nueva institucionalidad.

Con esto, se completó la primera parte del requisito para la conformación inicial de la RMBC, restando solamente la aprobación por parte del Concejo Distrital, proceso que se aborda en lo que sigue del presente texto.

### ¿Por qué es necesaria la región Metropolitana?

La creciente imbricación entre el Distrito y sus municipios circunvecinos por causa de las diversas actividades de índole sociocultural y económica demuestran que es necesario contar con una instancia que permita mejorar los procesos de planificación del territorio y de implementación de políticas públicas regionales a fin de resolver problemáticas compartidas entre el Distrito Capital y los demás municipios de la región.<sup>17</sup>

Se encuentra entonces que existen asuntos como la movilidad, la prestación de servicios públicos, la protección del medio ambiente, el ordenamiento del territorio, la logística y la disposición de recursos sólidos los cuales necesitan la atención de una autoridad superior que los atienda.

En ese orden de ideas, la región metropolitana fungirá como un instrumento que sirva para planear eficientemente la región a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos.

### Propuesta de la Administración Distrital

Vale la pena referir que el proceso de ingreso del Distrito se dividió en dos fases, específicamente relacionadas a los dos proyectos de acuerdo presentados con la intención de darle cause a dicha integración regional.

La *primera fase*, desarrollada en marzo de 2022 con la presentación del proyecto de acuerdo 163 de 2022, se caracterizó por una discusión nutrida que aunó la postura de los actores políticos sobre una marcada desconfianza frente a la Administración Distrital incluso por parte de los concejales ponentes.

Sobre este particular es preciso anotar que los tres concejales ponentes presentaron una ponencia conjunta frente al proyecto de acuerdo en cuestión. Los ponentes fueron: Fabián Puentes, -coordinador- bancada de gobierno<sup>18</sup>; Julián Espinosa, bancada de gobierno<sup>19</sup> y Venus Silva, bancada independiente<sup>20</sup>. Esto puede ser interpretado como un gesto consolidado de las diferentes inquietudes que se suscitaron alrededor del proyecto de acuerdo.

El elemento que permite evidenciar esta falta de confianza es que la ponencia del proyecto de acuerdo descarta completamente la posibilidad de revestir a la alcaldesa mayor de facultades extraordinarias. Según el proyecto original, a la alcaldesa mayor se le concedían facultades extraordinarias para “*para emprender las acciones administrativas y jurídicas y los traslados y aportes presupuestales necesarios para materializar la autorización aquí plasmada*” (autorización de ingreso de Bogotá a la RMBC).

Al respecto, con base en el numeral 3° del artículo 313 constitucional<sup>21</sup>, resulta claro que el revestimiento de facultades extraordinarias en favor de los alcaldes no solamente es un acto que amplía el marco de competencia de estos dignatarios (con el correspondiente desprendimiento temporal de facultades de los concejos), sino que también implica un acto de confianza por parte de la corporación pública que lo hace. Esto hace que para que dicha solicitud se materialice de manera efectiva es menester contar con un alto grado de gobernabilidad, dicho de otra forma, debe existir un alto grado de confianza por parte del concejo hacia el alcalde.

Adicionalmente, la supresión de las facultades extraordinarias no obedeció únicamente a razones políticas. Los ponentes dejaron en claro que estas facultades fueron solicitadas contrariando el ordenamiento jurídico superior. Lo anterior por cuanto estas facultades no cumplían dos requisitos indicados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>22</sup>: i) la limitación temporal de las facultades y ii) la precisión y el detalle de las facultades. El hecho de que este tipo de facultades se pidan sin cumplir los requisitos constitucionales y legales del caso no tiene un resultado diferente sino minar aún más la confianza entre el Concejo y la Administración Distrital. Se evidencia, además, que los concejales no están dispuestos a asumir riesgos innecesarios por la Administración Distrital.

Otro elemento que permite evidenciar la marcada desconfianza frente al proyecto es que en la ponencia presentada se imparten una serie de instrucciones a la alcaldesa que pretenden darle cierta orientación al ingreso del Distrito a la RMBC.

Está claro la ponencia invierte el escenario inicialmente planteado por la Administración Distrital: es el Concejo quien le dice a la Administración Distrital cómo debe ejercer las facultades que le son propias, luego de haber autorizado el ingreso de Bogotá a RMBC.

Dentro de las instrucciones que el Concejo pretendió para Administración Distrital se encuentran:

1. velar por los intereses de la ciudad al momento de determinar los hechos metropolitanos,
2. proponer como primera medida la actualización de los catastros de los municipios que se anexen a la RMBC,
3. proponer sistemas meritocráticos al momento de proveer el personal de la RMBC,
4. ordenar la presentación de los proyectos de acuerdo con el Concejo en tratándose de nuevos tributos.
5. A lo anterior se añade que en la ponencia se especifica que, al igual que lo dice la Ley, el control político de los órganos de la RMBC le pertenece al Concejo de Bogotá.

Pese a que estas salvedades fueron incluidas dentro de las ponencias el proyecto no gozó de un apoyo amplio, dando ocasión para que fuese archivado en primer debate el día 30 de Abril. Ello, en tanto no se respondió la recusación con el objetivo de apartar de la discusión al concejal Luis C. Leal, por cuanto interpuso una acción judicial que pretendía frenar la discusión del proyecto en tanto, según su concepto, este debía ser discutido en la Comisión Primera Permanente de Plan y Ordenamiento Territorial.

Así las cosas, el desarrollo de la discusión hizo evidente la necesidad de trabajar, por un lado, en el fortalecimiento de la confianza entre el Cabildo y la Administración Distrital y, por otro lado, evitar a toda costa la solicitud de facultades extraordinarias en aras de hacer más fluida la aprobación del ingreso del Distrito a la RMBC.

Posteriormente, se da inicio a la **segunda fase** con la radicación, discusión y aprobación del Proyecto de Acuerdo 482 de 2022. Es destacable de esta fase, que la Administración en un ejercicio de escucha activa y de diálogo, recogió en el articulado presentado inicialmente las preocupaciones manifestadas por la mayor parte de los cabildantes en los debates del proyecto presentado en marzo.

Aunado con lo anterior, y en aras de robustecer la discusión del proyecto, se realizó una audiencia pública durante 2 días que fue nutrida de 112 intervenciones. Esto fue posible gracias a la concurrencia tanto de autoridades del Distrito, como de actores políticos y sociales de los municipios aledaños y de las localidades de la ciudad.

Gráfico 5. *Porcentaje de participación según ubicación*

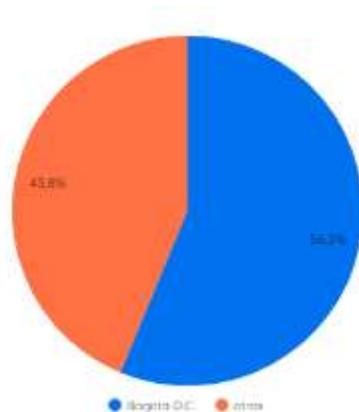
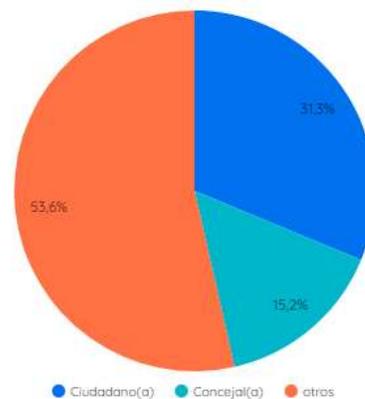


Gráfico 6. *Porcentaje de participación según cargo*



Este evento se caracterizó por la pluralidad de opiniones provenientes de Bogotá y, en gran medida, de varios municipios de Cundinamarca. Este hecho demuestra que el Distrito es uno de los municipios cuya participación dentro de la región resulta crucial y debatible.

