

DP  
#0000



**EL NUEVO ORDEN GEOPOLITICO EN LA CONSTITUCION  
DE 1.991**

**ORTIZ ROSERO RODRIGO HERNAN  
VILLARREAL CARRASCAL ALFREDO**

**CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO  
SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
BARRANQUILLA, 1.994**

**EL NUEVO ORDEN GEOPOLITICO EN LA CONSTITUCION  
DE 1.991**

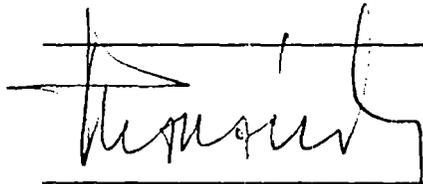
**ORTIZ ROSERO RODRIGO HERNAN  
VILLARREAL CARRASCAL ALFREDO**

Trabajo de Grado presentado  
como requisito para optar  
al título de ABOGADO.

Director: Oscar Fernandez Ch.

**CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO  
SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
Barranquilla, 1.994**

NOTA DE ACEPTACION

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
Presidente de Tesis

\_\_\_\_\_  
Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

Barranquilla, 1.994

## AGRADECIMIENTOS

- A nuestros seres queridos por tanta bondad y comprensión en todos los momentos de la vida.
- A mi Abuelo José Antonio Rosero Rosero por sus sabios consejos y sus contundentes razones. q.e.p.d.
- A los Doctores Oscar Fernandez Ch. y Lizandro Romero V. por su excelsa colaboración.
- A nuestros Profesores y Maestros por transmitirnos algo de su sapiencia infinita.
- A nuestros Compañeros y Amigos por las luchas compartidas, los anhelos, los recuerdos y los sueños.
- A todas las personas que de una u otra forma contribuyeron a la consecución de éste logro.

## DEDICATORIA

- A la Luz de mi camino y  
a la María de mis ojos:  
mi Mami q.e.p.d.
- A la familia Ortiz Rosero  
por haber formado al hombre
- A la familia Ortiz Mejía  
por formar al Abogado.

Gracias

Rodrigo

A mis padres

Alfredo

Doctor

CARLOS LLANOS

Decano Facultad de Derecho

Universidad Simón Bolívar

E. S. D.

Respetable Doctor Llanos;

Conceptualizar sobre la temática de la presente Tesis de Grado es una labor verdaderamente grata, pues es de pocos la devoción por investigar e ilustrar metodológicamente el desarrollo de lo que algunos han dado por llamar "EL NUEVO ORDEN GEOPOLITICO EN LA CONSTITUCION DE 1.991".

Los novísimos conceptos incorporados en ella, originados en diferentes tratadistas del derecho constitucional, los pronunciamientos de Instituciones tan recientes como La Corte Constitucional sobre las diferencias entre Autonomía y Descentralización, los varios propósitos extraídos de la Asamblea Nacional Constituyente en materia de orden territorial, son solamente algunas de las razones contundentes para demostrar la brillantez de los postulados contemplados y la lucidez en la formulación de la verdad.

Arquenter por consiguiente, que se ha roto el esquema del Estado Descentralista para empezar a hablar del Estado Autnómico Colombiano, aunque parece difícil de aceptar e interpretar en un principio, resulta perfectamente aceptable a la luz de las consagraciones constitucionales "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...".

El deber de todo ciudadano es prepararse para aceptar la realidad y para construir sus propios sueños. La Carta Política de 1.991 solamente es un instrumento de trabajo.

Atentamente,



OSCAR FERNANDEZ CH.  
Director de Tesis

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. CONCEPTO DE ESTADO	2
2. CONDICIONES DE LA EXISTENCIA DEL ESTADO	5
2.1. EL TERRITORIO	5
2.2. LA COMUNIDAD NACIONAL	7
2.3. EL CONSENTIMIENTO AL PODER	9
3. LOS ESTADOS Y EL TERRITORIO	10
4. UNIONES DE LOS ESTADOS	14
4.1. UNION PERSONAL	14
4.2. UNION REAL	15
4.3. OTRAS FORMAS DE UNION ESTATALES	16
5. LAS CONFEDERACIONES	17
6. EL ESTADO FEDERAL	19
6.1. CARACTERISTICAS DE LOS ESTADOS FEDERADOS	19
6.2. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LOS ESTADOS FEDERADOS	23
7. CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	25
7.1. EL TERRITORIO Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES	26
7.2. ASPECTOS DINAMICOS DEL ORDENAMIENTO	27

10.5. LA REGION Y LA IMPORTANCIA DE LOS CORPES	75
10.6. LA REGION EN LA CARTA POLITICA DE 1.991	80
10.7. EL PROCESO REGIONAL EN EL CARIBE COLOMBIANO	82
10.8. LOS FOROS DE LA COSTA ATLANTICA	84
11. EL DEPARTAMENTO	89
11.1. CONCEPTO	89
11.2. CREACION DE NUEVOS DEPARTAMENTOS	89
11.3. EL DEPARTAMENTO Y EL NUEVO ESQUEMA DEL ESTADO EN COLOMBIA	91
11.4. LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	94
11.5. ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES	95
11.6. EL GOBERNADOR	97
11.7. FUNCIONES DEL GOBERNADOR	99
11.8. EL DEPARTAMENTO: ESLARON DE PLANIFICACION Y COORDINACION	101
12. LA PROVINCIA	107
12.1. RESEÑA HISTORICA	107
12.2. RESISTENCIA DE LAS PROVINCIAS	109
12.3. LA PROVINCIA EN BUSCA DE RECONOCIMIENTO	112
12.4. OTROS PRECEDENTES IMPORTANTES	114
12.5. CONCEPTO TECNICO DE LAS PROVINCIAS	115
12.6. FUNCIONES DE LAS PROVINCIAS	116
12.7. ORGANISMOS DE DIRECCION Y ADMINISTRACION	119
12.8. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS PROVINCIALES	120
12.8.1. ATRIBUCIONES	120
12.9. COORDINADORES PROVINCIALES	121
12.10. COMISIONES TECNICAS PROVINCIALES	123

12.10.1. ATRIBUCIONES	123
12.11. ACTOS PROVINCIALES	124
12.12. FONDOS DE DESARROLLO PROVINCIALES	124
12.12.1. ADMINISTRACION DEL FONDO	125
12.13. DISTRIBUCION DE LA ASIGNACION GLOBAL	125
12.14. REGIMEN PERSONAL	125
12.15. AUDIENCIA A FUNCIONARIOS	126
12.16. CONTRATACION	126
12.17. FISCALIZACION	126
12.18. NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES	126
12.19. INGRESO A UNA PROVINCIA CONSTITUIDA	127
13. AREAS METROPOLITANAS	128
13.1. GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS METROPOLITANAS	130
13.2. FUNCIONES DE LAS AREAS METROPOLITANAS	132
13.2.1. PLANEACION	132
13.2.2. DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS	133
13.2.3. DE CONTRIBUCION Y VALORIZACION	134
13.2.4. DE COORDINACION ADMINISTRATIVA	135
13.2.5. DE POLITICA FISCAL	135
13.3. OTRAS FUNCIONES	135
14. DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA	140
14.1. RESEÑA HISTORICA	140
14.2. EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO-POLITICO DESDE 1.886	141
14.3. REGIMEN JURIDICO HASTA 1.991	144
14.3.1. CARACTERISTICAS	144

14.4. SANTA FE DE BOGOTA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE 1.991	146
14.5. RELACIONES DEL DISTRITO CAPITAL CON EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	147
14.5.1. DESCENTRALIZACION	148
14.6. CARACTERISTICAS ACTUALES DEL DISTRITO CAPITAL SEGUN LA CONSTITUCION DE 1.991	149
15. LOS DISTRITOS ESPECIALES	154
16. EL MUNICIPIO	157
16.1. REQUISITOS PARA LA CREACION DE UN MUNICIPIO	160
16.2. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS	162
16.3. ORGANIZACION DEL MUNICIPIO	164
16.4. LOS CONCEJOS MUNICIPALES	165
16.4.1. REGIMEN DE LOS CONCEJALES	167
16.4.2. FUNCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES	169
16.5. LOS ALCALDES	171
16.5.1. FUNCIONES DE LOS ALCALDES	173
16.6. REGIMEN DEL CONTROL FISCAL	176
17. LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS	179
18. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	182
19. LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDIGENAS	184
19.1. RAZAS Y ETNIAS	185
19.2. LOS GRUPOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION DE 1.991	186
19.3. LAS COMUNIDADES NEGRAS	198
19.4. LAS COMUNIDADES NATIVAS DEL ARCHIPIELAGO	199
20. ORGANIGRAMA DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL	201
21. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA	202

21.1. ALGO DE HISTORIA	203
21.2. ESTADO DE LA CUENCA	206
21.3. PROPUESTA CONSTITUCIONAL	208
21.4. FUNCIONAMIENTO Y FINANCIACION	212
22. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y RECURSOS	214
22.1. FUNCIONES NACIONALES Y TERRITORIALES	215
22.1.1. LA NACION	216
22.1.2. EL DEPARTAMENTO	217
22.1.3. EL MUNICIPIO	219
22.2. RECURSOS PARA EL GASTO SOCIAL DESCENTRALIZADO	221
22.3. EL SITUADO FISCAL	223
22.3.1. MONTO DEL SITUADO	224
22.3.2. FORMULA PARA LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL	227
22.3.3. DISTRIBUCION POR SECTORES EN CADA ENTIDAD TERRITORIAL	229
22.3.4. TRANSICION HACIA EL NUEVO SISTEMA	232
22.3.5. PROCESO GRADUAL PARA LA ADMINISTRACION DE FUNCIONES Y RECURSOS	233
22.4. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	237
22.4.1. ACTIVIDADES FINANCIABLES A LOS MUNICIPIOS	238
22.4.1.1. EDUCACION	238
22.4.1.2. SALUD	238
22.4.1.3. VIVIENDA	239
22.4.1.4. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	239
22.4.1.5. SUBSIDIOS PARA LA POBLACION POBRE	240
22.4.1.6. EN EL SECTOR AGROPECUARIO	240

22.4.1.7. GRUPOS VULNERABLES	240
22.4.1.8. JUSTICIA	241
22.4.1.9. EDUCACION FISICA, RECREACION Y DEPORTE	241
22.4.1.10. CULTURA	242
22.4.1.11. PREVENCION DE DESASTRES	242
22.4.1.12. DESARROLLO INSTITUCIONAL	242
22.4.1.13. PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA	243
22.4.2. CRITERIOS PARA LA ASIGNACION	243
22.4.3. ASIGNACIONES ESPECIALES	244
22.4.4. NIVEL DE LA TRANSFERENCIA	246
22.4.5. FORMULA PARA LA DISTRIBUCION DE LA TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS	246
22.5. CONTROL DE LA TRANSFERENCIA	248
22.6. TRANSICION HACIA EL NUEVO SISTEMA	250
22.7. FORTALECIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS LOCALES	251
22.8. CIRCUNSTANCIAS DE LA DISTRIBUCION	252
22.9. AJUSTE INSTITUCIONAL	255

## INTRODUCCION

Para comenzar nuestro estudio, hemos considerado conveniente partir desde la concepción misma del Estado, aunque la multiplicidad de acepciones que de él se tienen, nos circunscribe solamente al análisis de uno de sus varios aspectos - EL TERRITORIO -. Sin embargo, es importante anotar que el territorio como condición de la existencia del Estado no puede verse de una manera independiente y solitaria; se hace imperiosa la colaboración de los varios elementos que lo conforman para poder enfocar mejor la realidad que pretendemos.

## 1. CONCEPTO DE ESTADO

Algunas opiniones sobre el momento en que aparece el fenómeno estatal, formuladas por ciertos tratadistas y comentaristas del derecho constitucional, seguramente nos darán más lucidez y razones para tener en cuenta. Entre otras señalaremos las siguientes:

Para Prelot existen algunos autores que defienden las tesis de que el Estado existe desde el momento mismo en que aparece la diferencia elemental de hombres que gobiernan mientras otros aceptan ser gobernados o sea unos que mandan mientras otros obedecen ya sea por fuerza o convicción de los primeros para asumir la capacidad de imponer su voluntad sobre los otros. No obstante, el mismo Prelot indica que estos conceptos han sido censurados por sociólogos y juristas que solo conceden el calificativo de Estado cuando en la misma sociedad se ven y en circunstancias parecidas se presentan determinadas condiciones de madurez política. De allí surge la idea de Maurice Hauriou para quien el Estado es el conjunto de

población, de civilización ya avanzada, donde el poder político separado de todo elemento extraño, y muy especialmente de toda " patrimonialidad " toma el aspecto de una autoridad soberana que se ejerce sobre hombres libres.

