



Universidad
Externado
de Colombia

¿BOGOTÁ de los 30 minutos?

Desafíos, oportunidades y perspectiva de implementación de las UPL en la ciudad.

Consultoría Capstone - 2024



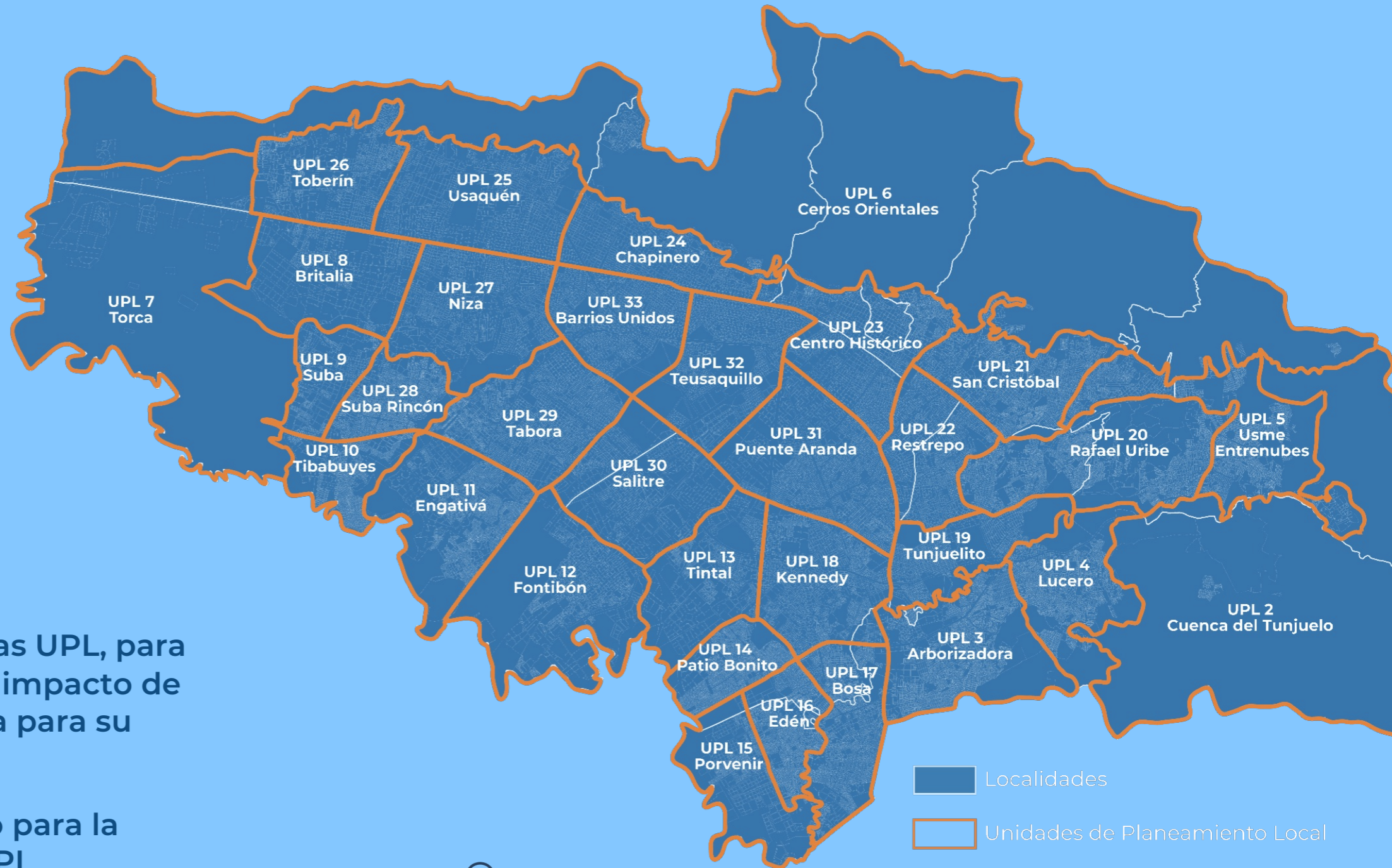
DATOS 2024

Nuevas UPL fracturan el ordenamiento de escala local y la inversión.

166 proyectos integrales de proximidad congelados por ausencia de institucionalidad de gobernanza.

Objetivos:

- 1 Análisis integral de las UPL, para entender el alcance, impacto de aplicación y definir la para su implementación.
- 2 Proyecto de Acuerdo para la gobernanza de las UPL



Mapa No.1 Comparación entre localidades y UPL



Elaborar un diagnóstico

Entender el alcance desde el ámbito urbanístico (planeación, norma y gestión) y político administrativo.



Analizar el estado de implementación

Identificar el impacto normativo, administrativo, fiscal y político de su implementación, y las principales brechas.



Proponer una hoja de ruta

Reconociendo las acciones reglamentarias, institucionales, administrativas, presupuestales y de gestión necesarias para cada ámbito de aplicación.



Realizar un benchmarking

Comparación entre Bogotá D.C. 18 ciudades con características similares, para identificar buenas prácticas propias de nuestra ciudad, como posibles buenas prácticas de otras ciudades que podrían ser replicadas en Bogotá .

Análisis comparativo

Capacidades presupuestales y de elección popular desde lo local

Pais	Ciudad	Figura	Periodo de mandato (años)	No. Figuras	Órgano que dicta la figura	Normatividad	Eleccion popular de Autoridad	Recursos propios
Colombia	Bogota D.C.	Unidades de Planeamiento Local	4	33	Concejo de Bogotá	Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 555 de 2021	●	●
México	Ciudad de México	Alcaldías	6	16	Congreso de la Ciudad de México	Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de Mexico	●	●
México	Tijuana	Delegaciones	3	9	Congreso de Unión	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	●	●
Brasil	São Paulo	Subprefecturas	4	32	Cámara Municipal de São Paulo	Ley Orgánica de São Paulo	●	●
Argentina	Buenos Aires	Comunas	N/A	15	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley Orgánica de las comunas	●	●
Chile	Santiago	Comunas	4	32	Congreso Nacional de Chile	Ley N° 18,695, Orgánica Constitucional de Municipalidades	●	●
Perú	Lima	Distritos	4	43	Congreso de la Republica de Perú	- Constitución Política de Perú - Ley Orgánica de Municipalidades - Ley de Bases de la Descentralización	●	●
España	Madrid	Distritos	4	21	Ayuntamiento de Madrid	- Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid - Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid	●	●
Francia	Paris	Arrondissements	6	20	Asamblea Nacional Francesa	Code général des collectivités territoriales	Indirecta	Parcialmente
Inglaterra	Londres	Boroughs	4	32, más la City de Londres	Parlamento del Reino Unido	London Government Act 1963, Localism Act 2011	Indirecta	Parcialmente
Italia	Roma	Municipios	5	15	Consejo Comunal de Roma	Statuto di Roma Capitale	Indirecta	Parcialmente
Alemania	Berlin	Bezirke (Distritos)	5	12	Parlamento de Berlin	Verfassung von Berlin, Bezirksverwaltungsgesetz	●	Parcialmente
Turquía	Estambul	İlçe (Distritos)	5	39	Gran Asamblea Nacional de Turquía	Ley de Municipios Metropolitanos (No. 5216)	●	●
Sudáfrica	Johannesburgo	Regiones Administrativas	5	7	Consejo de la Ciudad de Johannesburgo	Local Government Municipal Structures Act	Indirecta	Parcialmente
India	Mumbai	Wards	N/A	227	Asamblea Legislativa de Maharashtra	Mumbai Municipal Corporation Act	●	●
Rusia	Moscu	Distritos Administrativos	5	12	Duma de la Ciudad de Moscu	Ley de la Ciudad de Moscu sobre la organización del Autogobierno Local	●	●
Estados Unidos	Nueva York	Boroughs	4	5	Legislatura del Estado de Nueva York	New York City Charter	●	Parcialmente
España	Barcelona	Distritos	4	10	Ayuntamiento de Barcelona	Carta Municipal de Barcelona	●	Si

