

EL MUNICIPIO COLOMBIANO FRENTE A LA DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA

JORGE LUIS HERNANDEZ MEJIA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA, 1.987

40-34347

DR
+080

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR	
BIBLIOTECA	
BARRANQUILLA	
No INVENTARIO	403434
PRECIO	
FECHA	21 FEB. 2008
CANJE	DONACION



EL MUNICIPIO COLOMBIANO FRENTE A LA DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA

JORGE LUIS HERNANDEZ MEJIA

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

Director: Doctor JOSE
ANIBAL SANCHEZ
Abogado

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA, 1.987

Barranquilla, Noviembre 18 de 1987.

Doctor
CARLOS LLANOS SANCHEZ
Decano Facultad de Derecho
Universidad Simón Bolívar
La ciudad

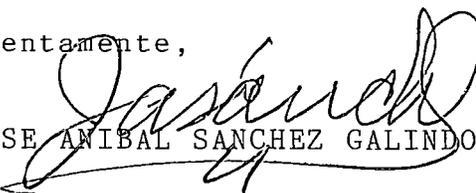
Estimado Señor Decano:

En cumplimiento de mi designación como Profesor de la Tesis de Grado titulada "EL MUNICIPIO COLOMBIANO FRENTE A LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA", presentada por el egresado JORGE LUIS HERNANDEZ MEJIA, procedo a dar concepto:

Es importante hacer notar que el tema escogido es no solo de actualidad sino absolutamente necesario para poder clarificar las orientaciones de cambio que actualmente presionan la instituciones colombianas. La célula municipal debe fortalecerse no solo con la participación popular en su organización administrativa (alcalde, concejo, juntas administradoras locales, comunas, consulta popular) sino con la contribución directa de los entes departamentales y nacionales, para que colaboren en los aspectos de técnica y planificación de los cuales carecen de experiencia las regiones colombianas.

Revisada la Tesis en comendo, consideramos que reúne los requisitos para optar el título de ABOGADO.

Atentamente,


JOSE ANIBAL SANCHEZ GALINDO

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla,

de

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos:

A CARLOS LLANOS SANCHEZ, Abogado, Decano de la facultad de Derecho de la Universidad Simón Bolívar.

A MARLENE ZORRILLA, Secretaria Cámara de Comercio de Santa Marta.

A Doctor RODRIGO PIMIENTA GONZALEZ, Director Ejecutivo Cámara de Comercio de Santa Marta.

A Doctora ZULLY DAVID HOYOS, Coordinadora General Programa de Regionalización de Ciencia y Tecnología; Proyecto Asesoría Administrativa Fiscal y Financiera. COLCIENCIAS, Santa Marta.

DEDICATORIA

Muy especialmente a Mi Madre María Elena, quién con su esfuerzo y sacrificio ve hoy culminar mi meta.

A mi Hijo Freddy Hernan, quien con su existencia incentiva mi superación día a día.

A mis hermanos, quienes siempre me apoyaron en tan encomiable propósito.

A mis compañeros de estudio y demás personas que siempre estuvieron a mi lado.

TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
INTRODUCCION	12
1. RESEÑA HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL MUNICIPIO COLOMBIANO	15
2. DEFINICION DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	22
CAPITULO I	
1. LA DESCENTRALIZACION EN EL CENTRALISMO	23
2. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL FEDERALISMO	26
2.1 DIVISION TERRITORIAL EN EN REGIMEN FEDERAL	27
2.2 DESCENTRALIZACION POLITICA FEDERAL	28
2.3 LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL REGIMEN FEDERAL	30

3. DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO	33
--	----

CAPITULO II

1. DIFERENTES SISTEMAS DE GOBIERNOS MUNICIPALES	35
---	----

2. CRITICAS A LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL COLOMBIANO	38
---	----

3. SUGERENCIAS DE DIFERENTES FORMAS DE ESTRUCTURAS QUE PODRIAN SER ADOPTADAS PARA REORGANIZAR Y FORTALECER EL GOBIERNO MUNICIPAL	42
--	----

3.1 EJECUTIVO MUNICIPAL	42
-----------------------------------	----

3.2 CONCEJALES MUNICIPALES	44
--------------------------------------	----

3.2.1 Duración del Cargo de Concejales	45
--	----

3.2.2 Las Elecciones Municipales	46
--	----

4. CREACION DE UN CENTRO DE DOCUMENTACION DE ASUNTOS MUNICIPALES, DEPARTAMENTALES Y TERRITOIOS NACIONALES	47
---	----

CAPITULO III

1. INSTRUMENTOS LEGALES PARA LLEVAR A CABO LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	52
2. OBJETIVIDAD Y MERITOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	54
2.1 ASPECTO POLITICO	56
2.2 ASPECTO FISCAL	57
3. LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL	61
3.1 NOCION Y FUNDAMENTOS	61
3.2 ELEMENTOS	62
4. LA DESCENTRALIZACION ESPECIALIZADA O POR SERVICIOS	66
4.1 NOCION Y FUNDAMENTO	66
4.2 ELEMENTOS	67

5. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	71
5.1 NOCION Y FUNDAMENTOS	71
5.2 EXPRESION PRACTICA	73

CAPITULO IV

1. CONTROLES EN LOS SISTEMAS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION	75
1.1 CONTROL JERARQUICO	76
1.1.1 Procedimientos	77
2. CONTROL DE TUTELA	79
2.1 NOCION	79
2.2 AUTORIDADES DE TUTELA	80
2.3 PROCEDIMIENTOS DE TUTELA	81
2.4 SOBRE LAS PERSONAS DE LOS FUNCIONARIOS	81

3. CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	84
---	----

CAPITULO V

1. DESCENTRALIZACION POLITICA	90
---	----

2. DESCENTRALIZACION FISCAL Y ADMINISTRATIVA .	95
--	----

2.1 LEY 12 DE 1.986	96
-------------------------------	----

2.2 POR QUE LA LEY DE CESION BENEFICIA AL MUNICIPIO COLOMBIANO?	97
--	----

2.2.1 A todos los Municipios	97
--	----

2.2.2 Montos de Cesión Directa a los Municipios	100
---	-----

2.2.3 A los Municipios de Menor Población . . .	101
---	-----

2.4 LEY 11 DE 1.986	103
-------------------------------	-----

ANEXO DE LA LEY 11 (Proyecto de Acuerdo para la Estructura Administrativa de un Municipio con menos de 100 mil habitantes)	109
--	-----

3. NORMAS SECTORIALES PARA EL DESMONTE GRADUAL DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL ESTADO Y TRASLADADAS HOY AL MUNICIPIO COLOMBIANO . . .	116
CONCLUSION	130
BIBLIOGRAFIA	133

INTRODUCCION

Indudablemente unos de los más trascendentales cambios en materia de Disposiciones Gubernativas, que ha sufrido la sociedad colombiana, han sido las Normas que sobre Descentralización Administrativa sancinó el Gobierno Central en la presente legislatura. Esta gama de normas, encabezadas por la ley 12 de 1.986 (Cesión del I.U.A. a los municipios), y la ley 78 de 1.986 (Elección Popular de Alcaldes), han sido producto de el consenso general de la actual administación. Sabido es de todos, que desde el Memorial de Agravios de Don Camilo Torres, comenzó a plantearse la más sentida necesidad de los colombianos en materia de organización social y política. Fué hasta 1.828, en Ocaña, cuando apareció de manera inequívoca la Filosofía Descentralista con Don Vicente Azuero a la cabeza. El congreso Admirable de 1.830 plasmó no obstante, una definición ambigua: Ni centralismo exagerado, ni federación completa. Como respuesta a ésta búsqueda de

Identidad Política, la Constitución de 1.853, dió impulso al espíritu Federalista a pesar de las crisis políticas y económicas, motivadas por los temas del Proteccionismo o del libre cámbio, de la cuestión religiosa y del propio Federalismo, ese espíritu quedó plasmado en el año de 1.863 en la constitución de Río Negro. El excesivo Federalismo dejó como herencia, el temor a atender el anhelo posterior de descentralización, hasta el punto de encarrilar el futuro, hacia la deplorable paradoja de una creciente Centralización Administrativa y quizás de una Descentralización Política.

Este ensayo de Organización Política, provocó la reacción histórica de Núñez: "Regeneración o Catástrofe" (1.880), que culminó tras la oración en que condenó al olvido la Constitución vigente en ese entonces (La constitución de 1.863 ha muerto), para reemplazarla con la reorganización unitaria y centralista del país, que rige desde 1.886 hasta nuestros días.

El principio que se plasmó en la frase de "Centralización Política y Descentralización Administrativa", se convirtió desde entonces en un

programa político incumplido. Por qué?. Por la constante contradicción histórica entre las tendencias federales y Centralistas del pasado. Esta contradicción se expresó después en todas las discusiones de nuestro Régimen Político y Administrativo.

Llegamos al siglo XX, y Colombia estaba aún embargada por la preocupación de reformar y estructurar sus instituciones. En 1.904, Rafael Uribe nos dice: "Autoridad lejana es Autoridad ausente y Autoridad ausente es Autoridad nula".

Hoy, después de tantas discusiones al respecto, desde 1.945 hasta la Reforma Constitucional de 1.986 se ha concretado el llevar a cabo ésta Descentralización Administrativa que comprende el aspecto Fiscal y Financiero para hacer emerger al municipio Colombiano de la postración y olvido a que ha sido sometido en todo éste ciclo de vida constitucional.

Veamos pues...

1. RESEÑA HISTORICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL MUNICIPIO COLOMBIANO

Es necesario recordar los hechos entre las concepciones Federalistas y Centralistas desde 1810, el establecimiento de los nueve estados federales de la constitución de 1863, y otros hechos que contribuyeron a fundamentar nuestras formas de Estado y de Gobierno.

En la Reforma Constitucional de 1886 se acogió la fórmula de Centralización Política y Descentralización Administrativa. La Centralización Política, llevó a la centralización de recursos, de ésta forma, el ingreso público se concentró en la Nación, con el consiguiente debilitamiento de las entidades departamentales y municipales. Esta concentración del ingreso público obligó a establecer el sistema de Auxilios y Transferencias de la nación hacia los entes regionales.

Uno de los resultados de éste sistema fué una identificación de las áreas de competencia de las diversas entidades. Esta falta de definición, no permitió a los departamentos y municipios comprometerse seriamente en la elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo regional y local, por que su financiamiento no dependía de los gobiernos territoriales.

Miremos unas cifras tomadas del DANE para 1981, donde nos muestran la concentración del ingreso público y del crédito público en el orden nacional, lo cual es muy ilustrativo del estado de dependencia de los entes regionales.

CONCENTRACION DEL INGRESO PUBLICO (%)	NACIONAL.	DPTAL.	MUNPAL.
	79.6	10.6	9.8
 CONCENTRACION DEL CREDITO PUBLICO	 88.0	 7.6	 4.4

En la ponencia para primer debate del Honorable Senador Hernán Echeverry Coronado al proyecto de Ley No. 1, extraordinarias de 1985, " Por el cual se dicta el estatuto basico de la Administración

Departamental y se dictan otras disposiciones", se puede apreciar en forma muy clara el planteamiento del problema: " En la práctica, solamente el Centralismo Político ha sido una verdadera y hasta desafiante realidad. ", cuanto miremos está centralizado: El poder de decisión, las funciones, los ingresos, el crédito, la burocracia, la política, ... del centralismo emanan todos nuestros males.

La Descentralización Administrativa por el contrario, continúa siendo una teoría, un deseo, una esperanza, y más que nunca una punzante necesidad en Colombia, sobre la cual existe un gigantesco consenso nacional en sí, verdaderamente descentralizado. Todos los esfuerzos del Gobierno, del Congreso y de los colombianos debieran dirigirse con voluntad política y sentido práctico, a darle aliento y vida a la Descentralización Administrativa, para salir de ésta envejecida frustración, como el mejor homenaje a la constitución de 1886 y a las gentes del país en el centenario de su expedición. El progreso, el bienestar del pueblo y hasta la paz, dependen de que la descentralización llegue a robustecer la vida provincial y regional, comenzando por el municipio.

Si el primer siglo de vigencia de la constitución de 1886 fué el de la Centralización Política, el segundo debe ser el de la Descentralización Administrativa.

DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

a. Origen y Definición

El municipio es una institución natural integrada por familias que al habitar un territorio determinado y requerir la satisfacción de necesidades comunes que rebasan sus posibilidades como grupo, organizan un gobierno o autoridad política, dotada de recursos suficientes para atender el bien común. Esa obligación de los habitantes de la ciudad de satisfacer ciertos tributos o cargas, dió lugar en Roma a la denominación de **MUNICIPIUM**.

De ahí, que entre los romanos, el municipio equivalía a ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma (diccionario de la Lengua Española).