Para G. Vedel la noción de Estado es cambiante a través de la historia. En la antigua Roma se dió un fenómeno de autoridad social cercano al Estado moderno, pero que desapareció por las invaciones de los Barbaros y el implantamiento del feudalismo que rompió la unidad del poder político dando espacio para su parcelación y al establecimiento de múltiples lazos sociales, donde se hallan mezclados el poder político y el poder patrimonial derivado de la propiedad feudal. Luego, en el siglo XVI se da la reconstrucción de la unidad del poder político y por consiguiente la reaparición del fenómeno Estado . Burdeau luego describe de la siguiente forma el proceso de institucionalización del poder " sin que sea fácil siempre precisarlo, llega un momento, en las sociedades políticas - en Francia se le puede situar aproximadamente a comienzos del siglo XVI - donde las cualidades personales de un jefe son impotentes para explicar la autoridad que él ejerce. La conciencia política de los subditos, más sencibles cada vez, rehusa considerar que toda organización social reposa sobre la voluntad incondicional

de un individuo. De otra parte, el grupo de los gobernantes mismos se ponen a soñar en una continuidad durable en la gestión de los intereses colectivos, en un modo de traspaso de la autoridad que dejaría sin piso las luchas que acompañan el cambio de las personalidades dirigentes, en una organización política de garantizarla, en la medida de lo posible, la conformidad entre las decisiones de los gobernantes y las aspiraciones de la masa. Por la adopción de un principio de legitimidad, el jefe regularmente investido se encontraría revestido de una autoridad que se impondría a todos".

Según ésta opinión de Burdeau, el Estado viene a ser una justificación, explicación y utilización del fenómeno social del poder. Es diferente en el Estado, el jefe que manda y el derecho de mandar, con lo cual se puede subordinar el ejercicio de la autoridad al respecto de las condiciones previamente establecidas, restituyendo así la dignidad a la obediencia. En concreto, los gobernantes ponen en movimiento un poder que no es personal o sea de si mismo, sino del Estado determinado de sus fines y límites de acuerdo al ejercicio de la colectividad.

## 2. CONDICIONES DE LA EXISTENCIA DEL ESTADO

Algunos autores diferencian del Estado, los elementos que lo componen y las condiciones de la existencia del mismo, para ellos el territorio, la comunidad nacional y el consentimiento al poder son condiciones de existencia del fenómeno estatal.

### 2.1. EL TERRITORIO

No existe Estado sin territorio, no porque éste sea un elemento constitutivo de él, sino porque es una condición indispensable para que la autoridad política se ejerza correctamente. Hauriou decía que "el Estado es un " Fenómeno esencialmente especial " y Vallaux lo llamaba "forma geográfica de la vida social", mientras que León Duguit pensaba contrariamente.

En circunstancias del ejercicio del poder político no está delimitado por un espacio territorial en concreto, prueba de ello es que en la historia, se han tenido como

Estados a grupos de seres humanos cuyas fronteras no aparecen determinadas, como en el caso de Polonia después de la primera guerra mundial. Si ésto prueba como excepción el principio de la importancia del territorio para la realización del Estado, en otros casos el territorio se encuentra ausente, físicamente, pero presente en la mente de quienes forman la organización política y ejercen el poder como cuando los puritanos de Mayflower suscriben en un barco un pacto político que debía llevarse a cabo en el Estado de Massachusetts, pero eso no lo es todo, en ocasiones el abandono de un territorio no significa la extinción del Estado, ejemplo de ello son el abandono de Atenas a Jerjes, y los gobiernos de la resistencia contra los Alemanes en la segunda guerra mundial entre ellas el del General De Gaulle, reconocido en Londres en 1.940 por los ingleses como " El jefe de todos los franceses libres ".

El territorio resulta útil porque circunscribe al Estado a una serie de actitudes. Por lo tanto podríamos afirmar que corresponde al cuadro donde el Estado ejerce competencias, es el radio de acción dentro del cual su autoridad debe ser obedecida, donde deben prestar los servicios que los habitantes reclaman y donde se generan multiplicidad de relaciones que parten de la nacionalidad del carácter del ciudadano y que se transmiten a la

familia de generación en generación, fomentando en la sociedad un modelo de estructuración que va desde lo político hacia lo social, económico, cultural y deportivo.

## 2.2. LA COMUNIDAD NACIONAL

Las agrupaciones de seres humanos aun sobre territorios fijos, no son suficientes para plantear el fenómeno del Estado. De la unidad física solo se pasa a la unidad política cuando se ha agotado un proceso claro de cohesión entre las gentes, que nos permita la transformación de los grupos en una nación para la cual se hace necesario un pasado común, unos fines idénticos, sentimientos parecidos y respeto a las costumbres, cosas, creencias e individuos.

Según el principio de las nacionalidades visto como el derecho internacional público, la nación, como concepto jurídico ha sido analizado para hacer alusión sobre él a la reaparición de fronteras acomodadas a las comunidades homogéneas. Igualmente como concepto sociológico las naciones han servido para repeler a un invasor, apelando a la vocación patriótica. Por ello, aunque el sentimiento nacional pueda estar superado en cuanto se hace a la necesidad de grandes conjuntos territoriales y humanos para la integración económica, en la mejor sede del poder. De allí la afirmación de Bordeau cuando decía que la...

nación es más del espíritu que de la carne. La Nación, tiene su origen en un sentimiento que agrupa a varios seres humanos y que los hace vivir solidariamente juntos. Los elementos determinantes de esa voluntad y sentimiento son la raza, la lengua, la religión, las tradiciones comunes y la fusión de todos éstos vínculos de procedencia diversa es lo que se conoce con el nombre de Nación a la cual caracteriza una identidad en el pasado, en el presente y en el porvenir. "La Nación es un sueño de porvenir compartido".

Se ha dicho que el Estado es la personificación jurídica de la Nación y mientras que ésta es una entidad sociológica, aquel es un ente jurídico. No obstante, en Colombia se emplea la expresión Nación para referirse a la persona jurídica cuya explicación es la influencia francesa recibida después de la revolución y que exaltó grandemente la idea de la Nación, fundamentalmente para diferenciarla de otras instituciones como el Departamento y el Municipio.

También vale la pena diferenciar el concepto de Nación al de población. El primero significa más allá de la agrupación de individuos, la homogeneidad en el pretérito y en el futuro, cobijando por consiguiente, tanto a los vivos como a los muertos, mientras que en el término pueblo nos limita solamente a creer en la suma de

varios individuos sin vínculo sólido, y solo comprende a los vivos.

### 2.3. EL CONSENTIMIENTO AL PODER

El ejercicio de un poder solamente es legítimo cuando los individuos contribuyen a reforzar la autoridad obedeciendo los mandatos de los gobernantes por la convicción de que el Estado tiene derecho a merecerlos. Sin ese consentimiento a la autoridad el Estado puede desaparecer porque el desacato al poder provoca fácilmente una desvandada en la sociedad. Un ejemplo de ello podría ser la caída del muro de Berlín, por consiguiente la desaparición de la República Democrática Alemana y su incorporación a la República Federal. Por ello, el poder político solamente es válido cuando cada individuo en el ejercicio de su libertad manifiesta conscientemente su voluntad de aceptación de la autoridad. Sin embargo, es a las luces utópico pretender que ésto suceda. Las gentes terminan aceptando el poder por costumbre, por temor o por falta de iniciativa.

### 3. LOS ESTADOS Y EL TERRITORIO

Los Estados por lo general están asentados sobre un territorio que juega un papel fundamental en el ejercicio de los poderes. Unas veces porque se dan gobernantes que disponen de autoridad sobre Estados territorialmente distintos; otras veces porque en el interior de una organización estatal se presenta la figura del Estado miembro de una Federación o, simplemente, porque las divisiones internas tienen más bien un significado de partición para la prestación de los servicios administrativos.

Si bien éstas referencias que nos ubican en otras esferas del fenómeno estatal, sobre las cuales profundizaremos más adelante nos permite hablar de las uniones personal y real de los Estados, el Estado federal, la descentralización administrativa, se hacen porque son comunes, o mejor, clásicas en ésta materia, otras inquietudes sobre la relación Estado - Territorio

han surgido particularmente en los últimos tiempos. Por ejemplo, lo atinente a la organización regional; las formas pertinentes quieren ver dentro de los Estados, comunidades sociológicas con derecho a administrarse con autoridades propias y a disponer de ciertas funciones que normalmente desempeñan los representantes del poder central ( las de tipo legislativo ) o, también dentro de esa misma idea regional, la presencia de unidades geográfico - económicas que pueden facilitar la planificación y el desarrollo económico. Las tendencias regionalistas exhiben como modelo institucional a la constitución italiana de 1.948, pero existen evidentemente en otros ambientes y han influido en el esquema más estudiado actualmente, el del Estado de las " autonomías ", incorporado en la constitución española de mil novecientos setenta y ocho ( 1.978 ).

La cuestión territorial entonces, se ha enriquecido en inquietudes y en su tipología. Es indudable que al lado de la dimensión territorial y política, que tanto ha contado en el pasado, se halla hoy la de territorio y economía. El proceso de las ciencias económicas, notable en este siglo, y en el ansia del hombre de manejar con su pensamiento mayor número de relaciones, han impulsado las formaciones territoriales, como quien construye en un tablero de ajedrez la posición de las fichas, la planificación, las técnicas de ordenamiento del

territorio, que tanta dedicaci3n han tenido en los tiempos modernos, y la apreciaci3n de los fen3menos nuevos, como las 3reas metropolitanas y las asociaciones de municipios, los distritos, los territorios ind3genas, las provincias y la regiones (T3tulo XI de la Carta Pol3tica) presionan tambien en el replanteamiento de los nexos entre el territorio y la autoridad, como tambien se quiere dar con ello, respuesta a un deseo de mayor participaci3n ciudadana en los asuntos p3blicos.

En una dimensi3n internacional el v3nculo entre el Estado y el territorio se amplia con los fen3menos de integraci3n econ3mica, que reflejan organizaciones como la Comunidad Econ3mica Europea y el Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino), para no citar sino dos (2) ejemplos. Este nuevo trabajo de sedes territoriales del poder del Estado Fronteras o linderos interiores en su afan de reconocimiento sociol3gico o de demostraci3n racionalista del hombre, como en el siglo pasado se intentaba reconstruir a Europa con el principio de las nacionalidades despu3s del sacudimiento territorial de las guerras napoleonicas.

Nuevas unidades territoriales, de una u otra manera, desplazamiento de ciertas funciones del centro hacia la periferia, y mayor participaci3n ciudadana en la

escogencia de los Gobernantes integran el resumen de lo que se debate alrededor de las manifestaciones resientes de reestructuración territorial. Por fortuna el derecho permite mirar éste gran movimiento institucional, descomponiendo las distintas atribuciones del Estado, como el arcoiris crea zonas de colores. Naturalmente que éste enfoque se hace desde la atalaya del derecho constitucional sin descender a los planos del detalle que debe suministrar el estudio del derecho administrativo.

#### 4. UNIONES DE LOS ESTADOS

##### 4.1. UNION PERSONAL.

La unión personal se presenta en Estados que son independientes entre sí, pero que en un momento dado tienen una misma persona a su cabeza por razón de las leyes de sucesión dinástica.

Dice el profesor Manuel García Pelayo:

" Lo que caracteriza a la unión personal es que, a pesar de la comunidad del titular, las dos ( 2 ) coronas son independientes, actuando, por tanto, en cada país de modo distinto, y con un derecho dinástico objetivamente distinto. Por consiguiente, el Rey, si bien es una misma persona física, tiene, sin embargo, dos ( 2 ) personalidades distintas como soberano; no hay actos jurídicamente comunes, de manera que éstos han de ser con referencia a uno y otro país. No ha sido, por lo tanto, unidad orgánica entre Estados, que tienen voluntades y actividades distintas, puesto que así son las constituciones respectivas ".

Marcel Prelot, señala que la unión personal no puede

limitarse a las formas monárquicas e invoca el caso de Simón Bolívar quien fue Presidente a la vez en varios de los países bolivarianos.

#### 4.2 UNION REAL

Puede ser parte del proceso de vinculación entre Estados. El monarca de los países puede crear organismos comunes para la atención de ciertos servicios. A más de la unión en la persona del jefe aparecería la Unión entre actividades Estatales. Generalmente son las relaciones diplomáticas y militares las que vienen a ser objeto de integración en las uniones reales. En Austria-Hungría el Pacto de 1.867 dispuso la organización de tres (3) ministerios especiales encargados de las relaciones exteriores, la guerra y la marina controlada por delegaciones de los parlamentos. "La unión Real junta así la unión personal y la confederación de Estados. Ella rebosa aún ésta, en el sentido del Estado Federal, porque hay unidad de jefe de Estado y existencia de órganos y servicios administrativos comunes. Bajo éste ángulo pudiera considerársela como una forma de Estado federal parcial", dice Marcel Prelot.

Como la confederación, y a diferencia de la unión personal, la unión real es una forma de derecho

internacional. El Profesor García Pelayo señala que la unión real se presenta en un momento de tránsito hacia un Estado unitario (Castilla y Aragón al momento del descubrimiento de América).

#### 4.3. OTRAS FORMAS DE UNION ESTATALES

Dentro de las variadas formas de unión de los Estados o de agregaciones, aparecen las comentadas por Marcel Prelot y calificadas por él, como uniones desiguales. Por razones históricas y de escaso desarrollo político las relaciones estatales se ubican no en un ambiente de coordinación o colaboración sino en un terreno de subordinación porque entre ellos se mantiene un principio de jerarquía.

Dentro de estas uniones estatales podemos mencionar el Estado Basallo (Egipto en épocas lejanas), los Estados protegidos, el Estado bajo mandato, figura creada después de la primera guerra mundial por los tratados de paz (hoy extinguida). Sin embargo, todas estas clases de uniones de los Estados han ido perdiendo importancia ante el imperio del principio de igualdad entre los Estados.

## 5. LAS CONFEDERACIONES

El estudio de las confederaciones se ha hecho, en buena parte, con referencia al Estado Federal, bien porque en ocasiones se habla de un fenómeno de Federación que cubriría las dos (2) figuras; o porque la confederación ha sido un pasaje, que conduce, en ocasiones, al Estado Federal.

