

6. Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Gerson Eduardo Pachón Huertas¹⁰⁸

Resumen

En conmemoración del Decreto Ley 1421 de 1993 y en asunción a la evolución de los 485 años de Bogotá se pretende presentar al lector un artículo de evolución histórica del régimen de la ciudad cuya existencia ha pasado por diferentes formas de organización político y administrativa. En ese sentido, el presente escrito pretende profundizar en la evolución normativa del marco regulatorio de la capital hasta llegar al régimen especial de la actualidad. Para ello aborda diferentes períodos históricos, desde el derecho prehispánico, la colonia hasta las tendencias centralistas en la forma del poder ejecutivo para acabar la travesía en la descentralización de 1991.

Palabras claves: Régimen, Bogotá, Historia, Estructura Política, Derecho

Abstract

In commemoration of Decree Law 1421 of 1993 and in acknowledgment of the evolution of Bogotá's 485 years of existence, this article aims to present readers with a historical evolution of the city's governance regime, which has undergone various forms of political and administrative organization. In this regard, the present text seeks to delve into the normative evolution of the regulatory

¹⁰⁸ Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo, Candidato a Magíster de Evaluación y Contratación de Proyectos Públicos de la Universidad Externado de Colombia.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

framework of the capital, leading up to the current special regime. To achieve this, it covers different historical periods, from pre-Hispanic law and the colonial era to centralist tendencies in the executive power structure, culminating in the decentralization of 1991.

Keywords: Regimen, Bogotá, History, Political Structure, Law

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

“El Derecho como expresión superior de la sociedad, requiere ser estudiado no solo en sus contenidos jurídicos sino en su evolución histórica. Además de conocer las normas positivas y las instituciones jurídicas, es necesaria establecer su procedencia, las causas y factores que las determinaron, las fuerzas sociales que las produjeron.”

Introducción

El Decreto Ley 1421 de 1993 cumple 30 años de vigencia como régimen político, administrativo y fiscal especial para la ciudad de Bogotá. Su propósito es organizar administrativamente, políticamente y fiscalmente el gobierno del territorio con la finalidad de garantizar la prestación de los servicios, la satisfacción de las necesidades de su población y el cumplimiento del marco constitucional actual. Más llanamente, regular los derechos en su calidad de entidad territorial respecto de las autoridades que lo gobiernan, las funciones que ejecutan y los ingresos que perciben para su cumplimiento.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Sin embargo, esté no ha sido el único estatuto del hoy inmenso territorio urbano-rural de constante actividad económica, social, administrativa y cultural. Por el contrario, está hermosa metrópoli de 485 años desde su fundación colonial, ha experimentado distintas regulaciones.

En cada una de estas, se ha mantenido el patrón común y obvio referente a los elementos esenciales del Estado, los cuales varían por la condición social y política dependiendo del momento histórico. Esto es, la organización política (gobierno), la disposición de los recursos (ingresos), la asignación de competencias de las autoridades (funciones) y la división territorial para un mayor control (cacicazgos, barrios, parroquias, localidades).

Por tanto, observar la evolución regulatoria de la ciudad implica preguntarnos lo siguiente ¿Qué aspectos de las regulaciones previas se han mantenido en el estatuto actual de Bogotá, a partir de las razones y contextos históricos que lo fundamentan?.

Para ello, acudimos al método de la historia interna del derecho, acudiendo al estudio dogmático de la norma para entender su coherencia, vigencia y validez de los diferentes cuerpos jurídicos de cada momento histórico. Con ello,

“encontramos los elementos que nos permiten ayudar a explicarnos quiénes somos desde el punto de vista jurídico, y por qué nuestro sistema ha tenido y sigue teniendo (...) características propias y de singular naturaleza” (Refugio, 2020)

Siendo así, la presente reflexión académica busca valorar los textos normativos qué regularon el territorio de la ciudad de Bogotá para encontrar las características propias y singulares a nivel jurídico de la organización político-administrativa, financiación, funcionamiento y división local. Lo cual, se

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

considera, ha sido un tema reiterado la existencia de un cuerpo colegiado representativo (cabildo, cuerpo civil administrativo, concejo municipal, concejo distrital), un burgomaestre (cacique, gobernador, juez político, jefe político), la segmentación local del territorio (parroquias, barrios, alcaldías menores, localidades), los ingresos propios, (tributos de la actividad económica, los bienes) con transferencias o cambios principalmente en las funciones (contractuales, policía, etc.).

La Bogotá Prehispánica (Siglo IX-Siglo XVI).

El vasto territorio de 150.000 hectáreas fue el lugar de una de las organizaciones más importantes de los chibchas: el reino del zipa. Así pues, debemos arrancar por comprender el derecho chibcha.

“El orden jurídico de los chibchas se basaba en un orden social comunitario y religioso. (...) Era un derecho no escrito, constituido por instituciones y normas de carácter consuetudinario (..) y que habían demostrado ser eficaces para mantener la convivencia de la sociedad” (Suescún, 1998, p. 103).

En ese aspecto, la regulación aquí descrita parte de una organización a partir de las costumbres. Una seguridad de orden a partir de las creencias y convicciones de las comunidades habitantes. Claro está permeado por las condiciones sociales y económicas que fueron determinando la estructuración social.

“Ya hemos dejado explicado que, fundamentalmente, la peculiaridad del Estado chibcha se debe a su origen por medio de la guerra y la conquista de otros pueblos, antes social y políticamente independientes. Poco a poco el poder de los muisca se fué concentrando en un número de tribus, que en la época de la conquista era de nueve, de las cuales las

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

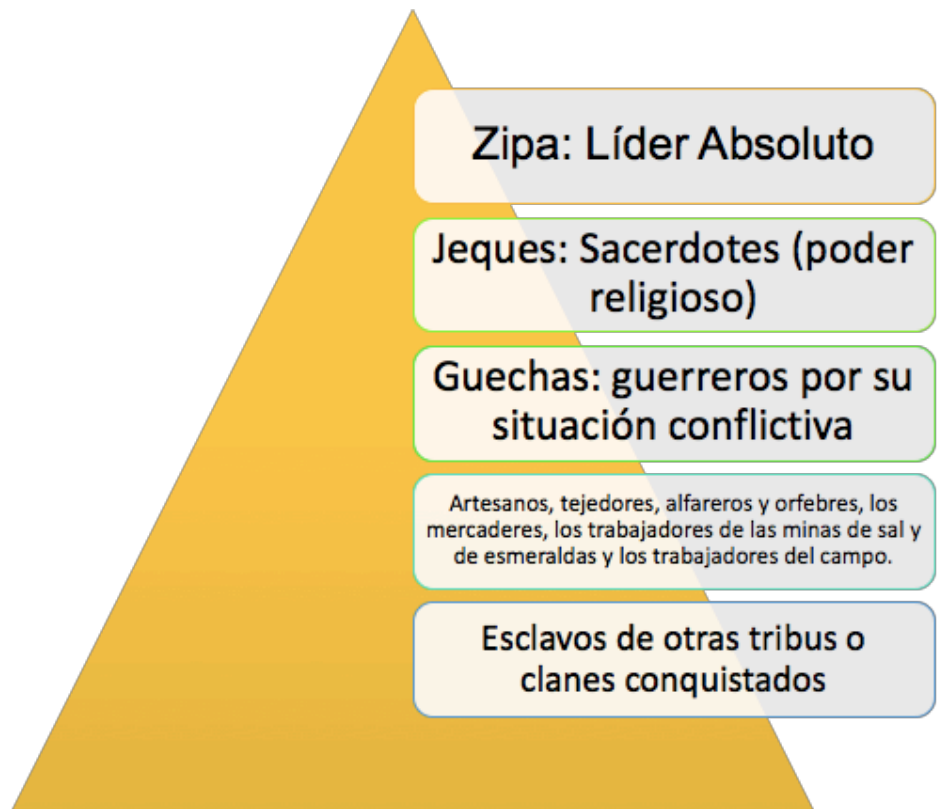
mayores eran la del zaque, con capital en Tunja, y la del zipa, con capital en Muikita (Bogotá).” (García, 1953, p. 504)

Mucho antes de la llegada de los españoles existía una organización estable consolidada en el asocio voluntario de tribus o clanes con el fin de reducir los enfrentamientos bélicos. Así pues, nos lo dice el Fray Francisco Hernández en su Historias del Nuevo Reino de Granada:

“En lo que sí convienen todos los indios moscas, es haber sido antiquísimo el señorío de Tunja, a que añaden los Tunjanos haber tenido principio en la autoridad suprema de uno de los más antiguos pontífices de Iraca en esta manera: que como este viese que todo los caciques de los moscas, entre quienes estaban repartidas las tierras, anduviesen mezclados en guerras de unos con otros, a cuyo remedio no podía acudir con armas que le estaban prohibidas, como persona dedicada solamente (por razón de su oficio) a todo aquello que tocase a la religión, en conformidad de la potestad que a sus antecesores dejó vinculada Idacansas (que es lo mismo que el Bochica de que hemos tratado), dispuso con la autoridad del sus concejos que eligiesen un rey supremo a todos, que los gobernase, para lo cual concurrieron todos los señores a su presencia, y resignados en su elección, les dio por rey a uno de los presentes: el más bien quieto y apacible de todos, que fue Hunzahúa, de quien se derivó el nombre Hunza o Tunja, y a quien llamaron desde entonces Zaque, que quiere decir lo mismo que Zipa entre los bogotaes” (Fernández et al, 1942, como se citó en Correa, 2004, p. 377)

Sin embargo, los Zagues y Zipas empezaron nuevamente enfrentamientos quedando imperante para la zona de Bogotá la forma organización política de la última. Basándose en una organización jerárquica considerada de la siguiente forma:

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021



Basado en lo dicho por Julián Vargas Lesmes (2007).

