

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA – Concepto

Corresponden en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores. En un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción. Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado. Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 322 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 323 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 324 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 325 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 326 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 327 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 2

ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES – Clasificación

Las estructuras organizacionales más comunes son: i) funcional, ii) multidivisional, iii) de empresa holding, iv) matricial, v) transnacional, v) por equipos, y vi) por proyectos. En todo caso, independientemente de la estructura de que se trate, existen procesos de control que pueden ser directos o indirectos, y que se utilizan en forma independiente o combinada. Son directos la supervisión y los procesos de planificación, e indirectos los procesos culturales y la promoción del autocontrol. La supervisión es el control directo de las decisiones estratégicas por uno o unos pocos individuos. Los procesos de planificación implican el control administrativo sobre la asignación de recursos y una supervisión sobre su utilización, sobre todo de los financieros, normalmente mediante la elaboración de presupuestos. Los procesos de autocontrol apuntan a la integración operacional y estratégica del conocimiento y el compromiso, mediante estrategias de coordinación que se basan en la interacción directa y el ajuste mutuo por parte de los individuos de cada subsistema organizacional, sin necesidad de supervisión. Por último, los culturales se encaminan a la estandarización de normas y a la asimilación de la cultura organizacional por parte de los empleados

ENTIDADES TERRITORIALES – Estructura administrativa / COMPETENCIA RECONOCIDA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ORGANIZARSE – Manifestación de autonomía / ESTRUCTURA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE BOGOTÁ – Competencia del Concejo Distrital

Una de las principales manifestaciones de la autonomía es la competencia reconocida constitucionalmente a las entidades territoriales para organizar su propio funcionamiento y delimitar las formas o modos de gestión de los servicios que se encuentran a su cargo. Se trata de una potestad de auto-organización, entendida como el conjunto de atribuciones que se les reconoce para que configuren su propia estructura administrativa (...) En el caso del Distrito Capital, para que pueda ejercer sus competencias y lograr sus fines, requiere de un conjunto de instituciones que le permitan materializarlas. Así, el Decreto 1421 de

1993 en su artículo 12 prevé que el Concejo Distrital tiene la atribución de determinar la estructura general de la Administración Central; las funciones básicas de sus entidades; crear; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características; dividir el territorio en localidades; asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos

FUENTE FORMAL: DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 12

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el carácter no taxativo del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 que indica las entidades que puede crear, modificar o suprimir el Concejo Distrital ver Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 6 de junio de 2018. 2008- 01255 AI

RÉGIMEN ESPECIAL DE BOGOTÁ – Se aplica de manera preferente

[E]l régimen especial de Bogotá se aplica de manera preferente al previsto para los municipios, lo que traduce que la normativa municipal se aplica subsidiariamente en aquellos asuntos en los cuales no exista un tratamiento diferenciado para el Distrito Capital

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 322 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 323 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 324 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 325 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 326 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 327 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 2

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ – Iniciativa para presentar proyectos de acuerdo / ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ – Temas en los que tiene iniciativa exclusiva

La iniciativa para presentar proyectos de acuerdo es una manifestación del denominado “*poder o control de agenda*” del Ejecutivo en relación con los concejos, que consiste básicamente en la capacidad del gobierno para activar los procesos en las corporaciones públicas y limitar el rango de asuntos y proyectos para estudio, debate y aprobación. Para el efecto el ejecutivo cuenta con la prerrogativa de establecer una agenda para el análisis de las corporaciones de representación popular (...) Entonces, el Alcalde Mayor ostenta la iniciativa exclusiva de los proyectos de acuerdo que pretendan determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades (D 1421 de 1993, artículo 12, numerales 8 y 16) y los que busquen dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos (numeral 16 *ibídem*).