Se discute si la confederación es una expresión mayor del Derecho Internacional o del Derecho Constitucional, lo que se suele aceptar, aunque liga internamente la manera de actuar de los Estados, que se comprometen a ejercer ciertas funciones en común a través de órganos comunes.

Marcel Prelot define la confederación como una agregación permanente de Estados cuyos miembros, que tienen objetivos comunes generales y aún vitales; como la seguridad y la paz, están obligados por compromisos permanentes y poseen órganos interestatales de acción y representación.

La acción confederada está limitada a ciertos puntos y están en relación únicamente por sus gobiernos; no hay territorio común, ni organización legislativa o judicial que extienda su competencia al conjunto de la población. Los gobiernos de los Estados son intermediarios forzosos de la acción confederal, los ciudadanos no dependen sino de su Estado.

El órgano común de los Estados federados se denomina "Dieta" y no es más que un congreso de jefes de Estado o de embajadores que deciden a la unanimidad y ad referendum, es decir bajo reserva de la confirmación posterior por los gobiernos de los estados miembros.

Se pueden convocar como ejemplos la confederación germánica ( 1.815 - 1.856 ), la confederación Helvética (Suiza antes de 1.948), la confederación norteamericana (1.781 - 1.787) que abrió el espacio a la constitución del estado federal y otros.

## 6. EL ESTADO FEDERAL

Al Estado federal se le constituye un punto intermedio entre la confederación y el Estado unitario. Es una forma de organización de los grandes Estados y que cubre mucho espacio mundial: Los Estados Unidos, El Canadá, La India, Suiza, Alemania, Austria, Indonesia, Australia, México, Venezuela, Brasil, Argentina por ejemplo. Desde el punto de vista jurídico lo más sobresaliente es la existencia de dos (2) órdenes jurídicos, el de los Estados miembros de la federación y el más general de ésta última.

### 6.1. CARACTERISTICAS DE LOS ESTADOS FEDERADOS

En el siglo XIX se discutió mucho sobre la naturaleza del Estado federal. En la obra del profesor García Pelayo se plantean las teorías de la doble soberanía, las que le negaban realidad jurídica al Estado federal y la asimilaban a la confederación o al Estado unitario, las que rechazaban la condición de Estado de los miembros de

la federación, y los que entienden a éste como una forma avanzada de la descentralización administrativa.

Hoy en buena parte están superadas éstas controversias frente a la realidad con el perfil propio del sistema federal. Esto no obsta para constatar el difícil equilibrio que debe guardarse entre la unidad y la diversidad. Prelot señala que " la ingeniosidad de los hombres y la fuerza de las cosas han creado instituciones que resuelven concretamente la antinomia teórica de la unidad del Estado y de la libertad de los componentes ".

Se hace incapié en el nacimiento del Estado federal fruto de un acto constitucional y no de un tratado internacional; no obstante, el principio de éste puede presentarse cuando la federación agrupa un conjunto de estados que antes eran completamente independientes entre sí, pero su influencia va desapareciendo y toman más fuerza las normas constitucionales.

La presencia de los dos (2) ordenamientos jurídicos permite dar una definición del Estado Federal que Marcel Prelot hace en los términos siguientes: "El Estado donde se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, como un ordenamiento constitucional mayor, al cual están subordinados, pero también participantes de órganos de los ordenamientos menores".

A su juicio, allí se ven los aspectos integradores y los agregativos, partiendo de la base de que las

Federaciones operan bajo los principios fundamentales de la participación y de la autonomía.

El primero significa que las colectividades asociadas ( Estados miembros o entidades federativas ) tienen intervención en la formulación de las decisiones que son obligatorias para todos los súbditos. El principio de la autonomía indica el grado de independencia de que gozan los miembros del Estado Federal o Federación. Inherente a la condición de Estados que tienen dentro del pacto federal, las colectividades asociadas disponen de poderes jurídicos para organizar su legislación, su administración y su justicia, y sus competencias se extienden hasta la órbita constitucional. En una palabra disponen de las facultades propias de un Estado, salvo aquellos que por la constitución federal hayan sido trasladados a las autoridades comunes. La constitución de Los Estados Unidos de Colombia, expedida en Rio Negro (Antioquia) en 1.863 estipulaba en su artículo 16: "Todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al gobierno federal, son de exclusiva competencia de los mismos Estados".

En el Canadá por el contrario " lo asignado a las provincias pertenece al gobierno federal ".

La unidad del Estado federal debe mirarse desde un

doble ángulo; desde el internacional y del interno. Desde el primero, hay una sola personalidad internacional, posee el jus belli, el jus legationis, el jus tractum, hoy unidad de nacionalidad y unidad del territorio, y algunas porciones de éste pueden depender exclusivamente del Estado Federal ( Los distritos federales y el distrito capital ) donde tienen su sede las autoridades nacionales como en Washinton.

En el orden interno, el Estado federal es una unidad política en términos del derecho constitucional; posee su constitución elaborada por un poder constituyente en que participan los Estados miembros, y está dotado de la plenitud de la soberanía; existen órganos federales que dictan la legislación nacional y que se dirige directamente a los ciudadanos ( no por intermedio de los Estados miembros ); poderes de administración que están encabezados, por ejemplo, por el presidente de la unión, y la organización judicial federal, dentro de la cual suele existir una corte o tribunal supremo que tiene entre otras funciones la de resolver los conflictos de los Estados miembros.

Las relaciones entre el Estado Federal y los Estados miembros están sujetas a los principios de coordinación y de supra y de subordinación.

## 6.2. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LOS ESTADOS FEDERADOS

Considérase que existe un Estado general y también Estados particulares ( o provincias como se les denomina en Argentina y en el Canadá ) en el interior del conjunto. Esto supone dos niveles de competencias que, tomando en cuenta el fenómeno estatal, son: constituyentes, legislativas, judiciales y administrativas. El Estado federal como un todo tiene esa suma de atribuciones, pero también la tienen sus estados miembros. Ellos poseen su propia constitución federal; un órgano legislativo que produce leyes en el sentido jurídico propio de la palabra ( en Colombia antes de 1.886 el Código Civil fué el Código del Estado de Cundinamarca, y el Código de Comercio que rigió hasta 1.971 fué primero el Código del Estado de Panamá ). También son atributos de los estados miembros tener su administración de justicia y las funciones administrativas (ejecutivas).

Pero hay materias que son exclusivas de la federación, como la política exterior, el mando, la organización y la distribución de las fuerzas armadas, la política comercial exterior, el sistema monetario, los pesos y medidas, el sistema postal, la legislación sobre la ejecución de la constitución federal, la legislación y el gobierno de las colonias y territorios y el distrito

federal ( la Capital ), y la decisión de los conflictos entre estados.

Otras facetas del federalismo muestran la supremacía del Estado federal frente a sus miembros: ejemplos son, en cuanto a los condicionamientos que hace la constitución federal a las constituciones de los estados miembros; la presencia de un tribunal federal para resolver los conflictos entre los estados miembros y la federación, la posibilidad de actuar correctivamente sobre los estados miembros para obligarlos al cumplimiento de la constitución y las leyes federales, lo que ha acontecido en Estados Unidos, por ejemplo, en relación con medidas contra la segregación racial.

El régimen federal que nació en Estados Unidos para superar la debilidad del esquema de la confederación y para obtener un equilibrio entre los estados grandes y los pequeños, ha tenido, ha tenido una evolución y se ha extendido a naciones muy diferentes como Alemania, Suiza, Canadá y a la extinta Unión Soviética, etc., donde opera con modalidades propias de las condiciones de cada país.

## 7. CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se toma la expresión ordenamiento territorial en el sentido de regulación, para fines internos del territorio. Aunque éste es un tema constante de las constituciones, la de 1.991 abundó en disposiciones sobre la organización territorial y la manera de llevarla a cabo. Además estableció relaciones entre algunas porciones territoriales y finalidades de orden social, también con consecuencias jurídicas de relevancia para el interés nacional.

Lo que buscamos es agrupar las relaciones que la constitución determinó entre territorio y organización político - electoral, entre territorio y protección de ciertos sectores sociales, en primer término. Efectuando lo anterior, se cae en el análisis de las modificaciones que se introdujeron en cuanto a la teoría de las entidades territoriales. Por último, se llega al sistema de normas por medio de las cuales la nueva constitución prevee el manejo de muchas cuestiones atinentes a los asuntos

territoriales.

### 7.1. EL TERRITORIO Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Una primera consecuencia del enfoque racional sobre el territorio, es que la delimitación territorial condiciona el ejercicio del derecho político del voto en ciertos eventos.

Tradicionalmente los Departamentos y los Municipios, como entidades territoriales han servido de marco o circunscripción electoral, estos últimos para la elección de los Concejos y Alcaldes Municipales.

Ahora han cambiado en parte las cosas. Si bien la elección de Representantes a la Cámara y de Diputados a las Asambleas Departamentales se sigue verificando dentro del ámbito del Departamento, la de miembros del Senado de la República tiene lugar en circunscripción nacional ( Art. 171 C.N. ); y la de los Diputados podrá hacerse en círculos que se establezcan dentro de los Departamentos ( Art. 299 C.N. ).

La primera ha sido puesta en aplicación, mientras que la segunda debe esperar un desarrollo legal. También puede relacionarse un nuevo efecto territorial en el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

Creadas en la reforma constitucional de 1.968, hoy el artículo 318 de la constitución política les asigna un papel en la mejor prestación de los servicios públicos y en la participación ciudadana. Lo cual no significa que sean entidades territoriales, pues no aparecen en la enumeración del Artículo 286 y tienen simplemente el carácter vinculado a sus finalidades.

En el caso del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, las juntas administradoras locales están más ligadas a las " localidades " que en el texto del artículo 323 ( C.N. ) ordena que se cree el concejo distrital atendida la población respectiva. Es una subdivisión territorial con mayor perfil que las anteriores zonas administrativas, pero sin que alcance la condición de entidades territoriales dentro de la ciudad.

## 7.2. ASPECTOS DINAMICOS DEL ORDENAMIENTO

Los factores sociales influyen en la conformación de las entidades territoriales, pero fuera de esto puede existir cierta dinámica como es el caso de la conformación de círculos para la elección de diputados a las asambleas departamentales.

La anterior carta fundamental, establecía

directamente los requisitos para que una comarca se erigiera en departamento, Ahora, estàn remitidos a la ley ( artículo 150 numeral 4 ). La propia Asamblea Nacional Constituyente transformò en departamentos a las antiguas Intendencias y Comisarias.

Nuevos tipos de entidades territoriales tambièn quedaron prospectados ( Distritos en cuanto a su estatuto legal, Provincias y sobre todo Regiones ).

Algunas competencias fueron directamente entregadas a los Departamentos y a los municipios por la constituciòn misma, pero es a la ley a quien le corresponde hacer el reparto principal como lo notamos en la ley 60 de 1.993 .

Los porcentajes del situado fiscal que deben recibir los Departamentos y los Distritos estàn sujetos a revisiòn cada cinco años por disposiciòn legal. Igual revisiòn se estipula para los porcentajes de distribuciòn de los ingresos que los Municipios reciban de la Naciòn.

Los mismos lîmites de las entidades pueden ser objeto de exàmenes periòdicos, asì lo autoriza el artìculo 290 de la Carta Polîtica, para que la ley lò module. El mapa oficial de la Repùblica serà publicado.

Debe advertirse, no obstante, que parte de ese

dinamismo de que se ha hecho referencia, es atribuible a que la Constitución de 1.991 no es de principios sino reglamentalista; si fuese lo primero, los desarrollos corresponderían normalmente a la ley; siendo lo segundo, la propia Constitución tiene que introducir a la reglamentación.

### 7.3. INSTRUMENTOS DE LA ORDENACION TERRITORIAL

Para poner en marcha toda esta red de relaciones jurídicas y guiar el proceso descentralista, el Constituyente del 91 apeló a una ley orgánica de las previstas en el artículo 151 de la carta fundamental, que exige para su expedición una votación calificada.

Aunque la mención de la ley no es igual en todas las disposiciones, el nombre completo es " Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial " ( LooT como sigla, según se viene usando en el derecho español que alumbró cierta parte de la Constitución Colombiana de 1.991 ).

Esta ley, que puede ofrecer algunos aspectos de similitud con las leyes de armonización del proceso autonómico español, es pieza esencial del ordenamiento territorial. La formación de nuevos Departamentos, por ejemplo, lo hace el Congreso de la República cumpliendo

los requisitos exigidos por la ley indicada (Artículo 297).

En algunas partes de la Constitución remite a dicha ley (Loot) para la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (Artículo 151 y 288). Interviene también en el proceso Regional, para convertir a la Región en entidad Territorial y para determinar su régimen jurídico y administrativo, según lo anota el Artículo 307.

Cumple similar papel la Loot en cuanto hace a las Areas Metropolitanas (Artículo 319) y a los Territorios Indígenas (Artículo 319).

Aunque la ley orgánica de Ordenamiento Territorial no alcanza a cubrir todos los campos atinentes a esta vasta materia, como había sido propuesta en el proyecto gubernamental, si se le ha asignado una labor sobresaliente en el proceso territorial.

El segundo instrumento es la Comisión de Ordenamiento Territorial. Este cuerpo debe realizar estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere necesarias para acomodar la división territorial del país a las disposiciones

Constitucionales.