En consecuencia, la organización del poder político se basó en una forma de mando absoluto en cabeza del zipa quien disponía discrecionalmente del territorio y su población. Quienes estaban subordinados a éste les correspondía rendir tributo con su producto de trabajo (alimentación, orfebrería, vestimenta) además de disfrutar lo que bien este dispusiera a la tribu. En el marco del orden interno y la defensa externa disponía de guerreros. También de esclavos dominados sometidos a cualquiera de sus órdenes. Sumado al acompañamiento del poder religioso o sacerdotal preponderante.

Santa Fe de Bogotá: la ciudad de España en el Nuevo Mundo (1538/39-1810)

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Todos conocen la historia de la conquista española en las tierras de la sabana por parte de Gonzalo Jiménez de Quesada. Tanto así que se conmemora el cumpleaños de Bogotá el 6 de agosto de 1538, relacionado con una manifestación del conquistador en la Plaza de las Yervas (hoy plaza Santander) y una misa oficiada por Fray Domingo de las Casas. Empero, hay discusión sobre cuándo efectivamente se cumplió con todas las solemnidades jurídicas la fundación de la ciudad, pues bien, se afirma qué:

*“las tierras de la Sabana de Bogotá, en definitiva quedaron bajo la jurisdicción del Adelantado Gonzalo Jiménez de Quesada, Teniente de la Gobernación de la Provincia de Santa Marta, a pesar de que en 1538, en ellas coincidió con Sebastián de Benalcázar, Teniente de la Gobernación de Pizarro y Nicolás Federmann, Teniente de la de la Provincia de Venezuela; y ello, porque el primero se apresuró a fundar una ciudad, el 6 de agosto de 1538, que denominó Ciudad Nueva de Granada, la cual, meses después, **el 27 de abril de 1539, se refundó como Santa Fe de Bogotá, con la participación de las huestes de Benalcázar y Federmann, y luego de que finalizado el pleito que los tres entablaron en España que duró 10 años, Jiménez de Quesada obtuvo la jurisdicción sobre Santa Fe, como Capitán General del Nuevo Reino de Granada.**” (Brewer, 1998, p. 8)*

De modo que, las fundaciones de las ciudades se vieron sometidas en la práctica a la regulación de las instrucciones expedidas en el Reino de España por la Real Cédula de 1521 y las instrucciones impartidas entre 1513 a 1523, así lo plantea Brewer (1998).

En primer lugar, la Cédula exige poner un nombre al territorio descubierto y a ser poblado, tomar las medidas necesarias para la expansión de la fe católica y escoger un territorio donde *“se ha de mirar que sean de buenas aguas y de*

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

buenos aires y cerca de montes y de buena tierra de labranza y destas cosas las que más pudieren tener” (Imprenta Española, 1864, p. 562).

Una vez escogido debía hacerse el reparto de los solares (lotes de terreno) entre los pobladores según su condición personal y en orden tomando como punto de partida la ubicación de la plaza central, dictando medidas en materia de restricción de los juegos de azar y el buen trato a los indígenas. Esto fue una primera aproximación al ordenamiento de la población a nivel territorial.

Una célula básica en la organización territorial fueron las parroquias, puesto que

“As more settlers moved into an area, they desired to establish formal communities. Since the nucleus of towns and cities was the parish, the organization of a parish was the first step in the development of an independent community” (Graff, 1976, p. 339)

Las parroquias eran comunidades con una pequeña población con una iglesia, cárcel y autoridades civiles donde residían solamente la comunidad blanca española. Organizaciones iniciales que luego dieron vida a la urbe. (Graff, 1976)

“Hasta 1585, Santafé era una parroquia única regentada por la catedral. Sin embargo, en ese año se hizo evidente la necesidad de crear dos nuevas, además de la ya mencionada. (...) creó al norte de La Catedral, la parroquia de Las Nieves, y al sur, la de Santa Bárbara.” (Lesmes, 2007, p. 95).

Al pasar el tiempo, empezó todo un mestizaje de razas entre blancos, indígenas y esclavos negros que fue complejizando la organización política y administrativa de la ciudad. Ello requirió la expedición de normas jurídicas que llevarán a un mayor control en la organización y las autoridades.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Todas éstas se agruparon en la *“Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias”* (1680). Allí se contempla la división del territorio en Reinos y Señoríos, estos en Provincias Mayores y Menores¹⁰⁹, compuestas estas por Distritos¹¹⁰. Donde no se requieran estas habrán ciudades. En todas éstas se respetarán las jurisdicciones existentes (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título I, Ley I). En el caso del Distrito Bogotá se contempló el Gobernador, el Capitán General del Nuevo Reino de Granada y el presidente de la Real Audiencia (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título II, Ley I), quién determinaba los Alcaldes y Corregidores (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título II, Ley V). Los anteriores cargos estaban obligados a juramentar antes de arrancar con el cargo y de presentar el inventario de sus bienes (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título II, Ley VI y Ley VIII)

En el caso de los dos Alcaldes Ordinarios estos eran electos por el Cabildo para un período de un año, encargándose de los asuntos civiles y criminales (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título III, Ley I y II). También manejaban el tema de los aranceles (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro V, Título III, Ley I y II).

En términos de la Hacienda Real, se instauraron tres Tribunales Reales, uno en el Nuevo Reino de Granada (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro VIII, Título I, Ley I) para tomar la contabilidad. Igualmente, se contaba con oficiales reales para apoyar los correspondientes libros de cuentas a ser remitidos a los contadores del Tribunal en materia de los ingresos y gastos (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro VIII, Título I, Ley VI y Ley XIII)

¹⁰⁹ Manejo por los Gobernadores.

¹¹⁰ Manejo por las Audiencias Reales

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Adicionalmente, se describe la forma de organización urbana de la ciudad en materia de sus calles, las edificaciones, la ubicación de la plaza y el relacionamiento con los indios en la ciudad. Inclusive, se definió las reglas de distribución a nivel territorial ocupacional (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII y Título XVII)

En términos de organización política administrativa contemplaba las figuras de: 1.) Alcalde Mayor en ejercicio de la jurisdicción insolidum y en conjunto con el Regimiento hacen la administración de la República; 2) Dos o tres oficiales de la Hacienda Real; 3) Doce Regidores (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VIII, Ley II); 4) Dos fieles ejecutores; 5) Dos jurados de cada parroquia; 6) Un Procurador General; 7) Un Mayordomo; 8) Un Escribano del Cabildo; 9) Dos Escribanos Públicos (Minas y Registros); 10) Un pregonero Mayor; 11) Un corredor de lonja (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley II); 12) Dos Alcaldes Ordinarios (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VIII, Ley I)

Dentro de las ciudades había un cabildo el cual siempre debía reunirse en la casa de ayuntamiento (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley I y Ley II), donde podían entrar los Alcaldes Mayores y Corregidores (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley III). En este Cabildo se debe guardar constancia de las decisiones (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley XV) y votaciones (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley XI). Dentro del Cabildo se tomaban las decisiones relacionadas con los costos de obras públicas y fiestas (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley XX) y la determinación de los precios adecuados (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título VII, Ley XXI). En fin, el Cabildo tenía la responsabilidad de:

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

“regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes u oficiales, reconocimiento de cargos, desde el gobernador y obispo hasta el pregonero y verdugo; salud pública, llamada o admisión de médicos y boticarios; defensa de las prerrogativas comunales, rechazo de invasiones por gobernadores” (Constantino, 1952, como se citó en Hernández, 1981, p. 232)

Los procuradores eran nombrados con el fin de asistir los negocios del Concejo y representar a la ciudad ante el Consejo de Indias, la Audiencias Real y Tribunal en derecho y justicia electa por los regidores (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, Libro III, Título XI, Ley I y Ley II).

Bogotá: de la Colonia Española a la República Independiente (1810-1821)

Antes de los sucesos del 20 de julio de 1810, la capital se seguía rigiendo por la codificación española y bajo la instrucción del año 1774 donde se dispuso la división de la ciudad en ocho barrios y cuatro cuarteles por cuanto:

“como ninguna tenga mayor necesidad, que esta Capital de semejante arreglo, por la confusión, que resulta de no tener mesones, ni posadas públicas, al mismo tiempo que abunda de pequeñas casas, y asesorías con nombre de Chicherías (...). Deseando con todo el anhelo que me inspira del celo de la justicia, amor al Reino, y a esta Capital, y sus habitantes proporcionarles conforme a las Reales intenciones los alivios, que son correlativos a la acomodada distribución de sus Cuarteles en barrios (...). He venido en mandar, que se divida esta Ciudad en ocho Barrios, y cuatro Cuarteles, y que para su buen gobierno se elijan otros tantos Alcaldes” (Instrucción para el Gobierno de los Alcaldes de Barrio de esta ciudad de Santafé de Bogotá de 1774, en. Yances, 2011)

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Lo cual resulta muy interesante en cuanto desde inicios se observa una tendencia en una ciudad en crecimiento de generar formas más localizadas de organización. De allí que, cada una de estas divisiones contará con un Alcalde para el manejo de los juicios civiles y criminales además de un escribano real. Sus funciones se relacionaban con el nombramiento de las calles, el registro de los vecinos y en temas de convivencia según la Instrucción de 1774.