Para Eduardo Santa, "Realidad y Futuro del Municipio Colombiano, p.10", es un hecho indiscutible que el vocablo "Municipio", es de origen romano, aunque el fenómeno social sea anterior al origen mismo de la palabra con la cual se le designa.

b. El Municipio Español

Explica el mismo autor, que la invasión musulmana a España; fué la causa principal del surgimiento del municipio, con todos sus fueros y prerrogativas, con sus cabildos y sus regidores, lleno de fortaleza y de autonomía, y que es de allí de donde realmente, deriva el municipio latinoamericano de la colonia. Especialmente los "fueros", que a partir del siglo XI empezaron a otorgar los monarcas españoles, a los pueblos, en recompensa por su contribución a la lucha contra los árabes, o por valiosos servicios prestados a la corona; estimularon notablemente el surgimiento y la autonomía de los municipios, los cuales estaban dotados de bienes propios, administración y gobierno bastante independientes, policía, administración de justicia, así como de cabildos y alcaides.

Con la incursión de los árabes del territorio español, sus municipios comenzaron a perder autonomía e importancia, pues el poder centralizado en los monarcas, se hizo más efectivo y notorio. Pero una nueva invasión al territorio peninsular, esta vez con los ejércitos de Napoleón (1808), dió la pauta par el resurgimiento de los municipios. "Algunos eligen gobiernos propios, otros desconocen la autoridad del invasor, cierran filas en torno a su rey, organizan las guerrillas encabezadas por los alcaldes, se dictan normas para su gobierno, en fin, el municipio español renace pleno de autonomía y dá heroicamente la batalla por la liberación" (ibidem p.22). Sin embargo, "el regreso de los borbones, con Fernando VII, implicó nuevamente el aniquilamiento de la autonomía municipal. Pero el ejemplo dado por el municipio español ha prendido en las colonias americanas y los cabildos de éste pedazo del mundo, reaccionando en defensa del Rey depuesto y luego en defensa de su propia independencia" (ibidem p.23).

c. El municipio en colombia

El ensayo de Federalismo que se hizo en nuestro país (1858-1866), y que tuvo su máxima expresión en la constitución de Rionegro, fortaleció desmesuradamente

a los estados soberanos (nueve en total, en desmedro del estado central, pero dejó a los municipios en condiciones precarias). El Centralismo absorbente y la situación difícil de la grán mayoría de los municipios colombianos, llevó al tratadista de ciencia política (TULIO ENRIQUE TASCON), a proponer la supresión de los departamentos, con el fin de robustecer la vida municipal en todos sus órdenes.

Si tal medida resulta extrema, por el arraigo de los departamentos como entidad intermedia entre la nación y los municipios, lo cierto es que el principio de la "Descentralización Administrativa", constitucionalmente establecido desde 1886, no podrá cumplirse en la práctica sin una serie de medidas de orden Fiscal y Administrativo, que fortalezcan la célula municipal como institución básica de la sociedad.

2. DEFINICIÓN DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Descentralización Administrativa es el traslado realizado por el Gobierno Central hacia los municipios que conforman el territorio nacional; traslado éste que se ocupa de los órdenes administrativos, fiscal y financiero. Es decir, se ha concretado la desvinculación en éstas tres áreas de todos los entes territoriales hacia la Capital de la República; desvinculación que está basada en normas legales tales como la Ley 12 de 1986, la Ley 11 del mismo año, la Ley 14 de 1983 y los decretos reglamentarios 77 al 81 de 1987.

CAPITULO I

1. LA DESCENTRALIZACION EN EL CENTRALISMO

Las medidas sobre Descentralización que se han dictado ante las reiteradas solicitudes de las provincias han sido insuficientes, algunas ineficaces, otras contraproducentes.

Echemos una mirada sobre los pormenores que viviría esta faceta del Gobierno en la época Centralista. Primero que todo diremos que el Centralismo debilita principios fundamentales de la Democracia, por qué?

a. En la práctica, no permitiría el razonable equilibrio entre las ramas del Poder Público , por un lado, la cabeza de cada rama trata de concentrar para sí, el máximo de autoridad, en desmedro de las atribuciones de las entidades y funcionarios regionales; por el otro, ha fomentado la transferencia a la rama ejecutiva de un número cada vez mayor de funciones, propias de las otras ramas.

b. Aleja a los ciudadanos de sus gobernantes, el Centralismo impidió la continua vigilancia de aquellos sobre éstos, lo que fomentó la incorporación de personas ineptas, trae consigo el tráfico de influencia y la corrupción Administrativa, y produce apatía entre los ciudadanos de los asuntos públicos.

c. El Centralismo no ha cumplido con el principio de igualdad de oportunidades, tanto para los ciudadanos como para las entidades territoriales. Los profesionales de provincia que se quedan a luchar por éstos, se frustran prontamente, al comprobar los resultados que ellos obtienen, frente a los que logran sus compañeros que se trasladan a ejercer a Bogotá. En cuanto a las provincias, la desigualdad de inversiones entre las zonas que quedan cerca de la capital y el resto del país, se puede ver claramente recorriendo las vías de comunicación y observando como éstas van desmejorando a medida que se van alejando de la capital.

d. La historia nos ha demostrado que los movimientos totalitarios utilizan como táctica inicial fomentar un Centralismo, pues éste aumenta el descontento, lo que les permite desacreditar la democracia imperante y hacer más fácil el golpe.

Aparejada a estas desventajas en materia de Descentralización en éste tipo de Gobierno, tenemos también, que no se permite el funcionamiento efectivo de la Planeación, pues la coloca en manos de unas personas sin vínculos con las provincias y por lo tanto alejadas de los problemas que deben resolver. A esto agreguemos que obliga a los Agentes Seccionales del Gobierno a mantenerse viajando a Bogotá, a someterse a antesalas y perder el tiempo en la tramitación de asuntos que podrían haber resuelto en sus sedes, y los que es peor, sujetarse a decisiones tomadas de la Capital, en la formulación de las cuales, es imposible tener en cuenta las peculiares circunstancias locales que las han debido determinar. Por otro lado en lo relativo a las empresas que funcionan en las regiones, se ven obligadas o bien, a establecer la gerencia en la capital o bien a mantener a sus ejecutivos viajando a ésta para tramitar asuntos, o a recurrir a costosos asesores para los mismos fines. El Centralismo concentra el crédito en la Capital, lo que hace propicia una mala repartición del mismo, favorece unas zonas en perjuicio de otras y llega inclusive a la paradoja de que fondos de agencias bancarias regionales, se destinan a préstamos para personas residentes en la capital del país.

2. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL FEDERALISMO

El Federalismo asegura la vigencia de los principios democráticos, orienta las luchas electorales hacia programas concretos, fomenta la formación de dirigentes políticos regionales, estimula la libertad de iniciativa y con ello el progreso tecnológico; permite a cada provincia preservar su autenticidad y desarrollarse según sus recursos naturales y humanos, de acuerdo al estilo peculiar de cada cual, en sana competencia con las otras provincias. Favorece la integración económica, tanto en el interior como en el exterior, pues permite a las provincias especializarse en determinados renglones de la producción; lo que fomenta el intercambio y robustece la economía; hace realista y racional la planeación en cuanto que sus planes y programas no son impuestos por el poder central, sino adoptados por los Gobiernos Seccionales según las necesidades, recursos y modalidades de cada cual; elimina los excesos de burocracia, agiliza la administración al

dotar a los funcionarios seccionales de facultades suficientes par resolver lo problemas locales en sus propias sedes y no en las dependencias oficiales de la Capital.

El Federalismo no rompe la Unidad Nacional, sino que la preserva y no debilita sino que robustece el criterio de Nacionalidad, como puede verse en paises como EE.UU., Suiza, Alemania y Méjico; en fin el Federalismo es la tendencia del derecho público contemporáneo.

2.1. DIVISION TERRITORIAL EN EL REGIMEN FEDERAL

En primera instancia el país se dividiría en regiones. Las regiones que aspiren a disfrutar de relativa autonomía, dentro del régimen federal, además de los requisitos de población y renta, tendrían una determinada extensión territorial y características sociológicas homogéneas. Estos requisitos no necesitarían ser muy exigentes, no sería necesaria la reagrupación de algunos de los actuales departamentos pequeños, ni se pretendería la igualdad cuantitativa de las regiones en población,

territorio y rentas. Los departamentos hoy existentes podrían permanecer como están para convertirse en Regiones Federales.

Las regiones que no quieran o no llenaren los requisitos para disfrutar de autonomía, funcionarían por dentro de un régimen similar al actual, bajo la tutela de la nación, con opción de adherirse al sistema Federal cuando quisieren o pudieren. Dichas regiones recibirían su participación en las rentas nacionales como las otras regiones que integran la federación.

2.2 DESCENTRALIZACION POLITICA EN EL FEDERALISMO

La soberanía seguiría siendo única, pero ejercida por intermedio, no sólo de las instituciones federales, sino también de las regionales y municipales, según competencias precisas, delimitadas en la constitución. Existiendo ésta clase de Descentralización en el régimen federal, el Presidente de la República sería elegido por el sistema vigente. Pasando a lo relativo del Congreso, éste tendría, como hoy, dos Cámaras; un Senado, cuyos miembros serían designados por las

Asambleas y los círculos de Concejos Municipales, y una Cámara de Representantes de elección popular. Se reservaría el Senado la iniciativa en materia de reformas constitucionales y de proyectos, que impliquen la creación de desequilibrio entre las regiones. Por otro lado, se mantendría la unidad de legislación para toda la República en los asuntos que hoy regulan los códigos sustantivos y procesales, pero no se interferirían las funciones de las Asambleas y los concejos de asuntos locales.

Es de anotar que las Asambleas tendrían sus diputados elegidos por votación directa y otros designados por los círculos de concejos municipales de la región. Estos últimos integrarían con el Gobernador un comité dedicado al estudio de proyectos para consideración de la Asamblea, esto operaría a nivel municipal, previa organización de comunas o círculos de barrios. Pero el punto de los Gobernadores, Alcaldes, éstos, claro está, de ciudades importantes, serían de elección popular con funciones definidas en la C.N., sin perjuicio de consagrar controles en asuntos que afecten el orden público y la economía nacional, de que los Gobernadores obren en coordinación y acuerdo con el Presidente, y los Alcaldes con los Gobernadores.

2.3 DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL REGIMEN FEDERAL

Toquemos un aspecto importante también dentro de la Descentralización Administrativa, como es el aspecto Fiscal. Todavía estamos estudiando el Régimen Federado; en éste orden de ideas, la distribución proporcional de los recursos fiscales entre el estado y las regiones, y entre éstas y los municipios; se haría en proporción el número de habitantes. No obstante, se establecerían factores complementarios para mejorar la repartición en favor de las regiones más necesitadas, siempre que se trate de Impuestos Nacionales; igualmente para darle un tratamiento equitativo a las regiones de menor desarrollo, se crearía una especie de Caja de Compensación de solidaridad Nacional, organizada directamente en la C.N. y dirigida por representantes del Gobierno Central y de las Regiones. Otra perspectiva sería, que el 50% de los Impuestos Nacionales se distribuirían entre las regiones. De otro lado las regiones y municipios establecerían sus propios impuestos. Los Impuestos Regionales serían, los de patrimonio, sucesiones, timbre y papel sellado, registro y anotación, y consumo de gasolina; y los municipales, el predial, el de industria y comercio,

y los que gravan los espectáculos públicos, rifas y apuestas, vehículos y semovientes. Para evitar la doble imposición, la desigualdad, el predominio del criterio fiscalista, la constitución señalaría las bases generales sobre las cuales las entidades territoriales establecerían sus impuestos. El 50% de las participaciones que correspondan a las regiones en las ventas nacionales y el 50% de los impuestos de patrimonio y gasolina, se distribuiría entre los municipios. Los demás impuestos municipales o regionales no serían distribuibles. La constitución establecería también el método indirecto de distribución, consistente en señalar los servicios públicos y las obras de interés general, que la nación quedaría obligada a financiar en todo el país, salvo ciertos casos, (la administración de justicia, las Fuerzas Armadas, las relaciones exteriores y el régimen de aduanas), el servicio financiado por la nación no sería ejecutado por ésta, sino por las entidades territoriales, en virtud de contratos especiales de administración, cuya ejecución correría a cargo de funcionarios locales, dependientes de las autoridades regionales. Sobre el desarrollo de las obras, ejercería inspección un comité nacional de coordinación, integrados por delegados del presidente

del congreso y de las provincias. La distribución de la financiación de éstos servicios se haría en proporción al número de habitantes, pero los de las obras, tendría también en cuenta otros factores, (extensión del territorio, topografía, ubicación, recursos naturales y humanos, grado de desarrollo y provecho de la obra para éstas regiones).

La distribución de recursos entre las universidades se haría no sólo según el número de estudiantes, sino, según los programas académicos.

3. DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO

El Federalismo es Descentralización pero consagrada en la Constitución Nacional. Este busca dar a las secciones, autonomía relativa limitada sobre tres aspectos: Elección local de los gobernantes locales; de preferencia por votación popular, rentas propias para las secciones, en lugar de régimen de auxilio, y poder decisorio en aquellas cuestiones que por su índole no tengan que reservarse a poderes centrales. No contribuiría a hacer más autónomos el municipio, la supresión del departamento: El departamento sirve como seguridad democrática. En el Federalismo los dineros públicos se controlan en la fuente de recaudación y del gasto, en lugar de esfumarse por la cadena de los "vistos buenos".