FUENTE FORMAL: DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 13 NUMERAL 8 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 12 NUMERAL 16 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 13

CONCEJO DE BOGOTÁ Y ALCALDE MAYOR – Competencia compartida para determinar la estructura del Distrito

Cuando el Concejo determina la estructura del Distrito puede crear cualquier tipo de entidad independientemente de la denominación que le confiera, y sin sujeción

a taxatividad alguna; por ello es totalmente admisible que pueda erigir comités, juntas, concejos y comisiones de coordinación. Sin embargo se trata de una competencia compartida, en la medida en que como ya se anotó en acápite anterior, el Alcalde Mayor tiene la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de acuerdo que busquen establecer o modificar la estructura administrativa distrital, según lo normado por el artículo 13, inciso segundo, y 55, inciso primero

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 71 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 NUMERAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 154 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 300 NUMERAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 NUMERAL 6 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 12 NUMERAL 8 / DECRETO 1421 DE 1993 – ARTÍCULO 13

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la competencia compartida del Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor ver Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera Subsección A. Decisión del 3 de junio de 2004. Expediente 2004-0052

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Referencia: Competencia de los concejales de Bogotá D.C para presentar proyectos de acuerdo que creen instancias de coordinación entre organismos distritales.

A solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá D.C, la Ministra del Interior consulta sobre la competencia del Concejo de Bogotá para presentar por iniciativa propia proyectos de acuerdo para la creación de instancias de coordinación tales como comités, consejos, mesas distritales, juntas y comisiones para el ejercicio de funciones de concertación, estructuración, seguimiento y articulación de políticas distritales y locales.

I. ANTECEDENTES

Dice la Ministra que existen diferentes interpretaciones:

La Alcaldía Mayor de Bogotá sostiene que los proyectos de acuerdo para crear instancias de coordinación requieren siempre de la iniciativa del Alcalde, en el entendido de que modifican la estructura administrativa del Distrito Capital e implican la atribución de funciones a las entidades distritales, asuntos que según los artículos 13 y 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 son de competencia exclusiva del Representante Legal del ente territorial.

Por otra parte, anota que el Concejo de Bogotá considera que la creación de consejos, comités, juntas y comisiones de coordinación no altera la estructura administrativa, pues no crea entidades públicas nuevas ni se establecen funciones ni emolumentos a cargo del Distrito.

En consecuencia, la Ministra formula a la Sala las siguientes PREGUNTAS:

- “1. ¿Es competente el Concejo de Bogotá D.C., para presentar por su propia iniciativa proyectos de acuerdo para la creación de instancias de coordinación, tales como comités (sectoriales, intersectoriales y locales), consejos (sectoriales, intersectoriales, locales y consultivos) mesas distritales, juntas y comisiones para el ejercicio de funciones de concertación, estructuración, seguimiento y articulación de políticas distritales y locales, así como de articulación y ejecución de estrategias, planes y programas que se desarrollen en el distrito Capital o en cada una de las 20 localidades?”
2. ¿Para la creación de las mencionadas instancias de coordinación, la iniciativa en la presentación de los proyectos de acuerdo está reservada de forma exclusiva al Alcalde Mayor?
3. ¿La fijación de funciones a las instancias de coordinación, que en últimas están conformadas por entidades y organismos distritales, es competencia propia del Concejo Distrital, sin que medie iniciativa del Alcalde, o ello comportaría una violación a los artículos 13 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1993?”

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por la Ministra, la Sala analizará los siguientes puntos: i) las funciones administrativas, ii) las estructuras organizacionales implican procesos de control, iii) la estructura administrativa de las entidades territoriales, iv) el régimen especial de Bogotá, v) la iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. para presentar proyectos de acuerdo, y vi) el caso concreto.

A. Las funciones administrativas

Corresponden en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores.¹

En un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción.²

Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado.

Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución.³

¹ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 14 de mayo de 1985. Expediente 10.

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2010. Expediente AC 9407.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Expediente 2004-00540.

B. Las estructuras organizacionales implican procesos de control

Las estructuras organizacionales más comunes son: i) funcional, ii) multidivisional, iii) de empresa holding, iv) matricial, v) transnacional, v) por equipos, y vi) por proyectos.

En todo caso, independientemente de la estructura de que se trate, existen procesos de control que pueden ser directos o indirectos, y que se utilizan en forma independiente o combinada.

Son directos la supervisión y los procesos de planificación, e indirectos los procesos culturales y la promoción del autocontrol.

La supervisión es el control directo de las decisiones estratégicas por uno o unos pocos individuos.

Los procesos de planificación implican el control administrativo sobre la asignación de recursos y una supervisión sobre su utilización, sobre todo de los financieros, normalmente mediante la elaboración de presupuestos.