El Gobierno Nacional, según el Artículo 38 transitorio, quedó facultado para integrarla, lo que se hizo oportunamente, con voceros de sectores políticos, representantes de organismos gubernamentales, entre ellos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y personas versadas en la materia.

La Comisión cumplirá sus funciones dentro de un plazo de tres (3) años, que se considera suficiente para la presentación de sus propuestas. La ley puede convertirla en organismo permanente o confiar sus tareas en entidades gubernamentales ordinarias.

Dando cuenta de su actividad preliminar a través de boletines ha venido la Comisión, dentro de los cuales el número seis (6), de agosto de 1.992 ofrece el mayor interés.

Relaciones jurídicas entre el territorio y aspectos políticos y grupos sociales, de una parte, las modalidades de la descentralización en la Constitución de 1.991 de otra, son las cuestiones fundamentales en lo que podemos entender de Ordenamiento Territorial. A esos dos (2) puntos básicos se suma el de los instrumentos legales

previstos para realizar el esquema que la Asamblea Constituyente quiso de la Organización Territorial, dentro de una perspectiva de movilidad del tema.

Nuevas entidades Territoriales y nuevas relaciones entre Territorio y grupos sociales; profundizaron de la descentralización administrativa y posibilidad del modelo Regional que le reemplazaría, y mayor flexibilidad en los mecanismos de ordenamiento pueden resumir lo proyectado en 1.991 por la Asamblea Nacional Constituyente.

#### 7.4. OBJETIVOS DEL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La necesidad de desarrollar en Colombia un nuevo Ordenamiento Territorial se concreta en dos (2) grandes objetivos:

En primer lugar construir un modelo de Estado más democrático y participativo.

En segundo lugar, tener un sistema político fundamentado en el respeto por las diferencias de orden regional, étnico, cultural, económico, social etc.

Se ha dicho que autonomía y democracia son conceptos indisolubles, en cuanto que los espacios de decisión más

cercanos al individuo le permiten participar en la toma de las decisiones y controlar de una mejor manera al gobernante.

La carta política de 1.991 amplió de manera significativa esos espacios de participación, con lo cual las Entidades Territoriales se convierten en el escenario democrático por excelencia: Los ciudadanos eligen democráticamente a sus autoridades (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales), los ciudadanos imponen a los Gobernadores y Alcaldes como mandato el programa que presentó en su campaña, podrán acudir al expediente de la revocatoria del mandato si resulta que el mandatario no cumple con dicho programa o no ha respondido a las expectativas ciudadanas, así mismo podrán presentar proyectos de acuerdos y ordenanzas, se les deberá consultar asuntos de su interés, en fin, hay una amplia gama de instrumentos en favor del ciudadano.

Estos mecanismos de democracia participativa tendrán un mayor contenido y una mayor eficacia en la medida en que se concrete un mayor traslado de poder a las entidades Territoriales.

De otra parte, con la inclusión de diversas Entidades Territoriales La Constitución buscó que la división

Territorial se acomodara a la realidad y no al contrario, como habia venido siendo. Pretendiò de èsta manera reconocer que Colombia es una Naciòn formada por una pluralidad de ètnias y de culturas, que se caracteriza por su diversidad geogràfica y regional, por lo tanto se apunta a que èstas distintas divisiones territoriales sirvan para que la sociedad encuentre acomodo a su forma de ser y de expresarse.

## 8. EL SISTEMA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

### 8.1. CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La expresiòn descentralizaciòn se emplea en un sentido genèrico y un sentido tècnico. De acuerdo al sentido genèrico se conoce como descentralizaciòn todo proceso que traslada asuntos de la capital del paìs hacia la provincia, cualquiera que sea su ìndole; asì, se habla de la descentralizaciòn fiscal, econòmica, industrial, etc. En sentido tècnico jurìdico en cambio, significa la radicaciòn de competencias de caràcter administrativo en manos de las autoridades regionales o locales; por ello hablamos de la "Descentralizaciòn Administrativa".

### 8.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El règimen de la descentralizaciòn administrativa implica la concentraciòn de poder polìtico en las autoridades de caracter nacional y solamente dualidad de competencias en el campo administrativo, porque las

autoridades regionales dependen de ellos en la medida en que la Constitución y la leyes se los otorgan.

El artículo primero (1o.) de la Constitución de 1.991 señala que "Colombia es un Estado Social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, ...".

De manera general la descentralización significa otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la Capital de la República. Además de un factor de conveniencia en el mejor manejo de los asuntos locales, la descentralización administrativa está ligada a la idea democrática, puesto que implica, al menos, un principio de auto - gobierno como se llama en el derecho inglés ( selfgovernment ). Teniendo en cuenta también el control que ejerce el poder central, la noción de descentralización administrativa puede aplicarse tanto a las entidades territoriales ( Departamentos, Municipios, Distritos, Territorios Indígenas ), como a las autoridades que las dirigen. Se dirá, entonces, que los Departamentos, los Distritos, los municipios, son entidades descentralizadas y que los Gobernadores y Alcaldes Mayores, y Alcaldes y demás empleados locales son funcionarios descentralizados. Fuera de esto, al lado de

la descentralización territorial, que busca cierto grado de autonomía para la gestión de los intereses departamentales y municipales, existe la noción de "Descentralización por servicios", que se refiere a la autonomía de que pueden disponer ciertas personas jurídicas encargadas de prestar servicios administrativos especiales y que corresponden a la noción de "Establecimiento Público".

### 8.3. ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La doctrina jurídica presenta los siguientes elementos de la noción de descentralización administrativa, existencia de necesidades locales, personalidad jurídica reconocida a las entidades locales, autoridades locales y control de tutela por parte del poder central.

#### 8.3.1. NECESIDADES LOCALES

Ya dijimos que fuera de las necesidades generales de un país, existen otras propias de las colectividades territoriales y que son la razón de ser de la vida local. Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas necesitan construir carreteras, escuelas, acueductos, puestos de salud, tener servicio de alumbrado

elèctrico, de transporte de telèfonos de plazas de mercado, etc. Este haz de necesidades locales y el grado de autonomìa que se les concede para su gestiòn, la determinaciòn de los asuntos de caràcter nacional y de los asuntos locales lo hacen la Constituciòn y las leyes dentro de èste marco jurìdico pueden trasladarse competencias de uno a otro lado, aumentando o disminuyendo con ello la descentralizaciòn. En Colombia la Constituciòn en el título XI (de la Organizaciòn Territorial) da las pautas de los servicios administrativos de que se ocupan las diferentes entidades territoriales; ademàs los Còdigos de règimen Departamental, Municipal y Distrital y leyes (algunas mäs recientes) han tomado decisiones a èste respecto.

### 8.3.2. PERSONALIDAD JURIDICA

La gestiòn autonomìa de los intereses locales supone la calidad de las personas jurìdicas de las Entidades Territoriales; de no existir èsta personalidad jurìdica, la actividad local tendrìa que ver confiada su gestiòn a otras entidades, puesto que ante el derecho serian inexistentes. La atribuciòn de la personalidad jurìdica a las entidades administrativas locales significa que disponen de un patrimonio propio, de rentas propias, que pueden celebrar contratos y acudir como demandantes y

demandadas ante la justicia; en una palabra, que son sujetas de derechos y obligaciones. El derecho positivo Colombiano no ofrece ninguna duda al respecto puès el Artículo 80 de la ley 153 de 1.987 declara que la Nación los Departamentos y los Municipios son personas jurìdicas. Esto no contraría los postulados de la nueva Carta Política. La existencia de èsta personalidad jurìdica garantiza la autonomìa de las actividades territoriales, puès por èsa virtud pueden obrar en la realizaciòn de sus propios fines por su cuenta y riesgo.

### 8.3.3. AUTORIDADES LOCALES

Ya hemos visto que la nociòn de descentralizaciòn està vinculada a la gestiòn autònoma de los intereses propios. Si esos intereses fueran administrados por personas ajenas a la comunidad, èsta estarìa gobernada desde afuera. Por tal motivo figura como elemento de la nociòn de descentralizaciòn la presencia de autoridades distintas de las del poder central en la direcciòn de los asuntos departamentales , municipales, distritales y territoriales indìgenas. Estas autoridades locales representan a las personas jur-ìdicas y administran los intereses de la comunidad.

Un mayor conocimiento de la necesidades locales y una

vinculación real a esas necesidades, han conducido a que las entidades descentralizadas procedan del mismo lugar donde éstas ejercen su competencia. En Colombia, en buena parte los Alcaldes son oriundos — del municipio o del distrito y los gobernadores son nacidos en el mismo departamento, o están arraigados allí. Además de éstos y por los nexos que unen la democracia con la descentralización administrativa, se quiere que las principales autoridades administrativas sean elegidas por los ciudadanos; en esta forma se eligen en Colombia las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, los Alcaldes y los Gobernadores.

#### 8.3.4. CONTROL DE TUTELA POR PARTE DEL PODER CENTRAL

La noción de descentralización es prueba de autonomía pero no de independencia; por tal motivo, las autoridades nacionales, que son guardianes del interés general, están facultadas para ejercer cierto control sobre las autoridades descentralizadas, con el fin de que éstas no desborden los límites normales de su autonomía y causen agravio a los intereses nacionales o aun a los mismos locales. El control de tutela, que existe tanto respecto de las colectividades territoriales como de los establecimientos públicos, es naturalmente menor que el ejercido por el poder central sobre sus subordinados.

jerárquicos, ese control puede consistir en el nombramiento de ciertos funcionarios de la administración local, o en la posibilidad de vigilar los actos emanados de las autoridades descentralizada; su naturaleza quedará precisada por el contraste que ofrece con el " control jerárquico ", que es el que tiene el poder central sobre sus empleados subordinados. Por el momento, puede anotarse que el poder central no tiene " facultades de instrucción ", es decir, el poder de orientar el cumplimiento de las tareas administrativas de los cuerpos descentralizados, tal como lo poseen los ministros para dar directrices a los funcionarios ministeriales sobre el cumplimiento de sus deberes administrativos, pues tal poder implicaría una dirección administrativa que está reñida con la noción de autonomía ; de manera general, el control supone la posibilidad jurídica de acusar los actos administrativos de las autoridades descentralizadas.

#### 8.4. DESCENTRALIZACION: INSTRUMENTO DE PAZ

La constitución de 1.991, como pacto de paz virtual, posible y óptimo reconoce la diversidad, la libertal y la competencia al consagrar lo dispuesto en el artículo primero. En materia de ordenamiento territorial la nueva constitución refleja la situación de pacto de postguerra en la misma forma en que España, la reforma territorial

fuè posterior a la dictadura, en Francia la constituciòn de la quinta Repùblica surgiò como soluciòn a la guerra de Argelia y la unificaciòn de los dos estados Alemanes en 1.990 desencadenò un gran proceso de desarrollo territorial.

En el caso Alemàn, la divisiòn polìtico-administrativa naciò a raiz de la ocupaciòn de los aliados despuès de la Segunda Guerra Mundial, cuando, por razones estratègicas y para fortalecer la democracia, propiciaron la creaciòn de un modelo de federalismo cooperativo. Se crearon " los landers " ( Estados Federados ). La R.F.A. naciò en 1.949 con la ley fundamental con la obligatoriedad del sistema federal y el principio de " Garantìa de Eternidad " del sistema federado, vital para la seguridad de los aliados pues impedìa explìcitamente la concentraciòn del poder , y la divisiòn fuè hecha con la idea de crear entidades econòmicamente viables. La actual reunificaciòn Alemana no afectò al sistema que quedò constituido por 16 estados, 9 estados de la antigua R.F.A., dos (2) ciudades estados ( Hamburgo y Berlìn ) y Berlìn occidental como entidad polìtica con estatuto especial.

En el caso colombiano como en el alemàn, la descentralizaciòn y el federalismo cooperativo son un seguro contra el conflicto y el fundamento de la

democracia.

#### 8.5. DESCENTRALIZACION Y MORAL

La Constitución del 91 creó además las bases teóricas y formales para restablecer la moral, la ética pública y privada, la moción de censura, las inhabilidades y compatibilidades y la pérdida de la investidura de los Congresistas, Diputados y Concejales; crea los medios institucionales para purificar las costumbres políticas. (Artículos 135,180,181,182,183,184,291,292,293...)

La experiencia internacional enseña que la reforma local debe estar acompañada de nuevos mecanismos de control de cuentas y resultados (accountability). En efecto en reciente estudio del Banco Mundial que recoge la experiencia de nueve (9) países de América Latina, se registraron nuevas formas y necesidades de rendir cuentas (externas e internas) en materia legal, financiera, institucional y política. En la externa se insiste en el papel de los gobiernos intermedios (Entidades Territoriales de Orden Superior) para la solución de conflictos en el orden legal, la cofinanciación en materia financiera y la planeación de largo plazo en el orden político e institucional. Mecanismos de auditoria, regulación y judiciales. En cuanto a lo que se refiere a

los mecanismos de control interno la experiencia sugiere la necesidad de reforzar medidas referentes a la formación de líderes y dirigentes, administración, estatuto de personal y participación comunitaria.

En España, en donde las autonomías hacen parte de una división vertical del poder, existe solo control de legalidad en tanto que en Colombia el control es al tiempo de legalidad y de oportunidad. Sufrir al mismo tiempo los dos (2) controles es prueba de la desconfianza de la función pública y tienen "altos costos de transacción" entre las partes e ineficiencias en la asignación de los recursos. La moralización de la función pública haría posible el control de ex-post y en el futuro la eliminación del control de oportunidad que significaría reconocer la mayoría de edad para las entidades territoriales de menor jerarquía.