La descentralización Administrativa no se logra sin la Descentralización Política. La Constitución, y no la Ley debe consagrar los impuestos básicos para el sostenimiento de los departamentos y los municipios, a fin de acabar con el viejo sistema de los auxilios. En éstas circunstancias, se podría:

a. Adicionar a los impuestos departamentales los de gasolina y ventas.

b. Suprimir el impuesto patrimonial sobre inmuebles y el recargo nacional al impuesto predial, y dejar éste totalmente para el municipio. Se mantendría el impuesto patrimonial sobre muebles, pero se distribuiría entre los departamentos, en proporción al número de sus habitantes.

c. Crear un fondo rotatorio con los impuestos de sucesiones para invertir en los departamentos. Los institutos descentralizados deberían tener sede en los centros naturales de su actividad. Además deben de descentralizarse muchas de las superintendencias. Los impuestos nacionales podrían ser recaudados por los departamentos, mediante el pago de un porcentaje sobre lo recaudado.

CAPITULO II

1. DIFERENTES SISTEMAS DE GOBIERNOS MUNICIPALES

No existe un sistema de gobierno local que sea universal. La forma o estructura que adopta ésta organización, depende de un alto grado del temperamento, de la mentalidad y madurez política de los pueblos, así como de sus costumbres y grado de desarrollo económico y social. De ahí por ejemplo, un modelo de gobierno municipal que ha dado magníficos resultados en un país anglosajón, fracasa generalmente en los países latinos y viceversa.

Es pues conveniente, antes de decidirse por un determinado tipo de gobierno municipal, examinar los principales sistemas que existen en el mundo y comparar las características esenciales de ésta organización.

Tomando en cuenta básicamente las diferencias de estructura y composición de los órganos que la integran, podemos clasificar en cuatro los principales sistemas o tipos de gobierno local; a saber:

1. Sistema Clásico.

En éste sistema, que es el más generalizado, coexisten dos órganos: uno, deliberante y colegiado y el otro ejecutivo y unipersonal.

2. Sistema de único órgano unipersonal.

En éste sistema, no existe cuerpo deliberante y todos los poderes se concentran en un único organismo de carácter unipersonal.

3. Sistema de Gobierno por Comisión.

La característica esencial de éste sistema, consiste en que la dirección del municipio está a cargo de un sólo órgano colegiado, es decir, de una comisión que ejerce funciones ejecutivas y deliberativas y cuyos miembros son elegidos popularmente.

4. Sistema de Gobierno de Concejo o Intendente.

En éte 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 éste sistema el ejecutivo se encuentra subordinado al cuerpo deliberante.

Hay dos principios básicos, esenciales que se aplican en la composición o estructura de todos los sistemas de Gobierno locales que son: **Democracia** y **Eficacia**. En algunos casos predomina el primero y en otros el segundo con las ventajas que ellos pueda representar para los municipios. Es pues, necesario equilibrar la influencia de ambos principios en la composición del gobierno local.

Considero que es factible organizar un gobierno municipal que sea al mismo tiempo democrático y eficaz, ya que la verdadera democracia no es incompatible con la verdadera eficacia.

2. CRITICAS A LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL COLOMBIANO

El régimen municipal colombiano funciona irregularmente debido a que presenta, entre otros defectos, enormes fallas en la estructura o composición del gobierno municipal.

Efectivamente la estructura del gobierno municipal colombiano se aparta un poco del sistema clásico que es usado en casi todos los países democráticos del mundo, ya que el ejecutivo municipal (alcalde) no es de elección popular ni del concejo municipal, sino que es nombrado directamente por el ejecutivo central.

De manera que realmente quien administra el municipio es el poder ejecutivo por medio de sus delegados, los Gobernadores en cabecera de departamento y los alcaldes en los municipios.

Resulta que los factores políticos son los que ejercen mayor influencia a la hora de escoger a los alcaldes; se observa que en la generalidad de los casos la escogencia se hace recaer en personas que poseen poca preparación especial para manejar con eficiencia los asuntos municipales, que con frecuencia se nombra a personas que no son vecinas de las localidades en donde van a servir el cargo o que tienen poco tiempo de estar recidiendo en ellas y por ende son desconocedoras de las necesidades de sus administrados. Además, como existe la convicción en dichos funcionarios, de que su gestión durará cuando menos cuatro años que permanecen en el poder, el gobernador o el gobierno central que los designó, no sienten mayor necesidad de atraerse la opinión pública local, presentando iniciativas y procurando el bienestar de los vecinos, pues se consideran responsables más, ante el gobernador y no, ante la comunidad misma.

Por otro lado el alcalde tiene poco apoyo en el concejo municipal y resulta frecuente el enfrentamiento entre éstos dos. El alcalde ante ésta corporación, tiene voz, pero no voto en sus deliberaciones. Además las facultades del alcalde

son disminuidas, por la existencia del personero municipal, secuela de la época colonial, que ya ha suprimido la madre patria; de todo esto tenemos que prácticamente y en la realidad existen cinco autoridades en el municipio:

1. Alcalde, designado por el Gobernador, que es su agente.
2. Concejo Municipal, elegido por el pueblo.
3. Personero Municipal, nombrado por el Concejo.
4. Tesorero, designado por el Concejo.
5. Contralor, nombrado por el Concejo.

El alcalde no tiene autoridad sobre los últimos tres funcionarios, aún siendo jefe de la administración municipal. Esta dispersión de autoridad administrativa en el régimen municipal colombiano perjudica enormemente el buen funcionamiento de la administración municipal. El período en que ahora se realiza la elección de los concejales municipales, no es el más apropiado, pues esta ocurre en un ambiente

de pasiones públicas partidistas, ya que coinciden con las elecciones nacionales para elegir Presidente de la República, Representantes y Diputados. Según artículo No. 198 de la constitución política, la Ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales, pues hasta la fecha ninguna, ha fijado los requisitos para ser elegido como tal.

La duración de concejales en su cargo de dos años, no permite inaugurar o desarrollar una política administrativa eficaz, para promover el desarrollo de la comunidad, poniendo en práctica un determinado plan o proyecto, si éste requiere de un tiempo mas o menos largo para surtir efectos.

3. SUGERENCIAS DE DIFERENTES FORMAS DE ESTRUCTURA QUE PODRIAN SER ADOPTADAS PARA REORGANIZAR Y FORTALECER EL GOBIERNO MUNICIPAL COLOMBIANO

Ninguna institución está tan cerca del pueblo y conoce mejor las necesidades y aspiraciones de cada comunidad, que los propios gobiernos municipales. Por eso un gobierno municipal, democrático y eficaz, puede procurar más fácilmente, el bienestar económico y el adelanto social de los pueblos, que el mismo gobierno central. Ahora bien, si tratamos de organizar un gobierno municipal, que concilie los principios de democracia y eficacia, nos encontramos que pueden darse, una variedad de formas que podrían dar una solución satisfactoria. En efecto, la buena o mala administración de una municipalidad depende del gobierno local.

3.1. Ejecutivo Municipal

Como es sabido, el alcalde juega un papel muy importante en la administración municipal; su designación se puede efectuar de cuatro maneras.

a. Por nombramiento del poder ejecutivo central, como en Colombia.

b. Por elección directa del pueblo, como por ejemplo Canadá EE.UU., Brasil, Japón, etc.

c. Por elección del Concejo Municipal de su seno. Esta es la forma mas frecuente en Europa.

d. Por nombramiento del Concejo, pero sin llegar a formar parte del Gobierno Municipal. Es la forma de "Council Manager" usada en ciertas municipalidades de los Estados Unidos de América.

Cada una de éstas cuatro maneras de designar al ejecutivo, tiene sus ventajas y desventajas. De ahí, que algunos consideren que las formas primera y cuarta, no son muy democráticas y propugnan por que el ejecutivo sea de elección del pueblo o del concejo municipal. Por consiguiente es necesario conocer los que el pueblo quiere antes de decidirmos a recomendar un sistema u otro.

Sin duda en un país democrático como Colombia, debe armonizarse el sistema de gobierno local, con el del gobierno central de la República.

Por esta razón sugiero, los sistemas más democráticos, es decir, por que el alcalde sea electo directamente por el pueblo o por el concejo municipal en su seno. En esta caso el alcalde tendrá más autoridad para ejercer su cargo. Además su deseo de recompensar la confianza que depositaron los electores, estimulará su actividad por mejorar el bienestar de la comunidad bajo su administración. Por otra parte es necesario que una ley determine las calidades y condiciones intelectuales para ser alcalde, también la duración del cargo debía ser de cinco años.

3.2. Concejales Municipales

Particularmente creo que la legislación colombiana sobre la elección de concejales, debe variarse en el sentido de exigir mayor idoneidad a las personas que aspiran formar parte del concejo municipal. Dichos requisitos podrían ser los siguientes:

- a. Colombiano por nacimiento o por naturalización, con cinco años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad.
- b. Mayor de 25 años y menor de 75.

c. Del estado regla.

d. Vecino de la localidad en donde se va a servir el cargo, por lo menos 4 años anteriores a su postulación.

e. Tener una instrucción equivalente al cuarto años de segunda enseñanza.

f. Contribuyente de la respectiva municipalidad y no estar moroso en su pago.

El artículo 159 del Código de Régimen Político y Municipal establece el número de concejales a elegir a cada municipio.

3.2.1 Duración del cargo de Concejales

En los diferentes países oscila entre uno y seis años, aunque el término más común es de cuatro. En Europa predomina el plazo de seis años. Soy partidario de que se adopte un periodo de cuatro años y que los concejales puedan ser reelectos en forma

sucesiva. La razón para propugnar, la reelección de los concejales consiste en la conveniencia de mantener a la cabeza del gobierno municipal a los dirigentes experimentados.

3.2.2 Las Elecciones Municipales

Para elegir a los concejales, ésta, se realiza en un ambiente de grandes tensiones políticas, ya que coinciden con las elecciones nacionales, todo lo cual va en perjuicio del régimen municipal, ya que los electores y los partidos políticos le prestan más importancia a las elecciones nacionales. Las elecciones municipales deben de tener un carácter puramente local, por lo que es conveniente realizarlas uno o dos años después de las elecciones para cuerpos legislativos. De esta manera, las elecciones municipales estarán más libres de las influencias políticas.

4. CREACION DE UN CENTRO DE DOCUMENTACION DE ASUNTOS MUNICIPALES, DEPARTAMENTALES Y TERRITORIOS NACIONALES

Actualmente no existe una centralización de datos e informaciones sobre los asuntos municipales y departamentales, salvo que el DANE está encargado de recolectar los datos estadísticos fiscales y financieros, pero él tiene un atraso de varios años. En consecuencia cada vez que se necesitan datos e información sobre los municipios, las administraciones en Bogotá deben solicitarlos directamente a los municipios y esperar varios meses para conseguirlos. Además, como existen interrelaciones entre las administraciones en Bogotá, resulta que los mismos datos los solicitan varias administraciones al mismo tiempo. Estas numerosas solicitudes de datos de información molestan mucho a los municipios en sus trabajos administrativos, porque la mayoría de ellos no poseen una copiadora.

Por esta razón, es indispensable crear un centro de documentación en Bogotá, encargado de recolectar todas las informaciones y datos estadísticos relativos a los asuntos municipales y departamentales, donde sean archivados.

Toda esta documentación recolectada será puesta a disposición de todas las administraciones, Universidades e investigadores. El centro de documentación tendrá características de un Banco de Datos. El departamento Nacional de Planeación, es el más importante usuario de los datos relativos a los municipios y departamentos, sería lógico que el banco de datos sea adscrito a éste departamento e incorporado en la sección de biblioteca y archivo. En consecuencia, la organización del centro de documentación podría ser determinada por el reglamento interno, pero la recolección de datos presentaría ciertos obstáculos.

En efecto, parece sorprendente que el decreto No. 627 de 1974 que reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, no mencione la obligación de

suministrarle los datos e informaciones pedidas por las entidades locales, las administraciones nacionales descentralizadas, salvo que el artículo 7o. menciona que los ministerios, departamentos administrativos, organismos descentralizados, departamentos y municipios, deben presentar unos planes y programas sectoriales, regionales y urbanos. Sería conveniente completar dicho decreto, por un artículo similar al artículo 5o. del decreto 1546 de 1970 por el cual se creó el servicio de información administrativa en la presidencia de la República y que dice: " Para el debido cumplimiento de sus funciones, el servicio podrá pedir los datos e informaciones que requiera, a los distintos organismos administrativos, los cuales tendrán la obligación de prestar la colaboración que se les solicite".

La recolección de datos e informaciones de asuntos municipales se puede obtener de dos formas:

1. Por recolección directa.
2. Por recolección indirecta.

La recolección directa de datos consiste en el envío directo de informaciones por los municipios al Departamento Nacional de Planeación. Este procedimiento sería el más sencillo, pero en la práctica esta manera de centralización de informaciones no funciona, a causa de olvido y negligencia de los municipios de despachar los datos solicitados.