Luego del estallido que marcó la independencia y generó el acta extraordinaria del Cabildo de Santafé, 20 de julio de 1810, eligió a quienes integrarían la Junta Suprema encargados de la organización administrativa. Por ese lado, el 24 de octubre de 1810 se planteó una nueva forma transitoria donde el Cabildo retornaba en funciones (art. 3). Pues se esperó a la creación de los correspondientes proyectos constitucionales los cuales requerían la creación de un cuerpo colegiado para su discusión, instaurándose así el Colegio Constituyente y Electoral. (Pecha, 2011) De aquí nace la primera Constitución de 1811 para el país donde la administración de toda la provincia de Cundinamarca estaba en manos del Rey, y en ausencia de éste, de su presidente (Constitución Política de Cundinamarca, 1811, Título V, art. 1 y art. 3). Las funciones comprenden *“todas las (...) relativas al gobierno político, militar y económico de esta provincia, en todo aquello que no sea legislativo o contencioso, y sujetándose al tenor de las leyes, para cuya ejecución podrá publicar bandos, proclamas y decretos.”* (Constitución Política de Cundinamarca, 1811, Título V, art. 10) En ese aspecto se empezó a marcar un poder centralizado en dependencia del ejecutivo y sus funcionarios en nombramiento de empleos, el recaudo público y la parte reglamentaria, sin explicitar autoridades municipales pero sí mantuvo las figuras del Alcalde en el Poder Judicial para conocer los asuntos de primera instancia (Constitución Política de Cundinamarca, 1811, Título VII) y al Cabildo en relación con su dominio sobre las municipalidades (Constitución Política de Cundinamarca, 1811, Título VII, art. 54).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

En ese marco, se emite el “Arreglo de Tribunales de la capital del Estado de Cundinamarca, y lugares subalternos de su Provincia, u otros que sigan su administración de Justicia”. Allí se mantiene la figura del alcalde en las primeras instancias (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. III, art. 1) y de los alcaldes comisarios (antes denominado de barrios) en los asuntos de policía (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. III, art. 13). Crea al Subpresidente Director de la Capital encargado de conocer los asuntos contenciosos económicos, gubernativos de la renta de correos (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. I, art. 14) , la distribución de la tierra (Arreglo de Tribunales, 1811, cap I, art. 16) y presidir todo lo relativo a hacienda (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. I, art. 19). El período de esté correspondía al de 5 años (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. I, art. 25)

El capítulo 5 del Arreglo Tribunales contempló la regulación de la municipalidad cuya parte primera correspondía al Cuerpo Cívico de la Capital. Esté era presidido en sus sesiones privadas por el Subpresidente Director, manteniendo la posibilidad del reparto de oficios renovándose la mitad por cada año (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 1 y 4). En ese aspecto, se componía de 18 vocales “*a saber seis por la Parroquia del Sagrario o de la Catedral, cinco por la de las Nieves, cuatro por la de Santa Bárbara y tres por la de San Victorino.*” (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 5) electos por voto popular y posteriormente por el mismo Cuerpo Civil (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 6). A su cargo correspondía la elección de los dos (2) alcaldes ordinarios con su suplencias, diez (10) alcaldes comisarios, cuatro (4) comisarios suburbanos¹¹¹ y dos (2) diputados del Procurador General (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 7, art. 9, 11 y 12). Cada de uno de estos últimos designaba subcomisarios de manzana para la gestión del aseo y censo (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 10).

¹¹¹ Estos confirmados por el Subpresidente Director

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Aquí se habla de la prohibición de parientes en relación de consanguinidad dentro del mismo cuerpo civil y los requisitos para ser parte (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 13 y 14). Entre su funciones se encuentra el proyecto de aseo, distribución de las aguas, abasto de la ciudad, buena calidad en la alimentación, el arreglo de calles y cuarteles, policía de fiestas, manejo de las cárceles, la carnicería, la administración de las rentas y la administración de hospicios (Arreglo de Tribunales, 1811, cap. VII, parte primera, art. 22 al art. 29)

No obstante, la Constitución de Cundinamarca no duró mucho en su integridad. La resistencia promovida por Antonio Nariño para la instauración de una República Unitaria desembocó en un Colegio Electoral y Revisor y la constitución del 17 de abril de 1812. No obstante, *“la expedición de este texto constitucional implicó un nuevo orden para el poder republicano, pero no modificó la organización administrativa en la Capital.”* (Pecha, 2011, p. 44)

Antonio Nariño, en 1812, decreta su “Plan a que queda reducido por ahora el Gobierno y administración pública” en ese aspecto, a nivel de la capital:

“En síntesis, para septiembre de 1812 las figuras de Subpresidente Director y Teniente Asesor Letrado fueron remplazadas por la del Corregidor, quien presidía el Cuerpo Cívico, que pasó de tener 18 a 12 regidores que, junto con los dos alcaldes ordinarios, el procurador general, el fiel ejecutor, el alguacil mayor, el mayordomo de propios, un secretario, once alcaldes comisarios, tres de campo y una ronda de aseo, se encargaban de la administración de la ciudad.” (Pecha, 2011, p. 47)

Ya para 1815 después de la extensa campaña libertadora de Simón Bolívar y los diferentes conflictos entre las provincias, el Colegio Electoral acordó adelantar un Plan de Reforma a la Constitución de 1812, derivando en funciones del Congreso

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

para dividir las Provincias cantones designando los jueces políticos con su función de velar por la felicidad de los pueblos (Pecha, 2011). En lo restante no ocurrieron cambios significativos en relación a los alcaldes y al Cuerpo Civil.

Lamentablemente, ocurre nuevamente la reconquista española a manos de Pablo Murillo, conllevando a qué *“la situación de la provincia quedó en circunstancias muy similares a las que tenía antes de la proclamación de la independencia.”* (Pecha, 2011, p. 61) y las cuales ya fueron ampliamente descritas.

Culmina este período con la retoma de la campaña libertadora impulsada por Simón Bolívar y creación del Congreso de Angostura para la unión de Nueva Granada y Venezuela con la capital en Bogotá, la cual actuó con contundencia una vez liberado plenamente el país del sometimiento español el 7 de agosto de 1819 y conllevando a la conformación del Congreso General de la República de 1821.

Bogotá: Provincia, Cabecera y Cantón (1821-1850)

Esté período está marcado por el modelo centralista constitucional promovido por las constituciones de 1821 hasta la década de 1850, pues en está se da un giro hacia un sistema federalista (Florián, 2011).

La Constitución Política de Colombia de 1821 dividió su territorio en Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias (art. 8). Dentro de los cantones mantuvo la subsistencia de los cabildos o municipalidades (art. 155) donde la ley establece su número, límites y atribuciones.

En ese ámbito, Francisco de Paula Santander emitió la ley 1 del 8 de octubre de 1821 relacionado con la organización y régimen político administrativo de los

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

departamentos, provincias y cantones. En ese sentido, el Departamento es Cundinamarca y su provincia resulta ser Bogotá (Ley 8 de 1821, núm. 5 del art. 1)

Los departamentos son manejados por el intendente agente inmediato del presidente de la República (Ley 8 de 1821, art. 4) quién velaba por la ejecución del orden jurídico, la prosperidad y seguridad de sus habitantes (Ley 8 de 1821, art. 7).

Mantienen la figura de los cabildos renovados anualmente confirmados por el Intendente ahora en la provincia (Ley 8 de 1821, art. 42), manejando la salubridad, auxilio de los jueces, administración de la inversión y los bienes propios, cuidar de hospitales, hospicios y establecimientos de beneficencia, mantenimiento de los caminos, promoción de la agricultura, industria y comercio.

En el otro lado, la ley mantiene la figura de Jueces Políticos para los cantones provenientes de las regulaciones de 1819 (Pecha, 2011) nombrados por el Intendente de propuesta del gobernador por tres (3) años, encargado de la conservación del orden público, la seguridad de los bienes y las personas, presidir los cabildos, la recaudación de algunos impuestos (Ley 8 de 1821, Título IV). Dentro de cada cantón mantuvo las figuras de los dos (2) alcaldes ordinarios en las cabeceras de los cantones y dos (2) alcaldes pedáneos en cada parroquia nombrados por el Cabildo con ratificación del Intendente para mantener el orden y tranquilidad en su jurisdicción (Ley 8 de 1821, Título V, art. 44, art. 45, art. 48)

En 1824 surte una reforma sobre la división territorial de la república, sin diferencias con la calidad de Departamento de Cundinamarca con capital en Bogotá siendo provincia y capital (Ley de División Territorial de la República, 1824, art. 1 y art. 7) compuesta de once (11) cantones:

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

“1° Los cantones de la provincia de Bogotá y sus cabeceras son, lo Bogotá: 2o Funza: 3o Mesa: 4o Tocaima: 5o Fusagasugá: 6o Cáqueza: 7o San Martín: 8° Zipaquirá: 9o Ubaté: 10o Chocontá: 11.o Guaduas.” (Ley de División Territorial de la República, 1824, núm. 1 del art. 7)

A la llegada de 1825, la ley del 11 de marzo de 1825 hace ajustes cambiando la denominación de jueces políticos a jefes políticos municipales (Ley 11 de marzo de 1825, art. 53) presidiendo ya no el cabildo sino la municipalidad sin voto (Ley 11 de marzo de 1825, art. 55) siendo quién vela por el funcionamiento de los alcaldes municipales, de los escribanos respecto de las hipotecas, la junta de manumisión, la junta de vacunas, la destinación de los recursos públicos y la moralidad pública (Ley 11 de marzo de 1825, art. 56 al art. 62). También se cambia de denominación los alcaldes ordinarios por alcaldes municipales y alcaldes pedáneos por parroquiales (Ley 11 de marzo de 1825, art. 56 al art. 64). Incluso, modifican el término cabildos por municipalidad fijando el máximo de miembros en doce (12) municipales con un período de dos (2) años con la participación del procurador municipal ahora con la facultad de determinar sus sesiones ordinarias designados bajo una asamblea electoral (Ley 11 de marzo de 1825, art. 73 al art. 74).

Mediante Asamblea Electoral se eligen el Alcalde Municipal, la mitad de los municipales, los alcaldes parroquiales dejando la cobertura de vacancias de conformidad con los números de votos obtenidos (Ley 11 de marzo de 1825, art. 76 al art. 84). Siguen en su designación de empleos en el municipio y mantiene funciones agregando el sistema de pesos y medidas, la adecuada prestación del servicio público del agua, educación (Ley 11 de marzo de 1825, art. 76 al art. 84).

Adiciona, la Junta de Vacunas en las capitales de provincia para la adopción de medidas sanitarias (Ley 11 de marzo de 1825, art. 56 al art. 68).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

La crisis entre Bolívar y Santander agudizaba en sus diferencias personales en términos de la organización estatal.