#### 8.6. DEMOCRATIZACION Y DESCENTRALIZACION

En la nueva carta política se hizo el tránsito de la poco transparente democracia representativa a la democracia participativa; la Constitución señala que la soberanía reside en el pueblo y no en la nación; el voto, el plebiscito, el referendun, la consulta popular, el cabildo abierto la iniciativa legislativa, y la

revocatoria del mandato, son los mecanismos privilegiados que habrá de reglamentar la ley para crear la fórmula efectiva de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (Artículo 3, 103, 105, 106, 170). Deberán estudiarse cuidadosamente las condiciones de realización de esta democracia participativa (Aumento de la demanda por participación) frente a un Estado que se quiere más pequeño y un acelerado proceso de privatización.

La experiencia de otros países nos ha demostrado que cuando el gobierno diseña las políticas, establece las normas, financia los servicios públicos, ejecuta las obras y se auto evalúa, el ciudadano no tiene protección, no puede ejercer los derechos políticos, democráticos y de libre empresa.

Con el propósito de sostener la democracia sobre bases concretas en el sistema Alemán, fundamentados en el principio de subsidiariedad, los niveles superiores solo asumen las funciones que no pueden ser ejecutadas por un orden inferior, y el Estado (el Lander) sólo asume aquellas funciones que el sector privado ( la familia, comunidad, la empresa) no puede asumir.

En la mayoría de los países se viene tomando conciencia del hecho que solo la participación, la

libertad de elección y la cofinanciación local pueden contribuir a que el ciudadano ejerza el control de calidad sobre los servicios públicos puestos a su disposición ( con la mejor relación-precio) por las entidades territoriales.

#### 8.7. ORGANIZACIONES ADAPTATIVAS Y DESCENTRALIZACIONES

La nueva estructura territorial incorpora de manera implícita la posibilidad de poner en valor las ventajas que las organizaciones adaptativas ( grandes empresas, Estados, grupos y bloques regionales) buscan la excesiva especialización de las Entidades Territoriales y su aislamiento se ve modificada y orientada hacia una película de apertura, de polivalencia y de flexibilidad para estimular la contratación múltiple del desarrollo, las alianzas y la cofinanciación, los joint ventures para adaptarse a la competencia, al cambio y al crecimiento y, eventualmente, al caos. Las Entidades Territoriales son los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas, pero la ley podrá darles el carácter de Entidades Territoriales a las Regiones y Provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley (Artículo 286 de la Constitución de 1.991). Recuerdese que en la Constitución Política anterior son Entidades Territoriales de la República los

Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios o Distritos Municipales en que se dividen aquellos y éstos ( Artículo 5 de la Constitución política de 1.886, reforma constitucional de 1.886).

Más que crear unos nuevos "Encierros Geográficos" en un mundo de apertura, como parecen sugerirlo las posiciones de algunos exconstituyentes y miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, lo que se requiere es facilitar el mapa de alianzas, convenios, y cofinanciaciones posibles que puede ejercer cada orden territorial con los de superior e inferior jerarquía y con la Empresa privada. Alianzas y coordinaciones que pueden ser múltiples y variadas encaminadas a resolver problemas concretos con programas a término fijo.

Al examinar las experiencias internacionales se aprecia claramente el elevado beneficio de este enfoque de alianza, el cual está más acorde con el "tipo o modelo de descentralización" escogido políticamente. En efecto, aunque la ley de recursos y competencia (ley 60 de 1.993 define la organización institucional territorial, es claro que el modelo Colombiano, particularmente la inversión social, refleja la preferencia política de la descentralización administrativa y no fiscal. Los recursos provendrán en gran parte, del sistema de

transferencia del gobierno central (Artículos 356 y 357) tal como acontece en España como bien lo señaló T. Castañeda el modelo es el de un "principal" (la nación) que fija políticas, dicta normas, evalúa y prevee el financiamiento pero que los agentes (Entidades Territoriales) ejecuten las políticas y normas.

En Estados Unidos, la salud se financia con impuestos locales y existe un papel limitado del gobierno federal. Esta diferencia tiene consecuencias sobre criterios de equidad y eficiencia, calidad y control de calidad de los servicios públicos.

En el sistema Alemán, en contraste la distribución intergubernamental de competencias se basa en dos (2) principios claros, la similitud de las condiciones de vida en todo el territorio y el principio de subsidiariedad anunciado anteriormente. En materia de la distribución de los recursos y las relaciones fiscales intergubernamentales, el sistema tributario es mixto asociativo: Ya que la federación, los Estados y los Municipios participan de los mismos impuestos, y separados: Toda vez que cada orden territorial obtiene impuestos específicos .

En Colombia podríamos hablar de un sistema de

cooperaci3n obligatoria, en Alemania de cooperaci3n voluntaria. Por eso en Colombia jugar3 un papel importante la coofinanciaci3n ( mientras pueda darse el salto hacia un sistema Alem3n ) ya que ser3 el mecanismo que utilizar3 el gobierno central para influir sobre la inversi3n local. En consecuencia ser3 un ofrecimiento de recursos complementarios a las Entidades Territoriales, siempre sujetas de la ejecuci3n por parte de 3stas, con los controles de oportunidad y de legalidad antes se3alados. Los "Matching Grants" se convertir3n en Colombia en un instrumento de rendici3n de cuentas (accountability) de los Municipios ante las entidades territoriales de orden superior y la naci3n. Un sistema como el esbozado en un futuro previsible, requerir3 una s3lida formaci3n empresarial de los alcaldes (gerentes y promotores de la actividad productiva en su entidad territorial) como estrategias a la b3squeda de oportunidades de proyectos y de coofinanciaci3n. La administraci3n gerencial de m3ltiples convenios con municipios veci-nos, departamentos, regiones y sector privado requerir3n de sistemas de informaci3n transparente en el orden nacional (no se sabe hoy cu3ntos sistemas de coofinanciaci3n existen en Colombia, resultantes de los diferentes conbinaciones de alianzas entre entidades territoriales, sociedad civil ONG'S, empresa privada, apoyo internacional...). No en vano la eficiencia del

sistema Alemán reposa sobre la base de la información estadística actualizada y la Constitución le confiere competencia exclusiva de la estadística a la federación.

#### 8.8. EL TERRITORIO Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

En la Constitución de 1.991 se continuó con el cuadro dentro del cual se ha venido ejerciendo la descentralización: El de los Departamentos y Municipios. Otro principio que se conservó fue el de la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración por ley.

Pero al lado de lo que viene de atrás se introdujeron algunas modificaciones que es indispensable reseñar.

##### 8.8.1. AUMENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Si bien es cierto que los Departamentos y los Municipios siguen siendo las principales entidades territoriales, se agregaron los Distritos y los Territorios Indígenas (Artículo 286). Además se contempló la posibilidad de las provincias y de la regiones y de que las áreas metropolitanas se convirtieran en Distritos (Artículo 319).

No se trata, naturalmente, de examinar todo lo conocido sobre las Entidades Territoriales sino de destacar las partes nuevas. La primera observación al respecto será la de que la organización territorial se torna más compleja con la multiplicación de unidades. A los ya indicados deben sumarse las corporaciones autónomas regionales que subsisten y a los cuales se agregan la del Río Grande de la Magdalena, creada directamente por el Artículo 331 de la Constitución.

Las Corporaciones no son entidades territoriales nos desempeñan importantes tareas ligadas al territorio, lo cual hace indispensable su coordinación con las que sí poseen aquella calidad.

Volviendo a las entidades nuevas, debemos decir algo acerca de los distritos provincias y regiones.

Los Distritos no son una categoría jurídica autónoma, enteramente diferenciados de otro, como pueden establecerse de manera neta las diferencias entre Departamentos y Municipios. Habrá que estudiar los Distritos en funciones del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que existió antes como Distrito Especial de Bogotá especialmente para la recepción de dineros como situado fiscal, para luego analizar los otros Distritos especiales

como son: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta (Artículo 328 de la C.N.) y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Al afirmar la constitución que ellos conservarán su carácter y régimen, está manteniendo viva la parte de la constitución anterior que a ellos se refería, frente a la derogatoria total del artículo 380.

El régimen jurídico dado a los Distritos es el de Municipios especiales, no de entes totalmente nuevos. Lo mismo ocurre con la declaración del artículo 322 sobre Santafé de Bogotá, organizado como Distrito Capital.

La nomenclatura empleada sirvió más para fines electorales inmediatos. El concepto de Distrito capital visto en su pasado histórico ( 1905 ) significó la separación total de Cundinamarca, lo que ahora no ocurre, pues Santafé de Bogotá es su capital y participan en rentas. En la perspectiva del derecho comparado, el régimen único de la Capital de la República es propio de los sistemas federales e implica un rechazo al municipalismo. Tal no ocurre afortunadamente, con Bogotá en la nueva constitución, que es gobernada como los otros municipios, por lo que su calificación de Distrito Capital

puede generar dificultades de interpretación jurídica.

Si la división departamental en provincia fue conocida hasta la reforma de 1.945 ahora se restaura, dejando la duda de si a la vez subsisten las asociaciones de municipios autorizadas en la reforma constitucional de 1.968.

La parte de mayores consecuencias es la configuración de Regiones, que al seguirse los pasos políticos y jurídicos previstos en los artículos 306 y 307 de la constitución podrían dar lugar a un nuevo modelo de organización territorial. Este modelo, en que la nación de autonomía desplazaría a la descentralización, seguiría la pauta de la organización regional en España y Francia.

#### 8.8.2. AUMENTO DE LA DESCENTRALIZACION

La descentralización se obtiene por el desplazamiento de competencias a los ciudadanos y a las autoridades seccionales y locales sobre materias que antes se definían a nivel nacional.

Hacia los ciudadanos se desplazó mayor poder con la elección popular de Alcaldes ( Constitución anterior ) y ahora de Gobernadores. El papel de la elección en el

derecho administrativo ha sido revisado de nuevo, en artículo de " la Revue du Droit Public et de la Science politique ( Stéphane Doumbè - Billè, profesor de la Universidad de Limoges, Paris, número 4 de 1.992 ).

Como consecuencia de la elección de las cabezas de la administración unipersonal departamental y municipal, los Gobernadores dejaron de ser Agentes del Presidente de la República, salvo excepciones (Artículo 296 y 303); los Gobernadores ya no pueden revocar los actos de los Alcaldes, de quienes no son ya sus agentes, sino acusarlo como los de los consejos por motivos legales ante los sucesos administrativos (Artículo 305.).

Si bien se utiliza como mecanismo fundamental la distribución de competencias entre la Nación y el Departamento y los Municipios por medio de la ley, la Constitución de 1.991 al enumerar en los artículos 300 y 313 las funciones de las Asambleas Departamentales y de los consejos Municipales puntualiza unos nuevos.

Particularmente la regulación del Deporte, la Educación y la Salud en forma concurrente con los municipios, se predica en el artículo 300 No.10. A éstos últimos se asigna una mayor intervención en la reglamentación de usos del suelo y en actividades

relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda (Artículo 313 No. 7).

Un mayor grado de descentralización fiscal se aprecia con el derecho de los Departamentos al situado fiscal (que ya estaba) y de los Municipios a participar en las rentas de la Nación (art.287,356 y 357). También en cuanto se declara que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las Entidades Territoriales (art. 294).

Dentro de la misma línea de pensamiento se consagró (art. 317) que sólo los Municipios podrán gravar la propiedad inmueble, sin perjuicios de la valorización, aunque también se prevee allí recursos para las corporaciones autónomas regionales que en parte se han nutrido de una sobretaza del impuesto predial.

Los nuevos recursos planteados en la Constitución, a los cuales deben añadirse los del Fondo Nacional de Regalías (art.361), y que como en el pasado dependen más del estado de las finanzas nacionales y de la ley que de la voluntad política, deben dedicarse preferentemente al gasto social, y a proyectos de inversión regionales prioritarios.

## 8.9. ORIENTACION DE LA DESCENTRALIZACION EN MATERIA FISCAL

La adecuación institucional del Estado, necesaria para el funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo, y que define la Constitución, requiere de un eficiente ordenamiento de los diferentes niveles de gobierno existentes y más aún, de los que aparecen consignados en la Carta Política como perspectivas de futuro. En los tres (3) niveles de gobierno actual, la importancia de la descentralización radica en el aprovechamiento de las ventajas que cada nivel de la administración presenta en la prestación de los servicios.

Para minimizar los riesgos de un proceso de descentralización es preciso que éste se realice con un claro equilibrio entre funciones y recursos transferidos y con el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. En consecuencia, la reglamentación de las funciones de transferencias de recursos debe enmarcarse en las siguientes orientaciones generales:

1. El reordenamiento de funciones. Debe tener una visión global y de conjunto, articulando armoniosamente los tres niveles de la administración. Solo así se evitará caer en un " departamentalismo " o en un " municipalismo " excesivos, que podrían generar mayores

distorciones que el centralismo vivido en el país durante muchos años.

2. Los recursos transferidos y las rentas propias de las entidades territoriales, deben guardar estrecha correspondencia con las nuevas funciones y responsabilidades trasladadas y con el desmonte gradual de las instituciones que a nivel central han prestado los servicios transferidos, con el fin de no generar desequilibrios fiscales.

3. En la distribución de recursos debe tenerse en cuenta que todas las fuentes de financiación del gasto social de origen central o local, se deben complementar entre sí, para lograr que se presten los servicios en forma correcta y que se amplíen las coberturas.