Por ésta razón, sería necesario organizar la recolección indirecta, es decir, en primera etapa, todos los datos de informaciones de asuntos municipales serán centralizados por la oficina departamental de Planeación, es decir, a nivel departamental.

En efecto, varias disposiciones legales, obligan a los municipios a entregar informaciones a las administraciones departamentales, por ejemplo: el artículo 177 del Código de Régimen Político y Municipal establece: "El Alcalde pasará al Gobernador copia de todos los acuerdos que sancione".

La segunda etapa sería trasladar la documentación centralizada en los departamentos, al centro de

documentación en Bogotá. Esta operación sería más fácil si se crearan oficinas regionales nacionales de planeación. La creación del Centro de Documentación propuesto en éste trabajo, tendrá poca incidencia presupuestal, por que los dos archiveros y una secretaria que necesita el centro para su funcionamiento, podrían ser sustraídos de alguna unidad donde exista un exceso de personal.

CAPITULO III

1. INSTRUMENTOS LEGALES PARA LLEVAR A CABO LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Indudablemente que para la consecución de estos objetivos es indispensable la creación de normas como las que ha sancionado el Gobierno Actual, gracias a la iniciativa que tuvo el anterior. Es así, como se sancionó la Ley 12 de 1986, que trata sobre la cesión que ha hecho la nación a los municipios sobre el impuesto al valor agregado (I.V.A.); la Ley 14 de 1983, que trata sobre el robustecimiento de los fiscos departamentales; la Ley 11 de 1986 y su decreto reglamentario No. 1333 del mismo año, estableciéndose el nuevo estatuto básico municipal, en donde se consagra el derecho que tienen los municipios de asociarse, la creación y formación de las juntas administradoras locales; está también la reforma constitucional que se hizo mediante el acto legislativo No. 001 de 1986, en lo que respecta

al nombramiento de los alcaldes hoy, mañana éste mecanismo será por la elección popular, afianzando más los principios democráticos; los decretos 77 al 81 de 1987 que, establece el traslado de funciones de la nación al municipio, funciones éstas que tienen que ver con el sector educación, salud, obras públicas, etc.. Todos éstos aspectos innovadores dentro de nuestra forma de gobierno la miraremos en forma más detenida en el transcurso de éste trabajo.

2. OBJETIVIDAD Y MERITOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Descentralización Administrativa, entendida en los términos de participación de las comunidades locales en el proceso de toma de decisiones del estado, es considerada como un movimiento del poder central para ampliar las competencias de los departamentos y municipios, o delegar en cabeza de sus autoridades, algunas atribuciones nacionales.

Es un proceso vinculado a la autonomía y a la participación de la comunidad local en las decisiones político-administrativas. Es la competencia de las colectividades locales para administrarse por sí mismas y acercar el Estado a los sectores sociales más alejados. En síntesis, como estrategia político-administrativa frente al atraso, la descentralización es una reacción contra la estructura centralista y antidemocrática. Es éste un enfoque distinto de la descentralización por servicio, que se inscribe exclusivamente en el contexto jurídico.

Los objetivos de la descentralización administrativa, apuntan a convertir a las comunidades locales , y de manera particular a los municipios, en garantes eficientes de cumplimiento del propósito para satisfacer las necesidades de las comunidades.

Propende por que las comunidades intervengan en la gestión política y en la ejecución de las decisiones acordadas. Apunta a descongestionar la administración nacional, responsabilizar a la comunidad de su propio desarrollo, movilizar sus capacidades en beneficio propio, eliminar el Paternalismo Nacional, impulsar una mayor participación de los habitantes en favor de su propio municipio, despertar la voluntad comunitaria y de los dirigentes políticos para mejorar la eficiencia de la administración pública, tendiente a obtener un mayor progreso municipal y destacar que la eficacia de la gestión política, es criterio de permanencia de las instituciones y de los dirigentes. Miremos ahora varios aspectos sobre la descentralización administrativa.

2.1 ASPECTO POLITICO

La descentralización entendida en los términos anteriores, presupone unos requisitos esenciales: la estructura política deliberante, mediante la cual los municipios podrán elegir de manera popular a los alcaldes y a las juntas administradoras locales, permitiendo así la participación ciudadana en la administración pública. No podrá resultar eficaz una administración, si al tiempo no se procura una mayor racionalización y modernización de la administración municipal, lo cual implica la tecnificación de la burocracia. Finalmente se pone al orden del día la necesidad de proveer a las comunidades de mecanismos fiscalizadores para que pueda mejorarse la gestión pública.

Surgen algunas preocupaciones para garantizar el éxito de la descentralización administrativa, las que de no superarse podrían dar al traste con sus propósitos. Entre algunos de los factores obstaculizantes de éste proceso político-administrativo se pueden mencionar:

La burocratización de los funcionarios públicos, cuya reproducción en el cargo se realiza con base en sus aportes electorales, mas no en la tecnificación de sus funciones burocráticas; el comportamiento inmoral frente al presupuesto, que hace desviar los recursos del fisco estatal, hacia actividades diferentes a las verdaderas necesidades de los municipios. Sumado a lo anterior el paternalismo de la Nación frente a los municipios, los métodos de trabajo político-predominante y el nivel de los recursos fiscales, los cuales no resultan suficientemente necesarios para atender las diversas responsabilidades que le corresponderá realizar a los municipios y que antes eran efectuados por la nación.

2.2 ASPECTO FISCAL

La asignación de recursos es requisito fundamental y toma cuerpo en la ley 12 de 1986, con el propósito de aumentar la participación de los municipios hasta en un 50% en el impuesto a las ventas, en relación con lo que venían recibiendo con base en la distribución que se hacía mediante el decreto 232 de 1983.

Las municipalidades colombianas tendran la oportunidad de recibir los ingresos antes mencionados, si previamente realizan ajustes o actualizaciones del impuesto predial, es decir, hacer un esfuerzo fiscal en sus administraciones, para poder aspirar a una participación en la distribución del impuesto a las ventas.

Conjuntamente con lo anterior, la participación se realiza con base en la población. Se espera que los municipios con poblaciones menores de 100 mil habitantes, reciban algunos recursos adicionales, que sumaran en 1992 transferencias adicionales por valor de \$38.973.000.000.00, suma que significará un déficit en el presupuesto nacional de \$32.800.000.000.00. No obstante, el deseo del Gobierno y el Congreso por fortalecer los fiscos municipales mediante la ley 12 de 1986, los estudios que ha adelantado el Ministerio de Hacienda, señala que la comparación de los giros al municipio, realizada bajo los dos regímenes anteriores arroja saldos preocupantes. Se obtiene que de los 24 departamentos existentes, incluyendo del distrito especial de Bogotá, sólo en 6 de ellos se presentó un incremento en el monto del giro bimestral, en tanto

que en los 18 restantes disminuyó significativamente, así: En el Meta 36%, en Quindío 41%, en la Guajira 53%, en el Caquetá 55% y en el Chocó el 56%, disminución ésta que representa 200 millones de pesos, durante 6 meses.

Las posibles causales de la disminución antes señalada, se encuentra en el hecho de utilizar solamente el criterio poblacional para hacer las transferencias, en relación con el decreto 232 de 1983, que contemplaba la distribución del 30% del total de los ingresos provenientes del I.V.A., sin tener en cuenta la población, por que el factor esfuerzo fiscal tiene poca incidencia en el aumento de la participación.

La descentralización administrativa, como respuesta al problema del centralismo político existente, trata de eliminar las características principales de la estructura centralista en los siguientes aspectos: La tramitomanía, la lentitud, los costos elevados de los trámites, el despilfarro presupuestal, las respuestas tardías a las peticiones planteadas por la comunidad, la subvaloración de los recursos y aportes provenientes de las provincias (humanos, técnicos,

innovaciones, proyectos, etc.), las preferencias en las asignaciones de los cargos burocráticos de importancia y otros vicios de nuestra administración estatal que han tenido como consecuencia el marginamiento de la provincia en la distribución del progreso social, la configuración de las principales capitales de departamento y de manera especial la capital del país, como centros atractivos de trabajo y como factores de promoción social, con la absorción de las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo proveniente de las provincias.

La discusión centro-provincia o centralismo-descentralismo, no deberá tener cabida si se entendiera al estado como institución que surge de la necesidad de defensa colectiva y como medio para asegurar el logro de el bien común. Sin embargo, el problema existe, no obstante que las comunidades locales como circunscripciones electorales son fuentes de poder y sedes de gobiernos, y como tales, debe ser responsabilidad del estado para robustecer la iniciativa local, acercar la administración pública al ciudadano y aproximar la comunidad al proceso de toma de decisiones.

3. LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

3.1 NOCION Y FUNDAMENTOS

Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia ésta descentralización se manifiesta a través de los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios, que por lo mismo reciben el nombre de entidades territoriales.

Esta descentralización, tiene por una parte, un fundamento de conveniencia en el sentido de que se considera que es favorable para la comunidad, tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no, que le sean resueltos directamente por el estado. Por otra parte, tienen también un fundamento político, en cuanto se dice que es manifestación de democracia en la medida en que permite un autogobierno.

3.2 ELEMENTOS

Para que se presente realmente ésta descentralización se requiere que existan varios elementos a saber:

1. Necesidades locales.

Es decir, diferentes de aquellas que son comunes a toda la nación. Es precisamente en relación con esas necesidades propias que se presenta la autonomía. La determinación de las necesidades nacionales y locales, le corresponde hacerla a la Constitución y la Ley. Así, la Constitución en los artículos 181 y siguientes, establece las funciones de los departamentos y los municipios. Además de esas funciones constitucionales, el artículo 182 de la misma expresa que "La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales...". Sin embargo, en algunas ocasiones, por silencio o ambigüedad de la Ley, puede ser difícil determinar si un servicio es nacional, o sí, por el contrario, pueden manejarlo autónomamente, los departamentos o los municipios. En éstos casos, combinando el carácter centralista del Régimen con el fenómeno de

la descentralización, consideramos que si el Estado no la ha tomado a su cargo, debe calificarse de servicio local y puede ser manejado directamente por el departamento, y en subsidio por los municipios. Para concretar algunos ejemplos, podemos decir que los servicios de comercio exterior y de defensa son de carácter nacional, mientras que los servicios de aseo, acueducto y alcantarillado son locales.

2. Personería Jurídica.

Es evidente que para que una colectividad pueda realmente manejarse así misma, requiere tener la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. Es así, como el artículo 80 de la Ley 153 de 1.887, otorga expresamente la calidad de persona jurídica a los departamentos y municipios. Por otra parte, de las atribuciones conferidas a las intendencias y comisarías por el decreto Ley 1926 de 1.975, se concluye que la Ley les reconoce el carácter de personas jurídicas.

3. Autonomía Financiera.

Establezco en éste evento, que la entidad territorial tenga su propio patrimonio y presupuestos diferente de los de la nación. Así, el artículo 183 de la Constitución Nacional manifiesta que " Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su exclusiva propiedad ".

4. Autonomía Administrativa.

Es decir, que se puedan organizar internamente de manera autónoma. Por ejemplo, los departamentos y municipios establecen sus propias dependencias, el número de empleados, normas de funcionamiento interno, etc..

5. Autoridades Locales.

Son sus autoridades, elegidas por la misma comunidad o nombradas por su representante. En éste sentido encontramos que los miembros de las asambleas departamentales y Concejos municipales, son elegidos popularmente por los habitantes del respectivo

territorio; hoy todavía el Alcalde Municipal, es nombrado por el Gobernador en turno, pero a partir de el año de 1.988 quedará abolido este procedimiento, para darle paso a la Elección Popular de Alcaldes (Ley 78 de 1.986).

6. Control por parte del Poder Central.

Tratandose de un Sistema Unitario, no puede pensarse que las entidades territoriales gocen, de total autonomía; éste aspecto lo trataremos mas adelante.

4. LA DESCENTRALIZACION ESPECIALIZADA O POR SERVICIOS

4.1 Noción y Fundamentos.

Es el traslado de competencias o funciones de la Administración, a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. En el Derecho colombiano esta descentralización se traduce en la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, a los cuales, precisamente el artículo 10. del decreto-ley 3130 de 1.968, las denomina Entidades Descentralizadas.

Este tipo de descentralización encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo moderno, pues el estado es una entidad muy heterogenea con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo a esos postulados. Para lograrlo, se despoja entonces

de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.

4.2 Elementos.

Esta descentralización, como la territorial requiere la presencia de ciertos elementos, tales como:

1. Existencia de una actividad especial digna de autonomía.

Es decir, que en un momento determinado el estado considera que una actividad ha adquirido tal importancia, que será mejor desarrollada si se desprende de su competencia global y se le otorga a otra entidad con el fin de que la ejerza autónomamente. Por ejemplo, en cierto momento el estado colombiano consideró que la función de construir inmuebles para los colegios y escuelas, había adquirido tal magnitud e importancia, que ella debía excluirse de la competencia general del ministerio de Educación y creó por ello el INSTITUTO COLOMBIANO DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES (ICCE), para que de manera especializada y técnica se dedicara a

esa actividad, es decir, que aquí no se trata de necesidades propias de un territorio, como en al Descentralización territorial, sino que se refiere a una actividad determinada.