“De esta manera quedaron perfilados dos bandos antagónicos. El bolivariano, que (...) consideraba que únicamente el Libertador podía salvar al país y que concentrar la autoridad en sus manos era la garantía para evitar el desorden político y social. Para ellos el objetivo político supremo debía ser la administración eficiente y la estabilidad del Estado aún cuando ello exigiera la exaltación del Poder Ejecutivo para restablecer la normalidad y los ímpetus anárquicos en las nacientes naciones. El grupo opositor, que tenía como líder a Santander, (...) nutridos en el utilitarismo y en el benthamismo político, consideraban fundamental la libertad, la delimitación estricta de los poderes, los derechos del individuo y el respeto a la Constitución.” (Florián, 2011, pp. 72-73)

Esto llevó a que Simón Bolívar declarará su dictadura por medio del Decreto del 27 de agosto de 1828. En él, el territorio se dividía en prefecturas, donde su jefe era el prefecto reemplazando a la figura del intendente (Decreto del 27 de agosto de 1828, art. 11, art. 12 y art. 13). Mientras las provincias eran dominadas por el Gobernador (Decreto del 27 de agosto de 1828, art. 11 y art. 14).

Luego, vino el cambio constitucional de 1830 que replanteó la división territorial en cantones, municipios, provincias y departamentos. Frente a las capitales de provincias o cabeceras de cantones dispusieron la existencia de un Consejo Municipal (art. 134). La Constitución de 1832 mantuvo en ese mismo aspecto dicho órgano.

Dentro de la Constitución de 1843 estableció que la ley señalará el régimen municipal de los cantones, las provincias y los distritos parroquiales (art. 139).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Finalmente, la Constitución de 1853 mantiene la división territorial en provincias señalando en estas la administración y la aplicación del Régimen Municipal, la cual puede subdividirse a su vez en Distrito Parroquial.

Bogotá: la ciudad - municipio (1858-1886).

La Constitución de 1858 adopta la figura de organización política de confederación estableciendo la naturaleza de Estado a Cundinamarca. Dentro del cual se encuentra su capital, la ciudad de Bogotá, manteniendo su dependencia a la “*Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca de 1864 hasta 1886*” (Mejía, 2002, p. 10). Con la Constitución de 1886 nuevamente pasó a ser la capital del Departamento de Cundinamarca por la reestructuración político administrativa de la República Unitaria.

En el primer caso, el Estado de Cundinamarca expide el Código Político y Municipal de 1858, en virtud del cual el artículo 6 señala a Bogotá como su capital. En calidad de ciudad tenía como objeto la el buen despacho del alcalde y los jueces, el buen servicio de los empleados, la conservación de los documentos públicos, la seguridad de los presos, las vías públicas, la comunicación postal, la educación gratuita, las obras públicas, la policía en los diversos ramos de la administración, la propiedad sobre el área de la ciudad, la administración y conservación de sus bienes, la administración, contabilidad e inversión de sus rentas (art. 262).

Establece dentro de su estructura administrativa la figura del alcalde como jefe de la administración del Distrito¹¹² agente del Estado (art. 127) con un período de seis (6) meses (art. 128) y la existencia de un sustituto que lo suple en caso de faltas o finalización del período (art. 129 a 133). Sus funciones consistían en velar por el funcionamiento de las corporaciones municipales y de los empleados

¹¹² Así también se hacía referencia al municipio indistintamente.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

del distrito, en estos últimos encargándose de la concesión de licencias y la posesión, nombrar y remover a su secretario (art. 134), la ejecución de las leyes del Estado y convocatoria de los jurados electorales (art. 139), la inspección de obras y establecimientos públicos, remitir informes escritos para el funcionamiento de la corporación. En ese sentido, el alcalde hace parte del poder ejecutivo subordinado al Gobernador del Estado, funcionando como su representante.

En contraste, la representación de la población agrupada dentro del Distrito está en la figura de la corporación municipal encargada de las reglas especiales de administración del mismo (art. 202 y 205). En el caso de la categoría de ciudad de Bogotá lo constituía el cabildo (art. 208), con un presidente y un secretario municipal (art. 209), reunido de forma ordinaria una vez al mes o extraordinariamente conforme el negocio a ser discutido, o mediante la convocatoria de su presidente o del alcalde (art. 210). El secretario del cuerpo colegiado tenía a su cargo llevar las actas (art. 212) y las resoluciones o decisiones del cabildo debían tomarse por la mayoría de los miembros presentes en la sesión (art. 213).

Entre sus funciones se encuentra la formación del presupuesto anual de rentas y gastos a iniciativa del Alcalde (art. 245), la imposición de contribuciones y la creación de los empleos para el funcionamiento del Distrito, el nombramiento y la remoción del Tesorero municipal, la adopción de medidas en materia de policía, el decreto de multas para el cumplimiento de sus acuerdos y decisiones (art. 217), además de poder acordar todo lo conveniente para el interés común (art. 223), cuyos actos se denominaban acuerdos (art. 244), los cuales debían surtir dos debates (at. 246), exceptuando las discusiones sobre contribuciones fiscales pues requerían de un debate adicional más amplio (art. 345 y 346) y ser sancionados por el alcalde (art. 247) o devueltos en caso de ser inconstitucionales o ilegales, o perjudiciales para la comunidad (art. 249),

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

teniendo que volver a discutir la corporación con presencia del síndico (art. 251) y en caso de insistir en la expedición del acuerdo el Alcalde lo deberá sancionar (art. 250). Solamente por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad podrá suspender su aplicación (art. 255) y remitir al prefecto del Departamento para determinar si está fundada o no tal consideración (art. 256), de ser afirmativo pasará al juez para su estudio (art. 257, 259 y 260). El Prefecto también podrá suspender si el alcalde no se hubiere pronunciado (art. 258)

La corporación estaba compuesta de once regidores electos por voto del electorado del Distrito con un período de duración de dos (2) años, renovándose anualmente por mitad y con posibilidad de reelección (art. 220). Sus sesiones requerían de la presencia de las dos terceras partes (2/3) (art. 222) y se repartían entre estos los ramos de la administración con facultades como jefe de policía cuyas providencias o decisiones podían ser asistidas o suspendidas por el alcalde (art. 224)

Ahora bien, en representación del Ministerio Público se elegía por el electorado un síndico (art. 229) por un año con reelección indefinida (art. 230) y la posibilidad de un suplente en caso de requerirse reemplazo por impedimento o falta absoluta (art. 231). El síndico tenía a su cargo la representación del Distrito en los juicios, promover el ejercicio de las funciones de la administración, velar por los bienes del Estado y la debida recaudación de las rentas, inspeccionar obras y establecimientos públicos, proponer los proyectos de acuerdo convenientes, requerir el cumplimiento de las normas por parte de los empleados y exigir su responsabilidad por incumplimiento, aceptar las donaciones a favor del Distrito y la representación de los huérfanos (art. 232).

En lo relativo al recaudo de las rentas municipales, la Corporación Municipal nombraba un tesorero (art. 237) designando un porcentaje en forma de remuneración (art. 238). El Tesoro contaba con jurisdicción coactiva para

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

apremiar a los deudores con multas hasta verificar el pago (art. 241). En ese sentido, se velaba por la efectiva recaudación de contribuciones forzosas derivadas de la renta percibida, los servicios personales realizados, las casas, almacenes o tiendas, los objetos de consumo, el uso particular de las aguas, la destilación del aguardiente, los juegos de azar, los carruajes y la excarcelación (art. 344). Procedían los reclamos por parte de los ciudadanos ante el Jurado de Contribuyentes respecto a los cuales se planteaban discusiones en relación con el cobro de la contribución directa por no ser los sujetos responsables del mismo, o la cuantía mal calculada, entre otras (art. 348 a 354).

Por otro lado, los empleados municipales eran suspendidos o sancionados en caso de incumplimiento de sus funciones por los jueces; o ser apremiados o castigados con penas por el poder ejecutivo del Estado, el prefecto (agente del Departamento por parte del Gobernador del Estado de Cundinamarca) o el visitador fiscal (art. 242).

Por todo lo anterior, el Régimen Municipal de la ciudad tenía un aspecto centralizado hacia el poder ejecutivo del Estado Soberano pues el alcalde principalmente tenía a su cargo la inspección del funcionamiento de la administración municipal y la expedición de órdenes para el cumplimiento de la constitución, las leyes y las órdenes dictadas desde el Poder Ejecutivo del Estado. Mientras que la Corporación Municipal representaba esa tendencia descentralizada de regular los limitados asuntos propios planteados por la ley, bajo un enfoque administrativo y regulatorio.

En el segundo caso, el Congreso de la República emite la ley 147 de 1888 con la misma vocación del Código antes reseñado, esto es, la organización administrativa a nivel política general nacional y municipal (art. 4). En esa transición, sigue manteniéndose la figura de Distrito Municipal o Municipio (art. 182), la administración de los intereses a través del Concejo Municipal

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

(anteriormente corporación) y su representación por el Personero Municipal (anteriormente síndico) (art. 188). Varía la cantidad de miembros del Concejo, ya no once sino trece (art. 199), agrega la figura del Vicepresidente, elimina a los Prefectos en la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias (art. 200).

En materia de funciones del Concejo Municipal explicita su reglamentación interna, asigna la competencia del nombramiento de los jueces y la distribución de sus asuntos con aprobación del prefecto (agente del Gobernador del Departamento Cundinamarca), llevar el censo poblacional, señalar los días del mercado público, reglamentar el reparto de tierras baldías o comunales con aprobación del Gobernador, determinación del uso de los terrenos comunales y la creación de juntas para la administración de determinados servicios públicos (art. 208). Adiciona las prohibiciones al Concejo Municipal con respecto a rentas públicas destinadas a fiestas, condonar deudas a favor del Distrito, usar los bienes para finalidades distintas al servicio público, decretar honores, intervenir en asuntos que no son de su competencia, gravar objetos de los tributos de la Nación o el Departamento, nombramiento de familiares (art. 210).