Los procesos de autocontrol apuntan a la integración operacional y estratégica del conocimiento y el compromiso, mediante estrategias de coordinación que se basan en la interacción directa y el ajuste mutuo por parte de los individuos de cada subsistema organizacional, sin necesidad de supervisión.

Por último, los culturales se encaminan a la estandarización de normas y a la asimilación de la cultura organizacional por parte de los empleados.⁴

Existen también controles, como en el caso de la orientación y la coordinación sectoriales e intersectoriales; al respecto anota Duverger⁵:

“La diversidad de los órganos gubernamentales conduce en la práctica al establecimiento de una jerarquía entre los mismos (...) De hecho, no puede establecerse ninguna coordinación duradera sin esta subordinación.”

C. La estructura administrativa de las entidades territoriales

Una de las principales manifestaciones de la autonomía es la competencia reconocida constitucionalmente a las entidades territoriales para organizar su propio funcionamiento y delimitar las formas o modos de gestión de los servicios que se encuentran a su cargo. Se trata de una potestad de auto-organización, entendida como el conjunto de atribuciones que se les reconoce para que configuren su propia estructura administrativa.

La competencia para delimitar la estructura de la Administración corresponde al órgano colegiado y deliberativo, y conlleva un pronunciamiento sobre cada uno de los aspectos que pueden incidir sobre el correcto funcionamiento de los organismos o entidades creados. Por ende, se debe ocupar de la determinación de los medios materiales y financieros que se requerirán para su funcionamiento, así como del régimen jurídico aplicable y del personal que sea indispensable para el adelantamiento de la actividad.

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de junio de 2005. Radicación 1643.

⁵ Duverger Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Ediciones Ariel. Página 173.

A pesar de que la potestad de auto-organización, es una manifestación de la autonomía territorial, ello no significa que su ejercicio no este delimitado por el legislador.

Por otro lado, la potestad de auto-organización es compartida con el Ejecutivo. Se está, entonces, ante una competencia conjunta, con ámbitos de actuación perfectamente definidos para cada una de las autoridades administrativas.⁶

En el caso del Distrito Capital, para que pueda ejercer sus competencias y lograr sus fines, requiere de un conjunto de instituciones que le permitan materializarlas.

Así, el Decreto 1421 de 1993 en su artículo 12 prevé que el Concejo Distrital tiene la atribución de determinar la estructura general de la Administración Central; las funciones básicas de sus entidades; crear; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características; dividir el territorio en localidades; asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha aclarado que la enunciación que hace el artículo 12 ibídem respecto de las entidades que puede crear, modificar o suprimir el Concejo Distrital no es taxativa, en tanto que dichos órganos constituyen un medio para el adecuado cumplimiento de las finalidades que debe lograr el Distrito como entidad territorial; por tanto, independientemente de la denominación o la naturaleza del órgano o la entidad, lo cierto es que pueden crear cualquier tipo de entidad, en general.

Entonces, la creación de instituciones tanto del sector central como descentralizado constituye un medio a través del cual se pueden lograr unas metas y los cambios que demanda la realidad social y los intereses públicos.⁷

D. Régimen especial de Bogotá

El artículo 322 de la Constitución Política reza:

“Artículo 322. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.”

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia del 21 de febrero de 2011. Expediente 2007-00011.

⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 6 de junio de 2018. 2008- 01255 AI.

Respecto al entendimiento del inciso segundo del artículo, que es el de interés para el asunto consultado, esta Sala en concepto 2283 del 16 de febrero de 2016 señaló:

“De acuerdo con esta norma, el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá está conformado por tres fuentes normativas: (i) las disposiciones constitucionales; (ii) las leyes especiales dictadas para el Distrito Capital; y (iii) las disposiciones vigentes para los municipios. De este modo, el régimen especial de Bogotá no está conformado solamente por la ley que se expida para regular sus asuntos, sino también por las normas constitucionales (que incluso tienen primacía según el artículo 4º Superior) y las que rigen la actividad de los municipios.

Ahora bien, la forma en que se relacionan las leyes especiales dictadas para el distrito capital y las que rigen de forma general para los municipios, fue aclarada en el artículo 2º del Decreto 1421 de 1993 “por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”, que estableció lo siguiente:

“Artículo 2º. Régimen aplicable. *El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios”.* (Se resalta)

Como se observa, esta norma esclarece el alcance del artículo 322 de la Constitución, en el sentido de señalar que la aplicación al Distrito Capital de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios, no es directa sino subsidiaria, esto es, en todos aquellos aspectos en los cuales el legislador no haya hecho una regulación diferenciada para la capital de la República.