2. Personería Jurídica.

Como se anotó para la descentralización territorial, en éste aspecto, también es requisito para la descentralización que estamos tratanto; es así como los artículos 5o., 6o. y 8o. del decreto-ley 1050 de 1.968 les confiere el atributo de personas jurídicas a éstas entidades.

3. Autonomía Financiera.

Es lógico que para atender su prestación de servicios éstas entidades deben de tener patrimonio y presupuestos propios, diferentes del patrimonio y presupuesto del estado. Igualmente las normas citadas en el inciso anterior, otorgan ésta característica a las entidades descentralizadas por servicios.

4. Autonomía Administrativa.

Estas entidades para lograr sus objetivos, para lo cual fueron creadas deben de organizarse, creando dependencias, empleos, reglamentos internos, etc.. Las normas antes citadas confieren éste elemento.

5. Autoridades Propias.

Estas deben de ser nombradas por la misma entidad, y en lo posible, relacionadas con su actividad. Sin embargo, en la práctica, éste elemento está limitado, ya que la mayoría de las autoridades directivas, provienen del poder central, como es el caso del Gerente, Director, o Presidente y algunos miembros de la Junta Directiva. Pero fuera de esas autoridades, los de los niveles inferiores son nombrados por la misma entidad. Además, en la Junta Directiva por regla general, también se encuentran algunos representantes de las colectividades o gremios relacionados con la actividad desarrollada por la entidad.

6. Control por parte del Poder Central.

Por hacer parte de la organización estatal éstas entidades no son independientes, por lo cual las autoridades centrales tienen algunas injerencias en ellas.

5. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Dado que esta expresión es de frecuente utilización en nuestro medio, debemos conocer su noción y su expresión práctica.

5.1 Fundamento y Noción.

Como se afirmó en algún momento las funciones básicas del Estado son la constitucional, la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional. También afirmamos que en estos Estados federales, los Estados miembros, ejercen todas esas funciones, o por lo menos las tres últimas. A su vez, en los Estados unitarios completamente centralistas, el estado ejerce todas las funciones, mientras las secciones que los compone no desempeñan ninguna de ellas, pues tan solo existirán, dado el caso, autoridades desconcentradas.

En Colombia, durante el siglo pasado, los movimientos políticos giraron en gran parte alrededor del sistema de organización que debía dársele al país. Durante varios periodos el Estado se organiza como sistema federal no obstante, las luchas políticas continuaron, hasta que en 1.886, para la expedición de la nueva constitución nacional que aún está en vigencia con algunas reformas, se buscó un tipo de organización intermedia entre el sistema federal y el centralismo absoluto,¹ mediante la fórmula conocida como "Centralización Política y Descentralización Administrativa".

Esta fórmula jurídico-política quiere decir que las funciones políticas quedan centralizadas, mientras que la función administrativa es objeto de descentralización. Es decir, el Estado se reserva el ejercicio de las funciones constitucional, legislativa y jurisdiccional, mientras que la función administrativa la comparte con las secciones o provincias.

1

En relación con los aspectos históricos de éste problema, véase a JAVIER HENAO HIDRON, PANORAMA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO, 5a. ed., Bogotá, Edit. Temis, 1.981, págs. 30 y ss.

5.2 Expresión Práctica.

En la realidad la fórmula se traduce en que sólo existe en Colombia una constitución para todo el país, que las leyes, incluyendo los principales códigos, también son necesariamente nacionales y que la administración de justicia se imparte siempre en nombre de la república. Por ello, la rama legislativa del poder está conformada solamente por el Congreso Nacional, con sus dos cámaras, sin que existan organismos regionales de carácter legislativos. De manera que la rama Legislativa está completamente centralizada y ni siquiera utiliza el fenómeno de la desconcentración territorial, pues ejerce todas sus funciones desde la capital. Las asambleas departamentales y los concejos municipales, son simples "Corporaciones Administrativas", como los denomina la constitución Nacional en sus artículos 185 y 196 respectivamente.

A su vez, la rama jurisdiccional también está centralizada, es decir, en manos del Estado, pero en relación con ella se utiliza el mecanismo de la

desconcentración territorial, pues existen tribunas y juzgados en todos los departamentos y municipios del país, los cuales administran justicia en nombre de la República.

Por otro lado, la rama administrativa, según esta fórmula está descentralizada. Sin embargo, esto no quiere decir que esta función esté otorgada totalmente a los departamentos, intendencias, comisarias y municipios. Simplemente quiere decir, que parte de esa función se otorga a las entidades territoriales, pero que el estado se reserva otra parte, que es la más importante, al conservar las funciones del Presidente de la República, los ministros y demás autoridades administrativas nacionales.

En conclusión, la fórmula de la Centralización Política y Descentralización Administrativa, que pretendía ser intermedia, realmente implica un predominio de la Centralización sobre la Descentralización; pero para el período que comienza el próximo año, creo que éste predominio va a estar invertido por la puesta en marcha de leyes tales como la Ley 78 de 1.986, la Ley 12 del mismo año, etc..

CAPITULO IV

1. CONTROLES EN LOS SISTEMAS DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Tanto la Centralización como la Descentralización, implican cierto control por parte de las autoridades centrales. En efecto, si en la Centralización el Estado monopoliza todas las actividades públicas, es obvio que tendrá bajo su mando directo a los órganos y empleados que la realizan en su nombre. Por su parte, si bien la descentralización implica autonomía de las entidades y de sus respectivos funcionarios, es claro que aquellas y estos continúan formando parte de la organización estatal, es decir, que son autónomos, pero no independientes; en consecuencia también están sujetos a cierto control.

Cuando el control es consecuencia de la Centralización éste se denomina Jerárquico; en el caso de la Descentralización, se conoce con el nombre de Control de Tutela. Miremos éstos dos controles.

1.1 Control Jerarquico.

a. Noción.

Es aquel que ejerce la autoridad superior sobre las autoridades o funcionarios inferiores, con fundamento en su rango y autoridad. Es decir, como ya los hemos afirmado, este control se presenta respecto de los organismos centralizados, que son los que se encuentran sometidos a una estructura jerarquica. Además, debemos tener en cuenta, que dentro de las entidades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios, también se presenta el control jerarquico, pues ellas son descentralizadas respecto del poder central, pero internamente son centralizadas y organizadas jerarquicamente.

1.1.1 PROCEDIMIENTOS DE CONTROL JERARQUICO

Este tipo de control se ejerce mediante varios procedimientos, según dos campos de acción diferentes:

1. Control sobre las personas de los funcionarios.

Cobija ésta frase las facultades de designación, poder disciplinario y retiro del servicio. La Ley determina, entonces, cual es el funcionario superior competente para nombrar los empleados del respectivo organismo, para sancionarlos y para tomar decisiones sobre el retiro del servicio de los empleados inferiores. Obviamente, estas facultades están reglamentadas, especialmente por las normas de carrera administrativa u otras carreras especializadas. En el ejercicio de este control tiene una colaboración importante la Procuraduría General de la Nación.

2. Control sobre los actos de los funcionarios.

De esta forma se establece las facultades de revocarlos y reformarlos, una vez interpuesto el recurso de apelación¹ o mediante la revocatoria directa². Además, debe diferenciarse si el acto del inferior fué dictado con base en una desconcentración por delegación o por adscripción³. En el primer caso, el superior delegante puede retomar en cualquier momento su competencia, de manera que puede dictar directamente un acto de aquellos que había delegado en el inferior; en el segundo caso, el superior no puede dictar el acto inicial en reemplazo del inferior, sino, que deberá esperar que éste ejerza su competencia para poderlo revocar o reformar, si es el caso.

Por otro lado, además de las facultades de revocación y reforma de los actos, existen dentro del control jerárquico el llamado PODER DE INSTRUCCION

1

Libardo Rodríguez DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. 2a. ed.. Edit. Temis. pág. 204

2

Mismo autor; mismo libro, pág. 211 Num. 344 y ss.

3

Mismo autor; mismo libro, pág. 46 Num. 65

que consiste en la facultad que tiene el superior de dar órdenes a sus inferiores y hacer que ellas sean cumplidas, tratándose obviamente de órdenes legales.⁴

2. Control de Tutela.

2.1 Noción.

Es aquel que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios.

4

El Artículo 21 de la Constitución Nacional establece que "en caso de infracción manifiesta de precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Los militares en servicio quedan exceptuados de ésta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que dá la orden".

Este precepto, relacionado con la excepción de inconstitucionalidad que, implica que los funcionarios inferiores, salvo los militares en servicio no están obligados a cumplir las órdenes de sus superiores que sean inconstitucionales. La sana lógica jurídica permite extender éste principio a los demás grados de la jerarquía jurídica, es decir, que el inferior no está obligado a cumplir las órdenes ilegales de sus superiores.

2.2 Autoridades de Tutela.

En relación con las entidades descentralizadas territorialmente, el control de tutela que el Estado ejerce sobre ellas, está generalmente desconcentrado. Así, el control sobre los departamentos lo ejerce el Gobernador como agente del poder central. Sobre los municipios, el alcalde, pero no ya como agente del gobernador, sino, como funcionario en representación de la comunidad de la cual es jefe. No obstante, la ley puede confiar el ejercicio del control de tutela, para ciertas materias y en casos determinados, directamente al Presidente de la República o a un ministerio o departamento administrativo. Por ejemplo, de conformidad con los decretos-leyes 1925 y 1926 de 1.975, el control de tutela sobre las intendencias y comisarías está confiado, para unos casos (Presidente de la República, ministros, o jefes de departamento administrativo correspondientes); para otros, al Departamento Administrativo de intendencias y comisarías, y finalmente para otros al intendente o comisario, como agentes locales del Gobierno Central.

En relación con las entidades descentralizadas por servicio, el artículo 80. del decreto-ley 3130 de 1.968, confía el ejercicio del control de tutela al ministerio o departamento administrativo al cual se haya adscrita o vinculada a la respectiva entidad.

2.3. Procedimientos de tutela.

En este caso podemos analizar los diversos procedimientos de tutela respecto de las personas de los funcionarios y respecto de sus actos. Sin embargo en relación con este tipo de control, debe tenerse en cuenta que la regla general es la autonomía, es decir, que sólo existe control en los casos determinados por la ley ⁵.

2.4 Sobre las personas de los funcionarios.

En estricta teoría y según el espíritu de la descentralización, no debería existir control de tutela sobre las personas de los funcionarios descentralizados, pues ese control personal implica

5

Vease, JEAN RIVERO, ob. cit., pág. 320 y ANDRE DE LAUBADERE, OB. CIT., t. 1, págs. 97 y ss.

algún grado de subordinación jerárquica, lo cual es extraño a ésta institución. Sin embargo, el derecho positivo colombiano consagra algunos casos de control personal sobre autoridades que hacen parte de organismos descentralizados. Así, los gobernadores, en virtud del ordinal 4o. del art. 120 de la C.N., y los intendentes y comisarios, según lo establecido en el art. 19, en el decreto-ley 1926 de 1.975, son agentes del Presidente de la República de su libre nombramiento y remoción. Inclusive, en el caso de las comisarías, de conformidad con el artículo 10 del decreto-ley 1926, el Gobierno Nacional nombra directamente cinco de los nueve miembros que componen el concejo comisarial.

Respecto de las entidades descentralizadas por servicios y de conformidad con el ordinal 1o. del art. 120 de la C.N., los directores y gerentes de los establecimientos públicos nacionales, también son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Igualmente, el art. 28 del decreto-ley 1050 de 1.968 extiende esa calidad de agentes del Presidente a los directores, gerentes o presidentes de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Sí, como he afirmado, en teoría no debería existir este control personal, al establecerlo las normas se está produciendo una disminución de la descentralización a favor de la centralización.

3. CONTROL SOBRE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Existe control de tutela, se ejerce fundamentalmente sobre los actos que expiden las entidades y autoridades descentralizadas, lo mismo que sobre su actividad general. Sin embargo, éste control se lleva a cabo en un grado bastante menos estricto, en que se realiza en caso del control jerárquico. En efecto, el control de tutela no permite por regla general, la revocación o reforma de los actos, sino que se efectúa mediante otros mecanismos entre los cuales tenemos:

En relación con las entidades descentralizadas territorialmente.

a. La iniciativa para la evolución de ciertas decisiones, puede corresponder exclusivamente a la gente del gobierno central. Así, los artículos 187 y 197 de la constitución nacional, que establecen las

atribuciones de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, condicionan el ejercicio de algunas de ellas a la iniciativa del Gobernador o el alcalde, respectivamente.

b. Los gobernadores y alcaldes pueden objetar los decretos de ordenanzas y acuerdos, cuando los consideren ilegales o inconvenientes⁶.

c. El gobernador puede pasar al tribunal de los contencioso administrativo correspondiente, lo acuerdos municipales y ordenanzas departamentales aprobados y sancionados, cuando considere que son ilegales⁷.

d. Con fundamento en el art. 149 del código contencioso administrativo, las autoridades administrativas centrales pueden demandar los actos de las entidades territoriales que consideren ilegales⁸.