Con todo, participación de los actores del Distrito ocupó la mayoría de las intervenciones (56.3%). Y, en general, la participación de ciudadanos y representantes fue preponderante dentro de la audiencia sobre otros actores.

Una buena parte de los ciudadanos que realizaron alguna intervención manifestaron una filiación con el Presidente Gustavo Petro o con la Colombia Humana que hacen parte de la coalición política Pacto Histórico.

La mayoría de estos pronunciamientos consideraron inconveniente materializar la Región Metropolitana porque desde su punto de vista la ley que materializó la región no tenía un suficiente desarrollo de la gobernanza del agua, replicando de cierta forma la postura de la ponencia radicada posteriormente por el H.C José Cuesta.

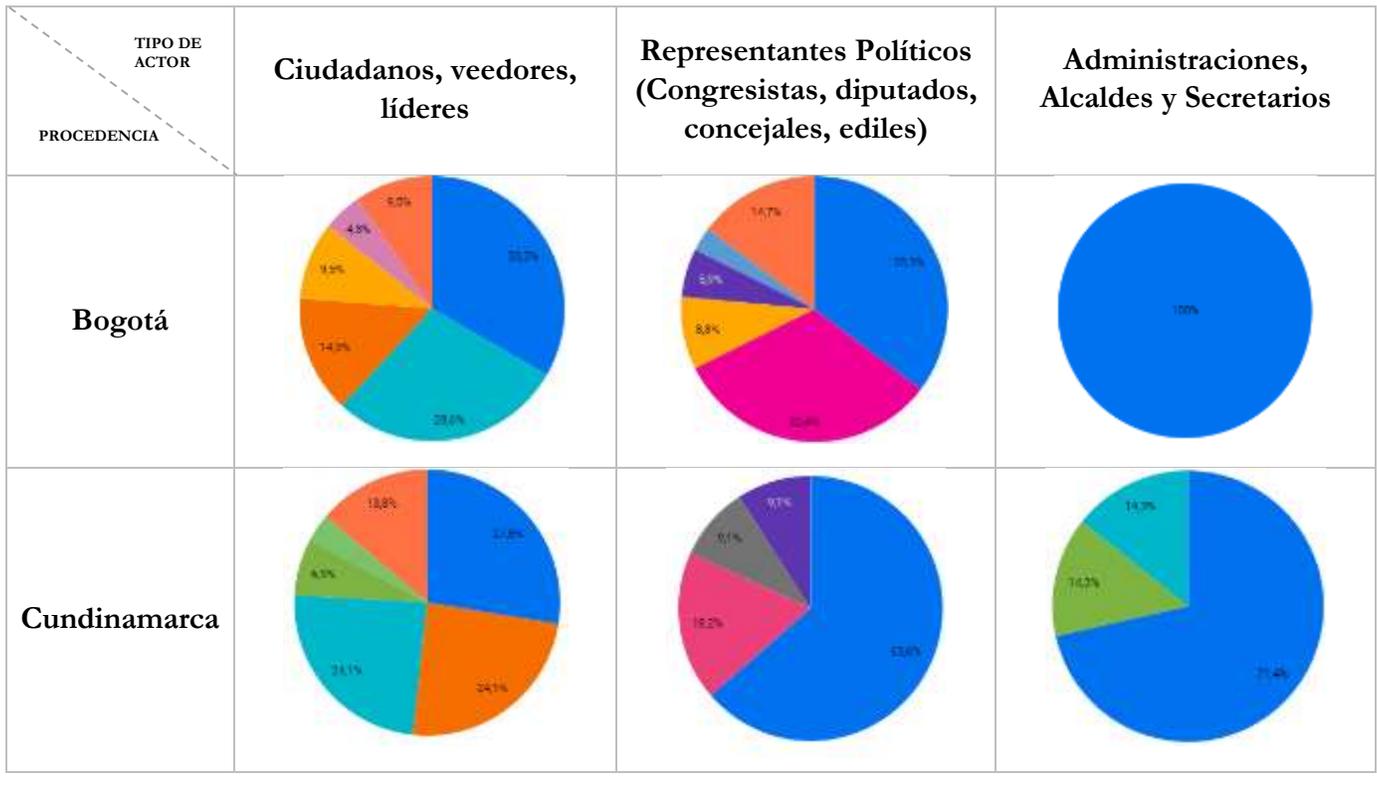
De igual manera, dentro de las intervenciones se resaltaron algunas problemáticas de localidades limítrofes que requerían una articulación con el Departamento, y era posible abordarlas de mejor manera con articulación inducida por la RMBC. En este sentido, la mayoría de las intervenciones manifestaron que era necesario integrar el Distrito con Cundinamarca, con todo diferían en la forma en que debía materializarse.

### Posiciones y perspectivas

Las discrepancias suscitadas tuvieron como origen las posiciones y la procedencia de los actores que los manifestaban. Y, en términos discursivos, se hicieron evidentes en los temas en los que centraban su intervención.

Por esto, es pertinente analizar qué temas fueron preponderantes a partir de dos dimensiones, el tipo de actor y su procedencia en aras de descifrar los intereses y preocupaciones de quienes intervinieron.

Gráfico 7. Porcentaje de intervenciones de actores durante la audiencia



**Convenciones**

- Esquemas Asociativos Territoriales
- Impuestos
- Energías renovables
- Plan de Ordenamiento Territorial
- Educación y conciencia ambiental
- Discapacidad
- Relaciones políticas
- Desarrollo económico
- Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera - NARP
- Participación ciudadana
- Infraestructura para la movilidad
- Instrumentos de planificación territorial
- Movilidad
- Cami Acueducto y alcantarillado
- Seguridad
- Acción comunal
- Vendedores ambulantes
- otros
- Comunicación
- Estructura ecológica principal

Dentro de las intervenciones de la audiencia los cabildantes de Distrito no participaron mucho pues acordaron reservar sus posturas y pronunciamientos para el debate en aras de escuchar a los intervinientes de la audiencia. Por ello, el análisis de las intervenciones se centra en los demás actores de interés, dicho de otra manera, se abordan principalmente los intereses de los ciudadanos y representantes de la ciudad, y en especial de otras administraciones.

Con esto en mente, es claro que la referencia a los esquemas asociativos fue preponderante en todos los grupos, y no es para menos si se tiene en cuenta que la misma figura de la región metropolitana es un mecanismo de asociación entre varias entidades territoriales.

Con respecto a quienes participan dentro de una corporación de elección popular del Distrito como ediles, concejales, o congresistas resultó relevante ahondar sobre las *relaciones políticas* y las correlaciones de fuerza de cara a la concreción de la RMBC. Algunos esbozaron, desde su

perspectiva, la intencionalidad electoral de este proyecto de cara a las elecciones locales de 2023 y las presidenciales de 2026, algo que fue ampliamente debatido.