Se mantiene la categoría de los actos generales de la corporación municipal en su denominación de acuerdos (art. 2), junto con el procedimiento de dos debates y de la mayoría de los presentes (art. 212) la sanción y observaciones por parte del Alcalde (art. 214 al 216). En ese aspecto, el Gobernador reemplaza al prefecto en materia de la suspensión del acuerdo y la remisión al juez competente (art. 220).

En relación a la Alcaldía, esta codificación genera un rol más activo al alcalde al concederle la posibilidad de presentar proyectos de acuerdo que estime convenientes, entre estos, el presupuesto general de rentas y gastos. A su vez, en la parte de la inspección y vigilancia de la administración pública, manejar las estadísticas de consumo de ganado, lanar y cerdo para remitirlos junto con los

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

informes de la administración al prefecto. Otro aspecto crucial es el manejo de los recursos, pues dejó consignado en su cabeza ser el ordenador del gasto de conformidad con el presupuesto. Además de estar a cargo de perseguir los reos, nombrar los inspectores de policía, cuidar de los archivos oficiales y cumplir con las órdenes presentadas por los jueces (art. 226). En términos del tiempo de duración del cargo pasa de seis (6) meses a un año (art. 227), manteniendo las suplencias en casos de faltas (art. 228).

Finalmente, en materia de rentas del municipio, se hace una limitación de cuáles pueden ser objeto de regulación por parte del Concejo Municipal, quedando al reducido espectro señalado por la propia Asamblea Departamental (art. 239). Alrededor de los bienes reconoce su propiedad exclusiva en el municipio y las formas de disposición de los mismos (art. 238 al 250).

Aquí entonces el Concejo Municipal mantiene su figura de representante de los intereses de la administración con un agregado de funciones de gestión en la información y la administración de justicia en el territorio, así como participar en la organización de los servicios públicos. Sin embargo, se ve limitado a las autorizaciones del Gobernador y del Prefecto, manteniendo un control desde el nivel central.

Del Personero Municipal, la codificación establece su nombramiento por parte del Ministerio Público con sus respectivos suplentes para un periodo de un año (art. 268 al art. 270). En ese marco, cambia sus funciones más cercanas a la vigilancia de la conducta de los empleados públicos, intervenir en los juzgados en representación del Ministerio Público y oír las quejas en materia por denegación de justicia, dar los informes para el buen servicio público, promover lo conveniente para el Distrito, la conservación de los bienes públicos y las medidas para evitar la propagación de epidemias (art. 271).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Por lo visto, la personería municipal deja de ser una representación propia del Distrito e integra el Ministerio Público, subordinado al mismo, y donde tiene relevancia el control de la gestión pública y la promoción de la observancia del orden jurídico. Así mismo, del acompañamiento en la administración de justicia aspectos que veremos recurrentes a partir del acápite de la Constitución Política de 1991.

Hacia la búsqueda de un Régimen Especial para Bogotá (1905-1954)

Mediante la ley 17 de 1905 la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia dispuso en su artículo 11 con respecto a Bogotá lo siguiente: *“Erígese en Distrito capital que será administrado por el Gobierno Nacional, el Municipio de Bogotá”*. En ese sentido, arrancó la idea de darle un estatus especial a la ciudad. Sin embargo, finalizado el período presidencial de Rafael Reyes, nuevamente con la ley 65 de 1909 se retornó a la idea de someterlo al régimen municipal a pesar de mantener su categoría de Distrito Capital. Esto significa la aplicación de la ley 149 de 1888 *“Código Político y Municipal”*

Cuestión que fue explicitada a nivel constitucional con el Acto Legislativo 1 de 1945, en donde se planteó en la reforma del artículo 5 de la Constitución Política de 1886 lo siguiente: *“La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley”*. Por lo anterior, desde 1945 se ha pensado la necesidad de un régimen especial para la capital de la República.

Sin embargo, con el Acto Legislativo 1 de 1968 se retiró tal redacción, aspecto que se explicito nuevamente con el Acto Legislativo 1 de 1986 pero bajo cambios en la redacción del artículo 199 de la Constitución Política de 1886, compartiendo la misma esencia de la señalada en 1945.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

A pesar de esta variabilidad constitucional, durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, se adoptó el Decreto Ley 3640 de 1954, señalando reglas especiales para el Distrito. Este régimen tiene su vigencia en el contexto de la anexión de Bogotá de los municipios de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Usaquén y Suba, de conformidad con la Ordenanza No. 7 de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

Dentro del Decreto se planteó la existencia de un Consejo Administrativo Distrital de 13 miembros integrado por el Alcalde Mayor de Bogotá, quién se encarga de presidir, seis concejales electos popularmente y 6 seleccionados por el Presidente de la República (art. 4) y su naturaleza es netamente administrativa. Los concejales tenían un período de dos años y sus funciones consistían básicamente en la definición de los tributos a ser cobrados, la definición de las Secretarías de la Alcaldía, la autorización de los contratos por una cuantía superior a las cuales corresponde a la Junta Asesora y de Contratos, del cual dos miembros son definidos por el Concejo, el nombramiento del personero o el contralor, la aprobación del plan y programa de obras públicas y fomento (art. 5).

Allí se establece la objeción de inconstitucionalidad e ilegalidad por parte del Alcalde a los proyectos de Acuerdo del Consejo Administrativo. Si el último lo rechaza por su mayoría absoluta, pasa al Tribunal de Cundinamarca quién debe determinar por un fallo judicial si el proyecto debe ser sancionado (infundadas las objeciones) o archivado (fundada las objeciones). También, el Alcalde puede objetar por inconveniencia técnica la cual se pondrá a consideración del Consejo Administrativo, de rechazarlo por su mayoría absoluta pasa el Alcalde a sancionar (art. 7). De no hacerlo el vicepresidente del Consejo lo hará (art. 8).

El alcalde de conformidad con el Decreto es el jefe de la administración designado libremente por el Presidente de la República, el cual podrá nombrar alcaldes menores en zonas del territorio del Distrito Especial (art. 9). Encargado

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

de celebrar los contratos autorizados por el Consejo o la Junta Asesora y de Contratos, la elaboración y presentación del plan y programa de obras públicas y remover y nombrar libremente a sus agentes (art. 10). Allí se contempla el acompañamiento de la Junta Asesora y de Contratos conformada por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Secretarios del Distrito Especial, el Personero y los dos delegados del Consejo Administrativo. Encargados de la autorización para la celebración de contratos conforme los topes fijados en la ley (art. 11).

En materia fiscal, resalta la participación de Bogotá en las rentas del Departamento de Cundinamarca, haciendo alusión al 50% del aumento de las rentas de la cerveza, su forma de liquidación y la revisión fiscal desde la nación (art. 20, 21 y 22).

Posteriormente, la ley 33 de 1968 otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para reformar la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá. En ese marco, el Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo expidió el Decreto Ley 3133 de 1968.

En ese acto Bogotá continúa considerándose Distrito Especial no sujeto al régimen municipal ordinario y por consiguiente no sometido a las disposiciones de la Asamblea y de la Gobernación del Departamento Cundinamarca, a pesar de ser su capital (art. 2). Sin embargo, les concedió sus atribuciones al Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor (art. 2).

En esta época, las autoridades del Distrito Especial solamente eran cinco: Concejo de Bogotá, Alcaldía Mayor, la Secretaría y los Departamentos Administrativos, la Junta Asesora y de Contratos, y la Junta de Planeación Distrital (art. 4).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

El Concejo de Bogotá se concibe como una corporación administrativa de elección popular integrada por 15 miembros principales con sus suplentes en caso de faltas absolutas o temporales, por un período de 2 años (art. 5). Tenía una comisión general (un símil de plenaria) y unas comisiones permanentes establecidas por el propio Concejo de Bogotá (art. 6). Sesionaban dos veces al año por 30 días, el primero de junio y el primero de noviembre (art. 7) y el alcalde convocaba a sesiones extraordinarias para la discusión de los asuntos sometidos a su consideración (art. 8).

Los proyectos de acuerdo surtían dos debates. El primero en la Comisión General del Concejo y el segundo en sesión plenaria pública únicamente para aprobar, improbar o devolver el proyecto (art. 9). Las decisiones a ser tomadas debían contar con la mitad más uno de los votos de los concejales (art. 9). Los proyectos de acuerdo aprobados podían ser objetados por el Alcalde Mayor de Bogotá por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, o raíz de su inconveniencia. Para ello, la comisión general del Concejo estudiaba si las consideraba procedentes o no. El rechazo de las objeciones conllevaba a remitir en el primer caso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para determinar su procedencia o en el segundo caso obligar a su sanción (art. 10). De no ser sancionado por el Alcalde conforme lo ordena la ley, facultaba al presidente del Concejo a hacerlo (art. 11). El Acuerdo se publicaba mediante el periódico oficial del Distrito (art. 12).

El Concejo de Bogotá tenía múltiples funciones. En materia fiscal, votaba las contribuciones, impuestos, tasas y gastos locales, organizaba el crédito público y ordenaba la emisión de títulos de deuda, expedía anualmente el presupuesto de rentas y gastos, autorizar la celebración de contratos de forma general o especial dependiendo de la cuantía por el Concejo o con la aprobación de la Junta Asesora y de Contratos. En relación con la organización administrativa de la administración distrital tenía a su cargo determinar su estructura, las funciones de sus dependencias y la escala de remuneración de los empleos; crear, por

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

iniciativa del alcalde, empresas industriales y comerciales del Estado, establecimientos públicos, sociedades economía mixta y fondos rotatorios del Distrito; reglamentar las funciones y deberes de los empleados y fijar sus calidades y condiciones para desempeñar el cargo junto con la organización de la carrera administrativa de los funcionarios a iniciativa del Alcalde.