6 LIBARDO RODRIGUEZ, **Derecho Administrativo General y colombiano**, 2a. Edic. editorial TEMIS, pág 274

7 Mismo autor, misma obra, pág. 275 y ss.

8 MIGUEL GONZALEZ RODRIGUEZA, **Derecho Contencioso Administrativo**, 4a. Edi. Bogotá, EDICULCO 1980, pág 224.

En relación con las entidades descentralizadas por servicio:

a. El poder central participa, por medio de representantes suyos, en los órganos directivos de éstas entidades. Por ejemplo, el ministro, o jefe de departamento administrativo de tutela, es el presidente de la Junta Directiva. Además, podran hacer parte de ella, otros ministros o autoridades del poder central y representantes personales del Presidente de la República.⁹

b. Para algunas decisiones puede eximirse el voto favorable dentro de la junta directiva, del ministerio o jefe de departamento administrativo de tutela.¹⁰

c. La validez de algunos actos, puede estar sujeta a la aprobación posterior de la autoridad de tutela.¹¹

9

Véase Libardo Rodríguez, *Derecho Administrativo General Colombiano*, 2a. edic., Editorial TEMIS, Bogotá, 1984 pág. 85 y 98.

10

Véase misma obra, mismo autor, pág. 82 y 97

11

Libardo Rodríguez, *Obra en comentario*, pág. 82 y 97

d. También con fundamento en el art. 149 del código contencioso administrativo, las autoridades centrales pueden demandar los actos de las entidades descentralizadas por servicios, cuando los consideren ilegales. En relación con estos controles del poder central, sobre las actividades de las entidades descentralizadas por servicios, vale la pena advertir que la Corte Suprema de Justicia, ha considerado que puede clasificarse en cuatro clases ¹² :

a. El Control Administrativo, que es el ejercido directamente por los ministros y jefes de departamentos administrativos e indirectamente, en algunos casos por las superintendencias, bajo la vigilancia y responsabilidad del Presidente de la República.

b. Control Presupuestal, que es el ejercido principalmente por el ministerio de hacienda y crédito público, sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos de las entidades emencionadas.

12

Corte Suprema de Justicia, sent. sala Plena del 25 de abril de 1974, G. J., Tít. CXLIX, CL, Nos. 2390 y 2391, págs. 85 y 98.

c. El Control Fiscal, que es el ejercido por la contraloría general de la república, el cual según las sentencias citadas es referente a la ejecución presupuestal y tiene caracter estrictamente técnico, numérico-legal y no administrativo; debe ceñirse a verificar, si el gasto corresponde a la ley que lo ordena, o sea, que los dineros se recauden e inviertan según la ley ¹³ .

d. El Control Político, que lleva a cabo el congreso de la república por medio de las condiciones 8a. del Senado y de la Cámara de Representantes, a las cuales las leyes 65 de 1.967 y 17 de 1.970, les han confiado funciones relacionadas específicamente con las entidades descentralizadas, como conocer el primer debate de los proyectos de ley relacionados con ellas, vigilar su funcionamiento, estudiar sus presupuestos y preparar los proyectos de ley que considere oportunos en relación con esos organismos.

A éstos controles mencionados por la corte, debemos agregar el CONTROL JURISDICCIONAL, ejercido por la

13

IBIDEN

rama correspondiente al poder público y que decae sobre la legalidad de las actuaciones de éstas entidades .

14

14

Sobre éste tema de los controles, pueden verse otras clasificaciones y comentario más extensos en ALVARO TAFUR GALVIS, ob. cit.; pág. 215 y ss.

CAPITULO V

1. DESCENTRALIZACION POLITICA

Esta descentralización básicamente está integrada por la reforma constitucional de 1.986, (acto legislativo No. 01 de 1.986), la cual modificó la carta magna en su artículo 171, estableciendo que todos los ciudadanos eligen directamente al Presidente de la República, a los senadores, representantes, diputados, concejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial.

Como vemos pues, ha habido un cambio fundamental, o mejor decir, una adición en cuanto a las personas (funcionarios públicos), nombradas por el voto popular.

El mismo acto, midificó el artículo 200 de la constitución nacional, en el cual establece que en

todo municipio habrá un alcalde que será jefe de la administración local hoy en día, éste funcionario dejó de ser agente del Gobernador. Modificó también el artículo 201 de la carta en comentario, en la cual establece que los alcaldes tendrán un período de 2 años, comenzando éste primer período en el mes de junio de 1.988. El mismo artículo establece que la ley determinará las calidades inhabilidades e incompatibilidades. También anota el citado artículo que la primera elección de alcaldes, será el segundo domingo de marzo de 1.988. En este mismo orden, modificó la atribución octava, del artículo 199-4. radicándole competencia al Gobernador lo relativo a la remisión de los actos del concejo municipal y de los alcaldes, ya sea por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad y remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez. Esta descentralización política, también está conformada, en cuanto a éste acto legislativo a una ley que desarrolla el mismo que es la ley 78 de 1.986.

En esta ley, se condensan todos los pormenores que se presentarán en la elección popular de alcaldes como elección, calidades, funciones, posesión,

inhabilidades, incompatibilidades, faltas absolutas y temporales, causales de vacancias, suspensión, destitución, etc.

Esboceemos aspectos políticos de ésta trascendental reforma.

1. Significa un nuevo reparto del poder político expresando un verdadero pluralismo partidista, que hará posible la expresión de fuerzas políticas nuevas y la aparición de movimientos políticos de orden local.

2. Desde el punto de vista de la sociología política la elección popular de alcaldes vendría a valorizar conceptos fundamentales de la gestión del Estado. En primer lugar habrá una mayor LEGITIMACION de la autoridad municipal. La PARTICIPACION de los ciudadanos en elección de la primera autoridad municipal permitirá una mayor RESPONZABILIDAD del alcalde con la comunidad de gobernados, hecho que contribuirá a mejorar la eficiencia de la administración pública municipal.

3. La elección popular de alcaldes, al citar al Estado más próximo al individuo, plantea la aparición de un nuevo poder, el poder municipal, en donde es posible que la autoridad del gobernador y las Asambleas Departamentales resultan eclipsadas u ocupadas cada vez más debido a que el alcalde sale del control jerárquico del gobernador. En esta forma se puede afirmar que esta reforma constitucional (art. 201 constitución nacional, reformado hoy por la ley 78 de 1.986 en comentario), rompió una vértebra fundamental de la constitución de 1.986, por cuanto se reivindica al municipio y al alcalde como principio de autoridad y se rompe la unidad jerárquica hasta entonces existente.

4. El acto legislativo de elección popular de Alcaldes implica la configuración de un derecho político nuevo contemplado en la CONSULTA POPULAR, consulta que se hace al elector sobre la administración local para permitir al pueblo expresarse en torno a la calidad de la administración, constituyéndose así un control administrativo de carácter amplio y democrático como un intento de democracia participativa. Surgen de esta manera nuevos canales institucionales para

facilitar la expresión de la inconformidad en un contexto de orden. Se espera entonces que se genere un proceso de mayor des-radicalización de las contradicciones existentes y de la opinión política para encontrar por la vía del diálogo y de la participación ciudadana, respuestas a los problemas que se presentan en el ámbito comunitario. Estamos frente a un proceso de municipalización de la política y una transformación de las relaciones que han venido existiendo entre los alcaldes y los dirigentes políticos en donde la subordinación de la primera autoridad municipal al dirigente que los postulaba ante el gobernador, adquiere una contextura diferente, pudiendo ser posible que la relación de subordinación se invierta y el alcalde resulte estableciendo condiciones a la clase política para el cumplimiento eficaz de su labor.

2. DESCENTRALIZACION FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Dentro del marco de ésta descentralización fiscal y administrativa, el Gobierno Nacional ha sancionado leyes como la ley 12 de 1.986 (Cesión del I.U.A. a los municipios), la ley 14 de 1.983 (Robustecimiento de los fiscos departamentales), la ley 11 de 1.986 (Nuevo estatuto básico municipal, y su decreto reglamentario No., 1333 del mismo año) y los decretos reglamentarios No. 77 al 81 de 1.987 sobre EL ESTATUTO DE DESCENTRALIZACION EN BENEFICIO DE LOS MUNICIPIOS (La corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el decreto 79 de 1.987).

En éste trabajo analizaremos las dos leyes que para mi concepto merecen mayor atención por el trascendental alcance de sus contenidos, que son, la ley 12 y la ley 11.

2.1 LEY 12 DE 1.986 (CESION DE I.V.A. A LOS MUNIPIOS)

Indudablemente para la consecución de los objetivos de la descentralización administrativa para que sus instrumentos legales consigan dicho fin, lógico es, que también se necesita el concurso de los funcionarios municipales y concejales, se requiere presupuesto, osea, la obtención económica de parte de los municipios para concretar dichas metas. Es así, que para que se efectivicen la ley 78 de 1.984, y la ley 11 del mismo año, se requiere una que presente a estas dos el elemento impulsador para dicha gestión, como es el capital.

La aparición de ésta ley 12, que no sólo completa un ciclo armónico de leyes, sino que crea las bases fiscales, abre el camino para que las normas anteriormente mencionadas puedan marchar con mayores posibilidades de éxito; ésta ley es el acto que garantiza la provisión de los recursos financieros para que los municipios puedan asumir responsabilidades tradicionales dentro de un nuevo ambiente institucional y político. Por eso ésta ley merece el calificativo de pilar fundamental para el desarrollo municipal en un nuevo orden.

Destaquemos dos aspectos, que deben ser acometidos con vigor y contundencia de manera simultánea e interdependiente:

a. Facilitar a las Municipalidades, el aprovechamiento más productivo de las posibilidades de la ley de cesión.

b. Contribuir a fortalecer su capacidad administrativa y de gestión para la utilización eficiente e inversión efectiva de los nuevos recursos, de manera que puedan atender las necesidades reales de sus comunidades locales.

2.2 POR QUE LA LEY DE CESION BENEFICIA AL MUNICIPIO COLOMBIANO?

2.2.1. A todos los Municipios.

a. Representa un incremento cuantioso en sus recursos fiscales por cuanto:

- Aumenta progresivamente el porcentaje de cesión desde el 30% actual, hasta el 50% en 1.992.

- . El impuesto a las ventas es el que más ha crecido en los últimos años, entre los diferentes ingresos fiscales de la Nación.

- . La reciente transformación del impuesto a las ventas en Impuesto al valor agregado (I.V.A.), (Decreto 3541 de 1.983), a hecho todavía más dinámica en su crecimiento la base de la cesión.

b. Procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales. Ello se hace evidente entre otros aspectos a través de dos determinaciones innovadoras:

- . Establece dos categorías de municipios: Municipios de 100 mil o más habitantes y municipios menores de 100 mil. A éstos últimos que son relativamente los de menos posibilidades económicas, les otorga un porcentaje de cesión adicional, lo que hace que el valor de cesión por habitante evolucione más favorablemente para los municipios menores.

- . Cambia el concepto tradicional de situado fiscal (combinación de Situado territorial y poblacional)

por el estrictamente poblacional. Con ello se corrige el sobrebeneficio que anteriormente se daba a territorios despoblados y de pocos municipios ¹⁵, en detrimento de los territorios con muchos municipios y mayor población.

c. Contempla medidas para garantizar, que los municipios reciban adecuada y oportunamente, por parte del Ministerio de hacienda y Crédito Público, las transferencias que les correspondan.

d. Posibilita que los municipios ejerzan funciones y presten servicios que actualmente corresponden a entidades nacionales, pero que en muchos casos no les llegan.

15

Los territorios de municipios dispersos y baja densidad poblacional, parecen coincidir con zonas de menor desarrollo socio-económico, en cuyo caso tienen especial importancia requerimientos de inversión en actividades que propicien el desarrollo regional (producción, comercialización, transporte, comunicaciones, organización cooperativa) y allí pueden ser más eficaces las intervenciones a cargo de entidades supra-municipales, (Nación, Departamentos, DAINCO, Corporaciones Regionales de Desarrollo), que los gastos puntuales y aislados de los municipios.

MONTOS DE CESION DIRECTA A LOS MUNICIPIOS

(Millones de Pesos)

AÑO	Monto Estimativo Del I.V.A.	Monto para Distribuir Entre todos los Municipios		Monto para Distribuir Adicionalmente entre los Municip. menores menores de 100 mil H.	
		%	Valor Total	%	Valor Total
1.986	165.800	28.8	42.776.4	0.4	663.2
1.987	216.785	25.9	56.147.3	1.8	3.902.1
1.988	259.067	26.4	68.393.7	3.8	9.844.5
1.989	313.242	27.0	84.573.3	6.0	18.794.5
1.990	377.665	27.5	103.857.9	9.0	33.989.9
1.991	416.100	28.0	110.508.0	12.5	52.012.5
1.992	499.200	28.5	142.272.0	16.8	83.865.6

* Incluido en el Distrito Especial de Bogotá.