En complemento, para los representantes políticos de Cundinamarca los impuestos y los temas de acueducto y alcantarillado fueron los asuntos más importantes. El primero, por cuanto los temas definidos por la ley sobre la Valorización Regional generaron múltiples inquietudes en los municipios. El segundo, ya que varios representantes de municipios rurales expresaban necesario llegar a acuerdos sobre la administración del recurso hídrico, en tanto la mayor parte de este se encuentra en municipios cundinamarqueses, pero es consumido en mayor proporción en Bogotá.

Por otro lado, asuntos relacionados con el Plan de Ordenamiento Territorial y con participación resultaron ser prioridad para los ciudadanos, líderes y veedores de ambos territorios, en Bogotá el interés por la participación ciudadana fue aún mayor, si se tiene en cuenta las Juntas de Acción Comunal también estuvieron dentro de los principales temas de interés.

En general, los actores participantes de la audiencia se refirieron a las disposiciones de la Ley Orgánica que reguló la RMBC y abordaron los asuntos sobre los cuales el Consejo Regional debía centrar su atención. En este sentido, algunas de las críticas o demandas, desbordaban el arbitrio del Cabildo Distrital y pese a ello fueron apropiadas por algunos cabildantes durante la discusión

Pese a que el proyecto tuvo una oposición muy sentida de algunos cabildantes contó con el apoyo decidido tanto en la comisión donde obtuvo como en la plenaria.

### Posturas generales sobre el ingreso a la RMBC en el PA 482 de 2022

El proyecto contó con dos ponencias que reflejaban las posiciones de los cabildantes sobre el ingreso a la Región Metropolitana, y que de fondo mostraban una postura sobre el diseño de la Ley Orgánica discutida y expedida por el Congreso.

En todo caso, la discusión del proyecto presentó dos posturas contrapuestas, que daban cuenta de las diferentes perspectivas de integración y los modelos deseados para construir la unión en el caso de Bogotá y Cundinamarca. La primera postura, que puede referirse como la ponencia mayoritaria presentada por Samir Abisambra y Julián Espinosa, y la segunda, mediante el informe presentado por José Cuesta en representación de la oposición.

En relación con esto, la ponencia suscrita por Abisambra y Espinosa argumenta que el modelo propuesto en el Acto Legislativo 2 de 2020, y desarrollado en la Ley 2199 es conveniente para el Distrito en tanto contribuye a resolver problemas y necesidades de interés regional sin menoscabar las competencias ya asignadas por la ley a las entidades territoriales.

Así las cosas, según los ponentes, el proyecto puede contribuir a la solución de diversas problemáticas comunes en materia de movilidad, seguridad, planeación, servicios públicos, ambiental y desarrollo económico. Y en este sentido aprovechan para hacer énfasis en que la

Región Metropolitana reconoce la autonomía de cada entidad territorial y se convierte en un puente administrativo para solucionar las necesidades comunes.

De esta manera, destacan la diferencia existente entre el Área Metropolitana y la Región Metropolitana, haciendo énfasis en que esta última no es exclusivamente orientada a la Aglomeración Urbana, y en este sentido, reconoce y fortalece las relaciones urbano-rurales mientras que no habilita la anexión de municipios al aun Distrito Metropolitano como sí acontece en el caso de las Áreas Metropolitanas, donde además se define un municipio núcleo.

Por el otro lado, la posición de la ponencia presentada por el H.C. Cuesta Novoa argumentaba la inconveniencia de materializar el ingreso del Distrito a la región, toda vez que el diseño institucional establecido por la Ley era, a su juicio, inadecuado para las necesidades medioambientales que implicaban este cambio, especialmente en lo relacionado con la administración del recurso hídrico.

En cierto modo las ponencias dan una noción de cómo se pueden agrupar los intereses de los Concejales en torno a un proyecto de acuerdo específico. Sin embargo, dentro de la discusión pueden existir diversas posturas e intereses sobre cada uno de los puntos o temáticas que aborde el proyecto en cuestión.

### Intereses de concejales reflejados sobre la Región Metropolitana

Una vez abordados las posiciones de manera general, es oportuno conocer cuales intereses fueron los que suscitaron mayor interés por parte de los concejales, esto a través de las proposiciones que ellos mismos presentaban o suscribían. Para ello, se sistematizaron las proposiciones, luego se clasificaron temática y posteriormente se realizó un recuento de cada uno de los firmantes y autores de las proposiciones, entendiendo que cuando un concejal acompaña una proposición lo hace porque es un tema de su interés. Fruto del proceso descrito se obtuvo el *Grafico 8* el cual refleja los temas que tuvieron más interés por parte de los concejales.

Es claro que el principal interés a discutir o a modificar fue el tema de “esquemas asociativos”, relacionado con el sector planeación. En específico sobre este tema se trataron seis (6) proposiciones que pretendían modificar las *reglas de permanencia y gasto del Distrito* dentro de la RMBC, cuatro de estas proposiciones fueron propuestas de nuevos artículos, las restantes fueron modificaciones propuestas al artículo 1 y 2 respectivamente.

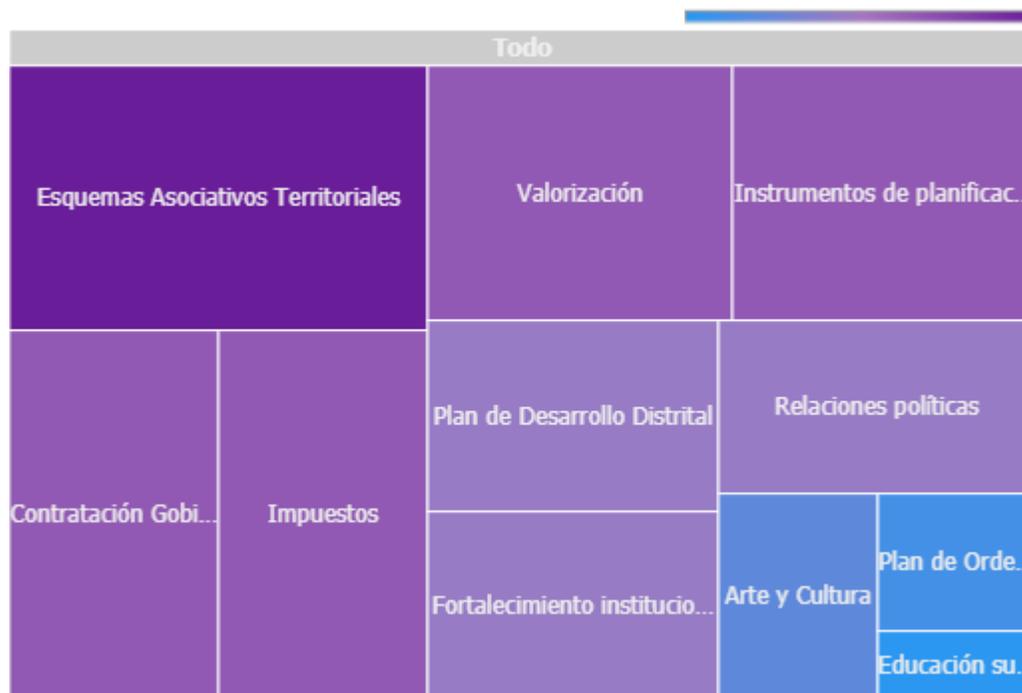
En total, las proposiciones fueron suscritas por 10 concejales, lo anterior evidenció un deseo de conservar la “soberanía” distrital y de evitar que la permanencia en la RMBC se convierta en una camisa de fuerza aun cuando está, a juicio de los cabildantes, no sea beneficiosa para el Distrito.