En relación con la delegación, el Concejo podría atribuir funciones a sus comisiones o juntas en materia aprobación de actos y contratos sin con ello afectar el funcionamiento de la Junta Asesora y de Contratos. A su vez, autorizaba la delegación de funciones al Alcalde Mayor de Bogotá en sus directores o secretarios. Ahora bien, en el ámbito normativo la corporación expedía órdenes mediante acuerdos convenientes para la administración distrital, la expedición del Código Fiscal, de Policía, Tránsito y Transporte, Construcción y Administración, la reglamentación urbanística y las restricciones administrativas pertinentes en el ámbito.

En materia del control el Concejo exigía a los funcionarios, representantes legales o gerentes la presentación de informes sobre su gestión. Respecto de su funcionamiento interno, el Concejo se encargaba de la elección de su secretario general por 2 años, su mesa directiva (1 presidente y 2 vicepresidentes) por un año, el nombramiento de empleos para su funcionamiento y la solicitud de acompañamiento de los organismos técnicos de la administración para el adecuado ejercicio de sus funciones.

A la par, el Jefe de la administración municipal del Distrito Especial era el Alcalde Mayor de Bogotá, nombrado para la época de expedición del Decreto y dentro del marco constitucional por el Presidente de la República de Colombia (art. 15). Entre sus funciones, tenía la dirección administrativa del distrito, su representación en los casos no señalados para la personería distrital, la celebración de los contratos autorizados por el Concejo o con aprobación de la

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Junta Asesora y de Contratación, el nombramiento y la remoción de sus agentes, la creación, supresión o fusión de los empleos, la concesión de licencias o aceptación de renunciaciones de los funcionarios nombrados por el Concejo cuando no se encuentre en sesión, designar a los alcaldes menores y sus agentes en las diferentes zonas del territorio del distrito especial, la coordinación de las actividades y funciones de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y los fondos rotatorios (art. 16).

En el ejercicio de sus funciones, el Alcalde Mayor de Bogotá contaba con la colaboración de las Secretarías (Educación, Obras Públicas, Salud Pública, Hacienda y General) y Departamentos Administrativos (Planeación, Bienestar Social, Acción Comunal y Tránsito y Transporte) (art. 18). Estos funcionarios son nombrados libremente por el alcalde (art. 19) y comprenden la facultad de dirigir y vigilar los servicios y dependencias de la rama administrativa, celebrar los actos y contratos delegados, asistir a las sesiones del Concejo con voz pero sin voto para informar sobre lo solicitado por éste e informar el cumplimiento de sus funciones al alcalde (art. 21). Por otro lado, se comprende la existencia de un tesorero distrital el cual hace parte de la organización administrativa de la Secretaría Distrital de Hacienda (art. 22 y 23), encargado del recaudo y la preservación de los recursos percibidos por el Distrito.

Ahora bien, en el Distrito Capital existía la Junta Asesora y de Contratos la cual tenía como propósito de aprobar los contratos cuya cuantía no excediera la estipulada por el Concejo de Bogotá o los contratos indicados específicamente por el mismo, el proyecto de decreto de crédito y contra crédito junto con el de traslados presupuestales, y en general toda iniciativa sometida por sus miembros, incluyendo la demarcación de las zonas de influencia de obras públicas (art. 28), esto son, el alcalde, los secretarios, directores de departamentos administrativos, los dos miembros elegidos por el concejo de Bogotá (art. 26).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

A la par, la Junta Distrital de Planeación, integrada por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, los representantes de las Sociedades Colombianas de Economía, Ingenieros y Planificación, los dos miembros de la comisión de presupuesto del Concejo de Bogotá, presidida por el Alcalde (art. 30)., un órgano de carácter consultivo y asesor en materia de planeación expresada concretamente en la estructuración del Plan General de Desarrollo y sus modificaciones, la orientación de los recursos públicos, la coordinación de la planificación de las entidades de diversos niveles y el asesoramiento técnico al Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (art. 32)

El Plan General de Desarrollo en esa época se comprendía como el instrumento encargado de establecer las condiciones económicas, sociales y físicas para el desarrollo de la comunidad. En ese sentido, destacaba mucho en el aspecto físico la reglamentación en materia de usos del suelo, urbanización, división territorial política y administrativa, plan vial y de zonas verdes y comunales (bienes de uso público), la renovación urbana, la conservación y rehabilitación de infraestructuras. Mientras que en el lado social y económico establecía los programas de servicios públicos y comunales (educación, salud, recreación) (art. 33).

Este Plan se acompañaba de un Plan Piloto como instrumento de trabajo donde se señalaba la política urbanística de largo plazo de la ciudad y coordinaba los diferentes aspectos integrantes del Plan de Desarrollo, igualmente adoptado por el Concejo previo concepto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, así como sus enmiendas (art. 34).

Estas normativas aplicaban a la construcción y mantenimiento de las vías nacionales y departamentales dentro de la zona urbana del Distrito,

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

comprendiendo la conducción de los servicios públicos y sus obras (art. 35). Así como, los proyectos de construcción de edificaciones y desarrollo urbano los cuales debían contar con aprobación de la Junta Asesora de Planeación, en caso de no ser así, el Distrito no prestaba los servicios públicos requeridos mediante sus empresas (art. 36).

El personero en este régimen era el representante judicial del Distrito Especial de Bogotá, competencia compartida con el Alcalde Mayor de Bogotá (art. 39). En ese sentido, representaba en los procesos ordinarios y contenciosos administrativos al Distrito Especial, en algunos casos con la facultad de contratar apoderados judiciales o delegando en sus empleados (denominados personeros delegados) la gestión de ciertos asuntos y conceptuando previamente la legalidad de los contratos a ser suscritos por el Alcalde (art. 40). También representaba el Ministerio Público en la ciudad, velando por el cumplimiento del orden jurídico nacional y local, la defensa de los bienes del distrito, el manejo del procedimiento sancionatorio contra los empleados del distrito y la participación dentro de los procesos judiciales en su calidad de agente (art. 40). Por el lado de la autonomía administrativa gozaba de la libre disposición de nombrar y remover los empleos a su dependencia. (art. 40)

Por otro lado, el Contralor de la ciudad tenía a su cargo el registro y vigilancia de la gestión de los fondos y bienes del Distrito. Por ello, se le confirió la responsabilidad de llevar registro de la deuda pública, establecer los métodos de contabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios responsables de la gestión fiscal, pudiendo exigir la presentación de informes. (art. 41). En el caso de las empresas descentralizadas, contaban con revisores fiscales designados por el propio Concejo de Bogotá (art. 42).

La regulación fue más allá del detalle que incluyó las reglas específicas en materia presupuestal y fiscal de presentación, discusión y aprobación del

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

proyecto de rentas y gastos puesto a consideración del Concejo por parte del alcalde (capítulo IX). Así, también contempla temas relativos a las adiciones presupuestales, el año fiscal, la unidad del presupuesto, las rentas de destinación especial, los gastos que no pueden ser reducidos, la inclusión como anexo dentro del proyecto de presupuesto los de las empresas industriales y comerciales del estado, los organismos descentralizados y fondos rotatorios, la variabilidad de las fuentes de los ingresos y los tiempos de cálculo del presupuesto. Así mismo, algunas consideraciones respecto del gravamen de valorización, impuesto predial (organización catastral) y la sobretasa catastral.

Finalmente, nos aborda los temas de las empresas descentralizadas (capítulo X) señalando cuales son: Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Empresa de Teléfonos de Bogotá, la Empresa de Transporte Urbano, la Caja de Vivienda Popular, la Lotería de Bogotá y demás, se les reconoció el carácter de establecimientos públicos. Estos estaban bajo la dirección de la junta directiva integrada siempre por el alcalde y dos delegados del Concejo de Bogotá. Además de contar con revisores fiscales designados por el Concejo para verificación y revisión de las operaciones, cuentas, balances, libros, actas y demás elementos indispensables. Además de la posibilidad de constituir entidades con régimen especial y autonomía propia con otros municipios, a iniciativa del alcalde aprobado por los concejos para la eficiente prestación de los servicios.

Bogotá: el Régimen Especial consolidado y con proyección regional (1991-actualidad).

Hoy la Constitución Política de Colombia dio un giro en pro de la descentralización a nivel territorial y consagro bajo el artículo 287 la autonomía de las entidades territoriales bajo propios derechos de autogobierno, autogestión administrativa y fiscal, reflejándose en la categoría de los Distritos (art. 286).

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Tanto que para Bogotá la Constitución dedicó unos artículos especiales a partir del artículo 322, manteniendo el criterio ya generado de tener un régimen especial en lo político, administrativo y fiscal. Algo innovador, resulta la división territorial interna en localidades con su asignación de funciones y competencias (art. 322) con su respectiva participación a nivel presupuestal de los recursos distritales (art. 324), atendiendo las realidades particulares en diferentes zonas del territorio en conjunto con la prohibición de los concejales y ediles de participar de las juntas directivas de las entidades descentralizadas de Bogotá (art. 323).

Aquí las autoridades mantienen su categoría de elección popular, pero con cambios en la Alcaldía Mayor de Bogotá, Concejo de Bogotá, la Junta Administradora Local y los Alcaldes Locales. Por un lado, el período constitucional de administración, en la redacción original del artículo 323, se estableció un tiempo de tres (3) años para todas por igual y electas en un mismo período. Excepto para los Alcaldes Locales los cuales son designados por el Alcalde Mayor de Bogotá de terna de la Junta Administradora Local.

Mediante el Acto Legislativo 2 de 2002 se aumentó a cuatro (4) años, impidiendo la reelección del alcalde. Además, el acto referido adiciona las formas de reemplazo cuando se da la ocurrencia de faltas absolutas tomando el término de tiempo faltante de administración (menor o mayor a los 18 meses).