Si bien podría pensarse que lo anterior reduce sustancialmente el alcance de las normas municipales frente al Distrito Capital, lo cierto es que eso no es del todo correcto, pues en cualquier caso el régimen general de los municipios cumple una función integradora, en la medida que evita o reduce los vacíos normativos que puedan presentarse cuando un determinado asunto no ha tenido regulación completa o particular en las leyes especiales expedidas para Bogotá.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que el régimen legal especial de Bogotá es de aplicación preferente pero no exclusiva ni excluyente respecto del régimen municipal, el cual tiene plena cabida en ausencia de norma especial:

“Así las cosas, bien puede afirmarse que al Distrito Capital de Bogotá le son aplicables en primer lugar, las normas consagradas en la Constitución, entre otras, las contenidas en el Título XI, capítulo 4, artículos 322 a 327, que establecen su régimen especial; en segundo lugar, las leyes especiales que se dictan exclusivamente para él, que hoy está contenido en el Decreto 1421 de 1993; y, en tercer lugar, en ausencia de disposiciones especiales constitucionales o legales, las normas vigentes que rigen para los demás municipios.” (Se resalta)⁸

Así, al revisar si las normas que rigen al Distrito Capital tenían naturaleza especial o requerían un trámite cualificado para su expedición, la Corte Constitucional señaló que la aplicación supletiva de las disposiciones vigentes para los municipios, pone de relieve “tanto los rasgos comunes de este Distrito para con los municipios y demás distritos, como la no exigencia de una tal especial ritualidad.”⁹ Por tanto, la

⁸ Sentencia C-778 de 2001. Ver también Concepto 2058 del 25 de mayo de 2011 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

⁹ Sentencia C-837 de 2001, reiterada en Sentencia C-950 de 2001.

especialidad del régimen del Distrito Capital “no impide al legislador incluir en esos ordenamientos disposiciones que se identifican con las de leyes de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, ya que si ellas sustentan su contenido, la reiteración es pertinente.”¹⁰

La jurisprudencia ha aclarado entonces que no toda regulación atinente al Distrito Capital se encuentra o debe encontrarse en su régimen especial, pues en aquellos asuntos en que no se justifique constitucionalmente una ordenación diferenciada, es válida la aplicación de las reglas generales expedidas para los municipios:

“El status especial de la ley se difuminaría si en él se comprende toda regulación que de una o de otra manera afecte al Distrito Capital. La especialidad es un atributo que responde a las exigencias que se derivan de la anotada singularidad del Distrito Capital y, por tanto, no puede ir más allá de la misma, de suerte que allí donde la situación que constituye el supuesto de una regulación resulta indiferente para cualquier entidad territorial, no se justifica que se establezca la regla especial.

El ámbito de la especialidad, por consiguiente, se debe acotar con un sentido funcional, vale decir, su medida la ofrece la necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital - sede de los órganos superiores del Estado - y capital del Departamento de Cundinamarca. Si, en verdad, fuese cierto que todo lo que concierne al Distrito Capital, es objeto de ‘ley especial’, no se comprendería cabalmente por qué a éste se le aplican también, en lo no regulado por la Constitución y las ‘leyes especiales’, las disposiciones vigentes para los demás municipios (C.P. art., 322). Esto quiere decir que el Distrito Capital, junto a los elementos que lo diferencian - a los cuales responde su régimen político, fiscal y administrativo especial -, posee en diverso grado los demás elementos que se encuentran en los municipios.”¹¹

Conforme a lo anterior, cuando exista duda sobre si una disposición general dictada para los municipios es o no aplicable al Distrito Capital, la pregunta que debe responderse es la siguiente: ¿se trata de una materia regulada en las normas especiales que rigen para el distrito capital? o, dicho de otra manera ¿ha dispuesto el legislador un tratamiento distinto o diferenciado para el Distrito Capital? Si la respuesta es negativa, esto es, que la materia o asunto no tiene regulación especial en las leyes dictadas para Bogotá, cabe la aplicación de las normas generales expedidas para los municipios, tal como lo establecen expresamente los artículos 322 de la Constitución Política y 2º del Decreto 1421 de 1993.”