El segundo punto con mayor interés fue la Contratación de Gobierno, las 4 proposiciones que trataron sobre este tema estuvieron orientadas a modificar el artículo número 2, el cual trata sobre la contratación de personal para la RMBC.

En este caso el interés de los concejales fue fortalecer las funciones de esta vigilancia, así como velar porque esta selección fuera hecha con base a principios meritocráticos. Esta intención fue recogida en el texto final, el cual estableció que el distrito debía vigilar y garantizar que la selección de personal dentro la RMBC se realizara con base a criterios meritocráticos.

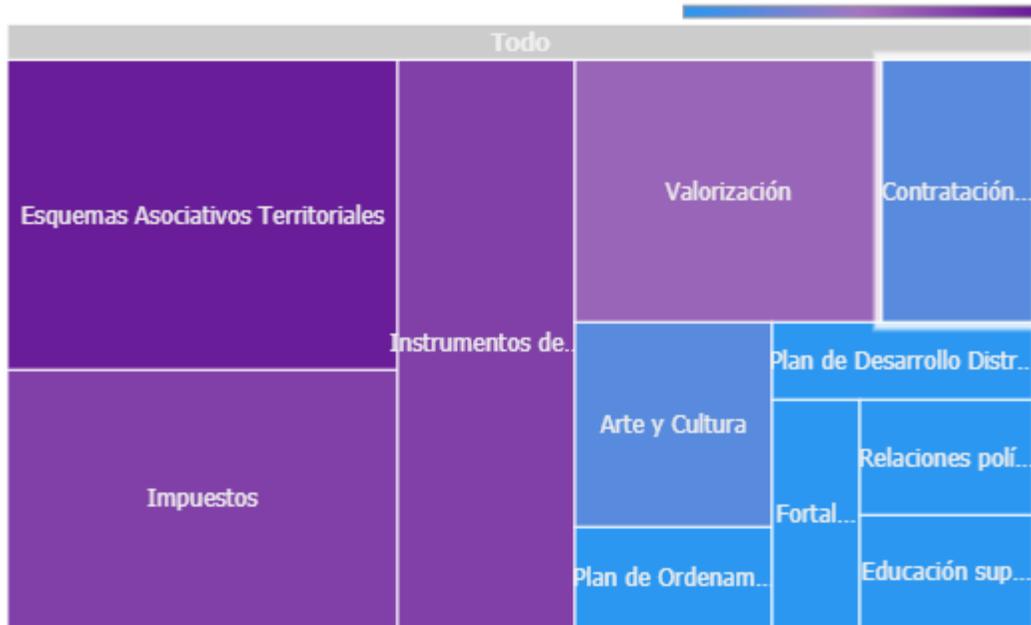
El tercer y cuarto tema de relevancia era el tema de impuestos y la valorización, con siete (7) concejales, que tuvieron interés, (que en cierta medida también se refiere al impuesto por valorización), en este sentido, los concejales consideraron.

**Gráfico 8. Temas de interés número de concejales**



### Intereses partidarios que se pueden ver favorecidos con la Región Metropolitana.

Los intereses de los partidos pueden dar luz de que intereses trascendieron las diferencias ideológicas. Este aparte se basa en el número de partidos diferentes que suscribieron una proposición.

Gráfico 9. *Temas de interés número de Partidos*

## 2. Conclusiones

- La principal dificultad de orden político está relacionada con la ausencia de confianza entre el Cabildo y la Administración Distritales. Debe entenderse que la solicitud de facultades extraordinarias es el desprendimiento de facultades propias del Concejo Distrital en favor de la Administración Distrital. Lo anterior implica la pérdida por parte del Concejo del control previo sobre las acciones del Gobierno y, por ende, dejar a un lado la oportunidad de llegar a acuerdos sobre las acciones que se deben emprender en el Distrito.
- En cuanto a los inconvenientes de orden jurídico, los ponentes del proyecto de acuerdo indicaron claramente las falencias de la solicitud realizada inicialmente. La solicitud de facultades extraordinarias adolecía de: i) limitación temporal de las prerrogativas en favor de la alcaldesa y ii) precisión y detalle en el otorgamiento de las facultades.
- Este tipo de yerros de orden jurídico minan aún más la confianza entre la Administración y el Concejo Distritales, lo cual, a su vez, generan resistencias por parte del Concejo Distrital al momento de estudiar y votar los proyectos de acuerdo presentados por la Administración Distrital.
- Dentro del concejo regional serán necesario establecer varios mecanismos de participación ciudadana efectiva para reducir la fricción de perspectivas y necesidades de los cundinamarqueses y los bogotanos.

### 3. ADICIÓN PRESUPUESTAL

Durante este capítulo se aborda el segundo eje de análisis que busca entender cómo actúan los concejales ante una modificación presupuestal. Con el objetivo de validar como se da esta interacción se pretende responder ¿Qué determina la modificación de los rubros de una entidad por parte de los concejales?

Para llegar a esta respuesta se busca validar por un lado si las modificaciones al presupuesto están correlacionadas con el monto solicitado por el concejo para cada cartera, y por el otro si estas modificaciones están relacionadas con el número de concejales interesados en modificar el presupuesto de determinada cartera.

#### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO DEL DISTRITO

El presupuesto, como objeto de estudio, se observa desde diferentes perspectivas, por ejemplo, para un administrador público, un presupuesto es un instrumento mediante el cual se implementan los objetivos de la política pública. (Andy Norton, 2022)

Entretanto, según Norton la perspectiva de un contador se centra en la rendición de cuentas y la variación entre los recursos proyectados y reales gastados en programas y políticas públicas, mientras que, para un economista, un proceso presupuestario implica alternativas perdidas y la asignación racional de recursos públicos limitados para satisfacer necesidades sociales ilimitadas.

A pesar de estas perspectivas, el presupuesto del gobierno es más político que técnico. El aspecto técnico de la elaboración del presupuesto del gobierno implica la preparación del presupuesto de acuerdo con las leyes aplicables, las normas reglamentarias y gubernamentales. Así que, el presupuesto de la Administración es esencialmente un instrumento en el que los actores políticos pretenden concretar sus intereses, toda vez que mediante este se determinan los montos asignados a cada sector y dentro de estos a políticas públicas o programas que materializan el ideario político y social de cada actor.

En este sentido, incidir en la distribución del presupuesto permite al actor político, en nuestro caso, los concejales, que su visión se concrete en algún sector específico de su interés, bien sea porque representa a una población que demanda servicios de ese sector o porque en su agenda política sea prioritario fortalecer dicha cartera.

A partir de lo anterior, el presente acápite toma como enfoque de análisis el presupuesto como proceso de negociación política. Para ello, a continuación, se presenta una comparación de los textos radicados durante los debates y el texto final, con lo cual se analizan las modificaciones y su origen, es decir que cabildante o sector político las propuso.

## ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA ADICIÓN PRESUPUESTAL?

La adición presupuestal es una figura legal contemplada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital consagrado en el Decreto Distrital 714 de 1996, específicamente en el artículo 63, y se refiere a hacer modificaciones correspondientes al presupuesto mediante traslados, créditos o cancelaciones.

En ese sentido, el Acuerdo tramitado modifica el Decreto Distrital 518 de 2021 que contiene el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá para el año 2022, el cual es susceptible a ser modificado siempre y cuando existan motivaciones suficientes para hacerlo.

En este caso existen dos motivaciones para realizar el cambio:

En primer lugar, el retorno a la presencialidad hizo imperativo el replanteamiento en objetivos y el redireccionamiento de estrategias de distintas entidades de la Administración Central, así como de los Establecimientos Públicos. Esto inevitablemente conllevó a redefinir metas de gastos e inversiones, y consecuentemente demandó realizar esfuerzos económicos para soportar gastos de inversión y de funcionamiento para la vigencia fiscal 2022. De manera que este proyecto atiende requerimientos prioritarios y la adecuada continuidad del cumplimiento de las obligaciones conforme a su misionalidad, en las entidades del Distrito.

En segundo lugar la existencia de ingresos adicionales que provienen de recursos del Superávit Fiscal de Libre Destinación de la vigencia 2021, es decir: recursos existentes en la Dirección Distrital de Tesorería; mayores recursos por dividendos del Grupo de Energía de Bogotá, aprobados en asamblea; liberación de recursos ordinarios por mayor valor recibido de FOME para Fondo de Estabilización Tarifaria-FET; excedentes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, recursos del cupo de deuda del Acuerdo Distrital 781 de 2020, entre otras.

## PROPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL (SECTORES QUE RECIBIRÁN LOS RUBROS DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL)

Así las cosas, la Administración Distrital realizó una propuesta inicial en la cual se debitaban 3.2 mil millones de pesos de la Secretaría Distrital de la Mujer para trasladarlos al Jardín Botánico en aras de fortalecer el programa “Mujeres que reverdecen”, este traslado presupuestal fue posible porque la ciudad ganó un premio de 1 millón de dólares en el Global Mayors Challenge de Bloomberg gracias a la propuesta de implementar los servicios de relevos domiciliarios mediante el Sistema Distrital de Cuidado.

Además de ello, se presentaron adiciones presupuestales en 19 entidades con el objetivo de financiar programas específicos (dilucidar algunos programas). En este sentido la propuesta inicial consideraba los siguientes rubros:

**Tabla 5. Rubros iniciales propuestos por la administración**

	ENTIDAD	ABR	PRIMER DEBAT
1.	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ADC	793,4 mil M
2.	EDUCACIÓN	SDE	241,4 mil M
3.	FONDO FINANCIERO DE SALUD	FFDS	238,3 mil M
4.	INTEGRACIÓN SOCIAL	SDIS	124,1 mil M
5.	HACIENDA 02 - DIRECCIÓN DE PRESUPUES...	Ho2	46,6 mil M
6.	HÁBITAD	SDHAB	39,7 mil M
7.	IDRD	IDRD	29,8 mil M
8.	AMBIENTE	SDA	12,1 mil M
9.	IDARTES	IDARTES	9.945 M
10.	CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	SDCRD	9.370 M
11.	SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA M...	SG	8.926 M
12.	PLANEACIÓN	SDF	8.596,8 M
13.	HACIENDA 04 - FONDO CUENTA CONCEJO	Ho4	7.500 M
14.	JARDÍN BOTÁNICO	JB	5.878,7 M

	ENTIDAD	ABR	PRIMER DEBAT
15.	MOVILIDAD	SDM	4.889,2 M
16.	SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA	SDSCJ	4.000 M
17.	SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	SDG	3.720 M
18.	UAESP	UAESP	2.100 M
19.	CONTRALORÍA	CTR	2.000 M
20.	INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO	IDP	1.047 M
21.	INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	IDT	0
22.	IDIGER	IDIGER	0
23.	IDIPRON	IDIPRON	0
24.	DADEP	DADEP	0
25.	PERSONERÍA DISTRITAL	PER	0
26.	CONCEJO DE BOGOTÁ	CNJ	0
27.	HACIENDA 03	Ho3	0
28.	SECRETARÍA DE LA MUJER	SDDM	3.270 M

### ¿Cómo incidieron los intereses de los concejales en la modificación del presupuesto?

Con el objetivo de identificar la incidencia de los concejales en el presupuesto, se tomaron como base las propuestas que realizaron para posteriormente contrastarlas con las modificaciones efectuadas en primer debate.

El análisis se centra en el primer debate ya que durante el segundo debate no hubo ningún tipo de modificación al texto toda vez que el Artículo 72 del decreto 741 de 2019<sup>1</sup> señala que en

segundo debate “no se podrán introducir modificaciones de fondo o adiciones al texto aprobado por la comisión”. Lo anterior exceptúa las supresiones, que en este caso no fueron presentadas o propuestas por los cabildantes, y que refleja una gestión efectiva de la administración en tanto logró armonizar los intereses de la mayoría de los cabildantes con los acuerdos realizados.

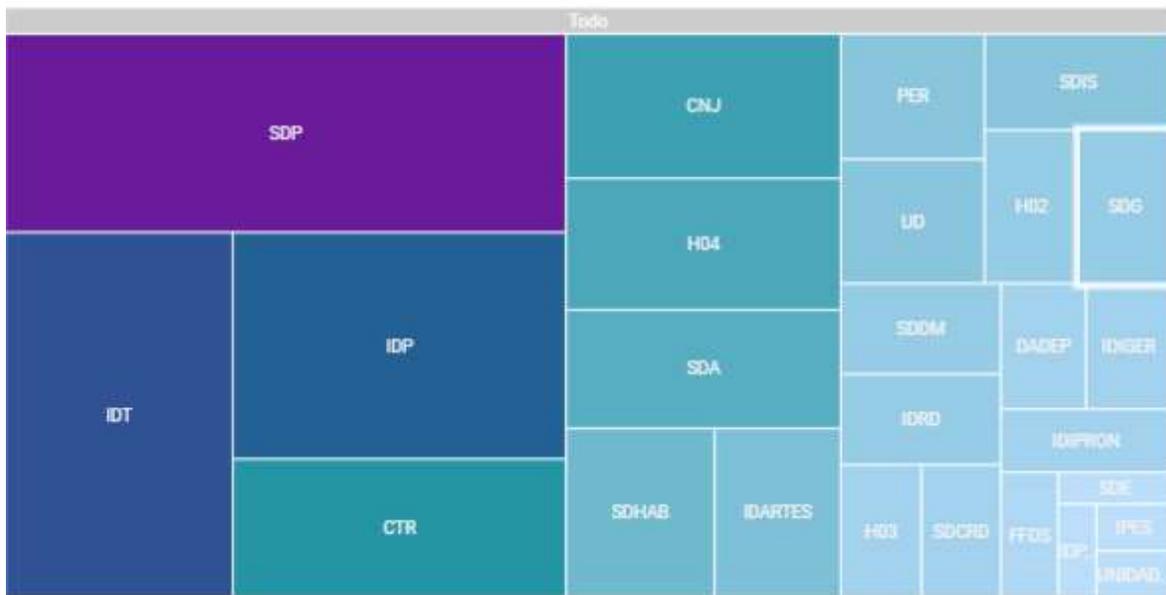
Para encontrar las carteras en las que los cabildantes tienen mayor interés, se identificaron las entidades sobre las que versaba cada proposición, así como los autores de estas y firmantes de estas.