En materia de la composición del Concejo se pasó de un concejal por cada 150000 habitantes o fracción mayor a 75000 (art. 323) a la determinación de un número fijo de 45 concejales gracias al Acto Legislativo 3 de 2007. Por el lado de la Alcaldía, y el más reciente de las reformas constitucionales (Acto Legislativo 3 de 2019), la contemplación de la segunda vuelta en la elección de la Alcaldía exigiendo el 40% de votos del censo electoral para ser electo en primera vuelta. De lo contrario, tendrá una segunda votación con los dos candidatos con el mayor número de votos.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Sin embargo, la Constitución actual no dejó hermética la ciudad la cual en su crecimiento y actividades impacta las condiciones sociales y económicas de los municipios circunvecinos y, por efecto, en el Departamento de Cundinamarca. Luego, la asociación entre estos resulta algo relevante para la prestación coordinada de servicios públicos y la construcción de obras públicas con un impacto común. En un primer momento se hizo referencia a la posibilidad de un área metropolitana con la escritura original del artículo 325 constitucional. No obstante, dicha figura no permitía el acceso del Departamento Cundinamarca como aspecto elemental en el apoyo de la coordinación de las entidades territoriales municipales y encargado de varios servicios públicos prestados de forma subsidiaria. En respuesta a ello, el Acto Legislativo 2 de 2020, planteó una figura denominada Región Metropolitana con herramientas claras en materia de planificación del desarrollo y territorial estratégica de hechos metropolitanos, esto es, contextos sociales, económicos y ambientales conexos, tal como el transporte intermunicipal, la prestación de servicios públicos como el agua potable y ecosistemas estratégicos que no respetan fronteras artificialmente creadas por el legislador y la Asamblea Departamental. Aún huérfano en su aplicación pues la ley 2199 de 2022, base fundamental para su funcionamiento y procedimiento de creación, apenas tiene un tiempo de vigencia de un año aproximadamente.

Bajo el marco constitucional previsto, se dio paso al Decreto Ley 1421 de 1993, con su reforma a nivel local de la Ley 2116 de 2022. Así pues, se mantiene la tendencia de Régimen Especial pero con un fuerte capítulo de las autoridades locales y la desconcentración de funciones a nivel de diversas zonas del territorio denominadas localidades por su extenso espacio geográfico cuyo control en cabeza solamente de una Administración Distrital es compleja. En ese aspecto, deja claras funciones para las Juntas Administradoras Locales y Alcaldías Locales, poniendo a disposición los Fondos de Desarrollo Local.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

De acuerdo con esto, se complementa las autoridades distritales con las locales en la organización administrativa y fiscal. El Concejo de Bogotá (art. 5 del Decreto Ley 1421 de 1993) deja de tener incidencia en la contratación estatal más allá de establecer las autorizaciones pertinentes y limitadas por la ley. Sigue con el ejercicio de la planificación, pero más tecnificada en el marco de los Planes de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial, la discusión y aprobación del presupuesto, la determinación de la estructura administrativa y las funciones de nombramiento en materia de Personero y Contralor, exacta recaudación y administración de las rentas con el decreto de sus inversiones. Agrega, por su importancia, funciones en la preservación ambiental y del patrimonio cultural, y la inspección de la construcción de vivienda, pues son clave en contextos urbanos contemporáneos y bajo una visión de sostenibilidad (art. 12). Por supuesto lo local no queda por fuera, en ese caso, determina la división de las localidades con la desconcentración de sus funciones y el porcentaje de asignación del presupuesto (art. 89).

La organización interna sigue en cabeza del Concejo de Bogotá y en las comisiones que está cree (art. 19), con el aditivo de la reforma legal no. 1981 de 2019, para superar la situación de desigualdad en la mujer, mediante la inclusión de una comisión para la discusión de estos temas. Dedicar todo un capítulo sobre los concejales en calidades (mayoría de edad), régimen de inhabilidades e incompatibilidades, las faltas absolutas y temporales con los pertinentes procedimientos de suplencia, los honorarios y seguros, la licencia de maternidad (art. 27 al art. 34a)

Determina específicamente los períodos de sesiones ordinarios por 30 días en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre anualmente (art. 10). Limita la iniciativa de los proyectos de acuerdo entre el alcalde y el Concejo de Bogotá (art. 13). Mantiene el procedimiento de dos debates en comisión y plenaria, ambas públicas (art. 22), adicionando el requisito de unidad de materia de los

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

proyectos de acuerdo (art. 21). Sobre las objeciones mantiene los mismos procedimientos de devolución del proyecto, manifestación del Concejo y remisión al correspondiente Tribunal Administrativo de Cundinamarca, así como el deber de sanción por parte del Alcalde o subsidiariamente del presidente del Concejo (art. 23, 24 y 25).

El alcalde mantiene su calidad de jefe de la administración (art. 35) dejando claro su régimen de inhabilidades e incompatibilidades (art. 36). Por ello, sigue su competencia de dirección administrativa, de nombramiento y remoción, la celebración y adjudicación de contratos sin requerir la autorización ya de una Junta Asesora y de Contratos, presentación de los proyectos de acuerdo en materia de presupuesto y de planeación pero con instrumentos más desarrollados (Plan de Desarrollo y POT), la aceptación de licencias o renunciaciones por parte de los funcionarios electos por el Concejo de Bogotá cuando se encuentra en receso con nombramiento interino, asegurar el cumplimiento del orden jurídico, la creación, supresión o fusión de empleos distritales, la facultad reglamentaria y la distribución de los asuntos entre las entidades (art. 38). Ahora, asume un rol en la conservación del orden público y del espacio público, la supresión, modificación y fusión de entidades distritales, la colaboración con la administración de justicia y la adopción de medidas en casos de emergencias (art. 38). Incorpora la delegación de funciones administrativas por parte del Alcalde en sus secretarios, directores de departamento administrativo, los jefes y representantes de las entidades descentralizadas (art. 40), los nombramientos prohibidos y las causales de faltas temporales y absolutas (art. 42 al art. 52).

Deja claro el concepto de Gobierno Administrativo a nivel Distrital en términos generales sin especificar los temas de las carteras o ramos de la administración, sino en términos de la naturaleza de la entidad administrativa (secretarías y departamentos administrativos) (art. 53). Diferencia los sectores central, descentralizado, incluyendo en éstas las condiciones de composición de las

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

juntas directivas con su régimen, prohibiciones y autonomía (art. 56 al art. 59) y local en términos de las entidades públicas (art. 54). Las determinaciones en su creación, supresión, fusión y modificación de las entidades (art. 55). Por añadidura, el estatuto deja un capítulo desarrollado plenamente al control interno para la dirección, verificación y evaluación del desempeño con el fin de adoptar los respectivos manuales, procedimientos, capacitaciones y sistemas información en pro de la mejora de la gestión pública (capítulo II).

En la joya de la corona, cumpliendo el nuevo orden constitucional planteado, aparece la descentralización territorial en el término de las localidades para la efectiva prestación de los servicios del distrito a nivel local, la facilidad de la participación ciudadana en el control social, la colaboración armónica de funciones y la armonización con el Plan de Ordenamiento Territorial (art. 60 con la reforma de la ley 2116 de 2021). Claro que esto se acompaña de los criterios para la división territorial de las localidades por parte del alcalde y el Concejo de Bogotá con su debido reparto de competencias (art. 62 y art. 63).

Organizados territorialmente no podemos dejar por fuera a las autoridades, hablamos de la Junta Administradora Local y la Alcaldía Local (art. 64 y art. 84). Una electa popularmente, otra designada después de pasar un proceso meritocrático, una terna de la Junta Administradora Local y designada por la Alcaldía Mayor de Bogotá (art. 84). En efecto, al considerar unas nuevas formas de gobierno territorial por supuesto hemos de acompañarlos de sus requisitos (art. 65), inhabilidades e incompatibilidades (art. 66, 68,) prohibiciones (art. 70) y sus faltas (art. 67 y art. 85).

Como un símil del Concejo, con sus justas proporciones, la Junta Administradora Local comparte a un nivel micro territorial la aprobación de un Plan de Desarrollo Local y el presupuesto del Fondo de Desarrollo Local, el control de las prestación de los servicios distritales a nivel de las localidades, la presentación de proyectos

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

de acuerdos a nivel local, la promoción de la protección ambiental, la solicitud de informes de las autoridades locales, el control político al Alcalde Local e institucional a la ejecución contractual.

Profundiza en su enfoque democrático deliberativo mediante las competencias de promover la participación ciudadana, la conformación de veedurías para el control de la gestión pública y la rendición de cuentas. Sin olvidar una efectiva coordinación y articulación con el nivel central en términos de la presentación de proyectos de inversión, participación en el Plan de Desarrollo Distrital y las funciones delegadas por está, cuestión interesante respecto de la función compartida con la Alcaldía Distrital en términos de la preservación del espacio público y su reglamentación en el uso de lo local (art. 69 con las reformas de la ley 2116 de 2021).

Aspectos a ser desarrollados en el período de sesiones ordinarias con un mes de diferencia al Concejo (marzo, junio, septiembre, diciembre) (art. 71) bajo el pago de unos honorarios y seguros (art. 72), con decisiones basadas en la deliberación de una cuarta parte ($\frac{1}{4}$) y mayoría de los asistentes (art. 74), manifestados en actos denominados acuerdos locales (art. 75).

Hablando de lo último, por supuesto el estatuto no puede dejar de lado el trámite de los proyectos de acuerdos locales. Aquí la participación es más directa en las organizaciones civiles pues puede presentar tales iniciativas en conjunto con los ediles y alcaldes siempre que cumpla la unidad de materia (art. 69), surta los dos debates (art. 70), siendo el primero en las comisiones permanentes creadas (art. 71) y garantizando participaciones mediante audiencias públicas (art. 72). Las objeciones en este caso son analógicas en su forma a lo dispuesto en materia del Concejo de Bogotá con la Alcaldía Mayor de Bogotá reemplazando esto por la Junta Administradora Local y Alcaldía Local siendo un factor común el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (art. 81 al 82) y con un resquicio de la revisión

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

jurídica pero no como los antecedentes con el Concejo de Bogotá en la parte de ciudad - municipio sino por el Alcalde Mayor sin posibilidad de suspensión de sus efectos como tradicionalmente ocurría (art. 83).