NOTA ACLARATORIA.

Como quiera que el cincremento de la Cesión, comenzó a regir el 1o. de julio de 1.986, para éste año la liquidación correspondiente será la combinación del Sistema Vigente (Decreto 232 de 1.983), y de la ley 12, por lo que los montos efectivamente cedidos, serán menores que los contemplados en las anteriores tablas para 1.986. No obstante, para efectos explicativos, y en aras de la sencillez, se mantuvo los datos originales de las tablas para 1.986.

2.2.3 A LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACION

(INFERIOR A 100 MIL HABITANTES)

a. Les otorga una participación adicional a la que le corresponde a los municipios de más habitantes (éste porcentaje adicional llegará hasta el 16.8% en 1.992).

b. Constituye un instrumento importante que incentiva a los municipios menores, a continuar en la aplicación y aprovechamiento de los beneficios derivados de la ley 14 de 1.983, para su fortalecimiento financiero.

c. Significa un impulso vital para el desarrollo local, a la vez que estimula el esfuerzo fiscal de los municipios. Es decir, constituye un importante trampolín fiscal, para que los gobiernos locales puedan tener mayor intervención en la gestión de sus propias funciones, pero para que se acostumbren parasistariamente a la dependencia de los recursos de la nación, establece premios para los que organicen eficientemente los recaudos de sus propios recursos y castigos para los que no lo hagan.

d. Como la formula de distribución (de premio-castigo), se apoya en la evaluación del comportamiento del recaudo del impuesto predial, esto significa una importante medida potencial para los fiscos municipales, ya que es sabido que para la gran mayoría de los municipios menores del país, éste tributo representa el más importante concepto dentro de sus recursos propios.

e. Constituye un verdadero instrumento de desarrollo municipal, que busca un ordenamiento efectivo en el gasto público, toda vez que pone límite a los gastos de funcionamiento, obliga a que el resto se destine a inversión y establece pautas para que los proyectos de inversión se orienten a fines prioritarios para el desarrollo local.

Esto, lleva consigo toda una proyección gerencial del municipio, que busca simultáneamente hacerlo eficaz en la satisfacción de las necesidades primordiales de la comunidad, a través de proyectos de inversión, a la vez que procura que su gestión administrativa sea más eficiente en el uso de los recursos. Es decir, que haga más cosas pero con gastos de funcionamiento limitados, evitando los costosos e innecesarios crecimientos burocráticos.

f. Crea las bases para que se vaya dando, a través de la inversión pública local, un mejor equilibrio entre el desarrollo urbano y rural.

g. garantiza la continuidad en el financiamiento de la educación pública, destinando a los FER, con propósito de equidad, ya que conserva porcentajes de retención sólo para los municipios de mayor población.

2.3 LEY 11 DE 1.986

Esta ley con la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, tiene por objeto el dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal, permitiéndoles dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, y propicia la integración regional.

Dentro del contenido de la ley en comentario, se establecen los requisitos para que municipio alguno o corregimientos erijan en municipios o se segregue de otro y otros; requisitos éstos como el que, el municipio o el corregimiento en los últimos tres años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega suma no inferior a un millón de pesos anuales y que además, estos distritos queden cada uno con presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos anuales, sin computar en ésta suma las transferencias que reciba de la nación o del departamento.

Trae ésta ley también lo relacionado con la concreción de las asociaciones de municipios, las cuales son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que la constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto de los mismo derechos y privilegios, exenciones acordadas por la ley a los municipios. Para concretarlas hay dos sistemas: La obligatoria y la voluntaria. La primera, se efectiviza por disposición de las

Asambleas Departamentales, por iniciativa del Gobernador, cuando consideren que así se requiere para la mas eficiente y económica prestación de los servicios públicos. En éste caso, las asambleas determinarán las normas básicas para su funcionamiento; ella también tiene derecho a percibir del departamento, el 10% del valor del impuesto de timbre sobre vehículos automotores que le fué cedido por la ley 14 de 1.983. Las asociaciones voluntarias, se crean mediante acuerdos expedidos por los respectivos concejos municipales, en los cuales se aprobarán los estatutos para ella. Estas asociaciones de municipios, tienen su tiempo de estarse generando la idea, pero núnca habia sido concretada; ésta facultad municipal está contemplada en el inciso 3o. del art. 198 de la constitución nacional, "La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse para la prestación de los servicios públicos".

Hay una figura novísima dentro de ésta ley, que son las Juntas Administradoras Locales.

Para la creación e integración de éstas juntas la ley ha dividido, para prestación de servicios, el municipio en sectores que se denominaran Comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos, cuando el área sea rural; pero ninguna comuna deberá tener menos de 10.000 habitantes. Esto es lo que veo un poco utópico, ya que, sobre todo en los municipios pequeños, es casi imposible que éste fraccionamiento poblacional se efectivice; por cuanto hay algunos en que no alcanzan, ni siquiera dentro de su casco urbano a dicha cifra.

Las funciones de las Juntas Administradoras Locales son:

a. Cumplir por delegación del Concejo Municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción; proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal, de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción. Estas son en términos generales las funciones a cargo de éstas Juntas Administradoras, las cuales se reunirán por lo menos una vez al mes y estarán integradas por no menos de tres personas ni mas de

siete, elegidos por el concejo municipal. En todo caso, no menos de la tercera parte de dichos miembros serán elegidos por votación directa de los habitantes de la comuna o corregimiento; lo que nos demuestra, que en cada comuna y corregimiento habrá una Junta Administradora Local. Para la elección de los funcionarios, la Registraduría Nacional del Estado Civil, dará la ayuda necesaria.

Dentro del contexto de la ley en comentario aparece la participación comunitaria como uno de los pilares fundamentales de ésta disposición, estableciendo dentro de la misma, que las Juntas de Acción Comunes, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley, y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el respectivo distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los entes locales, mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos; con tal fin dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios, convenios, acuerdos y contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

Estos contratos o convenios, no estarán sujetos a formalidades o requisitos distintos de los que la ley exige para la contratación entre particulares. Se ve a la clara el grán interés por parte del Gobierno Nacional, de que sí haya una verdadera y efectiva participación comunitaria, para la concecusi6n de objetivos propuestos por el Gobierno Central.

ANEXO DE LA LEY 11 DE 1.986

PROYECTO DE ACUERDO PARA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
DE UN MUNICIPIO CON MENOS DE 100 MIL HABITANTES

ACUERDO No.

▪ POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, SE FIJAN FUNCIONES POR SECCION, PLANTA DE PERSONAL Y ESCALA SALARIAL PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 1.988. ▪

El Honorable Concejo Municipal de XXXXXXXX, en uso de la facultad otorgada por el ordinal 3o. del artículo 197 de la Constitución Nacional y la atribución 3a. del artículo 92 del decreto-ley 1333 de 1.986.

A C U E R D A

DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

ARTICULO PRIMERO: La estructura Administrativa del municipio de XXXXXXXX, quedará así:

1. CONCEJO MUNICIPAL
 - 1.1. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES
 - 1.2. PERSONERIA MUNICIPAL

2. ALCALDIA
 - 2.1. SECRETARIA DE LA ALCALDIA
 - 2.1.1. INSPECCIONES DE POLICIA Y JUSTICIA
 - 2.1.2. HIGIENE Y SALUD PUBLICA
 - 2.2. TESORERIA
 - 2.3. SECCION DE EDUCACION Y CULTURA

3. CONCEJO DE GOBIERNO

DE LAS FUNCIONES POR SECCION

ARTICULO SEGUNDO: Las funciones de las secciones descritas en el artículo primero, son las siguientes:

1. CONCEJO MUNICIPAL.

Las contempladas en los artículos 92 y 93 del decreto-ley 1333 de 1.986.

1.1 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Las contempladas en los artículos No. del decreto-ley 1333 de 1.986.

1.2. PERSONERIA MUNICIPAL

Las contempladas en los artículos 135 y 152 del decreto-ley 1333 de 1.986, el artículo 75 del decreto 01 de 1.984, el artículo 121 al 124 del nuevo código de Procedimiento Penal y el acuerdo No.

2. ALCALDIA MUNICIPAL

Las contempladas en los artículos 132 y 133 del decreto-ley 1333 de 1.986 y el acuerdo No.

2.2. SECRETARIA DE LA ALCALDIA

Las contempladas en el acuerdo No.

2.1.1. INSPECCION DE POLICIA Y JUSTICIA

Las contempladas en los artículos 320 al 323 del decreto-ley 1333 de 1.986 y el acuerdo No.

2.1.2. HIGIENE Y SALUD

Las contempladas en el acuerdo No.

2.2. TESORERIA

Las contempladas en el acuerdo No.

2.3. SECCION DE EDUCACION Y CULTURA

Las contempladas en el acuerdo No.

3. CONCEJO DE GOBIERNO

Las contempladas en el acuerdo No.

DE LA PLANTA DE PERSONAL Y DE LA ESCALA SALARIAL

ARTICULO TERCERO: La planta del Personal de Municipio de XXXXXX, así como de su remuneración para la vigencia fiscal de 1.988, es así:

PROGRAMA 1. CONCEJO MUNICIPAL

No. CARGOS	DENOMINACION	V. MENS.	V. ANU.
1	Secretario Concejo	\$ XX	\$ XXX
1	Subsecretario	XX	XXX
1	Mecanografo	XX	XXX
1	Citador	XX	XXX
TOT. 4		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 1.1 JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

PROGRAMA 1.2 PERSONERIA MUNICIPAL

No. CARGOS	DENOMINACION	V. MENS.	V. ANU.
1	Personero	\$ XX	\$ XXX
1	Secretario	XX	XXX
1	Secretario Aux.	XX	XXX
TOT. 3		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 2. ALCALDIA MUNICIPAL

1	Alcalde	\$ XX	\$ XXX
1	Secretario Gen.	XX	XXX
TOT. 2		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 2.1 SECRETARIA DE ALCALDIA

1	Inspector Central	\$ XX	\$ XXX
1	Sec. Inspección Central	XX	XXX
4	Sec. Inspecciones varios Correg.	XX	XXX
TOT. 6		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 2.1.2. HIGIENE Y SALUD PUBLICA

5	Celadores de Puestos de Salud de Corregimientos	\$ XX	\$ XXX
<hr/>			
TOT. 5		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 2.2 TESORERIA MUNICIPAL

1	Tesorero	\$ XX	\$ XXX
1	Secretario	XX	XXX
1	Oficial Catastro	XX	XXX
<hr/>			
TOT. 3		\$XXX	\$XXXX

PROGRAMA 2.3 SECCION EDUCACION Y CULTURA

4	Maestros para los Corregimientos	\$ XX	\$ XXX
1	Enfermera colegio	XX	XXX
1	Bibliotecario	XX	XXX
<hr/>			
TOT. 7		\$XXX	\$XXXX

TOTAL ASIGNACIONES CIVILES	\$XXXX	\$XXXXX
----------------------------	--------	---------

ARTICULO CUARTO: Asignese gastos de representación en cuantía mensual, que se fija para los siguientes funcionarios:

	V. MENS.	V. ANU.
Secretario Concejo	\$ XXX	\$ XXXX
Alcalde Municipal	XXX	XXXX
Secretario alcaldía	XXX	XXXX
Tesorero Municipal	XXX	XXXX
Personero Municipal	XXX	XXXX
TOTAL GASTOS REPRESENTACION	\$XXXX	\$XXXXX

PARAGRFO: Los gastos de Representación serán pagados por Tesorería Municipal dentro de los primeros diez (10) días de cada mes.

El presente Proyecto de Acuerdo es presentado hoy, 10. de noviembre de 1.987 para su estudio y aprobación.

mataderos públicos, aseo público y plazas de mercado. Para éstos propósitos, además de trasladar al municipio la responsabilidad de la prestación del servicio, se liquida el Instituto de Fomento Municipal, asignando al Ministerio de Obras Públicas, sus funciones rectoras y normativas, y se reestructura el Instituto Nacional de Salud.

a. Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL).

Como consecuencia de lo anterior de ese traslado, se liquida éste organismo y se adscriben a una nueva Dirección General del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, las funciones de formulación de políticas, asistencia técnica, y normatización en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. El proceso de liquidación de éste instituto tomará tres años, período durante el cual se reducirán progresivamente las actividades, estructura y planta de personal del Instituto. Así mismo se fijan los mecanismos necesarios para asegurar el traspaso de los EMPOS y ACUAS y compañías de servicios públicos a los municipios.

b. Instituto Nacional de Salud (INS).

Se suprime la división de Saneamiento Básico Rural y sus oficinas seccionales y se traslada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte la promoción y coordinación técnica de los programas que hoy desarrolla ésta dependencia.

2. Sector Salud.

Se trasladan a los municipios las funciones de construcción de obras civiles y mantenimiento integral de las instituciones del primer nivel de Atención Médica, que corresponde a los Centros y Puestos de Salud y Hospitales locales y de los Centros de Bienestar del Anciano.

a. Fondo Nacional Hospitalario (FNH).