**Incidencia temática:**

En primer lugar, vale la pena identificar los temas más recurrentes dentro de las proposiciones realizadas por los concejales. Como se puede observar en el Grafico 10. las carteras con mayor número de concejales interesados fueron la Secretaría Distrital de Planeación (31), el Instituto Distrital de Turismo (23) y el Instituto Distrital del Patrimonio (22), Contraloría (13).

Es oportuno aclarar que esta cifra obedece al número de concejales que suscribieron alguna proposición que modificaba el presupuesto de la entidad de manera positiva o negativa. Así, por ejemplo, en el caso de la SDP, 31 concejales suscribieron distintas proposiciones con el objetivo de disminuir el presupuesto de esta entidad.

**Gráfico 10. Entidades con mayor interés de concejales.**



*Fuente: Elaboración propia con base a proposiciones radicadas.*

Lo anterior, permite concluir que las entidades que suscitaron mayor interés de parte de las entidades, independientemente del monto que se pretendía afectar fueron las siguientes, SDP, IDT, IDP, CTR, CNJ, H04, SDA, seguidas de la SDHAB e IDARTES.

En este sentido, conviene categorizar las carteras con base al monto que pretendían agregar o reducir. Para ello, se procedió a realizar un análisis del promedio del monto que pretendía agregarse a cada cartera.

Con base a lo anterior, se procedió a identificar el promedio de la diferencia de la entidad ( $Pe$ ), entre cada proposición y el texto original, mediante la siguiente fórmula:

$$P_e = \frac{(M_{e_1} - T_e) + (M_{e_2} - T_e) + \dots + (M_{e_n} - T_e)}{n}$$

Donde,

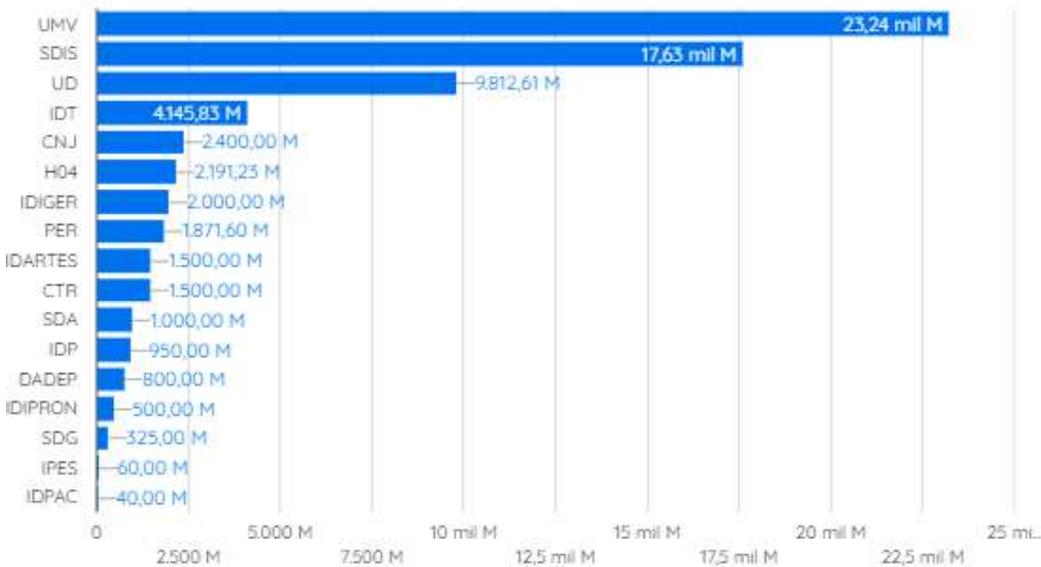
$M_{e_n}$  = Monto de proposición para modificar la entidad.

$T_e$  = Monto Inicial propuesto por la administración para la entidad en la primera ponencia.

$n$  = Número de proposiciones.

Lo anterior se puede ver reflejado en los Gráfico X y X

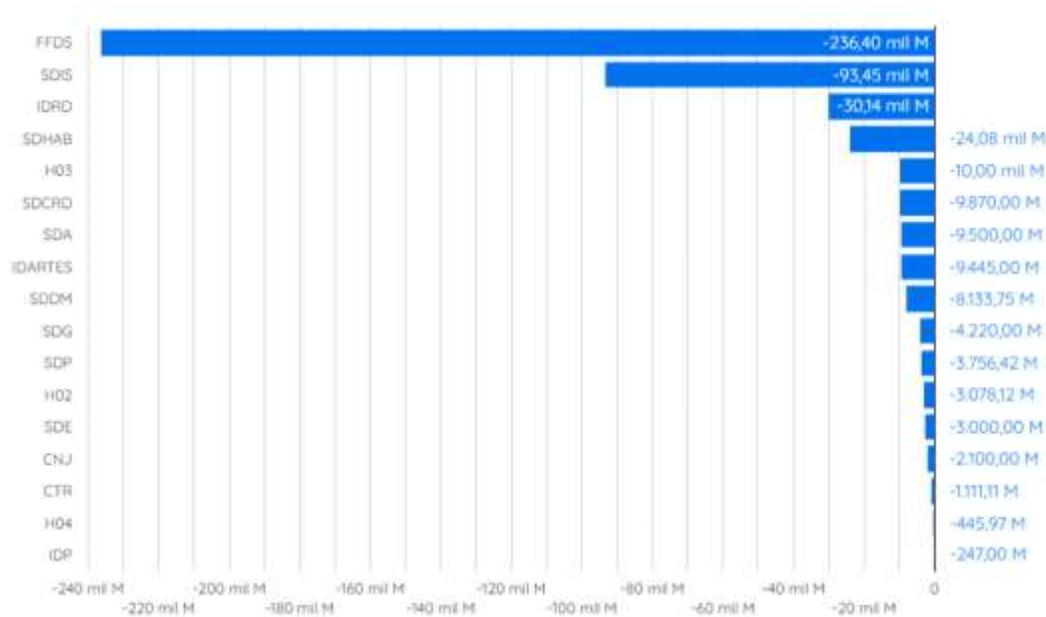
**Gráfico 11. Entidades con mayor adición promedio.**



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos realizados.

Las pretensiones de adición más amplias por parte de los cabildantes fueron sobre la UMV, SDIS y la UD, así como el IDT y el Concejo de Bogotá.

Gráfico 12. Entidades con mayor disminución promedio.



Fuente: Elaboración propia con base a cálculos realizados.

¿Existe una correlación entre el monto sugerido y la probabilidad de alterar el presupuesto?

En este sentido es conveniente indagar si existe una correlación entre el monto solicitado y el aumento definitivo, o si existe alguna correlación entre el número de concejales que apoyaron y la modificación del presupuesto.