Entonces, de la jurisprudencia y de la doctrina que se cita se concluye que el régimen especial de Bogotá se aplica de manera preferente al previsto para los municipios, lo que traduce que la normativa municipal se aplica subsidiariamente en aquellos asuntos en los cuales no exista un tratamiento diferenciado para el Distrito Capital.¹²

E. La iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. para presentar proyectos de acuerdo

La iniciativa para presentar proyectos de acuerdo es una manifestación del denominado “*poder o control de agenda*” del Ejecutivo en relación con los concejos, que consiste básicamente en la capacidad del gobierno para activar los

¹⁰ Sentencia C-778 de 2001.

¹¹ Sentencia C-198 de 1998.

¹² Ver: Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 6 de junio de 2018. Expediente 2008-01255.

procesos en las corporaciones públicas y limitar el rango de asuntos y proyectos para estudio, debate y aprobación.¹³

Para el efecto el ejecutivo cuenta con la prerrogativa de establecer una agenda para el análisis de las corporaciones de representación popular.¹⁴

Es así que el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” prevé:

“ARTICULO 13. INICIATIVA. *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.*

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., 3o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, {autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas}. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.”
(Resalta la Sala)¹⁵

Entonces, el Alcalde Mayor ostenta la iniciativa exclusiva de los proyectos de acuerdo que pretendan determinar la estructura general de la administración central, las funciones básicas de sus entidades (D 1421 de 1993, artículo 12, numerales 8 y 16) y los que busquen dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos (numeral 16 *ibídem*).

Tal situación se acompasa con el artículo 55 *ejusdem*, que dice:

“ARTICULO 55. CREACION DE ENTIDADES. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o., el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con

¹³ García Montero, Mercedes, Pérez-Liñán Anibal y Santos Manoel. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. Revista de Ciencia Política (Santiago) vol.34 no.3, 2014.

¹⁴ Mainwaring Scott y Shugart Matthew. Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press. 1997

¹⁵ “ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

(...)

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

(...)

16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.”

el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas.” (Subraya la Sala)

F. Caso concreto

El Concejo de Bogotá D.C es competente para crear instancias de coordinación, sean comités, consejos, juntas o comisiones, incluso en las localidades, según se desprende de los artículos 12, numerales 8 y 16, y 55 del Decreto 1421 de 1993. Dice la normativa:

“ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

(...)

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

(...)

16. Dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.”

“ARTÍCULO 55. Creación de Entidades. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto - Ley 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6, el Alcalde Mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas.” (Resalta la Sala)

Cuando el Concejo determina la estructura del Distrito puede crear cualquier tipo de entidad independientemente de la denominación que le confiera, y sin sujeción a taxatividad alguna; por ello es totalmente admisible que pueda erigir comités, juntas, concejos y comisiones de coordinación.

Sin embargo se trata de una competencia compartida, en la medida en que como ya se anotó en acápite anterior, el Alcalde Mayor tiene la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de acuerdo que busquen establecer o modificar la estructura administrativa distrital, según lo normado por el artículo 13, inciso segundo, y 55, inciso primero, que aparecen antes transcritos.

Así lo ha señalado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al pronunciarse sobre unas objeciones formuladas por el Alcalde Mayor de Bogotá a propósito del proyecto de Acuerdo No. 115 de 2002, “**POR EL CUAL SE CREA LA COMISIÓN DISTRITAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**”.

La objeción consistió en que “[e]l proyecto de Acuerdo no tuvo iniciativa ni fue avalado por el Alcalde Mayor, con lo cual se violó el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993, toda vez que con el mismo se estaría modificando la estructura general de la administración distrital, pues éste (sic) tipo de Comisiones Asesoras forman parte de la misma, tal como lo señala la Ley 489 de 1998”.

Al declarar fundada la objeción, dijo el Tribunal:

“Para la Sala no hay duda de que las comisiones, comités, juntas y en fin, todos los organismos, instancias, dependencias o niveles permanentes que conformen y hagan parte de la organización del Distrito Capital son partes de la llamada estructura administrativa de la entidad territorial.