4. Las funciones a descentralizar deben ser aquellas en las cuales las entidades territoriales tienen claras ventajas funcionales. Esto es particularmente relevante para la mayor parte de los servicios sociales básicos, donde los municipios deben ser crecientemente responsables directos de su prestación, con la orientación, apoyo financiero, asistencia técnica y evaluación del departamento y la nación. En este sentido el proceso de descentralización fortalecerá la política social del

gobierno, y debe culminar después de un período de transición en la municipalización de numerosos servicios básicos, especialmente en los campos de la educación y la salud.

5. Al tiempo que ordena la descentralización, la constitución señala a la nación como responsable de garantizar los servicios básicos mínimos y evaluar su prestación. En este sentido, el gobierno central, además de asignar los recursos de las entidades territoriales debe evaluar y hacer seguimiento a quienes lo presten y si es necesario sancionar a quien utilice incorrectamente los recursos transferidos. En todo caso la ciudadanía ejercerá el principal control de la gestión y del mejoramiento logrado en la calidad de vida, por medio de los procesos democráticos y de participación.

6. Con el objeto de evitar frustraciones y pérdida de recursos, el proceso de descentralización debe tener en evento la capacidad institucional de los entes territoriales para asumir las nuevas funciones, en la actualidad, algunos de estos no tienen capacidad de recibir en forma inmediata responsabilidades adicionales. Por ello, y con el fin de que la transición no genere traumatismos en calidad y cobertura, es necesario establecer una gradualidad hacia la completa

descentralización. Durante dicho proceso la Nación prestará asistencia técnica y asesorará directamente a los Departamentos que lo requieran y administrará transitoriamente los recursos de transferencia. De la misma forma deben proceder los Departamentos frente a los Municipios.

7. La constitución cambió radicalmente con respecto a las normas vigentes los criterios de asignación de las transferencias de la Nación hacia las entidades territoriales. La nueva distribución asigna los recursos de acuerdo con las necesidades básicas de la población, criterio que determina una participación mayor de las entidades territoriales más pobres. En todo caso la constitución, previó un período de ajuste para que ninguna entidad pierda con respecto a la asignación anterior.

## 9. AUTONOMIA O DESCENTRALIZACION...?

El reconocimiento de la autonomía se constituye en una garantía para las entidades territoriales y en una declaración expresa de transferencia de algún grado de poder político a dichas entidades, esto es, que la Nación ha dejado de ser el único centro de impulsión del poder, para compartirlo ahora con las entidades territoriales, cumpliéndose de esta manera un proceso de descentralización política y no meramente administrativa de distribuyendo verticalmente el poder.

La Corte Constitucional en sentencia, precisó las tres características de la República definidos en el artículo primero de la carta fundamental de la siguiente manera:

" No obstante ser la descentralización territorial parte de la fórmula centralización política con descentralización administrativa que caracterizo los últimos decenios de vigencia de la constitución de 1.886, es preciso reconocer que no es exacto yuxtaponer un estado de cosas que se buscan y se obtienen en grados crecientes. Es como lo dice el reciente informe final de la misión

para la descentralización titulado Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal, un grado cada vez mayor de libertad ( pagina 71 del informe ). La descentralización por el contrario es un mecanismo o una modalidad de administrar lo que está a la mano o no debe estarlo, sean territorios o funciones. Por eso se puede afirmar que en la constitución de 1.991 el proceso de descentralización dió un salto cualitativo importante, acercando a las entidades territoriales a un grado hasta hoy desconocido de autonomía. " "..."

" La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo responden a ópticas diferentes: Mientras que la descentralización busca una mayor libertad de las instancias en la periferia ( territoriales y funcionales ) en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficacia en el manejo de la cosa pública. La autonomía encausa sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses ".

" En este sentido, descentralización y autonomía si bien tienen puntos de mira diferentes, resultan ser interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial."

## 10. LA REGION

La región aparece como un nuevo modelo de la organización territorial, tal vez el más variado y complejo, si se tiene en cuenta que el modelo de la descentralización administrativa, por ser más limitado posee perfiles jurídicos más claros. También es menos preciso que el del federalismo, porque es más nuevo en su formulación jurídica, aunque el concepto y el sentimiento de región que le sirve de base es antiguo.

Frente al concepto unitario de Nación que tiene un efecto globalizador, hay un fenómeno de parcelación social, dentro del estado, que sin romper su unidad y llegar a la federalización da causa a los particularismos locales ( regionales ). Se destaca dentro de este enfoque el carácter histórico-sociológico que pueda tener la región frente a las demás formas de organización administrativa. Aunque espacios mayores que los tradicionales ( departamentos ) se busquen para acentar funciones administrativas, bajo el impulso de la

planificaci3n y se crea en la existencia de algunas unidades geogrãfico-econ3micas que pueden permitir divisiones administrativas mäs l3gicas, se busca diferenciar las nociones y así se habla de regionalismo para lo hist3rico-sociol3gico y de regionalizaci3n para lo que tenga que ver con lo t3cnico-administrativo.

Institucionalmente existe un sistema regional de la estructuraci3n territorial que se suele presentar como intermedio entre la descentralizaci3n y el estado federal. Con fundamento en su constituci3n de 1.947, se ubica a la Repùblica italiana como la principal protagonista de este esquema institucional, aunque se mencionaron antecedentes en la constituci3n española de la segunda Repùblica en el año de 1.931 lo que crea nexos entre el sistema regional y el auton3mico de la constituci3n española de 1.978 .

#### 10.1. NACION, ESTADO Y REGION

El difìcil tema de las relaciones entre el Estado y la Naci3n, la aparici3n de los conceptos, su influencia recìproca, han sido objeto de diversos estudios. J. Chevalier en su anàlisis examina ademàs la eventual crisis de la " ideologìa nacional " , particularmete en Europa Occidental, causada por los regionalismos internos y por la construccion de espacios econ3micos que sobrepasan los

linderos de las actuales naciones.

Vale la pena tomar la parte inicial del análisis hecho por Chevalier donde se muestra el valor de los términos Estado y Nación como representaciones de la psicología colectiva, la fuerza que tienen para lograr cohesión en las sociedades políticas y el soporte que brindan al ejercicio del poder. " la formación y la supervivencia de los grupos sociales pasa por la construcción de un sistema de referencias simbólicas, que sirve para establecer su identidad específica y a afirmar su cohesión interna; todo grupo organizado tiene necesidad de puntos de referencias estables, capaces de asegurarle su ser y sobre los cuales se apoya el poder de los dirigentes. En las sociedades contemporáneas, este sistema está construido sobre la pareja Nación-Estado. Nación y Estado constituyen entidades abstractas, instancias míticas, representaciones simbólicas, que produce la entidad indispensable a la existencia misma de la sociedad, la Nación expresa la comunidad de destinos, la solidaridad de intereses, entre los miembros; el estado encarna el principio de orden sobre el cual reposa la autoridad social. Cada uno de estos símbolos contribuye por su poder evocador propio a modificar la percepción de lo real: mientras que los conflictos sociales están trascendidos por el dogma de la unidad nacional, el apetito de poder de los gobernantes se desdibuja detrás de la imagen grandiosa del estado".

Históricamente la aparición en Europa de la ideología Estado Nación, como una organización para el ejercicio del poder sobre un conglomerado unido por el concepto de Nación , tal como se ha explicado, coincide con la ruptura del feudalismo y con la extensión de las relaciones de producción capitalista. El Rey concentra el poder que se ha arrebatado a los señores feudales, y surge también una poderosa administración central.

Primero viene la idea de Estado, soporte abstracto del poder, que asegura su unidad y permanencia; así la autoridad no reside en la persona del monarca sino en el ente superior y trascendente denominado Estado. Tal institucionalización conduce a la limitación de las atribuciones de los gobernantes y a que ellas se ejerzan dentro del marco de la ley, la que busca eliminar la arbitrariedad; pero, a la vez, la autoridad queda reforzada por la legitimidad de la institución ya que no se obra a nombre propio sino del Estado.

Posteriormente ( fin del siglo XVIII ) emerge la idea de nación. Por encima de los particularismos y de los antagonismos sociales hay una comunidad de aspiraciones entre los individuos y los grupos: La imagen de nación manifiesta esa unidad del cuerpo social, asegura la cohesión del "tejido social". Los gobernantes de su lado, tienen su título del mandato que le confiere la colectividad; son representantes de la nación, están para servir el interés general contra la presión de los intereses particulares. El Estado es la fuente de los fenómenos de autoridad, pero al unirse al concepto de nación se toma la expresión del poder colectivo de los ciudadanos y traduce la superioridad del todo sobre las partes. También los gobernantes son mandatarios, pero también su autoridad se acrece con la legitimidad que da

el representar a la nación.

Hay una especie de recorrido piramidal: sociedad, nación y estado, aunque en el tiempo èste haya sido primero que la nación. Chevallier dice que no hay estado posible si la comunidad política no està suficientemente soldada para permitir la emergencia de un sistema organizado y permanente de comando; el estado no hace sino convertir la unidad nacional preexistente en orden de mando que se impone a los miembros de la sociedad.

El símbolo de la unidad social y la sede de la soberanía no es ya la persona del Rey sino la colectividad de los ciudadanos. Rosseau la concibe como formada por la adición de las voluntades individuales ( el pueblo ); Sieyès, como una entidad distinta y superior: " la soberanía no reside en cada individuo sino en el ser colectivo que resulta de su unión. La burguesía de la época se convierte en el símbolo de la unidad social, depositaria del sentido de la sociedad.

Pero esta perspectiva de la nación como integración es combatida por el marxismo. A sus ojos ella oculta las divisiones sociales, permite a la burguesía reunificar la sociedad bajo su egemonía y soslayar los antagonismos de clases. En el lenguaje marxista se profiere el vocablo.

" pueblo ", que es dinámico, mientras que nación se tilda de reaccionario. Empero, no deben olvidarse los sentimientos nacionales que son una fuerza y que pueden operar con la construcción del socialismo.

La constitución de 1.886 consagraba en su artículo segundo la teoría de la soberanía nacional diciendo " la soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación ". En cambio la carta política de 1.991 fundamenta la idea de soberanía popular cuando en el preambulo dice " El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano " y luego en el artículo tercero " la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece ". Lo que nos parece un acierto constitucional porque el término nación anteriormente consagrado es bastante ambiguo como para acentar sobre él la soberanía del Estado. Sin variar la pirámide en su recorrido nos queda pueblo - nación - estado.

La eficacia de la ideología nacional ha entrado a una crisis, que tienen en los particularismos regionales algo de su explicación.

Los procesos regionales, amparados por el concepto de

nación tienden a resurgir. En España, la nueva constitución ( 1.978 ) ha abierto el camino a las autonomías regionales que tienen su punto más conflictivo en el país Vasco.

En Colombia, donde en la constitución se consagra el principio de autonomía de las entidades territoriales y la posibilidad de constituir regiones ( Artículos 1, 306 y 307 ), es innegable que se ha iniciado un proceso nuevo de organización territorial que puede variar la concepción triple del pueblo-nación-estado, para darle paso a cambio del sentimiento nacional al sentimiento regional, con más fuerza de impacto.

## 10.2. REGIONALISMO Y REGIONALIZACION

En el regionalismo se entremezclan multitud de problemas económicos, políticos, administrativos, históricos, culturales y lingüísticos, de equilibrio y desarrollo. Pero esto puede dar lugar a " Regiones Históricas " y a " Comunidades Diferenciadas " que el Estado puede negar, o afirmarle su personalidad constitucional, lo que lo acercaría a la organización federal, como en Italia y España, con las diferencias que entre ellas existen.

En España, por ejemplo, una visión histórica

mostraría la existencia de los antiguos reinos ( que participaran de manera diferente en la conquista de América y su colonización ), que, a partir del siglo XVI, van perdiendo " derechos autonómicos " hasta llegar al uniformismo del siglo XIX con la burguesía en el poder. Así, ocurrió en el país Vasco, Cataluña, Valencia y Galicia, naturalmente, un cierto espíritu reivindicatorio en el esquema regional, que podía verse en la constitución alemana de Weimar, en la constitución española de 1.931 y quizás en la italiana de 1.947.

Fuera así o no el regionalismo trabaja sobre esa realidad histórica de las regiones sobre las cuales se montaría, en cada país conforme a su idiosincracia, la parte institucional.

Apartándonos un poco del soporte histórico-sociológico de la región para pasar a su expresión institucional, tomamos un párrafo de J.

Chevallier donde manifiesta lo siguiente: " Sin miedo a errar, es Italia actualmente el único país que cumple con todas las características del estado regional. Para nuestro estudio es particularmente importante este reconocimiento de la región como entidad autónoma de carácter administrativo, dotada de aspectos políticos. Estas entidades aparecen con propios poderes y funciones, reconocidas en estatutos ordinarios o especiales acordados mediante leyes constitucionales . Las regiones estructuran las corporaciones y entidades administrativas que dependen de ellas, lo que, unido a las facultades de modificar los términos municipales y provinciales , y regular la policía, fuerzas y mercados, beneficencia, sanidad, instrucciones escolares y profesionales,

urbanización, caminos, transportes, obras públicas, etc., viene a significar que todo el régimen local es materia de legislación regional. Se determina la autonomía financiera y su dominio y patrimonio propio. El sistema de financiación regional es discriminatorio, establecido así con el fin de corregir los desequilibrios económicos entre las regiones. Su base es cuádruple: las ventas patrimoniales de las regiones, los impuestos regionales, una participación variable de los impuestos estatales y las subvenciones, también oscilantes, que el estado quiera conceder.

La constitución italiana ( sancionada el primero de enero de 1.948 ) en su artículo quinto, declara que la República es una e indivisible, pero reconoce y promete las autonomías locales; efectúa la más alta descentralización administrativa en los servicios que dependen del Estado, y adopta los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.

Además de que el senado tiene composición regional, el artículo 114 dice que la República se divide en regiones, provincias y comunas. Las regiones están declaradas como entes autónomos cuyas competencias se designan pormenorizadamente y para las cuales se reconoce que dictan normas de naturaleza legislativa dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del estado."

Biscaretti di Ruffia, al referirse al autogobierno regional italiano precisa que entre las funciones conferidas a las regiones están las legislativas, las administrativas y faltan las jurisdiccionales. Esta constatación marca una diferencia jurídica con el federalismo, donde los estados miembros poseen competencia para darse su propia constitución, y pueden tener facultades para organizar una justicia estatal.

En cambio lo que viene a ser característico de los sistemas regionales es la presencia de " estatutos ", que

tambièn apareceràn en las autonomías españolas. Estos estatutos, que son expresiòn de la autonomía, son expedidos por el concejo regional por mayoría absoluta de votos ( de sus componentes ) y aprobados por ley de la República, y ellos establecen las normas relativas a su organizaciòn interna.

### 10.3. LA REGIONALIZACION, UN CONCEPTO TECNICO

Conservando la diferencia que con el regionalismo propone Larumbe Biurrun, se tiene que la regionalizaciòn como tècnica administrativa busca una organizaciòn eficaz de los servicios pùblicos por encima de los límites provinciales ( España ) y departamentales ( Colombia ). En el evento no se atiende a realidades sociològicas sino a propòsitos de planificaciòn que contemplan una cierta variedad geogràfico-econòmica y una mayor escala para la prestaciòn de ciertos servicios a cargo del estado.

En Colombia, la tendencia de la regionalizaciòn se refleja en los artìculos de la constituciòn polìtica 306 y 307 que permiten la institucionalizaciòn de las regiones en dos etapas segùn la respectiviad de las normas. El artìculo 306 nos enseña que los departamentos mutu propio, se pueden asociar para constituir una regiòn administrativa, con personería jurídica y patrimonio propio, dedicada a planear el desarrollo social y econòmico, a ejecutar inversiones y a prestar servicios de

económico, a ejecutar inversiones y a prestar servicios de alcance regional. El 307, nos dice que previa la aprobación de la comisión de ordenamiento territorial en el Congreso y la realización de un referendo, la región puede constituirse en una entidad territorial autónoma. Son pues dos etapas que se deben superar para hablar del nuevo modelo de ordenación territorial en la realidad y no en la mera expectativa.

La preocupación que de tiempo atrás se ha mantenido en Colombia sobre las regiones, surgió bajo la idea de regiones económicas que, a imagen de la autoridad del Valle de Tennesse ( TVA ), se ocuparan en conjunto de ciertas funciones para el desarrollo regional, y que cristalizaron por primera vez con la creación de la CUC ( Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca ). En 1.959 la modificación del artículo séptimo de la constitución de 1.886 quiso brindar respaldo institucional a la CVC. Con posterioridad han ploriferado las Corporaciones Autónomas Regionales, inclusive desvirtuando su razón de ser original, ya que se han puesto en marcha dentro de los límites departamentales; fenómeno que hemos analizado. Pero las corporaciones no son colectividades territoriales como los departamentos, los distritos, los municipios o los territorios indígenas, sino establecimientos públicos de carácter nacional.

Son precisamente los términos " establecimiento público " y colectividad territorial los que enmarcan la evolución francesa en materia de regionalización. Con diferentes etapas y bajo el impulso de fines planificadores se fueron organizando regiones económicas que agrupaban diversos números de departamentos para fines del desarrollo. La propuesta del General de Gaulle de avanzar hasta hacer de la región una colectividad territorial como el municipio y el departamento, por encima de ellos.

En Colombia, hasta antes de la expedición de la nueva carta política se había buscado una acentuación del fenómeno regional, no como una nueva colectividad territorial, según aparece en Italia, España y Francia, sino como un instrumento de planificación. Hoy por hoy se busca con base en la carta, el desarrollo económico y social del territorio componente de la respectiva región como objetivo principal, manteniendo su trabajo de planificación.

#### 10.4. LAS AUTONOMIAS REGIONALES

La importancia de las autonomías regionales radica en el precepto constitucional ( artículo 307 ) que permite en Colombia la creación de regiones administrativas y de

planificaci3n, con personerïa jurïdica, autonomïa y patrimonio propio. Por ello, queremos examinar la experiencia vivida en Espaïa antes y despu3s del implantamiento de su organizaci3n auton3mica.

Uno de los problemas m3s difïciles que tuvo que encarar la constituci3n espaïola de 1.978 fue el de su organizaci3n territorial puesto que se trataba de quebrar el centralismo del largo perïodo franquista y de optar entre distintas hip3tesis y de responder acertadamente en el " viejo pleito " entre el estado, las regiones y ciertas comunidades sociol3gicas que en Espaïa habian luchado por su autonomïa.

Si bien existïa concenso en cuanto a la desaparici3n del centralismo implantado por el General Franco, naturalmente existïan discrepancias en las formulas de remplazo. Las aspiraciones se fueron inclinando por el lado del estado regional y el federalismo; entre los dos la diferencia est3 en que el primero reconoce autonomïa a las regiones sin permitir la destrucci3n de la unidad nacional, tan cara para ciertos païses y tan necesaria hoy que se buscan mayores espacios para la actividad estatal.

Esquemas regionales que servian de referencia existïan en Italia, Belgica e Inglaterra, con diferentes

resultados por las dificultades de Bélgica y las de Escocia y Gales. Sin embargo, se quiso reivindicar la estructura del estado regional instaurado por la constitución española del 9 de diciembre de 1.931. En cambio se silenciaron los buenos funcionamientos del federalismo en Alemania, Austria y Suiza y se hicieron hincapié en los que operaban mal como los de América latina.

Se eligió entonces, el sistema regional como un nuevo modelo de distribución territorial del poder político, que es un intermedio entre la descentralización administrativa y el federalismo. La constitución española de 1.978 se fundamenta "en la indisoluble unidad de la Nación" (como en Colombia), pero reconoce el derecho a la autonomía para organizarse en comunidades. En relación con Italia cuyo esquema regional se tomó de la Constitución Española de 1.931, existe la diferencia de que el acceso a la autonomía no es decretado por la Constitución sino que se deja a la iniciativa de Regiones y Comunidades.

#### 10.5. LA REGION Y LA IMPORTANCIA DE LOS CORPES

Para algunos observadores la creación de nuevos Ordenes Territoriales, la Región por ejemplo, hará más compleja, costosa e ineficaz la administración pública.

Al ser flexible, adaptativa y dependiente de una necesidad concreta, el estudio de cada caso eliminará tales dudas. Además, el hecho de que se haya consagrado que la ley orgánica de Ordenamiento Territorial establezca la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (ley 60 de 1.993) y que dichas competencias sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley, apacigua en parte tales inquietudes. En efecto, estos principios podrían asegurar la capacidad de contratación, cooperación y coofinanciación. Las diferentes experiencias de Alemania, Francia y España han mostrado que el buen manejo de estos principios más allá de las circunstancias y de la atribución formal de las competencias y de los recursos financieros disponibles, depende del deseo de cooperación y de contratación del desarrollo entre las diferentes Entidades Territoriales. En el sistema Francés se avanza de hecho en la dirección que las regiones, departamentos y municipios hacen lo que no prohíbe la ley y se tiende hacia la reagrupación de regiones, departamentos, municipios y de los sindicatos de municipios de vocación múltiple.

Los CORPES han sido en Colombia la antesala institucional de las regiones como Entidades

Territoriales. Pero de los cinco (5) CORPES que existen, el de la Costa Atlántica, el de Occidente, el de Centro Oriente, el de la Oriniquía y de la Amazonía, sólo el primero es viable sociológica, política y económica como entidad del territorio.

La Costa Atlántica, está preparada para constituirse en Entidad Territorial, la Región es solicitada y aceptada por la sociedad civil.

Corpes de Occidente: No responde a las aspiraciones de la sociedad civil ni del sector público. Nació sin pensar en los ocho (8) departamentos que reúne: Antioquia y Valle tienen intereses particulares, Caldas, Quindío y Risaralda aspiraban a crear un CORPES, Chocó no tiene definido su proyecto político, Cauca tiene vínculos con el Valle y Nariño con el Putumayo. Pese a que la Región del Corpes de Occidente tiene el cuarenta por ciento de los senadores y sumando a Santa Fe de Bogotá el cincuenta y cinco por ciento del PIB, no existe proyecto político explícito ni posibilidad de gobernabilidad de los otros departamentos como Entidad Territorial. Un sistema de alianzas y convenios entre departamentos con el propósito de resolver problemas concretos es el proyecto político posible en dicha región de planificación.

El Corpes de Centro Oriente: No tiene viabilidad como Entidad Territorial por el desinterès político de los Departamentos (Boyacà, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima). El paso del CORPES para erigirse en regiòn (Entidad Territorial) choca con obstaculos casi insalvables:

1.- La usencia de la regiòn compite el art.331 de la Carta Polìtica que crea la Corporaciòn Autònoma Regional del Rìo Grande de la Magdalena.

2.- La apertura y la "reprimarizaciòn" de las exportaciones (petroleo) cambiò el sentido de las alianzas; Huila y Arauca ya no actúan en funciòn de Santa Fè de Bogotà y mejores solidaridades se tejen entre Casanare, Huila y Putumayo.

Mejores perspectivas se vislumbran por la celebraciòn de contratos de desarrollo a tèrmino fijo, o varias asociaciones de departamentos de dicho CORPES para la gestiòn de determinados recursos o servicios.

El Corpes de la Oriniquìa: (Meta, Arauca, Casanare, Guainìa, Guaviare, Vaupès y Vichada) creado como los otros por la ley 76 de 1.985 no reúne las condiciones para convertirse en Entidad Territorial. Es la regiòn de

frontera económica en Colombia, apenas en proceso de consolidación ya que concentra el sesenta por ciento de la riqueza petrolera nacional y abastece el sesenta por ciento del ganado en el centro del país. El tejido de solidaridad y de común interés entre los departamentos y la sociedad civil comienza apenas a ejercerse. Boyacá, Casanare y Arauca tienen ya una conciencia común?. Cómo concertar los gobernadores con el gobierno central y hacer valer más intereses y aspiraciones cuando antes el gobierno central ejerció sus políticas a través de DAINCO?

Corpes de la Amazonía: ( Caquetá, Putumayo y Amazonía ) no reúne aun las condiciones para erigirse como entidad territorial y, con grandes esfuerzos, apenas comienzan a funcionar como entidad administrativa. Su futuro talvez estará determinado por regiones geo-políticas internacionales ( las relaciones de Colombia con el Brasil y el Perú ) y por el tratado de cooperación amazónica. La región se constituirá lentamente solo con el fin de lograr la conservación de los recursos naturales.

La apertura de las entidades territoriales existentes y sus " contratos de desarrollo " son, por todo lo anterior, un excelente sustituto a la creación de las nuevas entidades territoriales como la región. Solo a muy largo plazo, con base en experiencias de asociación y

contratos de desarrollo como aconteció en la Costa Atlántica ( SIPUR ) podrá llegarse a las regiones.

Al borde del siglo XXI, la idea de avanzar hacia un sistema de autonomía política de las entidades territoriales con coordinación administrativa de la nación, pueden ser una realidad.

#### 10.6. LA REGION EN LA CARTA POLITICA DE 1.991

La referencia a la región en la constitución de 1.991 no es una novedad; ella había sido introducida en la constitución de 1.886 luego de la reforma de 1.968. En efecto, el artículo séptimo de la anterior constitución establecía que además de las divisiones territoriales, la ley podría consagrar otras instancias para atender los servicios propios del estado. Fue con base en estas disposiciones que pudieron crearse las Corporaciones Autónomas Regionales y los Corpes.

Lo que sí constituye un cambio con respecto a la constitución de 1.886 , es que a la región meramente planificadora que se desprendía del antiguo artículo siete, se le otorgaron funciones administrativas. Ello significa que a esta se le dota ahora de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía que antes no tenía

para el cumplimiento de sus fines de administración y planeación del desarrollo de los departamentos que concurren a su creación, que pueden ser dos o más.

Innovador resulta también, la introducción de la región como nueva entidad territorial a la par del departamento, los distritos, los municipios, las provincias y los territorios indígenas. Sin embargo, llama la atención la cantidad de requisitos que la carta fundamental estableció para poder conformarlas. Su creación exige en primer lugar, la existencia previa de la región administrativa y planificadora como intentando crear un período de prueba o de transición para garantizar la solidez y seriedad de estos propósitos.

Pero además del requisito anterior, que es el primero, la conformación de la región debe sujetarse a lo estipulado por la ley orgánica de Ordenamiento Territorial y al concepto favorable de la comisión de ordenamiento. Luego de ello, necesita un pronunciamiento legal del Congreso de la República y finalmente se someterá a la aprobación de los ciudadanos mediante referendo donde participarán los departamentos interesados en la creación de la nueva entidad territorial.