Para el primer caso, se desarrolló una regresión lineal explicar, con el propósito de identificar los coeficientes de correlación entre las variables, de la siguiente manera:

$$\rho_{x,y} = \frac{cov(x,y)}{dx \cdot dy}$$

$cov(x,y)$  = Covariancia entre las variables

$dx$  = Desviación estándar del conjunto de datos de la variable X

$dy$  = Desviación estándar del conjunto de datos de la variable Y

$\rho_{x,y}$  = Coeficiente de Pearson

Al computar la formula entre las 3 variables iniciales se obtuvo la siguiente matriz:

**Tabla 6. Matriz de Correlaciones entre variables**

	<b>COMPARACIÓN</b>	<b>AUM-DIS</b>	<b># ACTORES</b>
<b>COMPARACIÓN</b>	1		
<b>AUM-DIS</b>	0,051908856	1	
<b># ACTORES</b>	0,148216893	-0,0521958	1

$$\text{Comparación} = M_{e_n} - T_e$$

*Aum - Dis* = Variación de presupuesto para cada entidad durante los debates

*# Actores* = Total de Concejales interesados que suscribieron proposición de la entidad

Con base en los coeficientes expuestos en la *Tabla X* se puede concluir que no existe una correlación fuerte entre las variables. En otras palabras, la variación propuesta por los concejales a través de las proposiciones no está correlacionada con el monto adicional que efectivamente se agregó en la ponencia de segundo debate y el texto definitivo.

Con todo, vale la pena observar, que la mayoría de las entidades cuyo presupuesto no fue modificado tuvo en general de 1 a 3 concejales interesados. Entretanto que la mayoría de las entidades cuyo presupuesto fue modificado tuvieron más de 5 concejales interesados.

Explicar el análisis. Si tiene concejo tiene incidencia relativa, no presupuestal (Agregar matriz)

Así las cosas, conviene evaluar los montos finales y el objetivo de la inversión que refleja la incidencia de los comuneros en la modificación del proyecto.

**Tabla 7. Modificaciones definitivas y justificación**

ENTIDAD	PROPUESTA ORIGINAL	APROBADO	OBJETIVO
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	\$ 793.397.556.000	\$ 793.397.556.000	Garantizar los gastos de funcionamiento de la administración central
FONDO FINANCIERO DE SALUD	\$ 1.940.264.000	\$ 1.940.264.000	Fortalecimiento de 7 proyectos de inversión, entre ellos el del Sistema de Cuidado
JARDÍN BOTÁNICO	\$ 1.378.702.000	\$ 1.378.702.000	Trasladar de la Secretaría Distrital de la Mujer al Jardín Botánico José Celestino Mutis para el programa “Mujeres que reverdecen”,
CONCEJO DE BOGOTÁ	\$ -	-\$ 2.100.000.000	Trasladar este monto a la cuenta de Hacienda 04 para garantizar pagos de funcionamiento, planta de personal y servicios.
HACIENDA 03	\$ -	\$ 10.000.000.000	Debido a que se garantiza el cumplimiento del servicio de deuda, se puede transferir este monto a programas de inversión.
SECRETARÍA DE LA MUJER	-\$ 3.270.000.000	-\$ 3.270.000.000	Trasladar de la Secretaría Distrital de la Mujer al Jardín Botánico José Celestino Mutis para el programa “Mujeres que reverdecen”
SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR	\$ 8.926.000.000	\$ 8.926.000.000	Ayuda Humanitaria para población desplazada y comunidad emberá, análisis y generación de alternativas de modernización de la estructura y funcionamiento distrital, de conformidad con lo establecido en el artículo 154 del Acuerdo 761 de 2020.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	\$ 3.720.000.000	\$ 3.220.000.000	Logística para el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, programa parceros, consejos locales de Gobierno. Atender programas POT, asesoramiento para implementación de la Ley de Región Metropolitana Fortalecimiento diálogo social.
HACIENDA 02 - DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO	\$ 46.625.079.000	\$ 46.625.079.000	Cofinanciación 1 línea metro, Operación de región Metropolitana
HACIENDA 04 - FONDO CUENTA CONCEJO	\$ 3.972.984.000	\$ 9.072.984.000	Mudanza de servicios, contrato de mantenimientos, instalación nuevos equipos.
HACIENDA 04 - FONDO CUENTA CONCEJO	\$ 3.527.016.000	\$ 3.527.016.000	Garantizar totalidad funcionalidad de la nueva edificación.

ENTIDAD	PROPUESTA ORIGINAL	APROBADO	OBJETIVO
EDUCACIÓN	\$ 241.370.766.000	\$ 241.370.766.000	Cubrir incremento salarial para docentes, ampliar y mejorar infraestructura fortalecimiento de Bienestar contratación de servicios y personal para cumplir garantizar el funcionamiento de 300 instituciones educativas en la presencialidad.
MOVILIDAD	\$ 4.889.173.000	\$ 4.889.173.000	Inclusión en su nómina de 150 agentes de tránsito civiles para velar por la seguridad en la vía pública
HÁBITAD	\$ 39.707.608.000	\$ 39.207.608.000	Mejoras locativas a través del subsidio de mejoramiento de vivienda, Revitalización del espacio público.
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	\$ 9.370.000.000	\$ 8.870.000.000	Producir evento que permita fortalecimiento de industria y cultura mediante el “Festival es Cultura Local”
PLANEACIÓN	\$ 8.596.794.000	\$ 2.989.277.000	Formulación de las Unidades de Planeamiento Local (UPL) y actuaciones estratégicas necesarias para la implementación del POT en el Distrito Capital.
INTEGRACIÓN SOCIAL	\$ 124.108.146.000	\$ 125.615.663.000	Atención a 71mil niños, 32.5mil cupos para suministros de alimentos crudos. Operación Centro de Atención Integral a la diversidad
AMBIENTE	\$ 12.100.000.000	\$ 12.100.000.000	Fortalecer el programa “Mujeres que Reverdecen”, reforzar el plan de manejo de la franja de adecuación de los Cerros Orientales,
SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA	\$ 4.000.000.000	\$ 4.000.000.000	Implementación y socialización de rutas en casas de justicia, para el mejoramiento de acceso a la justicia y disminuir la problemática presentada en la ciudad por las violencias en niños niñas y adolescentes.
FONDO FINANCIERO DE SALUD	\$ 236.400.000.000	\$ 236.400.000.000	Fortalecimiento de 7 proyectos de inversión, entre ellos el del Sistema de Cuidado
IDRD	\$ 29.762.000.000	\$ 29.262.000.000	Fortalecimiento del Sistema Deportivo de Bogotá, la realización de eventos conforme a planes de acción de organismos deportivos del Sistema Nacional del Deporte, ampliar servicios en Manzanas del cuidado, y otros eventos.