Según la Constitución Política, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal, corresponde al órgano colectivo de elección popular pertinente la fijación de esa estructura. Empero, la iniciativa en esas materias corresponde al gobierno nacional, departamental o municipal. Así se deduce de los artículos 150-7, 154; 300-7; 313-6; y 71 de la Ley 136 de 1994 en esa misma línea están los artículos 12-8 y 13 del Decreto 1421 de 1993 o Estatuto Especial de Bogotá.

Como claramente está establecido que el Alcalde Mayor de Bogotá no tuvo iniciativa alguna en la ideación y aprobación del proyecto de acuerdo objetado sobre la Comisión Distrital de Ciencia y Tecnología, la objeción prosperará. Entre la corporación de elección popular y el Alcalde Mayor debe haber colaboración armónica para sacar adelante las ejecutorias y los actos de la Administración. La iniciativa en cabeza del Alcalde es un mecanismo institucional necesario para desarrollar y garantizar la colaboración de ambos poderes. De ahí que sea necesario que se respete y atienda.”¹⁶

Tal poder de agenda en punto de la creación de las comisiones, juntas, consejos y comités de coordinación también obedece a que la orientación y la coordinación sectoriales e intersectoriales son modalidades de control¹⁷ sobre las que el Alcalde Mayor debe tener titularidad en su condición de jefe de la administración y de director de la acción administrativa del Distrito.¹⁸

Téngase además en cuenta que al crearse tales instancias de coordinación lógicamente se asignan labores a los servidores que las integran, para lo cual es menester atender a los artículos 121 y 122 de la Constitución que justamente prevén que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley, y que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento.

Traduce lo anterior que el establecimiento de instancias de coordinación de suyo implica la fijación de funciones administrativas a las entidades y a los empleados que participen en ellas.

¹⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera Subsección A. Decisión del 3 de junio de 2004. Expediente 2004-0052

¹⁷ Duverger Maurice. Op cit.

¹⁸ Decreto 1421 de 1993, artículos 38 y 53.

En este estado de cosas, es forzoso remitirse a los numerales 8 y 16 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 donde se encuentra que efectivamente confieren al Concejo Distrital de Bogotá las atribuciones de determinar las funciones básicas de las entidades y de asignarle competencias a las localidades, pero son prerrogativas que se ejercen a iniciativa del Alcalde Mayor, según lo contemplan los artículos 13 y 55 ibídem.

En todo caso debe aclararse que lo concluido en este concepto no afecta la competencia que el Decreto 1421 de 1993 le confiere al Concejo Distrital para crear las comisiones permanentes y accidentales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, así como para fijar su estructura orgánica interna.

III. La Sala RESPONDE:

1. ¿Es competente el Concejo de Bogotá D.C., para presentar por su propia iniciativa proyectos de acuerdo para la creación de instancias de coordinación, tales como comités (sectoriales, intersectoriales y locales), consejos (sectoriales, intersectoriales, locales y consultivos) mesas distritales, juntas y comisiones para el ejercicio de funciones de concertación, estructuración, seguimiento y articulación de políticas distritales y locales, así como de articulación y ejecución de estrategias, planes y programas que se desarrollen en el distrito Capital o en cada una de las 20 localidades?

El Concejo de Bogotá D.C. no puede por iniciativa propia presentar proyectos de acuerdo para la creación de instancias de coordinación, concertación, seguimiento, articulación, estructuración y de ejecución de estrategias, tales como comités, consejos, mesas, juntas y comisiones.

2. ¿Para la creación de las mencionadas instancias de coordinación, la iniciativa en la presentación de los proyectos de acuerdo está reservada de forma exclusiva al Alcalde Mayor?

3. ¿La fijación de funciones a las instancias de coordinación, que en últimas están conformadas por entidades y organismos distritales, es competencia propia del Concejo Distrital, sin que medie iniciativa del Alcalde, o ello comportaría una violación a los artículos 13 y 55 del Decreto Ley 1421 de 1993?"

Por su unidad temática se responden los interrogantes 2 y 3.

Los proyectos de acuerdo que pretendan crear las instancias antes enunciadas, en las que naturalmente harían presencia entidades distritales, son de iniciativa exclusiva del Alcalde Mayor de Bogotá D.C., tal como se encuentra establecido en el Decreto 1421 de 1993.

Remítanse copias a la Ministra del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala