

4034182

Dpto. ADMINISTRATIVO 650



DESCENTRALIZACION POLITICA-ADMINISTRATIVA Y
FORTALECIMIENTO DEL FISCO MUNICIPAL

CESAR PALOMINO CORTES

Trabajo de Grado presentado
como requisito parcial para
optar al título de Abogado

Director: Dr. ARCESIO CASTRO

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1988

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, Junio de 1988

DR #0639



Doctor
CARLOS LLANOS
Decano Facultad de Derecho
Universidad Simón Bolívar
E. S. D.

Me es grato emitir mi concepto aprobatorio a la tesis de grado presentada por el egresado CESAR PALOMINO CORTES titulada: "LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA Y FORTALECIMIENTO DE LOS FISCOS MUNICIPALES", para optar al título de Abogado.

Bajo este tema están cobijados los capítulos referentes al origen y antecedentes históricos del municipio, la descentralización administrativa, la descentralización política, la descentralización fiscal, haciendo la respectivas conclusiones, para desarrollar un tema de mucha actualidad con la altura, la dedicación y el análisis comparativo histórico y jurídico que él requiere, dada la importancia que reviste en el inicio del período de los alcaldes elegidos popularmente.

Este trabajo es digno de acogerse como obra de consulta en la biblioteca de la Universidad, por su seriedad y capacidad de información.

Atentamente,

ARCESIO CASTRO AHUMADA

PERSONAL DIRECTIVO

RECTOR:	DR. JOSE CONSUEGRA H.
SECRETARIO GENERAL:	DR. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA
DECANO DE LA FACULTAD:	DR. CARLOS LLANOS SANCHEZ
SECRETARIO DE LA FACULTAD:	DR. MIRYAN VDA. DE PULGAR
DIRECTOR CONSULTORIO JURIDICO:	DR. ANTONIO SPIRKO CORTES

DEDICATORIA

A mis padres Claudio Palomino y Consuelo Cortés; mis hermanos Edgar, Nelson, Consuelo y Yasmín, porque siempre conté con su apoyo económico y moral para lograr esta meta.

A mis tíos, y muy especialmente a Berta Cortés de Garcés, por haberse preocupado siempre por mi bienestar.

A mi novia Alba Luz Meza Percia.

Faltan palabras cuando se trata de reconocer favores tan incondicionalmente hechos.

César

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
0. INTRODUCCION	ix
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	xii
0.2. OBJETIVOS	xvi
0.2.1. Objetivo general	xvi
0.2.2. Objetivos específicos	xvi
0.3. JUSTIFICACIONES	xvii
0.3.1. Justificaciones teóricas	xvii
0.3.2. Justificaciones prácticas	xviii
0.4. DELIMITACIONES	xviii
0.4.1. El tema mismo	xviii
0.4.2. Especiales	xviii
0.4.3. Tiempo	xviii
0.4.4. Duración de la investigación	xviii
0.5. MARCO TEORICO	xviii
0.6. METODOLOGIA	xxii
0.6.1. Método deductivo	xxii

0.6.2. Tipo de estudio	xxii
0.6.3. Técnicas documentales	xxiii
1. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA	1
1.1. ORIGEN LEGAL	1
1.2. ESTRUCTURA MUNICIPAL EN COLOMBIA	6
1.2.1. El municipio a través de las leyes y códigos municipales	6
1.2.2. Niveles de gobierno	9
1.3. ¿QUE ES EL MUNICIPIO?	12
1.3.1. Elementos esenciales del municipio	16
1.3.2. Requisitos para crear un municipio	18
1.4. EL MUNICIPIO DE HOY	22
1.4.1. Nueva organización administrativa	25
2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	27
2.1. DESCENTRALIZACION - CONCEPTO, ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS	27
2.1.1. Antecedentes de la descentralización	31
2.1.2. Objetivos de la descentralización	38
2.2. ESTATUTO DE DESCENTRALIZACION EN BENEFICIO DE LOS MUNICIPIOS	42
2.2.1. Sector agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado (Art. 10. decreto 77 de 1987)	42

2.2.2.	Sector salud	44
2.2.3.	Sector educación	45
2.2.4.	Sector agropecuario	46
2.2.5.	Adjudicación de baldíos	47
2.2.6.	Asignación de funciones con respecto al transporte urbano (Decreto 80 de 1987)	49
2.3.	CREACION DE LA GUARDIA CIVICA LOCAL (DECRETO 79 DE 1987)	50
2.4.	NUEVAS FUNCIONES DEL ICBF	50
3.	DESCENTRALIZACION POLITICA	52
3.1.	ELECCION POPULAR DE ALCALDES	55
3.1.1.	Origen y antecedentes históricos del alcalde	55
3.2.	EL ALCALDE EN LA LEGISLACION ACTUAL	61
3.3.	PROPOSITOS GENERALES QUE SE BUSCAN EN LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	64
3.4.	ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	64
3.5.	ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	65
3.6.	PARTICIPACION COMUNITARIA EN EL DESARROLLO LOCAL (ARTS. 375-377 CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL)	66
3.7.	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES PARA LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS (ARTS. 311 A 319 CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL)	68

3.8.	CONSULTAS POPULARES O REFERENDUM LOCAL (ART. 60. DEL ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 1986 Y ART. 374 DEL DECRETO 1333 DE 1986)	71
3.9.	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	73
3.10.	USUARIOS EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS EMPRESAS DEL SERVICIO PUBLICO (ART. 157 Y 160 CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL)	76
4.	DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	78
4.1.	ASPECTOS GENERALES	78
4.2.	PARTICIPACION MUNICIPAL EN EL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS	81
4.3.	PRINCIPALES INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS	89
4.3.1.	Análisis y resultados de la aplicación de la ley 14 de 1983	91
4.3.2.	Reforma en el impuesto predial	92
4.3.3.	Impuesto de industria y comercio	96
4.3.4.	Impuesto de circulación y tránsito	99
5.	CONCLUSIONES	101
	BIBLIOGRAFIA	106

INTRODUCCION

En la esfera administrativa, política y fiscal de la vida municipal se introducen cambios a través de los cuales la sociedad civil y las administraciones locales ejercen su autonomía.

El aumento de las funciones de los municipios, la elección popular de alcalde, la consulta popular, las juntas administradoras locales, la participación comunitaria y el incremento fiscal representan cambios sustantivos en las tradiciones de los municipios, cuyo propósito es lograr paulatinamente la modernización de las costumbres y actividades de la sociedad civil, y la integración social y cultural de las comunidades en torno a objetivos colectivos autónomos, definido en función de la satisfacción de las necesidades básicas: esta implicación de la descentralización está íntimamente asociado a su objetivo directo, y por tanto, no parece arriesgado afirmar que de las características de su evolución dependerá el éxito de todas las reformas puestas en marcha.

i

En estos aspectos de la reforma municipal es conveniente señalar por lo menos dos puntos de vista adicionales: uno se refiere a los costos que todo proceso de descentralización conlleva, originado en la equivocada utilización que por acción u omisión, las comunidades locales y sus administraciones hacen de sus nuevos derechos. El otro tiene que ver con la intensificación de la dinámica local, especialmente en el campo político lo cual se refleja en la aparición de nuevos grupos políticos; la consolidación de los existentes, la consolidación de alianzas entre grupos para alcanzar mejor representatividad ya sea en la elección de alcalde, en la formación de los concejos municipales o de las juntas administradoras locales, o en las juntas o concejos directivos de las empresas de servicios públicos.

Naturalmente, todas estas posibilidades son una consecuencia prevista y un objetivo explícito de la autonomía política local.

En el campo fiscal, aumentará para los municipios su capacidad de endeudamiento y se fortalecerá su hacienda pública por concepto de la restructuración de los impuestos predial, de industria y comercio y circulación y tránsito, y los aportes que recibirá por concepto de las transferencias del impuesto al valor agregado (IVA).

La ocurrencia de lo uno y de lo otro no debe sorprender a

nadie. Sin embargo, lo que sí es necesario señalar es que los "costos" de la descentralización son susceptibles de ser reducidos, y de esta tarea desempeña papel principal el trabajo que el Estado y las instituciones sociales juegan para educar y hacer consciente a la sociedad civil del alcalde y las reformas propuestas en marcha y de su responsabilidad en el buen uso de sus nuevos recursos.

Hoy después de un debate que duró aproximadamente siete años, durante los cuales se discutieron diversos aspectos sobre la elección popular de alcaldes, se posesionan en todos los municipios del país los primeros alcaldes producto de la designación de los ciudadanos de cada municipio. Marca pues, este hecho, un nuevo camino en la vida institucional de nuestro país y es sin lugar a dudas el mayor avance dentro del proceso de apertura democrática iniciada en el anterior gobierno y continuado con éxito en la actual administración.

0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La crisis de los municipios no se puede radicar únicamente en la forma de escogencia del alcalde. Las dificultades mayores, de pronto, están en la carencia de recursos para cumplir las funciones que deben atender y en la ausencia de una organización administrativa moderna, eficiente y autónoma.

Al municipio como entidad territorial del Estado, le corresponde la administración de los bienes, servicios de la comunidad enmarcada en una determinada jurisdicción territorial. Esta tarea la realiza con una relativa autonomía o independencia ya sea directamente por sus propias dependencias o a través de establecimientos públicos o empresas comerciales o industriales creadas a iniciativa del ejecutivo municipal.

Las características y exigencias de la época moderna que demanda cada día un tratamiento más técnico y científicamente organizado de las distintas instituciones generadoras de la vida política y social, nos lleva a que pensemos

en serio en la apremiante necesidad de recibir el máximo de elementos técnicos y jurídicos para que los entes locales, denominados municipios, sean administrados acorde con requerimientos que los ciudadanos y las instituciones esperan de sus administradores: gran capacidad, eficiencia, ánimo cívico, honestidad en el manejo de sus programas.

El tema del municipio y su administración ha sido abordado desde muy variados ángulos, y ha sido motivo de amplios y controvertidos foros y discusiones con un mayor interés en los actuales momentos cuando han vuelto a tomar fuerza ideas como la descentralización y autonomía municipal, el fortalecimiento del fisco municipal y la tecnificación de los empleados públicos.

La descentralización administrativa se ha conseguido mediante la modernización de las instituciones jurídico-administrativas del municipio. Estábamos frente unas instituciones adoptadas en 1913, es decir, completamente anacrónicas. Todo ello figura en el estatuto básico de la administración municipal que contiene la Ley 11 de 1986.

En materia de descentralización política, en buena parte, está dada con la elección popular de alcaldes; también hace parte de la descentralización política la organización de las Juntas Administradoras locales que van a ser

parcialmente elegidas por voto popular, la presencia de los usuarios de los servicios públicos en las juntas directivas de las empresas encargadas de su prestación y la participación de entidades cívicas sin ánimo de lucro, en el ejercicio de funciones que corresponde a los municipios, en la prestación de los servicios locales y en la ejecución de algunas obras públicas.

Veamos la descentralización fiscal. Son indiscutiblemente las relaciones económicas las que determinan todos los demás aspectos de la vida social y política de una persona natural o jurídica, las que condicionan su suerte como ente histórico y en fin, el motor de su propio desarrollo. Por tal razón, han sostenido los impulsores de la descentralización que mientras ésta no comience por la parte fiscal y se logre un verdadero fortalecimiento en tal sentido, la descentralización política y administrativa resultaría de poca significación y trascendencia.

El alcalde puede hacer mucho para incentivar las rentas de los municipios si mejora los códigos fiscales, controla la evasión y la pide más al impuesto que al contribuyente, pero hay necesidad de incrementar la masa presupuestal, para lograrlo; o sea, para conseguir la descentralización fiscal, el gobierno se movió en dos direcciones: de un lado mejoró sustancialmente las transferen-

ciás que hace la Nación a los municipios con la participación que les concede en el impuesto a las ventas y de otro lado se reestructuran técnicamente los cuatro impuestos municipales más importantes: predial, industria y comercio, avisos y tableros y circulación y tránsito

Pero toda esta amalgama de beneficios en favor del municipio no fue gratuita; el gobierno nacional en uso de sus facultades legislativas, conferidas por la ley 12 de 1986 expidió los decretos 77, 78, 79, 80 y 81 de 1987, a través de ellos se le asignaron a los municipios en forma paulatina una gran cantidad de funciones y servicios que se hallan o se hallaban a cargo de la Nación.

Aun cuando no se ha evaluado el costo económico que puede significar el colmar estas nuevas responsabilidades, existe una duda razonable sobre la capacidad administrativa y financiera del municipio.

Planteado el problema saltan a la vista los siguientes interrogantes:

¿Podrán los municipios con estos recursos fiscales atender las nuevas funciones que les han sido asignadas y que

han sido asignadas y que antes eran atendidas por el gobierno central?

¿Se beneficiarán los municipios pequeños con estas nuevas disposiciones administrativas, políticas y fiscales?

¿Podrán estos municipios adquirir un verdadero desarrollo?

0.2. OBJETIVOS

0.2.1. Objetivo general

0.2.1.1. Analizar la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los fiscos municipales como consecuencia del proceso de reformas políticas y de apertura democrática surgido en buena hora en nuestro país y contribuir al estudio de la normatividad que rige a la entidad más cercana a los intereses y a las expectativas de los gobernados.

0.2.2. Objetivos específicos

0.2.2.1. Estudiar el origen y antecedentes históricos

municipio colombiano.

0.2.2.2. Analizar la descentralización administrativa como institución jurídica y su aplicación en beneficio de los municipios.

0.2.2.3. Examinar la descentralización política.

0.2.2.4. Investigar el nuevo régimen fiscal del municipio y la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

0.3. JUSTIFICACIONES

0.3.1. Justificaciones teóricas. Me propongo adelantar un análisis de los distintos tópicos e instituciones jurídicas a la luz de las nuevas reformas políticas, administrativas y fiscales que se relacionan con los entes locales. Además, contribuir a la necesaria tarea de ayudar al conocimiento de la normatividad que rige a la entidad más cercana a los intereses y a las expectativas de los gobernados pero sobre todo, estudiar las nuevas normas sobre descentralización, dándole un enfoque netamente jurídico.

0.3.2. Justificación prácticas. Es nuestra mayor intención proporcionar con esta investigación una elemental guía para todas aquellas personas que desean conocer más a fondo los asuntos de la administración municipal y desean inmiscuirse en el manejo de los asuntos que considero de mayor importancia en la vida administrativa del municipio.

0.4. DELIMITACIONES

0.4.1 El tema mismo. Nuestro estudio se refiere a los cambios políticos, administrativos y fiscales sufridos por los municipios colombianos.

0.4.2. Especiales. Geográficamente hablando en nuestra investigación nos referiremos a los municipios colombianos.

0.4.3 Tiempo. Analizaremos estos temas especialmente dentro del período actual (1988).

0.4.4 Duración de la investigación. Este trabajo lo comencé a mediados de 1987 y tentativamente espero concluirlo para junio de 1988, fecha que trataré de cumplir.

0.5. MARCO TEORICO

Para la composición del marco teórico considero necesario

y oportuno hacer merecida referencia a las palabras del general Rafael Uribe Uribe¹, donde destaca la importancia del municipio en el marco de la historia de la civilización.

Con razón se ha dicho que si se tratara de escribir la historia de la civilización, bastaría escribir la historia del municipio, porque efectivamente donde no ha existido verdadero municipio, tampoco ha reinado civilización verdadera y durable. La formación de los municipios, su desarrollo gradual, sus luchas con los poderes hostiles y su engrandecimiento y decadencia constituye uno de los aspectos más importantes y más fecundo en enseñanza que la historia política y económica de los pueblos puedan ofrecer. Una ley perfectamente demostrada por la misma historia es lo de que las Naciones que perfeccionan su organización social y política, mejoran también las condiciones de su régimen municipal y al contrario: el pueblo donde empeora la situación municipal es un pueblo desgraciado porque de él puede asegurarse ipso factor que ha retrocedido social y políticamente y es natural: la suma de libertad y despotismo existente en un país cualquiera, no puede menos que reflejarse en las instituciones municipales.

Si bien uno de los objetivos primordiales de la reforma política, fiscal y administrativa es dotar al municipio de recursos financieros para atender en forma oportuna y eficaz sus necesidades y las nuevas funciones asignadas, la propia rigidez de la ley 12 de 1986 calificada por algunos de tecnicista con prescindencia de los aspectos sociales y

¹URIBE URIBE, Rafael. Citado por GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo manual de Administración Municipal. Bogotá: Kid, 1987. p. 24.

políticos de la realidad municipal puede a la postre no permitir la reorganización y reasignación de recursos pretendida. La distribución se realizó atendiendo exclusivamente a criterios poblacionales y a una esperada "eficiencia" fiscal que dejan de lado la diversidad socio-económica, así como sus características culturales, y en especial, sus necesidades y prioridades derivadas del desigual desarrollo municipal.

Sostiene el magistrado del Consejo de Estado Javier Henao Hidrón², después de vivir en las últimas décadas una profunda crisis en su estructura y funcionamiento debido ante todo por un absorbente centralismo (político, fiscal y administrativo). El municipio comienza a vislumbrar un nuevo horizonte como consecuencia del progreso de reforma política o apertura democrática surgido en buena hora en nuestro país.

Continúa diciendo el Senador Liberar Jaime Castro Castro³.

La elección popular de alcaldes, puede ser un paso adelante en la vida política del país, pero es apenas una parte del conjunto de soluciones que requiere el municipio colombiano. Por ejemplo: qué saca el municipio con alcalde elegido si no tiene rentas propias, planificación, administración téc-

²HENAO HIDRON, Javier. Concepto del consejo de Estado. Jurisprudencia y doctrina. Bogotá, 1987.

nicamente concebida, adecuada orientación del gasto público, soluciones que permitan resolver realmente los problemas e impulsar el municipio hacia adelante en beneficio de sus habitantes³.

Y concluye el profesor Gonzalo Gaviria Correa⁴, si en alguna parte del sector público se hace necesario el cambio y la renovación que propendan por una racional y única orientación de la administración es en el municipio colombiano, donde la pobreza unida a las malas administraciones han mantenido estos entes primarios de la administración en continuo vía crucis.

Para complementar el marco teórico, nuestro punto de vista: El proceso descentralizador surgido con la puesta en vigencia de la Ley 12 de 1986 se enfrenta a dos situaciones: por un lado, se le asignaron a los municipios nuevas responsabilidades, especialmente las relacionadas con la prestación de servicios públicos, para que sea el propio municipio quien determine sus necesidades y las fórmulas para solucionarlos, superando la tradicional dependencia del poder central.

Por otro lado, esta amalgama de responsabilidades se enfrenta a la debilidad administrativa del municipio colom-

³CASTRO CASTRO, Jaime. Elección popular de alcalde. Oveja Negra, 1987.

⁴GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo manual de administración municipal. Dike, 1987.

biano. Todo este proceso puede tornarse inoperante ante la insuficiencia de personal capacitado y la falta de una infraestructura adecuada para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Esta citada ley pretende ambicioso grado de autonomía regional que necesariamente implica la implantación de eficaces y modernos controles administrativos, fiscales y políticos.

Al proceso de descentralización se le han presentado una serie de tropiezos que por no ser insalvables, pueden ser objeto de revisión con el fin de superarlos, especialmente los relacionados con la distribución inequitativa de los recursos que no se compadecen con las reales necesidades regionales.

0.6. METODOLOGIA

0.6.1. **Método deductivo.** Para la realización de este trabajo utilizaré el método deductivo, pues es el que se emplea en toda investigación jurídica porque parte de lo general a lo particular.

0.6.2. **Tipo de estudio.** Analítico-descriptivo, porque consiste en realizar antecedentes legislativos, jurisprudencia-

les, doctrinales, con el fin de buscar una interpretación acorde con el estudio que se quiere hacer.

0.6.3. **Técnicas documentales.** Documentaciones bibliográficas, y otras fuentes que complementarán la investigación.

1. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA

1.1. ORIGEN LEGAL

Desde el punto de vista jurídico y de acuerdo a Fernando Gálvis⁵ la primera división territorial de Colombia fue la de departamentos, provincias, cantones y parroquias entre 1821 y 1830. En 1828: en prefecturas, entre 1832 y 1843: en provincias, cantones y distritos parroquiales. En 1853: provincias y distritos parroquiales. En 1886: en departamentos, provincias y distritos municipales. Las enmiendas constitucionales han consagrado algunas variaciones así:

En 1910 mediante el Acto Legislativo número 3, se dispuso la división del territorio nacional en departamentos y éstos en municipios o distritos municipales. Se prescindía de unas entidades intermedias entre los departamentos y los municipios, llamadas provincias, aun cuando se facul-

⁵GALVIS, Fernando. El municipio colombiano. Bogotá: Temis, 1985. p. 207.

taba al legislador común para crearlas o suprimirlas, de acuerdo con las necesidades de cada región.

En 1936 se elevaría a categoría constitucional las intendencias y comisarías, las cuales venían funcionando mediante leyes y decretos.

Finalmente, en 1968, mediante el acto legislativo número 1, artículo 20., se fijaron como entidades territoriales de la república los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividieran aquéllos y éstos. Todo esto sin olvidarnos desde luego, de las constituciones federalistas que antecedieron hasta la constitución de 1886 que es cuando se le da reconocimiento legal al municipio.

Galvis aclara que los municipios fueron las divisiones territoriales originalmente denominadas parroquias.

Precisamente y como lo señala el doctor Jaime Vidal Perdomo⁶, Rafael Núñez consideró bien el tránsito del federalismo al sistema centralista en su famoso postulado de "centralización política y descentralización administrativa".

⁶VIDAL PERDOMO, Jaime. Evolución de régimen departamental y municipal. Puntos de referencia para una reforma. Cámara de Comercio. Barranquilla. p. 8.

Como consecuencia de ello, las partes o secciones componentes de la nación perderían sus atributos políticos -los de expedir constituciones y legislaciones propias- que quedarían concentrados en las autoridades nacionales.

En ese orden de ideas la capacidad impositiva de los departamentos y municipios quedó condicionada a la ley.

Más tarde, en 1888, la ley 149 aparece como el primer Código Municipal y como antecedentes inmediatos se aprobaron varias leyes reformatorias hasta el decreto ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Político y Municipal vigente. Por otro lado, según el artículo 187 .C.N., corresponde a las asambleas departamentales crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre éstos. Finalmente, la ley 14 de 1969 estableció los requisitos mínimos para crear un municipio. Tales requisitos constituyen en última instancia, los criterios institucionales y legales que definen el municipio y gobierno municipal en Colombia.

Así, pues, los requisitos y las condiciones para la creación de municipios corresponde a una disposición constitucional: El numeral 5o. del artículo 76, y en tal virtud en la ley, expedida por el Congreso de la República. En efecto así se ha procedido. Primero fue el artículo 147

del Código de Régimen Político y Municipal, derogado luego por el artículo 80. de la ley 71 de 1916, el que a su vez fue reemplazado por el artículo 10. de la ley 49 de 1931. Posteriormente la ley 14 de 1969 señaló esos requisitos, modificado alguno de ellos por la ley 11 de 1986 pero consignados todos ellos en el decreto ley 1333 de 1986 artículo 14 y siguientes.

A la luz de una perspectiva de desarrollo histórico independientemente de la definición estrictamente jurídica podría argumentarse que los orígenes del municipio se remontan a la colonización española que según Orlando Flas Borda⁷ y Fernando Galvis, quiso imponer formas de poblamiento similares a las que predominaban en Europa y particularmente en España como era la que se define como idea nucleada (en las ideas nucleadas los habitantes se concentraban en un núcleo en el que viven y en el cual abandonan para ir a trabajar en los campos circundantes. En la forma de asentamiento llamada de granjas dispersas, los campesinos viven en el mismo terreno en que trabajan. En el sistema de aldeas en línea la población vive en la vereda de los caminos y ribera de los ríos), como forma de poblamiento que podría garantizar un mayor control sobre el territorio

⁷FALS BORDA, Orlando. Campesino de los Andes. Bogotá: Planeta, 1975. p. 110.

y la población nativa. Sin embargo, de acuerdo al examen de las formas de asentamientos por la antropóloga Virginia Gutiérrez, no en todo el territorio predominó la forma de poblamiento implantada por los colonizadores. Así, el sistema de poblamiento en aldeas nucleadas predominante en el litoral atlántico las aldeas en líneas característica en las zonas de avanzada colonización y las granjas dispersas predominaron en la región andina donde se agrupa la mayor parte de la población del país, sin lugar a dudas estas formas de poblamiento dieron lugar a organizaciones primarias como las aldeas y veredas.

Su proceso de crecimiento y desarrollo fueron formando la organización que la ley ha denominado municipio.

Desafortunadamente estudios históricos realizados generalmente bajo un enfoque sociológico, poco pueden dar cuenta de cómo se originó la formación del municipio. En términos generales puede decirse que estudios de este tipo han estado ausentes en la preocupación de los estudiosos y por lo general predomina la perspectiva jurídica y legal, la que no necesariamente da cuenta de la realidad histórica y actual de esta forma de organización.

Por su origen etimológico, el municipio presenta diversos significados:

Algunos la deducen de los vocablos latinos *municip*, *municipis*, que significa lazos de vecindad, participación en los derechos y cargos comunes; otros la derivan de *manus* (largo; oficio, misión, y *capio* tomar, coger a la fuerza) lo que implica la idea de desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro.

A partir de la Revolución Francesa, se presentó un planteamiento sociopolítico que muestra por primera vez un sentido y concepto más propio y concreto del municipio como una circunscripción creada por el Estado a su servicio para el mejor cumplimiento de sus fines o como una asociación legalmente reconocida y sometida a la administración central.

1.2. ESTRUCTURA MUNICIPAL EN COLOMBIA

1.2.1. **El municipio a través de las leyes y códigos municipales.** Durante el período federal, no hay leyes o códigos municipales porque cada provincia o departamento se da sus propias constituciones municipales que, como ya fue anotado, no aportaron ningún cambio fundamental en la estructura del municipio colombiano.

Dentro del sistema del gobierno centralista ha habido numerosas leyes o códigos municipales que han regido en todo el país.

Las principales leyes municipales en orden cronológico han sido: la ley 8 de octubre de 1821; ley 11 de marzo de 1825; ley 19 de mayo de 1832; ley 3 de junio de 1848; ley 149 de 1888; ley 4a. de 1913 y el decreto ley 1333 de 1986.

Además de las 7 leyes básicas que hemos señalado, ha habido innumerables leyes que han adicionado, reformado y derogado a las primeras. Para citar un caso concreto, tenemos que la ley 4a. de 1913 había sido modificada hasta 1946 por 105 leyes y 50 decretos. Fácilmente se comprende la extraordinaria facultad, no sólo para estudiar la estructura del municipio, sino para aplicar la ley, ya que es extremadamente arduo saber cuál está vigente y cuál no por haber sido adicionada, reformada y derogada.

La gran complejidad de la legislación municipal y las frecuentes leyes que se dictan sobre la materia, son una de las características más notables de la estructura municipal del país.

De una a otra ley, de un código a otro, la legislación municipal ha ido perfeccionándose, preferentemente en los aspectos formales: mejor redacción, mayor orden, menos incongruencias, etc.

Finalmente, podemos anotar, como característica de nuestras

leyes municipales, que todas ellas se referían únicamente a régimen departamental y municipal, que hasta 1888, la ley 149 reguló no sólo esta materia, sino el Ministerio Público y la Administración Pública y llegó a dar órdenes sobre el órgano legislativo y el poder ejecutivo. Pero los años 1986, 1987 y 1988 tendrán una especial y merecida significación en la organización política democrática de Colombia, la elección popular de alcaldes, la consulta popular municipal y la participación ciudadana marcan el nuevo rumbo de esta etapa de transformaciones políticas y administrativas.

El presidente de la República en uso de las facultades que le confiere la ley 11 de 1986 expidió el nuevo Código de Régimen Político, Municipal y Departamental (decreto ley 1333 de 1986), los efectivos alcances de esta codificación los explica el doctor Jaime Castro Castro⁸.

"El decreto ley 1333 codifica las disposiciones de carácter legal vigentes sobre lo referido a aspectos, ese es su alcance y su valor jurídico. En efecto correspondió al gobierno como legislador extraordinario, establecer de manera expresa qué normas de carácter legal regulaban en el momento de la expedición del nuevo Código. En consecuen-

⁸CASTRO CASTRO. Op. cit.

cia han quedado derogados: la ley 4a. de 1913, al entenderse ésta como una subrogación o derogación parcial, pues parte del antiguo Código de régimen político y municipal aún continúa vigente.

1.2.2. Niveles de gobierno: La administración del Estado moderno para el cumplimiento de sus funciones, se organiza de acuerdo a una estructura jerárquica dentro de lo cual es posible definir niveles de gobierno. La naturaleza de tales niveles varía de acuerdo al régimen político dominante.

En un régimen federal por ejemplo, predomina la existencia de Estados independientes, los que tienen su propia constitución, legislación y administración. En uno centralista la soberanía es de la Nación y las entidades territoriales dependen de las facultades que le asignen la constitución y las leyes. El último es el tipo de régimen imperante en Colombia desde la constitución de 1886.

La identificación del régimen político cobra significado si se tiene en cuenta que en términos generales al régimen federal, se le ha asociado con la descentralización mientras que al régimen donde predomina la soberanía de la nación se le ha asociado con la centralización.

Independientemente de la definición que se examine sobre

descentralización y centralización, es importante señalar por ahora que de acuerdo al régimen que adopte el Estado, los diferentes niveles de gobierno desempeñarán diferentes funciones. En el caso de Colombia el análisis de los niveles de gobierno exige la distinción de dos formas de organización; por un lado la organización territorial o división político-administrativa en que está dividido el territorio y, la organización estrictamente administrativa o diferentes competencias gubernamentales.

La identificación de los diferentes niveles de gobierno dentro de la organización de la administración pública permite arrojar claridad sobre el nivel particular que le corresponde a la administración municipal dentro del sistema general en que está inscrito.

De acuerdo a la constitución de 1886 y la reforma de 1945 las diferentes formas de organización y de gobierno son:

10. Territorialmente. La Constitución Nacional en su artículo 50. estipula que el territorio está dividido en departamentos, intendencias y comisarías. Estos a su vez, están divididos en municipios y distritos municipales. Además, el Distrito Especial de Bogotá, áreas metropolitanas, etc.

20. Administrativamente. De acuerdo a la organización de las diferentes formas de administración pública es posible distinguir tres niveles de gobiernos básicos.

- a) Gobierno nacional (Presidente, Ministros, Jefes de departamento administrativo).
- b) Gobierno departamental (Asambleas y Gobernador).
- c) Gobierno municipal (Concejo y Alcalde).

De acuerdo a lo anterior vale la pena hacer resaltar la importancia que cobra el nivel de gobierno municipal como forma de gobierno menor en la jerarquía político-administrativa que define la constitución.

Es indudable la importancia que tienen los gobiernos municipales, pues es la forma de gobierno que debería atender las necesidades básicas de la mayor parte de la población colombiana. Por lo tanto, el estudio del municipio como forma de organización territorial y administrativa es esencial pues en última instancia, se constituye en nivel de gobierno básico dentro de la administración global.

Como tal debe tomar decisiones que afectan de una u otra manera la comunidad total, cumple funciones específicas dentro del sistema global de la administración, requiere se-

guir criterios de planificación de acuerdo a las necesidades que demanda a corto y largo plazo las comunidades locales, debe atender necesidades específicas que no proveen otros niveles de gobierno como el departamento y la nación.

1.3. ¿QUE ES EL MUNICIPIO?

Para iniciar el examen sobre qué es el municipio vale la pena empezar citando al profesor Kalnis⁸, quien como tratadista del tema afirma: "No existe un sistema de gobierno local que sea universal. La forma estructura que adopta esta organización depende en un alto grado del temperamento, de la mentalidad y madurez política de los pueblos, como sus costumbres y grado de desarrollo económico y social".

De acuerdo a lo anterior, el profesor Kalnis resume en cuatro los principales sistemas o tipos de gobierno local que han existido:

10. Sistema clásico. Como el más generalizado y en el cual coexisten dos órganos; un órgano deliberante y colegiado y otro órgano ejecutivo y unipersonal.

⁸KALNIS, Arnids. Gobierno municipal. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1976. p. 4.

20. Sistema de único órgano unipersonal en el que no existe un cuerpo deliberante y todos los poderes se concentran en un único organismo de carácter unipersonal.

30. Sistema de gobierno por comisión cuya característica esencial es que la dirección del municipio está a cargo de un solo órgano colegiado, es decir, de una comisión que ejerce funciones ejecutivas y deliberativas y cuyos miembros son elegidos popularmente.

40. Sistema de concejo o intendente. En este sistema el gobierno municipal está compuesto por un lado, de un cuerpo deliberante de integración pluripersonal responsable de la determinación de la política administrativa y de la elaboración de los reglamentos locales y por otro lado, de un funcionario ejecutivo subordinado al órgano anterior cuyas decisiones y resoluciones debe ejecutar. En este sistema se encuentra subordinado el ejecutivo al cuerpo deliberante.

El planteamiento del profesor Kalnis, sobre las formas universales de lo que se ha denominado gobierno municipal, y las características que presenta el gobierno municipal en Colombia plantea la necesidad de examinar en más detalle qué es el gobierno municipal.

El actual Código de régimen político y municipal en su artículo 8o. señala que el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito o municipio.

Es esta la única noción legal de municipio conocida desde 1913.

Fernández de Velazco define el municipio como una institución jurídico-política que personifica con facultades públicas y capacidad civil una o varias comunidades de familia, entidades, bienes y trabajo, el cual está emplazado en un territorio legalmente circunscrito, al que extiende su poder jurisdiccional e integra en el Estado como órgano final de su jerarquía administrativa y territorial.

Fernando Galvis⁹ en su trabajo "El municipio colombiano" lo define como el conjunto de familias que habitan en un territorio y que persiguen unas finalidades públicas que trascienden la esfera de la familia, pero no llegan a la de otras entidades públicas superiores, a las que están subordinadas en razón del bien común del Estado.

Dos puntos importantes pueden señalarse con respecto a la

⁹GALVIS. Op.cit. p. 210.

definición dada por Galvis. Primero para él, el municipio es una realidad que existe independientemente de la voluntad del legislador y segundo, toda agrupación de población en un territorio y que desarrolla conciencia de grupo define un municipio.

Un estudio reciente del CIDI¹⁰ aporta elementos interesantes en la definición de municipio. Según el estudio municipio es una agrupación de familias o individuos con intereses comunes enmarcado dentro de un territorio determinado, con reconocimiento constitucional y legal, destinado a prestar sus servicios básicos a que tiene derecho la comunidad y a vincularla al proceso de desarrollo del país.

Algunas definiciones sobre municipio son las siguientes:

1o. El municipio es una persona jurídica constituida por la reunión de familias, que forman su población, por el territorio, por la autoridad local, órgano de los intereses locales y las relaciones de necesidad.

2o. El municipio o la comunidad es una unidad ecológica mayor que la vereda que se compone de varios vecindarios y

¹⁰CIDI. Recomendaciones básicas para una nueva estructura administrativa del municipio colombiano. ESAP, 1983.

que tienen locus central.

Aunque en todas las definiciones antes anotadas se proponen elementos esenciales vale la pena subrayar que las definiciones dadas por el sociólogo Orlando Fals Borda y el CIDI logran interpretar de manera más integrada la noción de municipio.

1.3.1. **Elementos esenciales del municipio.** A manera de información es necesario saber cuáles son los elementos esenciales que forman un municipio por ser éste el tema central de nuestra investigación.

Dichos elementos fundamentales son:

- a) Un conjunto de familias que desarrollan una actividad de grupo y que tienen en común unas finalidades públicas, que trascienden a la esfera de la familia, pero que no llegan a aquéllas en que se desenvuelven otras entidades de carácter público (departamento, nación).
- b) Un territorio en el cual se asienta la población.
- c) Una subordinación a los fines generales de la nación, que no pueden ser distintos de los que indican el bien común de la colectividad.

d) Unas autoridades propias.

e) Unas necesidades locales que satisfacer por las autoridades que justifiquen los servicios públicos locales.

Donde quiera que exista una población que vive en un territorio, que está subordinada a entidades superiores de carácter público y que desarrolla una conciencia de grupo, hay sociológicamente un municipio. Cuando el Estado reconoce legalmente la existencia de dichas comunidades, el municipio empieza a existir frente a la ley y se convierte en persona jurídica de derecho público.

De suerte que el número de habitantes, la extensión del territorio o el monto del presupuesto son características accesorias, pero nunca esenciales, de un municipio. Determinar dichas características es muy importante para clasificar en diversas categorías los municipios de la nación. Esta noción traída por Galvis lógico es pensarlo, es netamente sociológica, pues jurídicamente para que exista municipio se requiere de otros elementos como son: el reconocimiento constitucional y legal, una representatividad política y unidad nacional y descentralización funcional y financiera, elemento éste último fundamental del municipio actual.

1.3.2. **Requisitos para crear un municipio.** Según el artículo 14 del Código de régimen político y municipal, para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio, se necesita que concurren las siguientes condiciones.

1o. Que tenga por lo menos 20.000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes según certificado del Dane.

Desde el año de 1969 viene exigiéndose esta certificación de población por parte del Dane, para estos efectos no se requiere de una ley aprobatoria de ese censo poblacional, ni esperar los resultados de un censo comercial debidamente organizado y ordenado. Esta es la razón para encontrar nuevos municipios con un mayor número de miembros de los concejos en relación con otros de mayor volumen de población o, a la inversa, con fundamento en la ley 41 de 1971 que dispuso "Presúmase de derecho que en las creaciones del municipio hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tenga existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requisitos exigidos por la ley para tal efecto.

Conviene además recordar, que cuando se habla de habitan-

tes se está haciendo referencia a cualquier persona natural, nacional o extranjera, domiciliada, domiciliada, o transeúnte con o sin derechos políticos, ciudadanos o menores de edad.

20. Que en los tres últimos años fiscales hayan aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega suma no inferior a \$1.000.000 de pesos anuales y que además estos distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a \$1.500.000 anuales sin computar en esta suma las transferencias que reciben de la nación o departamento de conformidad con la certificación expedida por la Contraloría Departamental o Municipal, según el caso. Estas sumas o valores se reajustan anualmente a partir de 1987 según la ley 11 de 1986 artículo 30, en un porcentaje igual al que aumenta para respectivo período el índice de precios al consumidor según el Dane.

30. Que a juicio de los organismos departamentales de planeación y según estudio motivado tenga capacidad para organizar presupuestos anuales no inferior a \$1.500.000.

40. Que en el poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas según certificado del Dane; que hayan locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, cárcel, centro de salud y escuelas.

50. Que la creación sea solicitada por no menos de 4.000 ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio, y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el juez del municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

La solicitud de creación reviste las siguientes características:

a) Debe ser anterior y presentada por no menos de 4.000 ciudadanos. Ciudadano no es ya cualquier persona o habitante, sino el colombiano mayor de 18 años, y estar domiciliado en los términos de la ley civil.

b) Para acreditar las firmas deben estar autenticas ante el juez respectivo.

60. Que los organismos departamentales de planeación conceptúen sobre la conveniencia económica y sociales de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo.

70. Que durante el año anterior a la creación del municipio en el territorio de éste haya funcionado una junta administradora local organizada en los términos del Código

de régimen político y municipal.

Son estas las condiciones generales para que puedan las asambleas válidamente erigir en municipio determinadas porciones del territorio.

Hay que tener en cuenta que es una impropiedad hablar de segregación en la creación del municipio. Pues segregación territorial es trasladar parte del territorio de una entidad para agregarlo a otro limítrofe. Es, pues, más bien una desmembración, toda vez de que lo que se pretende es la formación de un nuevo municipio.

- EXCEPCIONES.

1o. Sin el lleno de los requisitos a que se refiere el artículo 14 del Código de Régimen político y municipal, las asambleas podrán erigir en municipio aquellos territorios que carezcan de medios adecuados de comunicación con la cabecera del distrito o distritos de los cuales forma parte, si el desarrollo de la colonización o la explotación de recursos naturales así lo aconseja, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

2o. Igualmente, y por razones de conveniencia nacional, podrán crearse municipios en las zonas fronterizas sin el

lleno de los mismos requisitos previo dictamen favorable del presidente de la República.

30. El gobierno nacional, a iniciativa de los concejos intermunicipales y comisariales, podrán crear, suprimir o fusionar municipios o agregar territorios a los mismos y fijar los límites entre los diferentes territorios municipales.

Para tal efecto solo se exigirá en materia de población, presupuesto y censo poblacional la mitad de los requisitos requeridos por la ley para el establecimiento de municipios en los departamentos. Sin embargo cuando el gobierno nacional lo considere conveniente para la colonización o la defensa nacional podrán crear municipios, sin sujetarse a los requisitos legales.

Sin embargo en la práctica y tal como ha sido demostrado por el profesor Kalnis, si se analizan las características de población y superficie los municipios del país por departamento, se encuentra que más del 75% de éstos no cuentan con el mínimo de población establecido por la ley.

1.4. EL MUNICIPIO DE HOY

Al analizar el curso de la vida municipal es fácil obser-

var el círculo vicioso a que está sujeto el municipio, ya que de una parte se le reclama el cumplimiento de funciones para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad en sus órdenes de infraestructura económica, sociocultural, política, administrativa y de servicios públicos. Y de otra parte no se han otorgado, ni la suficiente autonomía, ni los medios legales o prácticos para realizarlos.

Es claramente palpable que el origen de la crisis por la que atraviesan los municipios, está en la falta de ingresos económicos, unidos a la mala administración o a la ausencia de una estructura administrativa fuerte y acorde con las exigencias de la época y de las circunstancias.

Para la mayoría de los municipios la estructura de sus ingresos descansa sobre tres formas de tributación.

El impuesto predial, el de industria y comercial y el denominado impuesto a las ventas.

Tanto el impuesto predial como el de industria y comercio de gran importancia dentro de la estructura presupuestal, son regulados por los concejos municipales, integrado en su mayoría por los finqueros y comerciantes del pueblo, de una parte desconocedores de los más elementales principios de administración de empresa y de otra parte, agiotistas,

carentes de sentido cívico y ciegos defensores de sus propios intereses. A todo esto se suma la falta de capacidad de endeudamiento y el cáncer de la burocracia que se lleva más del 50% del presupuesto anual en casi todos ellos.

Su misma situación los ha convertido en verdaderos limosneros de los poderes centrales (nación y departamento) y a valerse por lo general de los políticos de turno para poder subsanar algunos de los problemas prioritarios de su gente, relacionados con la prestación de servicio.

Frente a la rigidez de la organización territorial del Estado colombiano, el municipio comienza a demandar un tratamiento especial inherente a la importancia de su actividad económica y a la complejidad adquirida en sus estructuras administrativas.

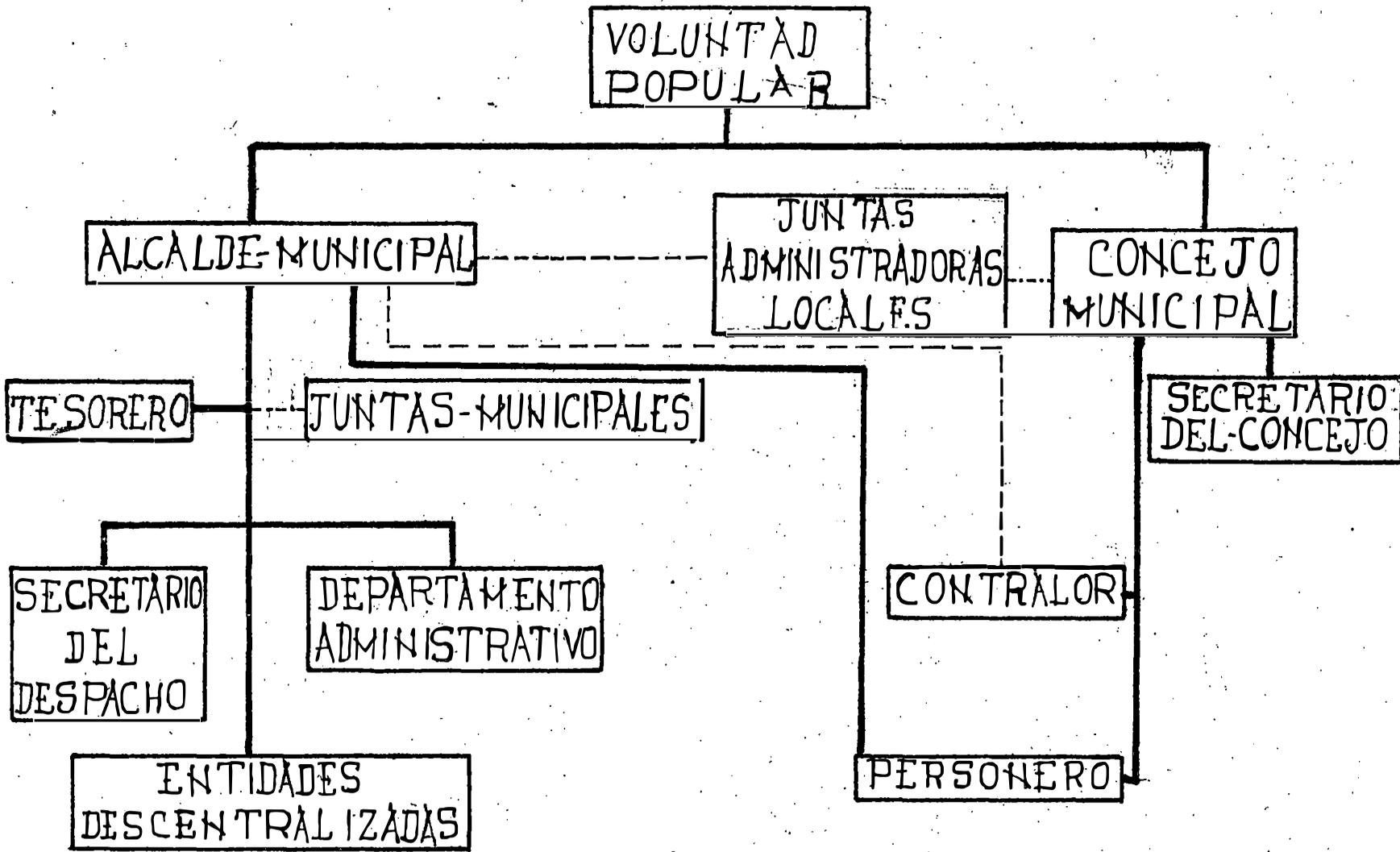
A pesar de todo debemos reconocer que se han hecho esfuerzos y se han dado ya pasos tendientes no sólo a fortalecer económicamente a los municipios como obviamente es el propósito de las leyes 14 del 83 y 12 del 86, sino a renovarlos política y administrativamente, propendiendo para una mayor autonomía del ente municipal tal como es la pretensión de la ley 11 del 86 y el acto legislativo No. 1 del 86 plasmado en el nuevo código del régimen municipal y la ley 78 de 1986 que también ha significado un gran a-

vance para la administración de los municipios.

Así las cosas podemos afirmar que aun cuando mucho camino por recorrer los entes locales han comenzado hoy la tan anhelada atención de las autoridades centrales y ella le permitirá a su vez asumir con mayor certeza y entera las responsabilidades en las distintas áreas de los servicios comunitarios.

1.4.1. Nueva organización administrativa. La estructura administrativa del municipio colombiano ha sido determinada por la constitución y la ley al señalar sus órganos de gobierno que sirven como pilares básicos de la administración:

El concejo municipal y el alcalde, a partir de los cuales se desprende la organización administrativa de los municipios. Estos dos órganos de gobierno han tenido hasta nuestros días un origen distinto dentro de la jerarquización política del país, pues mientras el concejo ha tenido siempre su organización en la voluntad popular, el alcalde se ha desprendido de la voluntad extraña a la municipalidad: El gobernador, quien ha venido nombrando al alcalde por decreto. Hoy estos dos órganos del gobierno reciben su elección y mando directamente de la voluntad popular lo que significa indudablemente una mayor autonomía política y administrativa para el municipio.



NUEVA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

CONTROL ——— ASESORIA - - - - - CORDINACION - - - - -

2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

2.1. DESCENTRALIZACION.- CONCEPTO, ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS

Antes de adentrarnos en el análisis de nuestro tema principal, es conveniente hacer una breve descripción del concepto de descentralización, presentar algunos de los antecedentes más relevantes del debate que sobre el particular ha tenido lugar en Colombia y señalar los instrumentos más importantes, de tipo legal, utilizado en el caso colombiano para llevarlo a cabo.

En el nuestro como en otros países, al concepto de descentralización le han dado diferentes significados y a menudo se le confunde con conceptos como la desconcentración, para referirse a situaciones en las que el gobierno nacional cumple sus funciones en las diferentes regiones del país mediante agentes y funcionarios suyos localizados en ellas, o las delega en agencias especializadas, generalmente adscritas a los ministerios o en los niveles seccionales y locales de gobierno.

Sin embargo, a diferencia de lo indicado anteriormente, en que la delegación de funciones y responsabilidades responde sencillamente a actos administrativos mediante los cuales se procura mejorar la prestación de los servicios públicos o el desempeño de algunas funciones especializadas del Estado, el concepto de descentralización tiene un conjunto de características que van más allá del ámbito estrictamente administrativo, los cuales dan una connotación particular a la organización del Estado. En este sentido, con fines únicamente ilustrativos, es conveniente hacer explícita la diferencia existente entre los conceptos de desconcentración administrativa y descentralización.

Hay desconcentración cuando la nación atiende el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios que están a su cargo por medio de los funcionarios y agentes suyos ubicados en las distintas regiones del país. Por esto, dentro de este concepto, las entidades territoriales no son consideradas como entidades dotadas de capacidad y de personería para cumplir unas funciones sino como simples lugares de trabajo.

La descentralización, en cambio, consiste en asignar o atribuir a las entidades territoriales, que en el caso nuestro se denominan municipios, departamentos, intendencias y comisarías, la responsabilidad de ejercer unas funciones

(por ejemplo, el control de precios), prestar unos servicios (acueducto, alcantarillado) o ejecutar unas obras (construir escuelas). Para el desempeño de esas funciones se les asigna los recursos necesarios (impuesto predial, impuesto al consumo de licores, o las transferencias por concepto del IVA) y se les dota de las autoridades propias (concejo, alcalde) que a nombre de las respectivas comunidades se encarga del cumplimiento de todas las tareas administrativas para el logro de sus objetivos.

El marco normativo de la descentralización y los alcances de la misma lo determinan la constitución y la ley.

Teniendo en cuenta que descentralización no significa autonomía absoluta, dicho marco normativo suele prever los mecanismos e instrumentos de control de las autoridades nacionales sobre las departamentales y de éstas a las municipales. Este control se ejerce en el caso que señala la ley, unas veces, sobre los actos y, otras, sobre las personas, y es lo que se conoce con el nombre de tutela administrativa.

Con sobrada razón manifiesta el doctor Jaime Castro Castro¹¹

¹¹CASTRO CASTRO, Jaime. Descentralización administrativa. Universidad de Los Andes. Bogotá, 1980. FESCOL.

"En Colombia hemos venido trabajando tradicionalmente con el esquema de que la descentralización es un problema fundamentalmente de tipo técnico, porque se trata del traspaso de funciones administrativas, que hay que dejarlo en manos de los especialistas, en manos de los técnicos, frente al cual las entidades públicas, gobierno o congreso, no tienen nada distinto por hacer que avalar las formulaciones que les presentan o las propuestas que les hagan y, si es el caso, expedirlas en forma de leyes o decretos. Esa concepción, a mi juicio, es equivocada y es la que no ha permitido en Colombia darle al problema la entidad que tiene ni concientizar al país político sobre la trascendencia e importancia de la materia.

Y la descentralización sí tiene que ver con lo político por lo siguiente: significa nada menos que la escogencia entre las distintas propuestas que aparecen en lo relacionado con el reparto de competencias, de funciones o de atribuciones, de recursos entre los varios niveles, planos o esferas administrativas que para el caso colombiano son la nación, departamento y municipio".

El problema de la descentralización, dentro del derecho público político, comprende dos aspectos diversos. El de la descentralización política, que hace a la estructura del Estado; y el de la descentralización administrativa, que

hace a la organización de los servicios públicos. El vocablo descentralizar, que significa lo opuesto a centralizar o concentrar, proviene etimológicamente del griego (centro) la descentralización es un fenómeno que aún cuando de larga data en el dominio de la historia institucional, se acentúa contemporáneamente como presupuesto de la moderna organización del Estado y de la administración pública. El concepto de descentralización en lo político es correlativo al de autonomía y en lo administrativo al de autarquía.

Bielsa en su derecho administrativo define a "la entidad autárquica como "Toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y teniendo capacidad para administrarse a sí misma, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin que ella (la entidad) se propone es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado mismo".

2.1.1. Antecedentes de la descentralización. En Colombia el debate sobre la descentralización no es nuevo. En su versión más lejana el mismo se remonta al problema del centralismo y el federalismo que tuvo enfrentado al país a lo largo del siglo XIX hasta 1886. Durante este período, varias de las constituciones políticas fueron de orientación moderadamente federalistas y otras fuertemente centralis-

tas hasta llegar a la de 1863 que fue de corte netamente federalista. En el año 1886 se promulgó una nueva constitución política, de orientación centralista la cual con algunas reformas es la que aún nos rige.

Dicha constitución ha sufrido varias reformas a través del tiempo. En ella las más relevantes son las de 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986, sin embargo, desde el punto de vista de la administración municipal las reformas más importantes son las introducidas en 1910, 1968 y 1986.

Durante los años de 1976 y 1977 hubo un intenso debate sobre la descentralización con motivo de la creación de la **pequeña constituyente**, la cual fue aprobada por el congreso de la República y posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

El debate iniciado en razón a la pequeña constituyente fue fundamentalmente político; la principal objeción jurídica fue la de que ella implicaba una delegación de funciones del congreso en un mini-congresito, lo cual no era posible tratándose de asunto tan esencial y claro a nuestros expertos constitucionalistas. Por este motivo es algunas veces difícil definir cuáles son las propuestas que realmente hicieron algunos aportes al tema de la descentralización y cuáles fueron meramente ataques políticos a las

propuestas del presidente López.

Dos puntos claves propuso López, se estudiarían a través de la asamblea constituyente.

La reforma al régimen departamental y municipal y la reforma a la justicia.

Veamos algunas de las propuestas planteadas por Alfonso López con respecto a la descentralización administrativa.

La nación deberá ceder a los departamentos una serie de impuestos ya que el situado fiscal no remedió las condiciones económicas de alguno de ellos; los gobernadores deberán ser nombrados para un período mínimo de dos (2) años y su designación aprobada por la Asamblea departamental; crear un nivel de gobierno entre los municipios y departamentos con respecto al Estado central, este nivel era la región; los municipios se deben hacer cargo de la mayoría de los servicios que afectan directamente a los asociados.

Uno de los opositores a la reforma López Michelsen fue el profesor Jaime Vidal Perdomo¹², quien había sido parte activa en la reforma de 1968 (Lleras Restrepo). Es amplia-

¹²VIDAL PERDOMO. Op. cit., p. 10.

mente conocido que la reforma del 68 produjo como resultados además de la modernización del Estado el que el centralismo llegara a extremos que históricamente nunca había sido alcanzado.

Para Jaime Vidal estas son las diversas formas que se han presentado para llevar a cabo la descentralización:

- a) El federalismo moderno planteado por un grupo de antioqueños, encabezados por Samuel Cyro Giraldo.
- b) La regionalización, como una opción sustitutiva o complementaria de la organización departamental. Opina que las corporaciones autónomas regionales, han significado un fenómeno de descentralización y que son un modelo moderno de entidad administrativa.
- c) Un régimen departamental atenuado, el cual según Vidal Perdomo, ya está operando.
- d) La desconcentración administrativa. Dándole competencia a los departamentos y municipios sin alterar la estructura de su división.

Jaime Castro¹³ en su libro "Un nuevo régimen departamental y municipal" incluye tal vez el esquema metodológicamente más aceptado para el estudio de la descentralización colombiana. En mi concepto, el análisis que hace Castro sobre las posibilidades para la realización de una descentralización administrativa en Colombia, configuran más que una propuesta un diagnóstico, y reúne una serie de conceptos que en distintas ocasiones ya habían sido debatidos como por ejemplo, el doctor López Michelsen.

Es cierto que además de autores colombianos, el tema de la descentralización administrativa ha sido estudiado por expertos internacionales como lo es el profesor Kalnis¹⁴ quien para el caso colombiano propuso con respecto a los municipios lo siguiente:

a) El gobierno municipal, si se quiere fortalecer, es indispensable cambiar el sistema de designación de los alcaldes y propuso tres sistemas:

1. Que sea nombrado por el concejo municipal.
2. Que sea elegido directamente por el pueblo.

¹³CASTRO CASTRO, Jaime. Un nuevo régimen departamental y municipal. Bogotá: Rosaristas, 1979. p. 100.

¹⁴KALNIS. Op. cit. p. 7.

3. Que sea elegido por el concejo municipal de su seno.

b) El concejo municipal: Se requiere separar las elecciones municipales de las de los demás cuerpos legislativos. Elevar el período de ejercicio a cinco (5) años y aumentar sus atribuciones.

c) La administración municipal: Es más conveniente que se elabore una estructura administrativa modelo para cada categoría de municipio, de acuerdo con su población, recursos financieros, e importancia económica.

d) Personal municipal: Debe establecerse la carrera administrativa, para los empleados municipales y fomentar su capacitación.

e) Sistema tributario municipal: Elaborar un código fiscal municipal a nivel nacional, éste indicará qué impuestos deben cobrarse y fijaría las máximas y mínimas tarifas.

f) Servicios públicos municipales: Se necesita una ley que indique cuáles servicios estarían a cargo de los municipios, y elaborar unos estatutos para las Empresas Públicas Municipales.

g) Planeación municipal: El proyecto antes mencionado también soluciona el problema de planeación municipal.

Como se ve, las soluciones propuestas por Kalnins, implican una reforma constitucional profunda, es de anotar que algunas de estas sugerencias son hoy en Colombia realidades en la práctica.

En 1910 se consagró la autonomía administrativa de los departamentos, que había desaparecido en 1886. La reforma de 1968 institucionalizó la planificación económica y delegó en los gobernadores la dirección y coordinación de los servicios nacionales que se presentan en el ámbito de los departamentos; además, les delegó la iniciativa en materia de gasto público y sobre la estructura y funcionamiento de la administración.

Así mismo, instauró el situado fiscal. Por otra parte y de gran relevancia para la reforma legislativa reciente de los municipios, autorizó la creación de áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios así como las juntas administradoras locales.

La última reforma constitucional, la de 1986, fortalece la autonomía administrativa en el aspecto político, que, sin duda alguna, conllevan la elección popular de alcaldes y

la consulta popular.

De la revisión de los conceptos de descentralización y de los antecedentes del proceso que actualmente se lleva en el país, se concluye, como se verá, el ejecutivo y el legislador diseñaron un novedoso proceso de descentralización principalmente en las normas de la constitución política vigente, utilizando el camino de la reforma. Al otorgar la independencia necesaria a los gobiernos locales, no cabe duda de que la redefinición de funciones introducidas en la estructura política administrativa del país va más allá de la desconcentración de funciones para convertirse en una real descentralización de funciones y de responsabilidades.

2.1.2. Objetivos de la descentralización. Cualquier intento de descentralización debe entenderse en términos relativos, ya que en la práctica no existe estados totalmente centralizados o totalmente descentralizados.

Aún más importante, cuando se inician dos procesos de descentralización en dos países, el punto de partida no necesariamente es el mismo y por lo tanto, los alcances de uno y otro tampoco serán iguales. Esto sencillamente para poner énfasis en la relatividad que caracteriza a los procesos de descentralización, y en la cautela que es convenien-

te tener cuando se comparan procesos de esta naturaleza. Cada proceso de descentralización tiene sus rasgos particulares.

En el caso colombiano la descentralización reviste características especiales, en la medida que su estructura final no es el resultado de una decisión única sino el producto de un conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas en el período 1983-1987. No obstante, el conjunto de ellas, constituye un todo coherente y armónico que conforma lo que aquí se denomina descentralización administrativa, política, fiscal y de planeación regional.

La descentralización administrativa se refiere al conjunto de cambios introducidos por el legislador y el ejecutivo en las normas que rigen la administración y el funcionamiento de los municipios.

Las normas básicas relativas a este concepto de la descentralización son las leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 y los decretos 1222, 1333 y 470 de 1986 y 77, 78, 79, 80 y 81 de 1987. Mediante este conjunto de normas se adecúan las instituciones jurídico-administrativas de las entidades territoriales en función de los requisitos de la autonomía local. Al respecto cabe señalar que los decretos 1222 y

1333 de 1986 codifican para los departamentos y municipios las normas constitucionales relativas a su organización y funcionamiento y las disposiciones legales sobre las mismas materias, vigentes hasta abril de 1986.

Así pues, son varios los aspectos que en general identifican la redefinición de funciones de los diferentes niveles que componen la estructura administrativa del país. Esto significa que el municipio se convierte en célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos que requiera la comunidad. Entre los aspectos relativos a la gestión municipal que fueron definidos, es conveniente destacar los contenidos en las disposiciones sobre:

- La modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas. Artículo 156 al 165 del Código de régimen municipal.

- El nuevo régimen para los contratos que celebre el municipio y sus entidades descentralizadas - Artículo 273 a 274 del Código de régimen político y municipal.

- Supresión de las autorizaciones previas o aprobaciones posteriores de autoridades departamentales o nacionales

respecto a las operaciones de crédito interno que se celebran con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria - Artículo 276 Código de régimen político y municipal.

- El nuevo régimen para los servidores públicos locales.

Art. 288 a 296 Código de régimen político y municipal.

- La posibilidad de desconcentrar funciones municipales mediante la creación de divisiones administrativas. Art. 311, 312, 313, 314, 315 y 316 Código de régimen político y municipal.

- La planeación integral del desarrollo económico y social del municipio. Art. 33 al 37, y 52, 53 del Código de régimen político y municipal.

- Las adiciones al régimen presupuestario. Art. 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 Decreto 77 de 1987.

- El programa de inversiones. Art. 89, 90 y 98 del Decreto 77 del 87.

A partir de 1987 se inicia un proceso que deberá concluir en 1992, a lo largo del cual los municipios asumen la ple-

4. DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

4.1. ASPECTOS GENERALES

Son indudablemente las relaciones económicas las que determinan todos los demás aspectos de la vida social y política de una persona natural o jurídica, las que condicionan su suerte como ente histórico y en fin, el motor de su propio desarrollo.

El amplio conjunto de medidas adoptadas por el gobierno nacional en los últimos años relacionados con lo que se ha dado en llamar descentralización fiscal, marcan un cambio en la orientación y en la concepción misma del Estado.

El estado intervencionista y benefactor que caracterizó la historia reciente del país hasta bien avanzada la década de los setenta ha dado paso a diversos aspectos, aparentemente fructíferos, tendientes a reestructurar el papel del mismo en el frente fiscal. El énfasis se dirige ahora más hacia el control, racionalización y asignación del gasto público que hacia la intervención directa en favor del desa-

rrollo de la actividad productiva. Relacionado con lo anterior, emerge también la creciente preocupación por el avance de los conflictos sociales y su consiguiente "nacionalización" que presionan continuamente la situación de las finanzas públicas.

En este contexto, la estrategia adoptada por el gobierno nacional en lo relacionado con la descentralización fiscal toca diversos puntos: Por una parte se ha avanzado en la redefinición de las competencias territoriales, en el fortalecimiento de los recursos propios de los municipios (ley 14 de 1983 y ley 50 de 1984) y de otra parte se ha propiciado la asignación de recursos significativos y crecientes provenientes de la participación en el impuesto a las ventas (ley 12 de 1986) que en conjunto hagan factible el traslado de responsabilidades mayores en el gasto a los niveles locales asumiendo progresivamente aquellas que se eliminan total o parcialmente a entes descentralizados del orden nacional. Con razón se ha dicho que si las entidades territoriales no cuentan con recursos suficientes, la descentralización no será realidad, pues nada podrían hacer las autoridades regionales y locales, por autónomas que fueran, ante la carencia de los medios económicos necesarios para atender las tareas que se les encomiendan.

En efecto, si los recursos del IVA cedidos a los municipios

se comparan con las funciones asignadas a los mismos y con sus necesidades de servicios básicos, no cabe duda que dichos recursos son escasos. Sin embargo, al quedar dichos recursos administrativamente en cabeza de los municipios automáticamente se mejora su capacidad de endeudamiento y por lo tanto potencial para llevar a cabo proyectos de inversión mejor financiados, y si se quiere, de mejor alcance.

A este respecto, los estudios de simulación realizados por el Banco Central Hipotecario, son bastante dicentes. Estas simulaciones, obviamente con fines exclusivamente ilustrativos, muestran la magnitud de los recursos adicionales que estarían al alcance de las administraciones locales si ellas deciden hacer uso de su capacidad adicional de endeudamiento.

A manera de ejemplo dentro del conjunto de alternativas examinadas dentro del estudio de la referencia la más optimista de ellas, lo cual supone que los municipios utilizan el 100% de su capacidad de endeudamiento, muestra que en circunstancias normales de tasas de interés, plazos y porcentajes de inversión de contrapartida, se encuentra que el monto de los nuevos préstamos que podrían recibir los municipios menores de 100.000 habitantes se incrementarán desde una cifra de 6.493 millones en 1987 hasta sobrepasar los \$110.millones en 1992. Si a las cifras de los nuevos

préstamos se adiciona las inversiones directas que ellos deben realizar, las inversiones total que los municipios podrían efectuar en 1992 sería del orden de 158.000 millones. En otros términos esto significa que por cada peso adicional de IVA cedido a los municipios de menos de 100.000 habitantes, si se hace uso pleno de la capacidad de endeudamiento en 1987, el potencial de inversiones es más del doble, y en 1992, hechos los descuentos necesarios para amortizar los préstamos recibidos durante los cinco años anteriores, el potencial de inversión sería de 1.23 veces.

4.2. PARTICIPACION MUNICIPAL EN EL IMPUESTO NACIONAL A LAS VENTAS

Desde el punto de vista fiscal, el IVA es la transferencia más importante que la nación hace a los municipios. Para muchos de ellos, pequeños y medianos, ésta es su principal fuente de financiamiento y en el caso de los municipios pequeños corresponde al 90% de sus ingresos corrientes.

Originalmente el tributo se creó como impuesto a las ventas mediante la ley 21 de 1963; desde esa fecha sufrió diferentes modificaciones hasta convertirse en el impuesto al valor agregado en 1983. Esto significó una ampliación importante de la base del impuesto, ya que se incorporaron

a ella los diversos niveles de intermediación.

La ley 12 de 1986, tendrá sin lugar a dudas, un impacto muy favorable en el fortalecimiento de los fiscos municipales. Dicha ley conjuga tres elementos importantes en busca de este objetivo:

- a) Mayor transferencia a los municipios, especialmente a los más pequeños, de los recaudos de la nación por concepto del IVA.
- b) Exigencia de un esfuerzo fiscal propio.
- c) Traslado de funciones del gobierno central a los entes municipales.

Según lo estipulado en la ley 12 de 1986, el monto de la cesión del impuesto al valor agregado IVA, aumentará progresivamente del 30% en 1985 hasta alcanzar el 50% del total del recaudo en 1992. De este 50% los municipios recibirán el 45.3%. Por sí solo, el incremento de la participación representa el aumento más importante en sus ingresos que hayan recibido los municipios en los últimos años.

En efecto, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, el recaudo total por este con-

cepto en 1992 se estima en \$652.000 millones sobre la base de un incremento moderado de 22% promedio anual.

Esto significa que la participación del IVA para distribuir en esa fecha entre los municipios, sería del orden de 320.000 millones, de los cuales aproximadamente 200.000 millones corresponden a los que sería la cesión antes de la ley 12 y \$120.000 millones a la adición posterior a ella.

La cesión que la nación hará en 1992 del recaudo total del IVA será del 50%. Sin embargo, no toda la recibirán los municipios ni todos participarán en ella en la misma proporción. Por ello es conveniente indicar cómo se distribuye dicha cesión. En total son seis los beneficiarios directos del IVA previstos en la ley 12 de 1986, a saber:

a) El Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías reciben un porcentaje que pasará progresivamente del 25.8% en 1986 al 28.5% en 1992.

b) Además del porcentaje indicado en el literal a, todos los municipios de menos de 100.000 habitantes recibirán uno adicional progresivo de 0.4% en 1986 hasta alcanzar el 16.8% en 1992.

- c) Las intendencias y comisarías, las cuales tendrán derecho a un porcentaje de 0.7% en 1986, 0.6% en 1987, 0.6% en 1988, y de 0.5% en los años subsiguientes.
- d) Los departamentos, intendencias y comisarías recibirán un porcentaje con destino a las cajas seccionales de previsión. Este porcentaje será de 3.5% en 1986, 1987 y 1988, de 3.8% en 1989 y 1991 y a partir de 1992 de 4%.
- e) La Escuela Superior de la Administración Pública ESAP, recibirá el 0.1% a partir de 1987, y
- f) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC recibirá el 0.1% a partir de 1986.

El examen de la forma como se distribuye la cesión del IVA de acuerdo con la ley 12 de 1986 muestra que, además de los municipios, las intendencias y comisarías, las cajas seccionales de previsión, la ESAP, y el IGAC, serán nuevos beneficiarios del IVA. Sin embargo, lo que es más importante destacar es que la proporción más grande de la adición la recibirán los municipios de menos de 100.000 habitantes. En efecto, con respecto a la participación efectiva total de los municipios en la cesión que es de 45.3%, los de menos de 100.000 habitantes se beneficiarán con el 34.5% en 1992. El efecto del tratamiento favorable a este

grupo es de reducir el desequilibrio en los ingresos corrientes entre éste y el de los municipios grandes.

La asignación de los recursos del IVA a los beneficiarios diferentes de los municipios y de las cajas de previsión social es automática, según los porcentajes determinados para cada caso.

En lo que se refiere a los municipios el procedimiento es el siguiente:

1o. La participación que corresponde al distrito especial de Bogotá y a todos los municipios del país, se asigna de acuerdo a la proporción en que cada uno participe dentro de la población total del país con base en los datos del censo de 1985.

2o. La participación adicional que corresponde exclusivamente a los municipios con población inferior a los 100.000 habitantes, se distribuye de acuerdo con la población de cada uno de ellos dentro del total de municipios de menos de 100.000 habitantes y de acuerdo con su esfuerzo fiscal. El esfuerzo fiscal de los municipios comprendidos en este grupo se obtiene de multiplicar el valor total de los avales del municipio, por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del impuesto predial de este grupo de mu-

nicipios y la tarifa efectiva del impuesto predial del municipio correspondiente.

De esta manera, para determinar la asignación adicional del IVA que corresponde a un municipio con población inferior a los 100.000 habitantes primero se obtiene el monto que le corresponde de acuerdo con la proporción de su población con respecto a la del total de su grupo y luego a esta magnitud, se le resta la cifra obtenida para su esfuerzo fiscal. Los estudios que hasta el momento se han llevado a cabo por diferentes entidades oficiales han permitido detectar algunos problemas asociados con la utilización de la fórmula adoptada. Dichos problemas serán resueltos en el futuro, y se pueden considerar técnicos y administrativos. Los de orden técnico hacen referencia al peso efectivo que en la asignación de los recursos adicionales del IVA entre los municipios de menos de 100.000 habitantes, tienen el factor poblacional y el esfuerzo fiscal.

Los de orden administrativo, se relacionan con la amplia dispersión de las tarifas efectivas de los municipios con respecto a la tarifa media existente lo cual conduce a una relación que favorece a los municipios situados en los extremos de la distribución.

Los recursos de la cesión del IVA desde el punto de fiscal, constituyen una transferencia de la nación a los municipios. Esto significa que el monto total de estos recursos entra a ser parte integrante de sus presupuestos de ingresos y gastos y que con cargo a ellos debe financiarse la prestación de los servicios que están bajo su responsabilidad. Esta aclaración es importante porque esas dos características son las que garantizan la autonomía de los municipios, dentro de las limitaciones de la ley, para utilizar la cesión de acuerdo con sus objetivos y prelación.

De acuerdo con lo previsto en la ley 12 de 1986 y en el art. 100 de la ley 75 de 1986, los recursos adicionales del IVA de los municipios pueden ser utilizados exclusivamente para el financiamiento de gastos de inversión.

En todo caso y en razón de las funciones asignadas a los municipios, y la necesidad de propiciar el equilibrio de las inversiones y de la infraestructura de servicios entre la ciudad y el campo, la ley dentro de sus sanos criterios de equidad horizontal y desarrollo económico y social, obliga a los municipios a asignar a las zonas rurales una proporción de los recursos que reciben. Con este propósito, en los municipios en donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación

del IVA, en sus zonas rurales y corregimientos. En aquellos municipios menores de 100.000 habitantes en donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación en la cesión en sus zonas rurales y corregimientos.

En razón de la cantidad de funciones puestas bajo responsabilidad de las entidades territoriales locales, de la necesidad de mantener un flujo regular de recursos hacia ellas a fin de evitar traumatismos en la prestación de los servicios básicos a su cargo y de la naturaleza de los ingresos corrientes de la nación que se alimenta de transferencia en referencia, se hicieron previsiones en la ley para asegurar que el ministerio de hacienda y crédito público haga los giros correspondientes a los municipios dentro de los términos razonables de tiempo.

Por ello, los municipios deberán recibir sus participaciones en la cesión en seis cuotas bimestrales calculadas según los estimativos de apropiaciones que aparecen en la respectiva ley del presupuesto. El giro deberá hacerlo el Ministerio de Hacienda dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo. Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del IVA serán hechos sobre la base del 80% del aforo que anualmente se registre en la mencionada ley. El saldo pendiente de giro al finalizar

cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro de los primeros cuatro meses de la siguiente vigencia fiscal.

Antes de la vigencia de la ley, los ingresos municipales dependían, casi en su totalidad, de los impuestos: predial, de industria y comercio y de circulación y tránsito. Lo anterior implica que los municipios, en donde estaba más concentrada la actividad económica, eran los que mayores ingresos obtenían, mientras los pequeños con base económica muy débil, tenían muy poca capacidad para obtener los recursos tributarios indispensables para atender sus necesidades de servicios básicos.

4.3. PRINCIPALES INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS

La Hacienda municipal está conformada por el cúmulo de bienes y derechos que presupuestalmente se denominan ingresos. Entre los principales ingresos del municipio se distinguen:

- a) Los ingresos corrientes, y
- b) los recursos de capital.

Los ingresos corrientes se subdividen en tributarios y no tributarios. A su vez los tributarios comprenden los impuestos directos y los indirectos y los no tributarios comprenden: las tasas, las multas, las rentas contractuales, los aportes y auxilios, las participaciones y las contri-

buciones.

Los impuestos son el gravamen que se impone a los ciudadanos para el sostenimiento de la administración y la realización de las obras de beneficio común. Se denominan directos a los que gravan directamente la propiedad y los bienes de los ciudadanos y que para los municipios pequeños constituyen los mayores ingresos por concepto de impuestos.

Los indirectos recaen sobre los productos y mercancías y sobre lo que constituyan una actividad comercial o industrial que genere utilidades y represente a su vez los mayores ingresos para los municipios y ciudades que han llegado a un grado de comercialización o industrialización importante.

Para que los directivos de la administración municipal puedan cumplir a cabalidad con las funciones propias de su cargo tendientes a lograr el desarrollo local, tienen que conocer el significado, bases legales y formas de recaudo de los principales renglones rentísticos.

Como nuestro análisis se limita a las normas de descentralización fiscal basta con una breve enunciación de algunos impuestos municipales y estudiaremos a fondo solo los tres

más importantes para el fisco municipal.

- a) Impuesto predial o catastral y complementarios.
- b) Impuesto de industria y comercio.
- c) Impuesto de circulación y tránsito.
- d) Impuesto de contribución de valorización.
- e) Impuesto de deguello de ganado mayor y menor.
- f) Impuesto de juegos permitidos.
- g) Impuesto de espectáculos públicos.
- h) Impuesto de patentes o licencias de funcionamiento.
- i) Impuesto de registro de marcas y herretes.
- j) Impuesto de parques y arborización.
- k) Impuesto de aseo, alumbrado público y vigilancia.
- l) Impuesto de ocupación de vías, plazas y lugares públicos.
- m) Impuesto sobre rifas.
- n) Impuesto de coso.
- ñ) Impuesto de servicio de nomenclatura.

4.3.1. Análisis y resultados de la aplicación de la ley 14 de 1983. Antes de la promulgación de la ley 14/83, la característica de los fiscos municipales era la del desfase creciente entre los ingresos y las necesidades. La insuficiencia de recursos económicos se cubría en parte, con transferencias directas del gobierno central o con inversiones de entidades oficiales del orden nacional.

A pesar de estas transferencias, los municipios no disponían de los ingresos suficientes para adelantar sus programas de inversión, particularmente en el campo de los servicios públicos.

La ley 14/83 consagró un conjunto de medidas tendientes al fortalecimiento de los ingresos tributarios propios de los municipios y departamentos mediante la modernización de los sistemas de recaudo y el incremento de las bases y tasas que se aplican a tales impuestos.

Para los municipios, las modificaciones más importantes, introducidas por la ley 14/83, se refieren a los impuestos predial y de industria y comercio.

4.3.2. Reforma en el impuesto predial. La ley 14/83 introdujo fundamentales modificaciones en la estructura misma del impuesto predial en Colombia. La necesidad de estas reformas era apremiante, ante la constante disminución en términos reales que venían sufriendo los recaudos derivados de los impuestos catastrales, produciendo un natural deterioro en el presupuesto de los municipios.

La ley establece un sistema de determinación de los valores catastrales dirigidas a crear una base de actualización equitativa de los avalúos. Para ello se previó que el ava-

lúo catastral de todos los inmuebles se reajustara en un 10% anual, acumulado por todos los años anteriores a 1983 en que no se hubiera hecho avalúo, sin que pueda exceder de 15 años.

Como medida complementaria de actualización, se estableció la obligación de formar y actualizar los catastros municipales en el curso de períodos de cinco años en todos los municipios del país. Este término fue ampliado por la ley 75/86 a siete años.

Teniendo en cuenta que el método de actualización se produce en períodos largos de tiempo y que, además, en la práctica resulta difícil que se cumpla estrictamente con esa obligación, se ideó un sistema anual automático de reajuste en los avalúos catastrales. El gobierno nacional determinará el monto de ese reajuste, sin que el incremento sea superior a la variación anual del índice de precios de vivienda, determinado por el DANE. Este no puede ser ni inferior al 40% ni superior al 60% del índice.

Concluido el período de siete años desde la formación o actualización del censo catastral, no se podrá hacer un nuevo reajuste.

El que haya resultado hasta ese momento continuará vigente

hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación.

La ley faculta a los concejos municipales para fijar las tarifas del impuesto predial entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, según sea la destinación económica de los predios.

A la vez dispone que a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria les sea aplicada la tarifa mínima:

Excepcionalmente, pueden fijarse tarifas superiores al máximo de doce por mil, a los lotes urbanizados no edificado y a los urbanizables no urbanizados. Esta última disposición se convierte en instrumento de política urbana que puede dirigirse a controlar la expansión urbana y a evitar la subutilización de los predios.

En materia de tarifas aplicables en las áreas metropolitanas, se autoriza la creación de una sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral. A pesar de que el impuesto predial se cobra sobre la totalidad del avalúo catastral, se dispuso que el 60% de este avalúo catastral se denominará avalúo fiscal y sustituye al primero para efectos de los impuestos de orden nacional.

Con ello se evita el abrupto efecto que los reavalúos tienen sobre el impuesto patrimonial y la renta presuntiva de los contribuyentes.

En ese mismo sentido, se reconoce a las personas naturales la oportunidad de descontar del impuesto patrimonial, una parte del impuesto predial pagado a los municipios.

Constituye un aspecto importante de la posibilidad que se reconoce a todo propietario de presentar ante la correspondiente oficina de catastro su estimación del valor del avalúo catastral, reconociendo al dueño del inmueble la posibilidad de medir, dentro de ciertos límites, las consecuencias fiscales del avalúo.

La ley ordenó la desvinculación del avalúo catastral como referencia para fijar las tarifas de los servicios públicos. Con ello se evitó que el cambio abrupto en el avalúo incidiera en un aumento desproporcionado en las tarifas de estos servicios.

El impuesto predial fue convertido en renta municipal a través de la ley 20 de 1908, fijando la tarifa del dos por mil sobre el valor del avalúo del inmueble. Más tarde la ley 4a. de 1913 derogó la ley 20 devolviéndole a la nación las rentas del mismo, hasta 1920, cuando con la ley 34 lo

establecía definitivamente como ingresos a favor de los municipios. La ley 14 de 1983 revitalizó lo concerniente a los impuestos municipales, reglamentándolos y dándole una mayor eficacia a los mismos.

Definición: Es el tributo que recae sobre los propietarios o poseedores de un predio, entendiéndose por predio toda unidad inmueble distinguida, jurídicamente, por un número de matrícula inmobiliaria ya sea urbano o rural.

4.3.3. Impuesto de industria y comercio. Este impuesto ha sido reglamentado por diferentes disposiciones legales entre ellas la ley 97 de 1913, ley 84 de 1915, ley 33 de 1968 y la ley 14 de 1983m a través de los cuales se han fijado factores diferentes para la regulación del gravamen, teniendo en cuenta en la mayoría de las veces el origen, clase de producto, volumen de producción y de venta y clase de establecimiento industrial o comercial.

La autonomía existente en cada municipio en materia de impuesto de industria y comercio había llevado a un régimen caótico con una amplia gama de bases tarifas y exenciones. La ley 14/83 le puso orden a esta situación y unificó las normas que regulan este impuesto para todo el país: se determinó una base única, se establecieron límites a las tarifas, y se redujeron las exenciones.

Se fijó como base única para el cobro de impuesto, los ingresos brutos y se extendió su obligación a las actividades financieras.

Se fijó como base única para el cobro de impuesto, los ingresos brutos y se extendió su obligación a las actividades financieras.

Las tarifas para las actividades industriales quedaron en un rango del 2 al 7 por mil mensual y las comerciales entre el 2 y 10 por mil. Se incorporó el impuesto de avisos y tableros como un complemento del de industria y comercio, con una tarifa única del 15.0% sobre el valor liquidado por dicho gravamen.

Para el cobro del impuesto a las actividades financieras, la ley determinó que la superintendencia bancaria deberá ejercer un control sobre las operaciones que desarrollen las actividades del sector en cada municipio y suministrar esta información a las respectivas tesorerías para establecer la base gravable.

También se limitaron las exenciones municipales de este tributo en todas las actividades, a un máximo de diez años.

Las reformas introducidas por la ley 14 al impuesto de in-

dustria y comercio han mejorado sustancialmente los ingresos de los fiscos municipales.

Según cifras suministradas por Planeación Nacional, el monto total del recaudo por este concepto en 1984 fue de 14.864 millones, lo cual significó un incremento, en valor absolutos de 6.065 millones con respecto a 1983. En términos relativos esto significa un aumento del 68.9%. Por concepto de impuesto complementario de avisos y tableros, en 1984 se recaudaron en todo el país 1.332 millones, lo cual representa 300.0% más que en 1983. Para analizar un período más amplio, se pueden considerar las cifras del departamento de Antioquia, por ser éste el departamento en donde mejor se recauda este impuesto, se puede observar que dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la ley, los ingresos por este concepto, en el departamento crecieron 101.3%. En Medellín dicho crecimiento fue del 99.1% mientras que en el resto del departamento fue del 108,1%

En conclusión se puede afirmar que la ley 14/83 ha tenido una incidencia importante en el fortalecimiento de los fiscos municipales.

Esta ha sido mayor, en términos relativos, en los municipios pequeños que en las grandes ciudades, debido a que éstas ya tenían un sistema tributario más moderno y efi-

ciente. Un efecto secundario del fortalecimiento de los ingresos municipales es la mayor capacidad de endeudamiento que adquieren los municipios para adelantar sus programas de inversión.

Sin embargo, para que las nuevas normas tengan pleno alcance en los municipios pequeños, es necesario que se modernicen y capaciten al personal para que puedan captar las disposiciones con la misma eficiencia. A esto contribuiría la coordinación de las oficinas de planeación departamental para colaborar con las regiones que no dispone de elementos de planificación y organización.

4.3.4. Impuesto de circulación y tránsito. Este impuesto ha sido reglamentado por la ley 97 de 1902, por el decreto ley 3425 de 1954 y por la ley 48 de 1968, recientemente reglamentado por la ley 14 de 1983.

El INTRA para los efectos de determinar el impuesto a cobrar, establecerá anualmente una tabla con el valor comercial correspondiente a cada uno de los vehículos. Si se presentare vehículo no incluido en dicha table, el propietario deberá solicitar al INTRA el valor comercial.

De otra parte, con el objeto de asegurar el recargo de este impuesto por los municipios respectivos la ley ha dis-

puesto que las inspecciones departamentales de tránsito, exigieran como requisito para matricular los vehículos acreditar la vecindad del propietario y la inscripción del vehículo en la respectiva tesorería municipal. Además, tanto para poder traspasar la propiedad de los vehículos como para poder gestionar el revisado, es menester acompañar el paz y salvo por concepto del impuesto municipal de circulación y tránsito.

5. CONCLUSIONES

Aunque se entiende el proceso hacia la descentralización como una cadena de esfuerzos y realizaciones enfrentados a obstáculos que deben removerse para garantizar el logro de los objetivos propuestos, y se reconoce el avance que ha significado la expedición de normas atinentes a reformar las estructuras existentes en lo político, administrativo y fiscal, el examen realizado permite señalar algunas deficiencias importantes en la implementación de este proceso, que demanda ajustes en las medidas adoptadas, y resolución de problemas intrínsecos al municipio, como protagonista de él. Si bien llegar a conclusiones más definitivas requiere abordar el estudio de la descentralización desde la perspectiva de la nación, como protagonista, se pueden anticipar las siguientes:

1o. El municipio no cuenta con instrumentos adecuados para imprimir elementos de equidad al proceso. La estructura tributaria municipal es bastante precaria, no consulta la capacidad del pago real de los contribuyentes, y descansa en impuestos que llevan implícitas las tendencias con-

centradoras de riqueza y, por tanto, de las posibilidades de crecimiento de los municipios. Los mecanismos adoptados por la nación para corregir tales desequilibrios no hacen más que acentuarlos. Y la resultante capacidad de gasto municipal, especialmente en materia de inversión, ante la ausencia de un esquema de prioridades para la atención de necesidades, termina siendo inocua y objeto de reparto clientelista.

20. No se ha planteado el problema de la eficiencia como un objetivo específico, menos se ha asignado herramientas adecuadas para alcanzarla. La ineficiencia de la intervención estatal ha sido tratada de manera puramente ideológica, sin considerar la relación existente entre los recursos administrativos, humanos y financieros efectivamente disponibles, frente a objetivos a los cuales se aplica. Se plantea una redistribución de funciones entre niveles administrativos, humanos y financieros, sin beneficio de inventario del papel jugado por los institutos descentralizados, considerando el municipio como un ente homogéneo y sin mediar análisis alguno libre de las limitaciones que se le anotan a las demás instancias.

30. Aún no existe una base de información sobre las necesidades locales que permita afirmar la suficiencia de recursos asignados para cubrirlas. El ejercicio aquí realizado revela diferencias abismales entre recursos y necesi-

dades, que refutan aún la posibilidad de suprimirlas, con las socorridas fuentes del crédito y las transferencias del IVA. El no encarar el déficit de apropiaciones ha permitido disponer varias veces de los recursos aparentemente abundantes, haciendo caso omiso del condicionante impuesto por el legislador para la asunción de funciones.

4o. La búsqueda del equilibrio regional a partir de una distribución formalmente equitativa, sin el origen de tales desequilibrios resulta demasiado costosa, pues los recursos no se aplican sobre la base de un conocimiento de las tendencias de la distribución espacial de la actividad económica, que permita apoyar esa dinámica y atenúa sus efectos nocivos.

Además de las anteriores conclusiones vale la pena hacer algunos comentarios con respecto a los decretos que reglamentaron el acto legislativo No. 1 de 1986, los cuales a mi modo de ver presentan graves vacíos o mejor, regulado circunstancias que se pueden presentar a través de su desarrollo o habiéndola regulado son incongruentes e imprecisas, pues no logran convertirse en un estatuto reglamentario serio. Otro inconveniente lo determina la proliferación de leyes y decretos que facilitan la conclusión al momento de su aplicación.

Con respecto a la descentralización fiscal y el análisis de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, hay que decir:

a) Es indudable que la ley 14 de 1983 ha tenido un efecto importante en el fortalecimiento de los fiscos municipales.

b) Igualmente, la ley 12 de 1986, contribuirá a mejorar en forma considerable los ingresos de los municipios, una vez alcance su plena vigencia en 1992. Pero esa misma ley 12 planteó unas nuevas propuestas para determinar el valor de las transferencias, expresando objetivos ambiguos y, aún incompatibles a mi modo de ver. Si se pretendía avivar la tributación local, porque se pensaba que ello contribuiría al logro de la autonomía local, se debería haber supeditado la cesión adicional exclusivamente al esfuerzo fiscal, pero si, por el contrario, se consideró que el incremento de la nación mejora el poder de decisión local, independientemente del peso relativo que tengan los recursos propios en los ingresos corrientes de los municipios no se debería haber incluido la contrapartida.

Así pues, la ley 12 estimula más el esfuerzo fiscal que los municipios mayores, no "premia" en la misma proporción a los municipios pequeños.

Además, no hay que olvidar que el municipio no cuenta con instrumentos adecuados para imprimir elementos de equidad al proceso. La estructura tributaria municipal es bastante precaria, no consulta la capacidad de pago real de los contribuyentes, y descansa en impuestos que llevan implícitas las tendencias concentradoras de riquezas y, por tanto, de las posibilidades de crecimiento de los municipios.

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI). Descentralización administrativa. Oficina Central, Medellín, 1987.

BORJA, Jordi. El municipio y la democracia local en Colombia. Bogotá, 1986.

CASTRO CASTRO, Jaime. Elección popular de alcaldes. 2a. ed. Oveja Negra 1987.

CARRASCO BELINCHO, Julián. Autonomía: Relaciones entre el poder central-regional y local ESAP-Bogotá, Junio de 1986.

DICCIONARIO SINONIMOS Y ANTONIMOS. Idioma Español. Educar. 1980.

ENCICLOPEDIA JURIDICA. VIII. Omeba. p. 270.

FALS BORDA, Orlando. El hombre y la tierra en Boyacá. Bogotá: Planeta, 1957. p.p. 183-184.

_____. Campesino de los Andes. Bogotá: Planeta, 1975. p. 110.

GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo manual de Administración municipal, 2a. ed. Dike. 1987.

GALVIS G., Fernando. El municipio colombiano. Bogotá: Temis, 1985. p. 207.

na responsabilidad de la administración de un conjunto de servicios, sociales y económicos, que hasta el momento también eran función de la nación. Esta asignación de funciones y responsabilidades tiene el propósito de contribuir a mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de los servicios básicos del Estado; estimular el acercamiento del ciudadano a dichos servicios básicos y hacerlo más responsable del gobierno del municipio y facilitar la vigilancia y control por parte de los usuarios de los servicios que reciba.

2.2. ESTATUTO DE DESCENTRALIZACION EN BENEFICIO DE LOS MUNICIPIOS

2.2.1. Sector agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. (Art. 10. Decreto 77 de 1987). El Decreto 77 de 1987, comúnmente llamado Estatuto de descentralización administrativa, fue expedido por el gobierno nacional en ejercicio de las facultades conferidas en la Ley 12 del 86 y como un paso firme en la tarea descentralizadora iniciada en el gobierno anterior y continuada en la actual administración. A través de este decreto el gobierno delega en los entes locales una serie de funciones que antes se hallaba en cabeza del gobierno y de los institutos descentralizados.

Claro es que el fortalecimiento de las atribuciones de los

municipios acompañada de la cesión de recursos fiscales destinados a financiar su ejercicio, definen el proceso de descentralización administrativa en virtud del cual se estimula el acercamiento del ciudadano a los servicios del Estado. Así pues, y de acuerdo con lo planteado, corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá la prestación del servicio de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado. A la vez se suprime el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) establecimiento público creado y reorganizado con los decretos 94 de 1957 y 2804 de 1975 respectivamente; como consecuencia de esto y para que los entes locales puedan cumplir adecuadamente con esta nueva responsabilidad, se creó en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte dependiente de la secretaría técnica, la dirección de agua potable y saneamiento básico con las siguientes funciones.

10. Preparar el inventario y el diagnóstico del estado sanitario a nivel nacional sobre abastecimiento de agua potable y saneamiento básico.

20. Elaborar y proponer planes y programas generales en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico.

30. Desarrollar programas de investigación destinados a

mejorar los diseños, la construcción y la operación de los sistemas a través de los cuales se prestan los servicios de agua potable y saneamiento básico.

4o. Expedir normas técnicas sobre diseño, construcción, operación y mantenimiento de los servicios antes anotados.

5o. Asistir a las entidades departamentales, intendentales, comisariales y municipales en la elaboración de la planeación física, la determinación de los costos de los proyectos y la obtención de los recursos financieros para su ejecución.

6o. Promover el programa de saneamiento básico rural y urbano menor, con mecanismo de participación comunitaria y administración directa de los servicios. Además se designó al Ministerio de Salud las funciones de vigilar la calidad del agua para el consumo humano.

Este programa de saneamiento básico tendrá como objetivo principal la dotación de agua potable y saneamiento básico en las áreas rurales y en las zonas urbanas hasta de 12,000 habitantes.

2.2.2. **Sector salud.** Dentro de las funciones específicas que pasaron a ser responsabilidades de los municipios está

la construcción de obras civiles y la operación y mantenimiento de centros, puestos de salud y hospitales locales, y las inversiones en dotación básica de tales instituciones; y la construcción, dotación básica, la operación y mantenimiento de los centros de bienestar al anciano. Todas estas funciones estaban a cargo del fondo nacional hospitalario y empezarán a ser prestadas por los municipios desde enero de 1990. Por dotación básica debe entenderse los elementos de tecnología de menor complejidad de acuerdo con el régimen que para el efecto expide el Ministerio de Salud y por mantenimiento integral todos los gastos necesarios para garantizar la prestación de los servicios de salud. Al Fondo nacional hospitalario se les reservará las funciones de asesoría técnica y financiera de los municipios a las actividades antes descritas.

2.2.3. Sector educación. Corresponde a los municipios la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación.

Se suprime el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE). Serán suprimidas progresivamente las funciones de Coldeportes, relacionadas con la construcción, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos. Lo mismo ocurrirá con las juntas administradoras seccionales de depor-

tes.

En el Ministerio de Educación Nacional se creó la dirección general de construcciones escolares, con las siguientes funciones:

1. Elaborar los planes de construcción y dotación escolar.
2. Establecer las normas mínimas para el adecuado diseño de la construcciones y dotaciones escolares.
3. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, en la programación y ejecución de las construcciones escolares para distintos niveles de enseñanza, así como para la dotación, conservación y mantenimiento de las mismas.

2.2.4. **Sector agropecuario.** Otra de las funciones de los municipios será la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores que actualmente desarrolla el ICA y el INCORA para lo cual se fija como fecha límite la de 1992.

Estos dos órganos permanecerán dentro del organigrama nacional y se limitarán a fijar bases técnicas para la prestación de tal servicio. No obstante, el Incora podrá prestar apoyo presupuestal o financiero para el establecimiento

to de los respectivos servicios, a aquellos municipios que por sus condiciones especiales no estén en capacidad de asumir la totalidad de los gastos que demande la creación y funcionamiento de las unidades locales de asistencia agropecuaria.

2.2.5. Adjudicación de baldíos. Sabido es pues, que siendo la adjudicación de baldíos nacionales función exclusiva del Incora éste podrá delegar conforme a las disposiciones legales vigentes esta función a los municipios, éstos levantarán por medio de funcionarios de su dependencia o personal técnico vinculado por contrato, todos los informativos necesarios para su adjudicación. Lo anterior no impide que en todos los casos, puedan ser utilizados para la identificación predial otros informativos hechos por entidades públicas o particulares cuando se ajusten a las normas técnicas aceptadas por el Incora.

Además corresponde a los municipios la formación y cofinanciamiento con el DRI, de programas de desarrollo rural integrado dirigido a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Estos programas deberán ser incluidos en los planes integrales de desarrollo de los municipios.

El DRI es un establecimiento público de orden nacional ads-

crito al Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo primordial es participar con el municipio y otras entidades públicas y privadas mediante mecanismos de cofinanciación, en la ejecución de programas y proyectos de inversión destinados al programa de desarrollo económico y social integral de las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización, con la participación de las comunidades rurales beneficiarias.

Las corporaciones autónomas regionales dejarán de cumplir las funciones de generación y transmisión de energía eléctrica. Estas pasarán al ICEL.

Además de las anteriores serán funciones de los municipios:

a) Asumir en dos (2) años la dirección y en control de los puertos y muelles fluviales, con las excepciones contenidas en el artículo 71 del Decreto 77 de 1987.

b) Las funciones de caminos vecinales, relacionados con la construcción, conservación y mejoramiento de caminos, se realizarán en concurrencia con aportes otorgados por los municipios. Para tal efecto cuenta con recursos equivalentes al 10% del impuesto a los combustibles.

c) La adecuación de terrenos con infraestructura vial y

de servicios públicos y comunales, sin perjuicio de las actividades que otras entidades e incluso en zonas privadas realicen en los municipios.

d) La cofinanciación con el Instituto de Crédito Territorial de programas de vivienda y de urbanización, además el otorgamiento de permiso para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a viviendas, y para el desarrollo de los planes de programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultante de los mismos, y de los parques urbanos declarados como monumento nacional.

Los empleados y trabajadores que resulten desvinculados de la administración en razón de la distribución de funciones, el decreto contempla un régimen especial que les otorga preferencia en la vinculación a otras entidades públicas.

2.2.6. Asignación de funciones con respecto al transporte urbano (Decreto 80 de 1987). Asigna a los municipios, a partir del año siguiente a su vigencia, el cumplimiento de una serie de funciones ejercida por el INTRA. Se destacan las siguientes:

a) Lo relacionado con la asignación, modificación, revo-

cación y cancelación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre, urbano, suburbano, de pasajeros y mixto. Licencias de funcionamiento de las empresas de transporte público y la administración y decisiones sobre el servicio de taxis.

b) Fijar con sujeción al decreto 588 de 1978, las tarifas de transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando no sean subsidiados por el Estado.

c) El municipio es competente para regular el uso de las vías municipales y autorizar la constitución de personas jurídicas que tengan por objeto la prestación del servicio público de transporte dentro de su territorio.

2.3. CREACION DE LA GUARDIA CIVICA LOCAL (DECRETO 79 DE 1987)

Este decreto, a través del cual se facultó a los concejos municipales para crear la guardia cívica local en los municipios fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

2.4. NUEVAS FUNCIONES DEL ICBF

Al ICBF se le asignaron como funciones, además de las que

en la actualidad desarrolla, las de ejecutar en colaboración con los municipios programas de construcción de edificios y espacios dedicados a la protección de la niñez en barrios subnormales, programas de nutrición, complementación alimentaria para ancianos y menesterosos y prestar asesoría técnica y apoyo financiero a los municipios para la realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar para estos últimos.

El conjunto de funciones que la ley asigna a los municipios les confiere a éstos el control efectivo sobre la casi totalidad de las actividades básicas que afectan la vida cotidiana de sus habitantes. A diferencia de lo que hasta hoy significa el manejo centralizado de la administración del Estado, en el futuro inmediato las administraciones municipales deberán responder directamente ante sus comunidades por el bien, regular o mal desempeño de las funciones que asume.

Por la naturaleza y amplitud de dichas funciones, es urgente un cambio radical en la práctica administrativa municipal. También se requiere de un esfuerzo, sin precedentes, de coordinación y de cooperación técnica especializada de las reparticiones correspondientes del nivel central del Estado. Este aspecto no cabe duda de que parte del éxito del proceso dependerá del buen desempeño que en el mismo tenga el centro.

3. DESCENTRALIZACION POLITICA

Tal vez uno de los componentes más importantes de la descentralización es el que se refiere a sus aspectos políticos. De hecho estos aspectos son parte sustantiva del objeto directo de la misma. Sin embargo, se puede afirmar que hasta ahora éste es el componente menos analizado de todo el proceso.

El conjunto de reformas de carácter político adoptadas en relación con la definición de las funciones del municipio, representan cambios sustantivos en sus tradiciones políticas. Estos cambios debidamente encauzados y apoyados, deberán reflejarse paulatinamente en la modernización de las actitudes políticas de la sociedad civil, en la integración de las comunidades locales en torno a objetivos colectivos y en función de la satisfacción de sus necesidades básicas, en el fortalecimiento de las tradiciones y valores culturales, regionales y en la consolidación de las instituciones sociales. Estas reformas políticas tenían que llegar pues a causa del desfase entre el Estado y la sociedad, nuestra democracia hacía cada vez más difícil la incorporación de

nuevos sectores políticos y sociales a la vida institucional. De ahí la necesidad de ampliar los canales e instrumentos de participación ciudadana para que todos ellos puedan decir su verdad, manifestar sus particulares puntos de vista sobre los problemas públicos y presentar sus propuestas de solución.

Con la reforma política no se supera el estado de subdesarrollo y atraso pero sí se crean las condiciones para que otras fuerzas, dentro del sistema, promuevan sus ideas, programas y proyectos. Por ello, se convierte en condición previa de toda transformación socioeconómica -sin reforma política no habrá reforma agraria ni urbana, ni desarrollo equilibrado, ni justo cambio social-. Para que estas modificaciones sean realidad, es preciso que nuevas corrientes de opinión estén presentes, con poder real y efectivo, en la vida pública, que los no beneficiarios del crecimiento económico hagan sentir su voz y consigan los ajustes y mejoras que exigen sus necesidades y demanda la actividad del sistema.

Nuestro régimen político mostró siempre capacidad para asumir y orientar las realidades emergentes que debía gobernar. No hemos padecido, en este campo, los movimientos pendulares que han debido soportar nuestros países hermanos. Todo porque a tiempo, en 1910, 1936, 1945, 1957 y 1968,

supimos hacer algunas de las reformas necesarias. Desafortunadamente, en parte a consecuencia del Frente Nacional, que alteró el papel de los partidos y formalizó prácticas que buscan permanecer, y en parte a causa de equivocadas decisiones, hemos olvidado una característica propia de la vida política colombiana: Dar oportunidad de expresión institucional a los nuevos hechos sociales y económicos. Recuperar el hilo de esa tradición de cambio político pacífico era el reto del momento. Es lo que ha logrado el país con las reformas adoptadas recientemente.

Como resultado de la acción conjunta del gobierno y del congreso y de la voluntad de las fuerzas políticas en ellos representadas, se cumplieron sustanciales cambios en el ordenamiento institucional del país y se puso en marcha seria y progresista reforma política que amplía el espacio democrático, moderniza el Estado, y le da mayor solidez, legalidad y proyección. Sus aspectos sustanciales estructuran global estrategia descentralizadora y actualizan nuestra orientación pública, gracias, entre otras, a sus normas sobre regionalización (ley 75 de 1985), reforma electoral (ley 96 de 1985), manejo comunitario y no gubernamental de la televisión (Ley 42 de 1985), fortalecimiento de la carrera administrativa (ley 13 y decreto 583 de 1984), institucionalización de los partidos y publicidad de los actos y documentos oficiales (leyes 58 de 1985).

Hace falta desde luego, muchas otras decisiones para acomodar aún más nuestro régimen institucional a las actuales realidades económicas y sociales, el "desmonte" del 120 C. N. es uno de ellos. El proceso iniciado durante el cuatrienio 1982-1986 ha conseguido imprimir a la nación irreversible dinámica de reforma política.

3.1. ELECCION POPULAR DE ALCALDES

3.1.1 **Origen y antecedentes históricos del alcalde.** Algunos autores, al referirse al origen del alcalde, se remontan al Dumviro romano, que era el funcionario existente en el municipio de Roma, con la función específica de presidir las reuniones de la curia. No obstante, el criterio más aceptado es el que atribuye origen árabe al alcalde, haciendo relación al funcionario "El Kidi" autoridad árabe que poseía prerrogativas judiciales y gubernamentales.

Ricardo Larrainzar¹⁵, comenta cómo la voz arábiga que en Español equivale a "el juez" debió pasar a los muzárabes y de éstos a los población de León de Castilla, y en la misma se ha querido ver un precedente lingüístico de "El Kadi", All-Kalle y más tarde "Alcaide".

¹⁵ LARRAINZAR, Ricardo. Síntesis económica. Reforma municipal y aceleración del desarrollo. Bogotá, 1987.

España tomó, pues, este término de los árabes, y luego en la época de la colonia, por herencia española fue introducido en los países de América.

En España las modalidades de alcaldes proliferaron, tomándose desde diferentes categorías o criterios, de acuerdo con su función y característica o rango, y jurisdicción.

Entre nosotros la idea de la elección popular de alcaldes no es nueva como propuesta política, ha sido una constante en declaraciones y pronunciamiento de los partidos. Sin embargo, hasta ahora ha tenido vida, consagración normativa y desarrollo político. Los antecedentes constitucionales de la elección de alcaldes son muy numerosos y antiguos. Sin necesidad de remontarnos a los orígenes del régimen municipal, se recuerda que la Constitución de Tunja consagró la elección de alcaldes "por los vecinos de cada lugar" y que la carta fundamental de Antioquia de 1815, prescribió esa elección, por la vía indirecta, a través de los cabildos (Concejos).

La Constitución de 1886 dispuso que la dirección administrativa del municipio correspondía al alcalde, funcionario que según el texto de esa carta, tenía el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo. Para algunos como José María Samper, esta expresión implicaba

necesariamente la elección popular de alcaldes. Para otros el carácter de agente del gobernador lo hacía empleado de libre nombramiento y remoción de éste. Sin sujeción a elementales criterios o requisitos. La norma de 1886 consagró, entonces, dos principios contradictorios que originaron debate que se mantuvo hasta 1810 -Acto Legislativo No. 3-, cuando se eliminó la expresión "Mandatario del pueblo", y se dejó que el alcalde, a más de agente del gobernador era jefe de la administración municipal. A partir de ese momento fue indiscutible la subordinación jerárquica administrativa, jurídica y política del alcalde respecto del gobernador.

El general Rafael Uribe Uribe¹⁶ en el llamado "Plan de Marzo" considera necesario ensanchar las instituciones municipales con el objeto de conceder "el manejo de los asuntos públicos a las colectividades que tiene en ello interés especial y conocimiento directo". Posteriormente en conferencia pronunciada en 1910 sobre los orígenes del poder municipal destaca la importancia de que los alcaldes emerjan del sufragio universal.

En la plataforma liberal para 1912 y 1913 se incluyó "la ex-

¹⁶URIBE URIBE. Op. cit., p. 27.

presión de la ley de autonomía municipal, en que se consagra la elección de alcalde y demás funcionarios del distrito por el concejo". En 1917 dentro de las normas básicas del liberalismo se incluye la elección de los alcaldes.

La convención de 1922, celebrada en Ibagué consagra, como una de las bases de acción y aspiración de sus políticas, la elección de los alcaldes por el mismo pueblo.

En la plataforma ideológica de Colón, de 1947, a instancia de Jorge Eliécer Gaitán, se dice que el liberalismo es partidario de que los alcaldes de las capitales y de las ciudades que tengan determinada población y determinado presupuesto sea elegidos popularmente. Durante el Frente Nacional, representantes del partido liberal presentaron a consideración del congreso proyectos que buscan instaurar en Colombia la elección popular de alcaldes, entre ellos figuran los presentados en 1959 por Edmundo López Gómez, Hernando Durán Duzán y otros; en 1968 por Juan José Turbay; en 1970 de nuevo por Edmundo López; y posteriormente por Camilo Mejía Duque y Gregorio Becerra.

La comisión política central del liberalismo en 1979, sugiere la adopción de un estatuto "de la oposición que incluya la participación directa de los ciudadanos en la escogencia de los gobiernos locales de manera que la pérdi-

da de la presidencia de la República no represente, traumatismo alguno, de tipo político o administrativo, a nivel municipal. Todas estas declaraciones y programas no surtieron efectos prácticos pues las propuestas presentadas por la bancada liberal no contaron con el apoyo de su partido y paradójicamente fue la propuesta presentada en 1980 por los senadores conservadores Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas, presentaron el proyecto de acto legislativo No. 7 que disponía la elección popular de los alcaldes de todo el país. En ese instante una idea liberal pasa a mano conservadora. Es lo que algunos políticos llaman "El raponazo ideológico". El proyecto fue aprobado por el Senado durante la legislatura ordinaria de 1980. La Cámara de Representantes inicia su estudio en octubre de 1981. Sin embargo no logra evacuar la iniciativa; hasta 1982 se aprueba en esa corporación. Al llegar en 1983 al Senado de la república, para cumplir su segunda vuelta institucional, éste se abstuvo de considerarlo y, en consecuencia, fue archivado.

El tema de la elección popular de alcaldes fue plataforma política durante las campañas presidenciales de 1982, por un lado el candidato conservador Belisario Betancur decía "Que en atención a que los municipios tomarán a su cargo deberes adicionales y contarán con más amplios recursos, los alcaldes deberían ser elegidos por voto popular". El

El otro candidato López Michelsen, se manifestó partidario y consideró que la autonomía política se conseguirá a través popular de los alcaldes de las ciudades capitales.

La tesis de que los alcaldes fueran elegidos por el pueblo hace parte de la llamada apertura democrática o reforma política, y a ella se refería expresamente "el acuerdo de la Uribe", entre el gobierno de Belisario y las guerrillas de las Farc. Sin embargo la iniciativa se lleva a las Cámaras solo en la legislatura de 1984.

El personaje artífice de la iniciativa fue Jaime Castro, quien llevó la propuesta a las cámaras; gracias a su conocimiento del congreso, a su habilidad parlamentaria, a su capacidad para celebrar acuerdos políticos, logró que a pesar de adversas condiciones el proyecto fuera acogido por los partidos y se convirtiera en el acto legislativo No. 1 de 1986.

Entre algunas de las ponencias que se dieron en virtud de los debates en el seno de las cámaras vale la pena hacer mención:

El profesor Jaime Vidal Perdomo¹⁷ comenta "Yo considero que

¹⁷VIDAL PERDOMO, Jaime. Elección popular de alcaldes - Itinerario de una reforma constitucional. MED-Colombia, 1985.

éste es uno de los proyectos más importantes de que pueda ocuparse el congreso en la actualidad y sobre todo en relación con el tema de la descentralización, que ya no solamente sería administrativa sino que podíamos hablar de una cierta descentralización política, en la medida en que la elección popular de alcaldes le confiera al alcalde un determinado grado de autonomía en relación con los otros funcionarios del orden administrativo.

Los ponentes del acto en su exposición de motivos argumenta: "La elección popular de alcaldes resulta entonces un instrumento descentralista de la mayor importancia y una prerrogativa constitucional para lograr la plenitud de la ciudadanía política. Es urgente para custodiar la presencia de una democracia actuante, otorgarle a nuestros compatriotas la posibilidad de acceder a los estrados del mando administrativo para exponer sus anhelos... y su designación por concurso popular les otorgaría una proximidad al pueblo y una autonomía que en mucho podría mejorar las interrelaciones de los asociados con sus conductores".

3.2. EL ALCALDE EN LA LEGISLACION ACTUAL

Los conceptos o acepciones del alcalde, tanto los que a través de la historia se han ido sucediendo, como el que

ha sido introducido con las nuevas reformas son concebidos en atención a sus funciones y atribuciones que le conceden una triple investidura: política, administrativa y policiva.

Entre las funciones políticas que se le atribuyeron al primer mandatario municipal tenemos las señaladas en el nuevo Código de régimen político y municipal, art. 132 numerales 1, 2, 3, 4 y 5 entre otros; las funciones administrativas están consagradas en los numerales 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del art. 132, decreto 1333 de 1986. Las funciones policivas están dadas a salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos y hacer cumplir las disposiciones legales consagradas en ese sentido. Dentro de estas funciones distinguimos las de carácter administrativo, civil, penal y de policía judicial consagrada en los Códigos de policía.

A pesar de que nuestro estudio no tiene como tema central el análisis de la elección popular de alcaldes y al alcalde en particular tampoco es menos cierto la importancia del tema y la trascendencia actual que por sí solo reviste, por eso me voy a permitir hacer algunos apuntes al respecto.

De acuerdo con los artículos 128, 130 y 131 del Decreto 1333 de 1986 tenemos que:

El alcalde es el jefe de la administración municipal, ejecutor de los acuerdos del concejo, jefe de policía en el municipio y el representante legal del mismo, con razón algunos autores catalogan al alcalde como funcionario con facultades omnipotentes, por el sinnúmero de facultades que la ley le ha conferido. El hecho de ser jefe de la administración municipal y quitarles la de agentes del gobernador, les hace responsables ante la colectividad que los eligió y no ante el gobernador o presidente que les dio nombramiento. Para ser alcalde no exige más calidades que la de ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un año anterior a la fecha de su inscripción como candidato.

Respecto a las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, éstas han sido establecidas con el objeto de salvaguardar la modalidad administrativa y de evitar que el funcionario se involucre con intereses ajenos a la administración, que comprometan su independencia administrativa. Las inhabilidades para ser elegidos o para desempeñar están señaladas en el art. 50. del decreto 1333 de 1986, con las adiciones hechas por el art. 10. de la ley 49 de 1987 en sus literales a y e. Además las señaladas en los arts. 50 y 51 del Código Penal.

Las incompatibilidades, se refieren a circunstancias concomitantes, que según la ley no son compatibles ni permisibles con el ejercicio del cargo y están señaladas en los arts. 6 y 7 de la ley 78 de 1986. Y por último, las prohibiciones están señaladas en los arts. 10 y 11 del mismo decreto.

3.3. PROPOSITOS GENERALES QUE SE BUSCAN CON LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

10. Garantizar que la democracia colombiana sea más participativa, establecer la elección directa que los ciudadanos hagan de sus gobernantes más próximos.

20. Dotar a las regiones de una mayor ingerencia en la solución de sus asuntos locales.

30. Servir como instrumento complementario a la descentralización administrativa y el fortalecimiento de los fiscos municipales.

40. Moderar el tradicional centralismo colombiano.

3.4. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

10. Incremento en la eficiencia de la administración al

crearse una mayor responsabilidad del alcalde frente a la comunidad.

20. El logro de una descentralización no sólo técnica sino política y efectiva.

30. Se rompe la estructura férrea que centraliza la toma de decisiones a nivel nacional, ya que ésta por lo general no consulta de manera idónea las necesidades locales.

40. Fortalecer el concepto de democracia al garantizar la participación ciudadana en lo que más le concierne.

50. Garantizar una mayor participación electoral.

3.5. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

10. Con ellas se romperá la estructura orgánica del poder en Colombia al debilitar el poder central. Ante la crisis institucional y de orden público que vive Colombia, no conviene el debilitamiento del poder de mando entre los diferentes niveles de la administración.

20. Legitimará constitucionalmente el clientelismo regional y el fortalecimiento de los "gamonales" municipales. El

Estado tendrá un control debilitado sobre el poder decisorio que estos primeros tengan.

30. No conviene la autonomía de los alcaldes en momentos de perturbación en el orden público. Además, mandatarios y responsables podrán eventualmente crear "repúblicas independientes", rompiendo con la estructura central del poder.

40. La adopción de la elección popular debió haberse estructurado como un proceso gradual, adoptándose para aquellas ciudades con un determinado número de habitantes. De esta manera se hubiera excluido las pequeñas poblaciones en las cuales, en parte por la carencia de una suficiente madurez política y también debido a los conocidos problemas de orden público, tal elección puede convertirse en un factor perturbador.

3.6. PARTICIPACION COMUNITARIA EN EL DESARROLLO LOCAL (ARTS. 375-377 CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL)

La participación comunitaria es un instrumento político y administrativo que permite a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios a cargo de los municipios intervenir en el manejo de éstos.

Desde el punto de vista administrativo, el propósito de la participación comunitaria es permitir a las juntas de acción comunal, a las sociedades de mejoras y ornatos y a las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de los últimos. La participación comunitaria se formaliza mediante convenios que se celebren entre los municipios y sus entidades descentralizadas y dichas juntas y organizaciones. Esta participación por lo menos toma dos formas:

Una puede ser la de los **contratos** que celebren los municipios con organizaciones comunitarias para la prestación de determinado servicio. La otra, la que se realiza a través de la **participación** de las juntas de usuarios de servicios en las juntas o concejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales. Esta es una forma de administración y control de la gestión de dichas entidades y una manera de hacer conscientes a las comunidades de las limitaciones que tienen las entidades encargadas de la prestación de los servicios locales y, por tanto, de la importancia de establecer un orden de prelación en la satisfacción de las necesidades de la población. Más importante aún, es el puente entre la comunidad y sus necesidades, y las entidades encargadas

de proveer los servicios básicos sociales.

La especial característica de estos contratos es que por regla general no están sujetos a formalidades y requisitos distintos a los exigidos para la contratación entre particulares, excepto las de interpretación, modificación y terminación unilateral del contrato; multas, garantías, etc. Se permitió inclusive, entregar en fiducia a estas entidades la recaudación, manejo e inversión de determinadas contribuciones o tasas.

3.7. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES PARA LAS COMUNAS Y CORRIGIMIENTOS (ARTS. 311 A 319 CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL)

Digamos que para una mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, la ley autoriza al concejo municipal para dividir el territorio del municipio en sectores que se denominan **Comunas** en los centros urbanos y corregimientos en las áreas rurales. La división territorial del municipio a nivel rural a través de la historia ha sido de dos clases: las veredas y los corregimientos, las primeras son asentamientos o agrupaciones naturales de familia en un marco considerable que se encuentra establecido en la parte rural del municipio, por ser esencialmente agrupaciones naturales no necesitan au-

torización legal que las protocolice. El sociólogo Orlando Fals Borda¹⁸ señala cinco factores importantes de una vereda:

1o. La vereda es un grupo social, etnocéntrico, autónomo y política cohesivo.

2o. Depende de la sede municipal para la satisfacción de las necesidades religiosas, económicas y administrativas, esta última levemente.

3o. Tiene intercambio ecológico de sostenimiento con una región natural topográficamente delimitada.

4o. Esta combinación de hombres y ambientes es de probable origen precolumbiano (puede no ser éste el caso en otras veredas), y

5o. Se identifica por un toponímica funcional.

El progreso de una o varias veredas aledañas, ubicadas en un mismo sector geográfico con características similares, puede llevar al nacimiento de un corregimiento. Los corre-

¹⁸FALS BORDA, Orlando. El hombre y la tierra en Boyacá. Bogotá, 1957. p.p. 183-184.

gimientos según el art. 155 de la ley 4a. de 1913. lo describe "cuando un municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales -convenga establecer una administración especial-, se erigirá en corregimiento y serán administrados por un corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del alcalde y de acuerdo con las instrucciones de éste. Esta atribución corresponde a los concejos, pero sujeta a la revisión del gobernador a solicitud de los vecinos del caserío".

Respecto a las comunas debemos decir que su nacimiento como tales tienen origen reciente, y responden a una necesidad de la época moderna que se desprende del crecimiento demográfico de los pueblos. Tradicionalmente los distintos sectores de las áreas urbanas se denominan barrios y distinguen las divisiones territoriales de carácter urbano en los municipios; aunque la reforma constitucional en 1968 no involucró aún el término "comuna", sí se argumentaba ya en las exposiciones de motivos correspondientes a la reforma, la necesidad de una sectorización más amplia en los municipios y de mecanismos que propendieran por una más ágil administración de los servicios públicos. Solo en la ley 11 de 1986, la figura de la "comuna" se vino a involucrar en nuestro ordenamiento legal, originándoles a su vez la facultad de poder contar con una junta administradora local que para tal caso crearán los concejos munici-

pales.

La reglamentación que en la ley 11 de 1986 se les dio a las comunas y los corregimientos está plasmada en los arts. 311 y s.s. del Código de régimen político y municipal y sus partes más importantes son:

1o. Son creadas por el concejo municipal a iniciativas del alcalde.

2o. Igual cosa sucede con respecto al señalamiento de límites para las comunas y corregimientos.

3o. Ninguna comuna podrá tener menos de 10.000 habitantes.

3.8. CONSULTAS POPULARES O REFERENDUM LOCAL (ART. 6o. DEL ACTO LEGISLATIVO No. 1 DE 1986 Y ART. 374 DEL DECRETO 1333 DE 1986)

Esta reforma de "plebiscito municipal" como algunos la llaman, otorga a la ciudadanía facultad para decidir directamente sobre asuntos que sean de su interés y que se refieran al ámbito propio de un distrito municipal, organiza cauces institucionales que aproximan la administración a los administrados y elimina el corrosivo escepticismo que suele mostrar la comunidad frente al manejo de los temas que le son más cercanos. Esta posibilidad de que se realicen

en el futuro consultas populares dirigidas a decidir sobre los asuntos que interesan a los habitantes del respectivo distrito municipal, será materia de desarrollo legislativo, pues expresamente señala que será la ley la que determine los requisitos y formalidades que se deben cumplir dentro de este proceso de participación directa de la comunidad. Este es pues, uno de los canales que se abren al ciudadano para actuar directamente en las decisiones comunitarias. Con él se pretende crear un ámbito favorable de solidaridad y respaldo para las realizaciones de las gestiones gubernamentales. Dota, igualmente, a las autoridades, de un medio idóneo para tomar medidas de señalado interés común, revive el espíritu cívico de los asociados, permite aprovechar sus iniciativas y buena voluntad y crea positiva atmósfera de cooperación y control frente a una gestión que se debe cumplir siempre con sólido apoyo ciudadano.

Como dije anteriormente, las consecuencias políticas y sociales que pueden derivarse de la ley reglamentaria de la consulta popular son de enorme trascendencia. A este instrumento legal le corresponderá definir con precisión las materias susceptibles de consulta, quién o quiénes tienen la iniciativa para convocarla, cuáles requisitos o formalidades deben cumplirse, en fin, bajo qué condiciones jurídicas debe manifestarse esta especie de poder constitu-

yente primario que, con expresión de democracia directa, crea un nuevo orden jurídico municipal.

La consulta popular o referéndum local ha sido una de las propuestas planteadas por el doctor López Michelsen dentro de las muchas que se han presentado para reformar la constitución nacional por medios distintos al contemplado en el artículo 218 de la carta.

3.9. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Su existencia fue prevista por la reforma constitucional de 1968 pero nunca antes implementada. La ley 11 de 1986 la reglamenta estableciendo una junta administradora local para cada comuna o corregimiento en que pueda dividirse el territorio de los municipios. Su creación es función de los concejos municipales y la ley les ha establecido sus funciones.

Estas juntas administradoras locales expresan desde el punto de vista político a las comunidades residentes en ellas. También hace más legítimo y expedito el ejercicio de las funciones públicas y amplían el espacio democrático pues la ley dispone que no menos de la tercera parte de sus miembros deben ser escogidos por votaciones directas de los ciudadanos de la comuna o corregimiento. Las juntas adminis-

tradoras locales estarán formadas por no menos de tres ni más de siete miembros elegidos en la forma que determinen los concejos, pero esta elección no podrá coincidir con las demás elecciones que prevén la constitución y la ley.

Entre las funciones de las juntas administradoras locales tenemos:

1o. Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resoluciones lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las que se deriven del artículo 197 ordinal 8o. de la C.N.

2o. Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de las partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

3o. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

4o. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

5o. Sugerir al concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Es de observar que los verbos aquí utilizados: proponer, recomendar, sugerir están muy lejos de una acción administradora y ejecutora de planes y programas que la enmarquen como un ente eficaz o que le permitan administrar los intereses de la comunidad. Así pues, la misma ley que posibilita su funcionamiento contradice lo que predica en su verdadera razón de ser "juntas administradoras" pues ilógicamente, las juntas administradoras locales no son "administradoras", así se desprende no sólo de las funciones ya enumeradas sino del artículo 316 del Código de régimen político y municipal. "Las juntas administradoras locales no podrán crear organización administrativa alguna y la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos se hará siempre por entidades o dependencias de carácter municipal". Carecen, entonces, de toda autonomía administrativa.

Según el artículo 313 (íbidem) ordinal 3o. el período de las juntas debería coincidir con el período de los respectivos concejales municipales; además los alcaldes, personeros, tesoreros, contralor y los inspectores de policía podrán participar con derecho a voz, en las deliberaciones de las juntas administradoras locales. Una de las ventajas de las juntas administradoras locales es la de evitar el desmesurado aumento de entidades locales, a exigir el numeral 7o. del artículo 14, en la actual codificación del régimen

político y municipal, que para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio, es necesario que durante el año anterior a su creación en el territorio de éste haya funcionado una junta administradora local.

3.10. USUARIOS EN LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO PUBLICO (ART. 157 Y 160 CODIGO DE REGIMEN MUNICIPAL)

El tema es de suma importancia pues la manera como se prestan los servicios públicos incide notoriamente en aspectos que tienen que ver con la calidad de la vida. Por eso la ley dispone que la tercera parte de las juntas o concejos directivos de las empresas municipales de servicios, estén constituidas por delegados en los usuarios y de entidades cívicas que concurren a las mismas con el carácter de miembros principales y la plenitud de los derechos que se conceden a los demás integrantes de esas corporaciones. Equivale a la participación, real, y efectiva, de los usuarios en el manejo de los servicios, pues las juntas o concejos son, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico administrativo, las autoridades encargadas de la dirección de los organismos descentralizados, y cumplen, entre otras, funciones como las de adoptar sus políticas y programas. Adoptar su presupuesto, fijar sus tarifas y autorizar sus

contratos.

El ministro de gobierno de la pasada administración defendió la iniciativa con los siguientes argumentos:

10. La presencia de los delegados de los usuarios en las juntas directivas de las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, con toda la plenitud de los derechos que les conceden a los demás integrantes equivale a una participación real, directa y efectiva en el manejo de los servicios, pues es sabido que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico son éstas las autoridades encargadas de dicho manejo.

Según el art. 27 de la ley de 1986 las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales encargadas de prestarlos estarán integradas por:

Una tercera parte serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos concejos (podrán ser concejales principales, suplentes u otras personas ajenas) y la tercera parte restante, delegados de las entidades cívicas o usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponde a los citados establecimientos o empresas. Estarán presididas por el alcalde sin facultades para delegarla.

HERNANDEZ ARBELAEZ, Juan Enrique. Perfil de coyuntura económica, el retorno al municipio. Universidad de Antioquia, (CIE), Sept. 1987.

International Encyclopedia of social sciences centralization and decentralization. New York: David L. Sills, 1960. p.p. 370-371.

KALNINS, Arnids. Gobierno municipal. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1976. p. 4.

LLERAS RESTREPO, Alberto. Descentralización administrativo. Bogotá: Nueva Frontera. 7 (448:5-7). Sep. 1983.

PERFIL DE COYUNTURA ECONOMICA. El retorno al municipio. Una evaluación sobre las medidas recientes sobre la descentralización. Universidad de Antioquia. 42-46. Sept. 1987.

POTER, David y OLSEN, Eugene. Some critical issues in government. Centralization and decentralization. Public administration. Review, Vol. 36, Bogotá, 1976. p. 73.

VÁSQUEZ V., Orlando E. Elección popular de alcaldes. Itinerario de una reforma constitucional. Medellín: Jurídico Universitaria, 1985.

_____. Nuevo código de régimen municipal, departamental, intendencial y comisarial. Medellín: Jurídica colombiana, 1986.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Evolución del régimen departamental y municipal. Puntos de referencia para una reforma. Cámara de Comercio de Barranquilla. p. 8.

VIVAS REYNA, Jorge. Economía cafetera. Descentralización administrativa, fiscal, política y de la planificación regional. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Sept., 1987'

REVISTAS

Negocios. • Cuánto cuesta ser alcalde? No. 52. Bogotá: ABC. Enero-Febrero, 1988.

Política y administración pública. Alvaro Echeverry. ESAP. Bogotá. Enero-Julio, 1986.

Economía Colombiana. Castro, Jaime. No. 182. Bogotá, Junio, 1986.

Economía Colombiana. Descentralización administrativa y desarrollo regional, Contraloría General de la República. Junio, 1986.

Economía Colombiana. Cuánto tienes, cuánto vales. Contraloría General de la República. Septiembre-Octubre, 1987.

Síntesis Económica. Reforma municipal y aceleración del desarrollo. No. 535. Nov., 1987.

Impuestos. Estructura tributaria de los municipios. Legis. No. 19. Enero-Febrero, 1987.

Jurisprudencia y doctrina. Low Murtra. Junta administradora de servicios públicos. Bogotá. No. 253. Sept: 1986.

Revista Foro. Crisis municipal y participación ciudadana. Bogotá, sept. 1986.

Nueva Frontera. Economía Municipal. Bogotá, No. 672. Febrero, 1988.