Análisis comparativo

Competencias desde lo local

Tema	Descripción	Verbos Rectores	Bogotá	Ciudad de México	Tijuana	Sao Paulo	Buenos Aires	Santiago	Lima	Madrid	París	Londres	Roma	Berlín	Estambul	Johannesburgo	Mumbai	Moscú	New York	Barcelona	Total	Resultado Total	Porcentaje			
Seguridad y convivencia	Se refiere todas las actividades referidas con la seguridad y convivencia ciudadana dentro de su territoria	Garantizar		●							●											2	11	8.53%		
		Coordinar	●																						1	
		Controlar	●																						1	
		Apoyar	●													●									2	
		Coadyuvar			●		●						●	●					●						5	
Participación ciudadana	Se refiere a las funciones que buscan la participación ciudadana, su conocimiento de acciones gobierno y su atención	Coordinar									●										●	1	14	10.85%		
		Informar	●																			●			2	
		Atender	●																●			●			2	
		Promover	●	●			●		●	●	●			●	●	●	●	●			●	9				
Administración interna	Se refiere la estructura interna de la administración pública del organo, definición de empleos y su presupuesto, así como la ejecución de programas en el marco de sus competencias	Establecer	●		●	●	●	●	●	●		●			●	●					●	10	15	11,63%		
		Dirigir									●														1	
		Ejecutar	●			●														●		●			4	
Sanciones administrativas	Se refiere la capacidad de sancionar administrativamente por infracciones leyes en diversos temas como convivencia y transporte	Imponer	●		●																	2	3	2.33%		
		Aplicar						●		●												●			1	
Representación politica intereses locales	Se refiere la representación politica, de solicitudes de iniciativa legislativa de proyectos decreto y presupuesto, a elegir miembros para comites diversos de ciudad	Presentar					●		●												●	3	13	10.08%		
		Nombrar																				●			1	
		Promover	●																			●			1	
		Trasladar																				●			1	
		Proponer									●											●			●	3
		Representar			●							●				●						●			●	4
Asociatividad territorial	Se refiere a las acciones para generar asociatividad con otros niveles o con organos vecinos para el cumplimiento de sus funciones.	Promover		●		●				●												3	3	2.33%		
		Prestar			●		●		●	●	●	●				●		●		●		9				
Servicios Públicos	Se refiere las funciones que tienen respecto a los servicios públicos: Educacion aseo. agua potable.	Apoyar					●								●		●		●			3	18	13.95%		
		Facilitar					●															1				
		Evaluar									●											1				
		Opinar			●																●	2				
		Mejorar			●		●															●			2	
		Promover		●	●		●	●	●	●		●	●	●	●				●	●		9				
Política social	Se refiere funciones para reducir la pobreza desigualdad, generación de empleo inclusión labora	Ejecución	●				●				●	●	●	●	●				●	●		8	17	13,18%		
		Promover																				2				
Obras públicas	Se refiere la construcción, adecuación y mantenimiento de espacio público e infraestructura para vías. Recreación, Deporte patrimonio historico y cultural	Ejecutar		●	●		●	●			●	●	●	●	●						●	9	12	9.30%		
		Proteger		●																					1	
		Otorgar					●						●	●	●	●				●		6				
Planeación de ordenamiento urbano	Se refiere a la definicion y planeación del desarrollo urbano. en el que se incluye las licencias, permisos, autorizaciones y concesiones en esta materia as como su seguimiento y control	Opinar										●									●	2	17	13,18%		
		Aplicar	●					●						●								3				
		Normar								●												1				
		Planificar						●							●				●	●		4				
		Fiscalizar						●														1				
		Realizar	●	●				●						●			●		●			6				
Otras	Se refiere temas como: Registro Juntas Accion Comunal, Cooperación internacional Enfoque de Género, Transparencia, Estudio de necesidades sociales eventos culturales. Gestión de desastres	Realizar	●	●			●						●			●		●			6	6	4,65%			
Total			13	9	7	8	8	5	7	6	8	8	7	8	7	3	6	7	7	5	129	129				

Principales hallazgos

Tema	Total	%
Servicios Públicos	18	14,0%
Política social	18	14,0%
Planeación del ordenamiento urbano	17	13,2%
Administración interna	14	10,9%
Participación ciudadana	14	10,9%
Representación política intereses locales	13	10,1%
Obras públicas	12	9,3%
Seguridad y convivencia	11	8,5%
Otras	6	4,7%
Sanciones administrativas	3	2,3%
Asociatividad territorial	3	2,3%

Funciones del Gobierno Local

Las principales funciones de los gobiernos locales son las relacionadas con política social, manejo de servicios públicos, administración interna, planeación del ordenamiento urbano, participación ciudadana, representación política y construcción de obras públicas.

En estas categorías se concentra el

82,1%
de sus competencias

Principales hallazgos

Planeación del ordenamiento urbano

Se identifica que las ciudades **con niveles de responsabilidad más alta en el ordenamiento urbano** en la que los gobiernos locales ordenan, planifican y norman el suelo urbano son las ciudades de: **Santiago de Chile, Lima, Berlín, Mumbai y Moscú.**

Fuentes de recurso

44%

de las ciudades analizadas cuenta con herramientas de obtención y gestión de recursos propios

33%

cuenta con un esquema mixto de consecución de recursos

En todo caso 14 de 18 ciudades cuentan con mecanismos de financiación independientes a su nivel superior.

Designación de autoridades locales

De las 18 ciudades comparadas, 6 ciudades eligen por voto popular a sus autoridades locales, 4 son elegidos por el órgano colegiado del nivel local y 8 son elegidos por el alcalde mayor. En todo caso, **Bogotá es el único lugar en el que se mantiene una designación mixta.**

Principales hallazgos

Alcance de las Unidades de Planeamiento Local en el **ámbito urbanístico**:

Con la expedición del Decreto 555 de 2021 **se derogan las UPZ**

A los procesos sancionatorios iniciados en el marco del ejercicio de control urbanístico les es aplicable **el principio de favorabilidad**

Hubo una **flexibilización de la norma urbana**

Actualmente la norma urbanística aplicable es **el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 555/2021)**

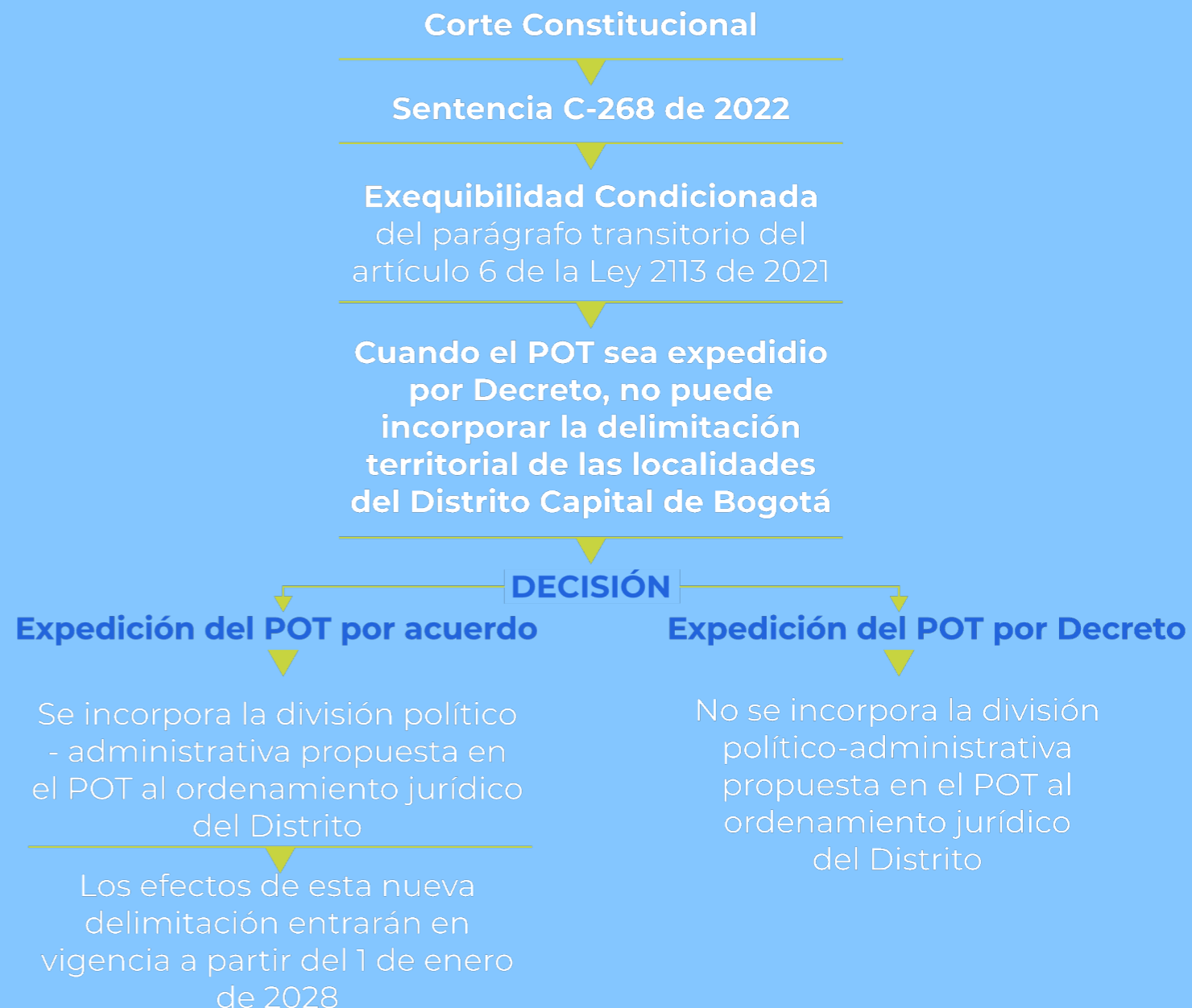
Las UPL no pretenden reemplazar a nivel urbanístico a las UPZ