En similar posición de autoridad, el Alcalde Local gestiona administrativamente el Fondo de Desarrollo, sus empleados, la coordinación de acción en pro de la conservación del espacio público, el patrimonio cultural y natural, la creación de un equipo para los despachos comisorios. Esto se acompaña a la función reglamentaria, de interlocución y promoción de las instancias de participación ciudadana y presupuestos participativos, del desarrollo urbanístico, sancionatorio a nivel urbano y policivo (art. 86).

La última reforma del Decreto Ley 1421 de 1993, con la ley 2116 de 2021, reforzó lo referente con la administración local, principalmente el fortalecimiento del apoyo institucional a las Juntas Administradoras Locales y las Alcaldías Locales. En ese aspecto, se pensaron escenarios de interlocución con la administración central mediante el Consejo Distrital de Gobierno para Asuntos Locales y el Gabinete Local de las Alcaldías Locales (art. 53 a y art. 53 b). Adicional, de un acompañamiento técnico y administrativo a las Juntas Administradoras Locales (art. 69 a con las reformas de la ley 2116 de 2021).

Desde el punto de vista del control, la personería deja de compartir la representación judicial pero queda con funciones claras en materia de defensa de los derechos humanos (la promoción de los derechos humanos y la interposición de las acciones judiciales) (art. 100), veeduría ciudadana (investigación, sanciones y vigilancia de la gestión y los empleados, así como el asesoramiento en las relaciones del administrado con la entidad) (art. 101) y agencia del ministerio público (judicial) (art. 99). De su lado, y en el marco del nuevo modelo Constitucional, la Contraloría Distrital para el control fiscal y contable de las entidades (art. 105), con funciones de determinación de

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

métodos¹¹³ y responsabilidades, de seguimiento a la gestión fiscal¹¹⁴, informativa¹¹⁵ y correccional¹¹⁶ (art. 105, art. 111 y art. 112), aspectos que pueden ser abordados por empresas privadas respecto del asunto particular del proyecto (art. 110) . Ambos subsumidos en un modelo meritocrático y con la continúa función de elección de estos órganos de control según las calidades necesarias y por un período de cuatro años (art. 97 y art. 107) , con claras exigencias en razón de las inhabilidades (art. 97), sus faltas (art. 98), prohibiciones (art. 103 y art. 108) y autonomía (art. 104 y art. 105). Por este último órgano de control, de tajo se eliminaron las revisorías fiscales en las entidades descentralizadas (art. 177)

Otra forma de innovación está representada en la Veeduría Ciudadana como apoyo a las entidades de vigilancia de la gestión pública y de los funcionarios públicos desde la dimensión externa e interna, señalando las medidas necesarias para corregir las inconsistencias administrativas (art. 118). De modo qué, conoce de las quejas y reclamos ciudadanos y participa de los procesos investigativos y judiciales (art 119), del cual se rinde informe anual, las actuaciones son gratuitas, hace los requerimientos de información, cita a los funcionarios y hace las inspecciones pertinentes, bajo la confidencialidad (art. 123). Por supuesto, esto debe conducir a la formulación de recomendaciones (art. 120) en términos de la desvinculación de empleados, la iniciación de procesos disciplinarios, la aplicación del ordenamiento jurídico, las medidas y normas necesarias (art. 121). A diferencia de la procuraduría y contraloría es nombrado por el Alcalde Mayor en cumplimiento de unas calidades mínimas (art. 124).

¹¹³ Rendición de cuentas,

¹¹⁴ Deuda pública, administración de fondos y bienes distritales, visitas e inspecciones a entidades, contabilidad y estados financieros,

¹¹⁵ Estados de finanzas, evaluación de la gestión y de obras públicas, aporte de pruebas en procesos de investigación penal y administrativa.

¹¹⁶ Pliego de observaciones.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Finalmente, el estatuto profundiza más con relación al régimen de los servidores públicos desde su clasificación y forma de ingreso (especialmente la carrera), régimen salarial ahora especial con la ley 2116 de 2021 y el régimen disciplinario (Título VIII). El régimen presupuestal desde la planeación con el Consejo de Política Económica y Fiscal, las normas orgánicas aplicables comprendiendo el estatuto local, la prioridad del gasto social, el trámite del presupuesto con sus principios y componentes del sistema presupuestal (Título IX). El régimen contractual respecto de las normas aplicables, el principio de selección objetiva, el perfeccionamiento y la ejecución, la clasificación de los contratos regulando temas especiales de fiducia, convenios con urbanizadores y constructores, y contratos especiales (Título X). El Régimen Fiscal que recoge las fuentes de ingreso desde el sistema tributario con el abanico regulativo del impuesto de industria y comercio, el predial, la contribución por valorización, la delineación urbana, los peajes y la sobretasa de la gasolina, sin dejar de lado los aspectos básicos de la administración tributaria y las normas aplicables respecto al procedimiento (Título XI). En su cierre, y por supuesto, una de las razones de la existencia de las entidades territoriales, consistente en el régimen de los servicios públicos domiciliarios desde la competencia, la naturaleza de las empresas públicas, la prestación por los particulares, la facturación y los contratos con los usuarios (Título XII).

CONCLUSIONES

Bogotá ha mantenido su estructura dicotómica entre un cuerpo colegiado y una figura singular. En ese aspecto, pasamos del cabildo en la Colonia hasta el Concejo de Bogotá en la actualidad. De igual manera, la división territorial en pequeñas zonas para la administración ha permanecido desde la Colonia, mediante los Alcaldes Pedáneos hasta los Alcaldes Locales hoy en día. Esto se debe a qué la estructura administrativa se ha visto enfrentada a la situación de crecimiento de la ciudad y la complejización de sus relaciones.

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

A la vez, ha contado con la compañía de diferentes autoridades de control sea en sus cuentas o en el cumplimiento de sus funciones, variando sus nombres y sus funciones. Frente a todo esto, mantiene la lógica en la administración de sus propias sus rentas sea desde el cobro de los aranceles por las mercancías hasta el pago por la propiedad de los bienes y las actividades económicas.

No obstante, las diferencias parten del funcionamiento de las autoridades, donde el cuerpo colegiado fungía más con funciones administrativas y de gobierno (cabildo, cuerpo civil administrativo, concejo municipal), mientras la figura singular (alcalde, juez político, jefe político) tenía en su haber la administración de justicia, el cumplimiento del orden jurídico y el mantenimiento del orden público. Durante la evolución normativa queda la evidencia ahora de un cambio de roles, quedando el denominado hoy Concejo de Bogotá de funciones normativas y de control político, mientras el alcalde queda a cargo de la actividad administrativa. Lo especial no resulta ser, entonces, su estructura sino sus funciones y las condiciones diferenciales en materia de contratación, servicios públicos domiciliarios y régimen salarial.

BIBLIOGRAFÍA.

Brewer-Carías, A. (1998, Julio 3). Poblamiento y orden urbano en la conquista española de América.

Colegio Constituyente y Electoral. (1811, abril 4). Constitución de Cundinamarca. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-cundinamarca-30-de-marzo-de-1811-y-promulgada-el-4-de-abril-de-1811--0/html/008e4dae-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Congreso General de Colombia. (1821). Ley 1 del 8 octubre. Sobre la organización y régimen de departamentos, provincias y cantones en que se divide la República. In Codificación Nacional. De todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme la ley 13 de 1912, por la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado (Vol. Tomo I., pp. 99-104).

Congreso General de Colombia. (1824, Junio 25). Ley de División Territorial de la República.

Correa Rubio, F. (2004). El sol del poder: simbología y política entre los Muiscas del norte de los Andes. Universidad Nacional de Colombia.

Del Refugio Gonzalez, M. (2020). Historia del Derecho ¿para qué? In Historia Del Derecho, ¿Para Qué? (pp. 47-56). Editorial Tirant lo Blanch.

Florián Navas, C. (2011). 2. BOGOTÁ: PROVINCIA, CANTÓN Y CABECERA DE CANTÓN. DECISIONES SOBRE AUTORIDADES DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO (1821-1853). En Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (pp. 21-66). Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

García Ruiz, A. (1953). El derecho premial entre los mayas y los chibchas. En: Reyes, A. *Estudios históricos americanos* (pp. 477-516). Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.—México

Graff, G. W. (1976). Spanish Parishes in Colonial New Granada: Their Role in Town-Building on the Spanish-American Frontier. *The Americas*, 33(2), 336–351. <https://doi.org/10.2307/980790>

Travesía por el régimen normativo de Bogotá. Una historia desde el mundo prehispánico y la última reforma de la ley 2116 de 2021

Hernandez Becerra, A. (1981). Apuntes para la historia del municipio de Colombia. In *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980* (pp. 221-238). Universidad Nacional Autónoma de México.

Imprenta Española. (1864). Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y colonización de las posesiones españolas en América y Oceanía sacados en su mayor parte del archivo de indias (Tomo II).

Impresora de dicho real y supremo consejo. (1998). Recopilación de leyes de los reynos de las indias (Vol. Tomo II).

Pecha Quimbay, P. (2011). 1. LOS PRIMEROS PASOS HACIA NUEVAS FORMAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA CIUDAD (1810-1821). En Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (pp. 21-66). Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Presidente Libertador de Colombia. (1828, Agosto 27). Decreto Orgánico del Libertador de 27 de agosto de 1828, por medio del cual asume el Poder Supremo. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-organico-del-libertador-de-27-de-agosto-de-1828-por-medio-del-cual-asume-el-poder-supremo/html/5a9794bc-17bb-4067-a9e3-746b3b99d0c4_2.html

Suescún, A. (1998). Derecho Chibcha. Tomo I Siglo IX-Siglo XVI. Editorial Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Supremo Cuerpo Legislativo del Estado de Cundinamarca (2011). Arreglo de Tribunales de la capital del Estado de Cundinamarca, y lugares subalternos de su Provincia, u otros que sigan su administración de Justicia En HISTORIA INSTITUCIONAL de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. tomo III (pp. 35-89).