Se suprimen en éste Instituto, las funciones relacionadas con la construcción, dotación y mantenimiento para éste nivel de atención médica, las cuales serán desempeñadas por los municipios, según las normas del Sistema Nacional de Salud. Para el efectivo cumplimiento de éste propósito se preveen los respectivos acuerdos de los municipios

con los Servicios Seccionales de Salud; a su vez, se le asigna la responsabilidad de asesorar y de prestar apoyo técnico y financiero a los municipios en el proceso de transferencia de funciones.

b. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Además de las funciones radicadas a éste instituto, se le asignan las de ejecutar en colaboración con los municipios, Programas de Construcción de Edificios y Espacios dedicados a la Protección de la Niñez en los Barrios Sub-normales, Programas de Nutrición y 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 para éstos últimos.

3. Sector Agropecuario.

En éste sector, se busca facilitar la adjudicación de tierras baldías, se delega en los municipios la prestación de la Asistencia Técnica Integral, a pequeños productores y a usuarios del INCORA y se crean los mecanismos que permitirán extender la acción

del Fondo DRI a nivel nacional. Para tal efecto se reestructuran el Instituto Colombiano de La Reforma Agraria, el Instituto Colombiano Agropecuario y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado.

a. Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)

-. Titulación de Baldíos.

Se faculta a éste Instituto para delegar en los municipios o asociaciones de municipios, la función de obtener la información necesaria, a través de sus funcionarios o contratistas, para la adjudicación de baldíos nacionales.

b. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) e INCORA

-. Asistencia Técnica Integral.

Se le asigna a los municipios el servicio de Asistencia Técnica Integral, orientada a pequeños productores, sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En las áreas en donde el INCORA adelanta actividades de colonización, parcelación y concentración parcelaria y en zonas de colonización espontánea, el Instituto podrá requerir de los municipios, el establecimiento de los servicios de asistencia técnica Integral y se prevee, que dé apoyo financiero para que los municipios los establezcan.

El ICA fijará las normas técnicas a que debe sujetarse la Asistencia Técnica Agropecuaria cuya prestación se asigna a los municipios y actualizará a los profesionales del Nivel Superior Universitario, encargados del servicio. El SENA, capacitará a los Técnicos de Nivel Intermedio.

c. Fondo De Desarrollo Rural Integrado (FONDO DRI)

Se le asigna a los municipios la responsabilidad de incluir en sus planes de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado para zonas de economía campesina, minifundios y colonización. De igual modo podrán participar en la ejecución de programas de seguridad alimentaria así como en la cofinanciación, con el Fondo DRI, de programas y

proyectos de Inversión en el Área Rural. Dichos programas podrán ejecutarlos Entidades Públicas o Privadas especializadas o las Entidades Territoriales Beneficiarias, las que a su vez tienen la facultad de contratar con particulares. Para tal efecto se habilita al Fondo DRI para que concorra con el Municipio al desarrollo de esos Programas. De ésta manera será posible extender su cobertura a nivel nacional y atender a las Prioridades municipales.

4. Sector Educativo.

Se traslada a los municipios la función de construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares de educación Básica y Primaria, Secundaria y Media Vocacional e instalaciones deportivas y recreativas, manteniendo en el nivel nacional las funciones de planeación, control y vigilancia a los municipios.

El logro de estos objetivos, requiere la reforma de algunas dependencias del Ministerio de Educación y de sus Institutos adscritos.

a. Instituto Colombiano de Construcciones Escolares
(ICCE)

Con respecto a las construcciones escolares se liquida el ICCE y se traslada a una nueva Dirección General del Ministerio de Educación Nacional, las funciones de planeación del desarrollo de la Infraestructura física, establecimiento de normas de diseño, dotación y asistencia técnica y administrativa a los municipios. El desmonte será gradual, a fin de evitar traumatismos con el personal que hoy en día trabaja en esta institución.

b. Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte
(COLDEPORTES)

Se suprimen de éste Instituto y de las Juntas Administradoras Seccionales de Deporte las funciones de construcción, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos y recreativos, las cuales pasarán al municipio. COLDEPORTES, se convertirá en el organismo planificador de la Educación Física, del deporte y de la recreación en el país. Las Juntas Administradoras Seccionales de Deporte, serán las ejecutoras de las políticas nacionales definidas por

el Instituto y prestaran asistencia técnica a los municipios, para la construcción dotación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y recreativas.

5. Sector de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Para fortalecer la política Urbana y de Descentralización se refuerza en el ministerio de Desarrollo su función de dirigir la política Nacional de Desarrollo Urbano y de vigilar su aplicación. También se contemplan reformas en el Instituto de Crédito Territorial, y las Empresas de Desarrollo Urbano y en las Funciones correspondientes a éste sector que hoy día viene realizando la Superintendencia Bancaria.

a. Instituto de Crédito Territorial (I.C.T.)

Este Instituto disminuirá gradualmente su participación en obras de Urbanismo que por su naturaleza, competen más directamente a los municipios. Paralelamente, se preve, que el Instituto preste asistencia técnica y financiera a éstos entes territoriales. Así mismo, se faculta al

Instituto para cofinanciar Programas de Vivienda Popular en asocio con los municipios. Para tales efectos, se contempla el fortalecimiento de las Regionales del I.C.T., mediante una reestructuración de los Concejos Regionales, a fin de lograr una mayor participación de los municipios en las decisiones e incrementar la capacidad decisoria de los Gerentes Regionales.

b. Empresas de Desarrollo Urbano (EDUS)

Los EDUS, pasarán del orden nacional al municipal y en sus órganos de administración habrá una mayor representación local. Para lo anterior, las Entidades Nacionales cederán sus acciones a los municipios.

c. Superintendencia Bancaria.

En la actualidad está a cargo de los municipios el otorgamiento de licencias de construcción y de las Superintendencia Bancaria el de la Inspección y vigilancia de la enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Se traslada a los municipios la función de vigilancia de la ejecución de las obras y el otorgamiento de permisos para la venta.

6. Sector de Obras Públicas y Transporte.

En éste Sector, se cede a los municipios la responsabilidad de contruir, administrar y mantener vías y parques urbanos, casas de cultura y muelles locales que estaban a cargo de Entidades del Orden Nacional. Así mismo, se establencen mecanismos de cofinanciación para la contrucción y mantenimiento de Caminos Vecinales.

Las entidades en las que se introducen cámbios, son las siguientes:

a. Fondo Vial Nacional. Tiene éste fondo la tarea de conservar y mantener la red nacional de carreteras. En adelante la construcción y el mantenimiento de esas vías, estará a cargo de los respectivos municipios.

b. Fondo De Inmuebles Nacionales. Su función es conservar los inmuebles de propiedad de la nación y los jardines y monumentos nacionales y construir los inmuebles que requieran ciertos Organismos Nacionales.

Esta tarea se trasladó a los municipios. Adicionalmente se prevee que en ningún caso dicho fondo administre inmuebles que sea de propiedad de Entidades distintas a la nación.

c. Dirección de Navegación y Puertos. Se le cedió a los municipios el diseño, construcción, administración y operación de aquellos puertos fluviales que atienden necesidades de carácter local. La dirección de Navegación y Puertos continuará con lo relacionado con los puertos y muelles de carácter nacional.

d. Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV). Su función primordial es en cooperación con los Departamentos y Municipios, el fomento de la construcción y el mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional. Para tal efecto, cuenta con recursos propios equivalentes al 10% del impuesto a los combustibles. El decreto en comentario, (77 de 1.987), convierte el Fondo en una entidad cofinanciadora de los municipios, las Asociaciones de municipios, departamentos, intendencias y comisarías.

f. Instituto Nacional del Transporte (INTRA). El INTRA, había venido delegando a los Alcaldes algunas funciones de Transporte Urbano, referentes a asignación de rutas, vigilancia de la prestación del servicio y fijación de tarifas de transporte sin subsidio, permaneciendo la facultad de sancionar al Instituto. Se asigna en adelante, a los Alcaldes, la reglamentación, el control y las sanciones referentes al transporte Urbano y sub-urbanos de pasajeros mixtos.

7. Corporaciones Autónomas Regionales.

Las CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, dejarán de cumplir a partir de 1.990, las funciones de que trata el art. 7o. de la ley 12 de 1.986, exceptuando los programas de Reforestación de Cuencas y Hollar hidrográficas, de alcantarillados y las referentes al Sector Eléctrico en la C.V.C., la C.R.Q. y CORNARE. Con estas modificaciones se pretende reducir el gasto a nivel central y comenzar a eliminar la duplicidad de funciones, a nivel de los entes territoriales que hoy en día se presenta en casi todas éstas entidades.

8. Escuela Superior de Administración Pública.
(ESAP)

La ley prevee que la transferencia de 2% de los nuevos recursos cedidos, se canalicen hacia la ESAP, para programas de información, consultoría, capacitación y asesoría a los municipios.

9. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

El Decreto determina la fusión del Centro Interamericano de Fotointerpretación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En consecuencia, el IGAC, asumirá las funciones que venía desempeñando el CIAF, por lo cual, además de atender las funciones que le señala la ley y sus estatutos, tendrá las de Docencia, e Investigación en materia de Superficie Terrestre y de su aplicación en las ramas Geográficas, Catastrales, forestales, de clasificación Agrológica de los Suelos y de Diseño de Construcción de Obras Civiles.

CONCLUSION

El fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios, se constituye en uno de los rasgos más destacados del desarrollo nacional en los próximos años. El resurgimiento de éstos entes territoriales, derivado de una mayor disponibilidad de recursos y autonomía en el gasto, a la vez que conlleva la Descentralización Administrativa en el país, amplía las posibilidades de éxitos de los planes y programas del gobierno de lucha contra la pobreza y para la generación de empleo y de rehabilitación, normalización y reconciliación de todos los colombianos, al establecer una relación más directa entre la comunidad participante y el Estado.

La transferencia de funciones al nivel municipal, será, en todo caso un proceso gradual que evitará traumatismos en la prestación de los servicios y atenderá a la estabilidad laboral de los actuales funcionarios de las Entidades Estatales. En éste

contexto, se enmarcan las decisiones de Descentralización Administrativa adoptadas por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 12 de 1.986. Se estima que la plena utilización de las facultades extraordinarias de ésta ley, permita reducir como máximo, en 12 mil millones de pesos el gasto en el sector central. Este monto, frente a 40 mil millones en que estiman aumentarán los ingresos municipales, como consecuencia del incremento del 30% al 50% de la cesión del impuesto a las ventas, pone de presente que el efecto de la ley es deficitario para las finanzas del sector Central y superabitario para los presupuestos municipales.

Este hecho, enfatiza la necesidad de un manejo muy cuidadoso de las finanzas del Estado y de la búsqueda de una mayor eficiencia en el gasto municipal, a fin de que la mayor disponibilidad de recursos en ese nivel del sector público, constituya un avance en el proceso de racionalización de la economía y contribuya a mejorar e incorporar a los distintos sectores del país a los beneficios del desarrollo.

El Gobierno Nacional se enfrenta así, al reto que significa lograr, a nivel municipal, la asignación eficiente de un volumen apreciable de recursos que contribuirá a mejorar la calidad de vida de la población, en especial, la de más bajos ingresos, mediante la mejor provisión de Servicio Públicos, principalmente de agua potable, de saneamiento básico, salud y educación y el aumento en la generación de empleo que ello conlleva. Así, se cumple con los objetivos básicos de los programas de lucha contra la pobreza y para la generación de empleo y se avanza en el proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal. La confluencia de éstos cambios, conducirá, desde distintas perspectivas, a la reconciliación del Estado con la Comunidad, al darse un riguroso impulso a la vida democrática desde su escenario primario: **EL MUNICIPIO.**

BIBLIOGRAFIA

- BARCO VARGAS, Virgilio. Autonomía Municipal (Así estamos Cumpliendo), Tomo III, Presidencia de la República, págs. 22 a 39 y 117 a 167., enero de 1.987.
- BOTERO, Camila. Propuestas Sobre Descentralización en Colombia. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales. CIDER. Universidad de Los Andes. págs. 117 y ss. Bogotá 1.982
- CASTRO, Jaime. Folletos del Ministerio de Gobierno sobre la transformación Departamental, Intendencial y Comisarial (Ley 3a. de 1.986).
- HENAO HIDRON, Javier. Publicaciones ESAP. Área Administración Local., Curso Administración Municipal General.

PENAGOS, Gustavo. Manual de la Administración Municipal., 5a. Ed., ediciones Librería del Profesional., págs. 22 y ss.. Bogotá 1.981.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano., 2a. Ed., editorial Horizontes, págs. 545 a 560. Bogotá 1.977.

RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano., 2a. Ed., editorial Temis, pág., 47 y ss.. Bogotá 1.984.

Recortes de Prensa sobre Descentralización Administrativa, El Tiempo y El Espectador. Archivo Centro de Información, Cámara de Comercio de Santa Marta, 1.987.

Constitución Política Colombiana. Ed. Temis, Duodésima Edición Actualizada. Bogotá 1.982.

Folletos sobre la Organización del Estado, en Régimen Departamental y Municipal, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes y El Senado de la República.