El **Decreto 555/2021** establece un marco normativo general para las UPL, definiendo aspectos como usos del suelo, alturas permitidas, densidades habitacionales y coeficientes de construcción. Sin embargo, **no entra en detalles específicos para cada una.**

Principales hallazgos

Alcance de las Unidades de Planeamiento Local en el **ámbito político-administrativo:**

- ✓ El vigente POT fue expedido por Decreto y no por Acuerdo del Concejo de Bogotá.
- ✓ Se cumple el presupuesto enunciado por la Alta Corte: al ser expedido por decreto el POT, la delimitación político-administrativa, No tiene impacto frente a la división territorial de Bogotá.
- ✓ Pasa igual con el plazo (1o de enero de 2028)". Al no configurarse la nueva delimitación, el límite temporal tampoco es vinculante u obligatorio.



Principales hallazgos

Alcance de las Unidades de Planeamiento Local en el **ámbito de planeación y gestión participativa:**

Decreto 555 de 2021 / Art. 490

Es un **instrumento de planeación y gestión participativa** mediante el cual se concreta el modelo de ocupación territorial a escala local (...)

(...) tiene como objetivo pasar de **la gestión local** con incidencia en la inversión, la localización y priorización de **proyectos de proximidad. (...)**

(...) como resultado del proceso de **participación de las comunidades.**



Las UPL se establecen como herramientas para la planificación y gestión del territorio, permitiendo una organización más efectiva de los recursos y servicios locales, mientras que los PIP son iniciativas concretas que se desarrollan dentro de estas unidades para atender necesidades específicas identificadas por la comunidad.

Estado de implementación de las UPL

2021

Decreto 555 de 2021: Plan de Ordenamiento Territorial

Artículo 490
Define la UPL como instrumento de planeación y gestión participativa

2022

Decreto 432 de 2022: Modificación de la estructura organizacional de la SDP – tiene como objetivo principal facilitar la implementación de UPL

2023

Expedición de los 7 decretos reglamentarios de las UPL: 572 – 573 – 574 – 523 – 524 – 525 – 557 – de 2023

2024

Expedición del Plan de Desarrollo Distrital 2024 – 2027
(Acuerdo 927 de 2024)

Articulación de Plan Distrital de Desarrollo Distrital con el Plan de Ordenamiento Territorial – “Programa de ejecución del POT”

Articulación de Plan Distrital de Desarrollo Distrital y el POT con los Planes de Desarrollo Locales

Presupuestos Participativos – Metodología “Transforma lo Local”