ENTIDAD	PROPUESTA ORIGINAL	APROBADO	OBJETIVO
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO	\$ 1.047.000.000	\$ 1.847.000.000	Adelantar estudios técnicos Fase II del proyecto de recuperación de Columbarios del Cementerio Central de Bogotá
JARDÍN BOTÁNICO	\$ 4.500.000.000	\$ 4.500.000.000	Reforzar el programa “Mujeres que reverdecen”
IDARTES	\$ 9.945.000.000	\$ 10.445.000.000	Transformación de equipamientos culturales administrados y propios apertura de navidad y promoción y circulación de artistas y agrupaciones en escenarios abiertos mejoras, actualizaciones y dotaciones de diferentes espacios y equipamientos culturales de la Cinemateca de Bogotá.
UAESP	\$ 2.100.000.000	\$ 2.100.000.000	Atención de la población carretera y caracterización e identificación de la población carretera en la actividad de aprovechamiento
CONTRALORÍA	\$ 2.000.000.000	\$ 5.000.000.000	Fortalecimiento de su capacidad institucional y con el objetivo continuar ejerciendo un adecuado y oportuno ejercicio del control fiscal
PERSONERIA DISTRITAL	\$ -	\$ 500.000.000	Continuar con el cumplimiento de la Ley 1996 de 2019, cumplir con la necesidad de talento humano debido a las competencias de investigar y juzgar a particulares.
PERSONERIA DISTRITAL	\$ -	\$ 2.000.000.000	
DADEP	\$ -	\$ 800.000.000	Reducir el déficit, las obras que tienen que ver con Metro de la ciudad, Transmilenio de la avenida 68, lago de Torca, etc. y también, para la administración de bienes inmuebles, recuperación y administración de 3 millones de metros cuadrados del humedal de Torca
IDIGER	\$ -	\$ 2.000.000.000	
IDIPRON	\$ -	\$ 500.000.000	Realizar arrendamiento de bodegas, contratación de recursos humanos, contratación de vigilancia pago de servicios públicos e insumos para preservar y mantener el buen funcionamiento de los centros de atención de jóvenes.
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	\$ -	\$ 3.000.000.000	Garantizar la promoción de la ciudad, fortalecimiento del sistema turístico e

ENTIDAD	PROPUESTA ORIGINAL	APROBADO	OBJETIVO
			implementación de estrategias de mercadeo y promoción.

## OPORTUNIDADES E INCONVENIENTES

Como se observó con anterioridad, el presente capítulo se propuso indagar la incidencia de los concejales dentro de las modificaciones concretadas en el texto definitivo del Acuerdo Distrital.

En este sentido, se observan dos conclusiones principales, a nivel temático podemos observar que el interés de modificación del presupuesto de una institución o sector por parte del número mayoritario de los concejales se tradujo en la posterior modificación por parte de la administración en los rubros correspondientes a esas carteras.

Con todo, también se hizo evidente que no existe una estricta correlación entre el monto de modificación promedio solicitado por el concejo y la afectación presupuestal que en efecto se llevó a cabo.

En este sentido, un análisis de las carteras que los concejales pretenden modificar vía proposición puede hacer evidente cuales son las carteras con mayor relevancia y sobre las cuales deben centrarse los puntos de negociación para generar un consenso entre La Administración y los cabildantes.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> En efecto, los concejos son actores clave en la formulación de políticas y lineamientos para el desarrollo económico, social y cultural de un territorio, así como la ejecución de proyectos estratégicos de interés local. Tomado de: Departamento Nacional de Planeación. *Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios*, 2011. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/guia%20concejos%20municipales.pdf>

<sup>2</sup> Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press. De acuerdo con la teoría de los autores citados, los costos de la toma de decisiones se aumentan cuando se requiere que todos estén de acuerdo. En el anterior orden de ideas, el debate democrático en sí mismo representa un costo el cual debe asumirse en un nivel óptimo, sin que ello represente un menoscabo de los principios democráticos.

<sup>3</sup> Fuente: HESMAP. En diferentes ocasiones los concejales Carlos Fernando Galán y Julián Rodríguez Sastoque advirtieron que se estaban presentando impedimentos y recusaciones ajenas a la naturaleza jurídica de dichas figuras.

<sup>4</sup> De hecho, “durante los 90 días calendario comprendido[s] entre el 10 de septiembre y el 8 de diciembre [de 2022] se presentaron 92 impedimentos, 66 recusaciones y 1 desistimiento.” Tomado de: Juzgado quinto administrativo oral del circuito judicial de Bogotá D.C. sección primera. Auto interlocutorio del catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022).

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-663 del 12 de octubre de 2017. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado. “El abuso del derecho (...) supone que su titular haga de una facultad o garantía subjetiva un uso contrapuesto a sus fines, a su alcance y a la extensión característica que le permite el sistema. Se presenta cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo se desbordan los límites que el ordenamiento le impone a este, con independencia de que con ello ocurra un daño a terceros. Es la conducta de la extralimitación la que define al abuso del derecho, mientras el daño le es meramente accidental.

El abuso del derecho se configura cuando se fractura la relación finalística que hay entre (i) la dimensión particular del derecho subjetivo y (ii) la proyección social con la que aquel se ha previsto. Se trata por lo general de situaciones en las que, en aplicación de una disposición normativa que desarrolla un derecho subjetivo, éste se desvía y logra un alcance más allá de sí mismo.”

<sup>6</sup> Carbonell Sánchez, M., PEDROZA De la Llave, S. T., Guastini, R., Atienza, M., Cruz Velázquez, J. J., Rodríguez Mondragón, R., ... & Aguiló Regla, J. (2000). Elementos de técnica legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> En efecto, el proyecto de acuerdo del Exconcejal Carlos Galán buscaba crear la comisión para la equidad de la mujer y le asignaba las funciones en las mismas condiciones que lo hace la Ley y el proyecto de acuerdo presentado por la bancada de mujeres del Concejo.

<sup>10</sup> Artículo 85 del Acuerdo 741 de 2019.

<sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 8 del Acuerdo 741 de 2019, la junta de voceros tiene como función principal fijar las prioridades en la programación de debates de control político, de proyectos de acuerdo y foros. Dicho de otra forma, la junta de voceros define los temas de los cuales se debe ocupar el Cabildo Distrital.

<sup>12</sup> Es menester señalar que el Concejo de Bogotá del periodo 2020-2023 contó con una tasa de renovación del 55% (25 concejales nuevos y 20 concejales reelegidos). Tomado de: <https://bogotacomovamos.org/este-es-el-concejo-de-bogota-2020-2023/>

<sup>13</sup> En efecto, el proceso de creación normativa vincula no solo la arena política sino también la jurídica. Dentro de la arena jurídica se encuentra: i) “el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura, funcionamiento y operación de los legitimados jurídicamente para” [expedir las normas] y ii) “el sistema jurídico del que formarán parte las nuevas instituciones formales”. Dicho de otra forma, la conducta de “los responsables del diseño del sistema jurídico (...) está restringida por el marco normativo en vigor”. Tomado de: Carbonell Sánchez, M., PEDROZA De la Llave, S. T., Guastini, R., Atienza, M., Cruz Velázquez, J. J., Rodríguez Mondragón, R., ... & Aguiló Regla, J. (2000). Elementos de técnica legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>14</sup> Numeral 24 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

<sup>15</sup> Gaceta del Congreso. 1014.

<sup>16</sup> Índice departamental de competitividad 2022. Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. Disponible en: <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>

<sup>17</sup> Gaceta del Congreso. 772

<sup>18</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 1623 de 2020. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/informacion-sobre-partidos-y-movimientos-politicos>

<sup>19</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 1586 de 2020. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/informacion-sobre-partidos-y-movimientos-politicos>

<sup>20</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución 1068 de 2020. Disponible en: <https://www.cne.gov.co/informacion-sobre-partidos-y-movimientos-politicos>

<sup>21</sup> ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. (...)”