2025

Ejecución de los Proyectos Integrales de Proximidad

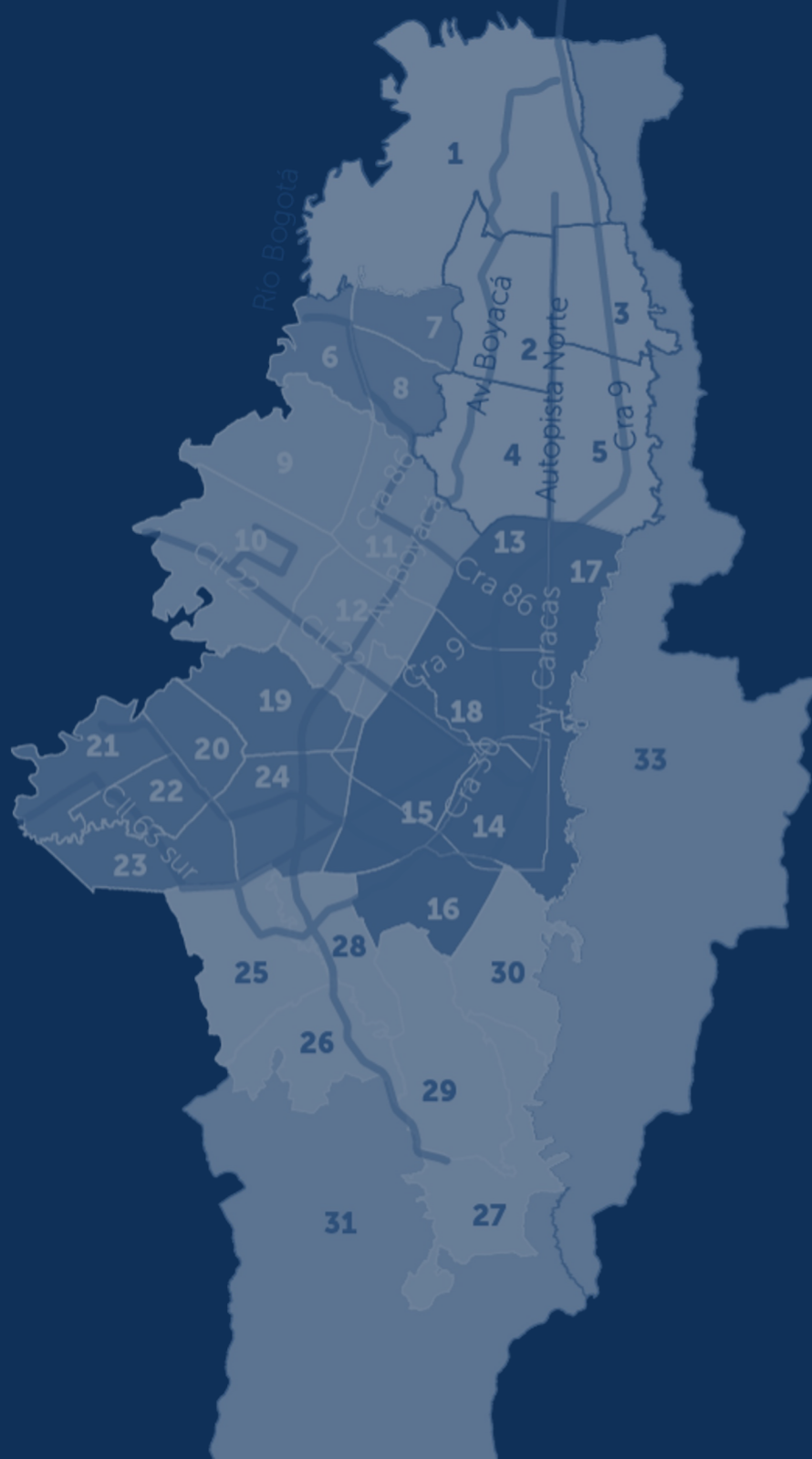


Brechas de implementación

Margen de acción Admin. Distrital	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
Brechas administrativas	<p>A corto plazo: priorización de acciones, se encuentra estabilidad de recursos provenientes principalmente de los FDL.</p> <p>A largo plazo: considerando la integridad de los PIP, se consolida la brecha presupuestal.</p>	Falta de responsables y compromiso frente a la implementación de las UPL.	Falta de retroalimentación para mejora continua de procesos. Ejemplo: Ruta “Transforma lo Local” como estrategia de priorización de acciones y recursos para materializar los PIP.	<p>Baja capacidad de adaptación del aparato burocrático (local, distrital y sectorial)</p> <p>Baja apropiación por parte del gobierno local del concepto de UPL.</p>
Brechas institucionales	Incertidumbres y escenarios no esperados.	Inercia institucional: la ejecución de las acciones orientadas a la materialización de los PIP están respetando los límites de las localidades.	Falta de aceptación de intervención (PIP): presupuestos participativos se priorizan acciones concretas, mengua la resistencia ciudadana.	Legitimidad de la acción gubernamental: La participación ciudadana en todo el proceso de implementación de las UPL continúa en el grado de formalismo. El control de las decisiones permanece en la administración central.
Brechas políticas	<p>Conflicto de intereses.</p> <p>Cambio de gobierno, cambio de prioridades.</p>	En la administración actual. La implementación de las UPL se centra principalmente en la priorización de acciones concretas de ejecución de los PIP, con preponderancia del sector movilidad.	El objetivo bajo el cual los PIP acercan la ciudadanía a los servicios sociales y del cuidado se ve limitada en la medida en que para la vigencia 2025 solo se destinaron recursos a metas relacionadas con movilidad, ambiente, cultura y deporte, con un claro enfoque en infraestructura.	<p>Débil articulación entre el nivel local y las subdirecciones de planeamiento local de la SDP.</p> <p>Desconocimiento ciudadano de los PIP priorizados para cada UPL.</p>

Unidades de Planeamiento Local - UPL

¿Bogotá de los **30**
minutos?



Hoja de ruta para la implementación de las UPL

1 Diagnóstico y evaluación inicial

Identificación de capacidades locales y evaluación de necesidades específicas en cada territorio.

3 Reestructuración y fortalecimiento institucional

Creación de equipos interinstitucionales y formación especializada para líderes locales.

Diseño de planes de carrera y capacitación continua para los funcionarios involucrados en la gestión de las UPL.

5 Planificación y aseguramiento de recursos

Establecimiento de una estrategia financiera sostenible con fuentes locales y distritales.

Asignación de recursos específicos para proyectos prioritarios en las UPL.

7 Ajustes estratégicos y escalamiento

Incorporación de aprendizajes en las políticas públicas.

Expansión del modelo de UPL a otras áreas estratégicas de Bogotá para consolidar su impacto.

2 Revisión y ajuste del marco normativo

Identificación de brechas normativas y propuestas de ajustes para fortalecer la articulación entre niveles de gobierno.

Inclusión de disposiciones específicas que promuevan la claridad en competencias y responsabilidades.

4 Diseño de estrategias de participación ciudadana

Desarrollo de canales inclusivos y accesibles de participación presencial y digital.

Promoción de campañas educativas para fortalecer el conocimiento ciudadano sobre las UPL.

6 Seguimiento, monitoreo y evaluación

Diseño e implementación de indicadores de desempeño para medir impacto y cumplimiento.

Creación de mecanismos de retroalimentación para ajustar acciones en tiempo real.

Principales conclusiones benchmarking escenario 1.1.

1. Número de competencias

Llama la atención que la media de competencias de los gobiernos locales es de 9, cuando Bogotá tiene 15, solamente superada por Ciudad de México con 23. Por esto, es recomendable **acotar las funciones de los gobiernos locales y profundizar su acción en estas competencias.**

3. Descentralización fiscal y el manejo de recursos propios

14 de 18 ciudades cuentan con mecanismos de financiación independientes a su nivel superior, en ese entendido se evidencia la pertinencia de otorgar una **mayor facultad de manejo de recursos a las administraciones locales.**

2. Descentralización política y la elección de las autoridades locales

En ninguna ciudad analizada se encuentra una elección mixta para las autoridades locales: es elegida por el alcalde mayor, por los órganos colegiados locales o los ciudadanos. Por lo anterior, **se recomienda elegir un método u otro, no los dos dado que esto complejiza la administración local.**

4. Competencias en Seguridad y Convivencia

El gobierno local en Bogotá tiene 4 funciones ancladas a la seguridad, de las cuales 3 tiene una alta responsabilidad, si comparamos con ciudades como Ciudad de México que tiene niveles de inseguridad parecidos a la capital solamente tiene 1 competencia. En ese orden de ideas se recomienda que las localidades **disminuyan su responsabilidad en este tema pues debe ser de competencia del gobierno distrital.**

Principales conclusiones benchmarking escenario 1.1.

5. Competencias en Obras Públicas

De las 10 ciudades que tienen funciones en obras públicas el 84% tienen una alta responsabilidad en la ejecución y mejoramiento de obras públicas. Por lo tanto, es recomendable que explore que las alcaldías puedan **ejecutar obras públicas de manera directa**.

6. Competencias en Servicios Públicos

De las 13 ciudades que tienen funciones en servicios públicos, 65% son competencias con alta responsabilidad, es decir la prestación o mejoramiento de servicios públicos. En ese sentido, se recomienda explorar que las alcaldías locales puedan tener un **rol más activo en la prestación de servicios públicos como educación, aseo, agua potable, entre otros**.

7. Actividad local

Si bien es cierto que en las ciudades solamente 3 tienen funciones relacionadas con la asociatividad, cada vez es más relevante las relaciones funcionales en las que las limitaciones geográficas son menos importantes **y la asociatividad permite relaciones costo-beneficio más efectivas**, por lo tanto, es recomendable establecer este tipo de competencias en la escala local.



Universidad
Externado
de Colombia

@ProBogotaRegion

| www.probogota.org

| contacto@probogota.org