Toda esta serie de requisitos no es más que la

manifestación de las preocupaciones de algunos de los opositores que aseguran y temen que una entidad del territorio con estas características, que puede gobernarse con autoridades propias, con derecho a participar de las rentas de la nación, que está facultada para establecer tributos; que tiene asiento en el concejo nacional de planeación; podrá terminar constituyéndose con finalidades distintas al simple anhelo de la región de ser autónoma y entonces correríamos el riesgo de romper o poner en peligro la unidad nacional.

#### 10.7. EL PROCESO REGIONAL EN EL CARIBE COLOMBIANO

Los primeros rasgos de la identidad regional de la Costa y de la defensa de los intereses supradepartamentales tienen dentro de sus más importantes antecedentes la creación de la Liga Costeña en el año de 1.919 . El objetivo de la Liga fue " el adelanto de los intereses de las entidades del litoral Atlántico y de consiguiente de la patria colombiana, cooperando al adelanto comercial e industrial, agrícola, la educación, la enseñanza y la higiene, la cultura física e intelectual, el saneamiento y mejora de los puertos marítimos y fluviales. "

La primera asamblea de la Liga se realizó en Barranquilla, bajo el lema " Por Colombia y por la Costa

Atlàntica " y por allí surgiò, por primera vez quizà, el llamado al aprovechamiento del gran potencial de esta regiòn, vigente aun, para el beneficio de la patria entera. Luego vendrìan otros acontecimientos con propòsitos similares. Estos episodios de interès regional se gestaron en varias ocasiones durante los viajes que los dirigentes regionales y particularmente los Congresistas hacìan juntos por el río magdalena. Los varios días y semanas compartidos entre ellos les darìa una nociòn mäs profunda de la problemätica regional.

En el año de 1.974 surge en la Costa Caribe otro antecedente de singular importancia. " La creaciòn del SIPUR ( Sistema de Planificaciòn Urbano Avanzado Regional ) " que significò otro avance por el camino de la integraciòn regional. Sin embargo, no obstante su nacimiento originado en el sector pùblico y sus logros al comienzo, terminò languideciendo por falta de recursos y de claros objetivos. De cualquier manera el Sipur fue una experiencia enriquecedora para propòsitos posteriores.

Luego se iniciaría la etapa mäs intensa y por consiguiente fructifera de la Costa Caribe. El Corpes, Telecaribe, los cinco foros del Caribe Colombiano hasta llegar a la consagraciòn de los diferentes postulados constitucionales que sirven como base para el comienzo de

la fase definitiva que muy seguramente convertirá a la región en una entidad territorial.

No cabe duda entonces, que la creación de los Corpes y los cambios institucionales que en materia regional quedaron posteriormente consagrados en nuestra carta política fueron gestados en el marco de estos eventos promovidos por la dirigencia de la Costa Caribe. No en vano varios de los Constituyentes que defendieron estas propuestas fueron participantes activos de aquellos eventos.

El Corpes de la Costa Atlántica podría ser considerado como el instrumento por medio del cual se reconocerá un proceso sociológico y político a diferencia de las otras partes del país donde los precarios antecedentes regionalistas convirtieron a esta institución en el instrumento que apenas pudo inducir su configuración.

#### 10.8. LOS FOROS DE LA COSTA ATLANTICA

La fase de los foros regionales ha contribuido al proceso de regionalización del Caribe Colombiano de manera consistente. Desde 1.981 con la realización del primero en la ciudad de Santa Marta, hasta el último que fue el

quinto en 1.993 en la Ciudad de Barranquilla, los foros del caribe han servido para fortalecer los lazos de uniòn entre los difeferentes departamentos caribeños con propòsito siempre por encima de los intereses seccionales.

El primer foro como ya lo anotamos anteriormente tuvo lugar el Santa Marta en 1.981 bajo el lema " autonomìa y Desarrollo ". Allì asistieron mäs de un centenar de dirigentes de la Costa Caribe, se hizo un diagnòstico anticipado del agotamiento del modelo econòmico y de la incapacidad del esquema centralista. y se identificaban en las inmensas posibilidades que una apertura de la economìa traerìa para la regiòn.

Se revisaron igualmente las posibilidades que tendrìa en el marco de una estructura mäs descentralizada en materia de planificaciòn. Se empezò a hablar de los Corpes como entes de planeaciòn capaces de cumplir el papel de coordinadores de los esfuerzos departamentales, Para mejorar la capacidad de gestiòn de la regiòn en su conjunto y lograr una equitativa participaciòn en el presupuesto nacional.

El segundo Foro de la Costa Caribe fue realizado en Cartagena a finales de 1.982 donde se retomaron los anteriores propòsitos y aceptan la propuesta del entonces

Presidente Belisario Betancourt, de ordenar a través de un plan de desarrollo las propuestas de la región. Allí, se formularon los lineamientos básicos del plan referenciado. En esta oportunidad, al igual que en foro anterior se registró una amplia y entusiasta representación de todos los estamentos de los siete departamentos de la Costa Atlántica y del entonces Intendencia de San Andrés, hecho demostrativo de hasta donde había calado el proyecto regional.

El tercer foro se realizó en San Andrés en octubre de 1.983 y tuvo como principal motivo la discusión del plan denominado " Un viaje hacia el futuro ", que fue entonces adoptado. En la Isla se sentaron las bases para la elaboración del proyecto que dió lugar a la ley 76, aprobada por el Congreso en octubre de 1,985, luego de una intensa movilización de los estamentos representativos de la región

Por medio de esta ley y después de una intensa negociación con el gobierno nacional se obtuvo la creación del Concejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica - CORPES - , figura aun de alcance limitado que no permitió garantizar la aplicación del plan que había sido aprobado. Esto se debió en gran parte a las limitaciones de este organismo que no tenía, ni podía

tener, autonomía ni patrimonio propio, y que por ende, estaba y está circunscrito a un ámbito más bien estrecho.

El Cuarto Foro llamado del Caribe Colombiano, se realizó en el mes de julio de 1.990 bajo el lema " Por la Región Para la Región ". Fue esta la oportunidad para presentar a la comunidad regional y al país entero, el contenido del noveno plan de desarrollo de la Costa Atlántica elaborado por el Corpes, en el se fijaban de manera clara los derroteros para impulsar el desembolvimiento económico y social de esta importante región del país.

El Quinto Foro del Caribe Colombiano, fue realizado en Barranquilla, año 1.993, bajo el lema " Región siempre, Región Legal ahora ". En esta oportunidad, los Gobernadores de los Departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Cordova, Guajira, Magdalena, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre; conjuntamente con el Presidente de la República, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Representantes, suscribieron un Acta de Intensión con el fin de crear la Región Administrativa y de Planificación del Caribe Colombiano.

Se acordó igualmente, presentar a consideración del

Congreso de la República, a través del Ministerio de Gobierno, el proyecto de ley " por medio del cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Política para la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación ". Y elaborar el texto para el desarrollo del artículo 307 de la Constitución Política para la creación de las Regiones Territoriales y para que sea incorporado al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

## 11. EL DEPARTAMENTO

### 11.1. CONCEPTO

El departamento es una de las entidades territoriales con amparo constitucional, que goza de autonomía para la gestión de sus propios asuntos dentro de los límites de la constitución y las leyes, y está instituido para ejercer el gobierno y la administración seccional de la República, planificar el desarrollo económico y social dentro de su territorio conforme a la ley , promover el bienestar de la comunidad y fomentar el desarrollo armónico e integral de sus municipios y provincias .

### 11.2. CREACION DE NUEVOS DEPARTAMENTOS

La constitución política actual, en su artículo 297 nos dice que " El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y una vez verificados los

procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta constitución".

Así, los requisitos propuestos en el congreso de la República son los siguientes:

1. Que el territorio del nuevo departamento esté formado por una pluralidad de municipios contiguos que requieran de una organización político-administrativa propia para su desarrollo .

2. Que la formación del nuevo departamento haya sido solicitada por la mayoría de los Concejos de los Municipios que aspiran a constituirlo, o por las tres cuartas partes de los respectivos Alcaldes.

3. Que dicha solicitud haya sido ratificada mayoritariamente, en consulta popular por los ciudadanos residentes en el territorio en que están comprendidos los correspondientes municipios. Si el resultado fuere adverso a la iniciativa, ésta no podrá someterse nuevamente a consulta popular, dentro de los dos años siguientes, en los mismos municipios.

4. Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y recursos propios suficientes

según concepto razonado del Departamento Nacional de Planeación, para atender al cumplimiento de sus funciones y a la prestación de los servicios a su cargo. A dicho concepto se anexarán los estudios sociales y económicos, y los análisis estadísticos y financieros que demuestren la viabilidad y la conveniencia de la creación del Departamento.

5. Que aquel o aquellos Departamentos de que fuere segregado el nuevo Departamento quede, cada uno con población y recursos propios por lo menos iguales a los del nuevo.

### 11.3 EL DEPARTAMENTO Y EL NUEVO ESQUEMA DEL ESTADO EN COLOMBIA

Dentro del esquema del nuevo esquema Colombiano es claro que las distintas esferas administrativas han sido redimidas con el exclusivo propósito de que respondan de manera satisfactoria a las aspiraciones de todos los habitantes.

A la Nación se le ha reservado la guarda del orden público con la necesaria concurrencia de las Entidades Territoriales e igual ocurre con la dirección de la economía. En otras áreas, las transformaciones han sido

bastante profundas bajo la concepción de que Colombia es una República unitaria, descentralizada con autonomía de sus Entidades Territoriales, democrática, participativa y pluralista. En ese orden de ideas, compete al Estado como esencia del poder común de todos los habitantes de la República, la definición de las políticas generales y la coordinación en tanto que en los municipios se ha cifrado la real y efectiva prestación de los servicios en el entendido de que en las localidades converge la verdadera comunidad de esfuerzos entre el pueblo y su gobierno. No un gobierno prepotente, distante, y alejado de las realidades sociales, sino nutrido con la misma población que deberá participar de manera efectiva en la planeación y control de la gestión pública. La esencia misma de la democracia representativa y participativa tendrá en los municipios el mejor escenario.

El Departamento por su parte, está llamado a ocupar una posición decisiva para que esas políticas de la Nación respondan a los quereres nacionales y que a su vez el municipio adquiera la capacidad de gestión que le permita maximizar la combinación de todos los recursos económicos, humanos y materiales para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y social que ha debido concertar con la comunidad y armonizar con los de las esferas administrativas superiores.

El Departamento además debe cumplir labores de complementariedad de la acción municipal y de apoyar a las localidades en la prestación de los servicios domiciliarios que le atribuya la ley. En esa tarea se ve adicionada con la prestación de las asesorías técnicas y administrativas que encontraran los municipios más pequeños y atrasados la mejor respuesta para que se pongan a tono con el progreso de toda la sección.

En materia de obras públicas corresponderá al departamento las supramunicipales e impronacionales que sirvan de puntal para el quehacer nacional y local. El último de los grandes rubros atribuidos al departamento es el de la intermediación entre los municipios de su comprensión territorial con la nación, interlocusión que adquiere su verdadera importancia en que en el departamento se tendrá una visión global del acontecer municipal que le permitirá requerir de la esfera nacional determinadas decisiones que propendan hacia el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

De esta exposición macra de funciones claramente se advierte que gran parte de la modernización administrativa estribará en los departamentos. Son ellos los verdaderos impulsores para que en el nuevo esquema del Estado Colombiano sea funcional, eficiente y eficaz. Les

corresponde la misión de capacitar al servidor público municipal inculcando en ellos las nuevas nociones de la gerencia pública y particularmente la responsabilidad que en nombre del pueblo se adquiere para servir de la mejor manera posible.

Para que el departamento pueda asumir estos nuevos retos, es menester dotarlo de las herramientas jurídicas indispensables y suficientes para que den inicio a las transformaciones que en Colombia se han dado desde 1.991, y tal es el objeto del proyecto de ley que se presenta a consideración, del cual cabe destacar algunos aspectos que se consideran relevantes.

#### 11.4 LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

En cada Departamento existe una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, que debe estar integrada por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y uno (31).

El Concejo Nacional Electoral puede formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

El r gimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados lo fija la ley. La constitución enfatiza en que no podría ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda.

Los diputados no tienen la calidad de funcionarios p blicos y tienen un periodo de tres (3) años. Tienen derecho constitucional a percibir honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiun ( 21) años de edad, no haber sido condenada pena privativa de la libertad, con excepción de delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección. ( Art. 299 de la constitución política ).

#### 11.5. ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

De acuerdo al artículo 300 de la constitución, corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas las funciones siguientes;

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la

planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus comunidades de frontera.

3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y las de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

4. Decretar de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.

5. Expedir las normas orgánicas de presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias.

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas

categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

9. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro-tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.

10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.

11. Cumplir las demás funciones que le asigne la constitución y la ley.

Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

#### 11.6. EL GOBERNADOR

Es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento tal y como lo

consagra el artículo 303 de nuestra Carta Política. Además, el Gobernador cumple funciones como agente del Gobierno Nacional para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, igualmente para aquellos asuntos que mediante convenios, la Nación acuerde con el respectivo Departamento.

Los Gobernadores son elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, pero no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Legalmente se encuentran señaladas las calidades, los requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para la elección y para el ejercicio del cargo de los Gobernadores. Igualmente, está a cargo de la ley la determinación de las faltas absolutas o temporales de este funcionario y la forma de llenarlas. Y dictar las disposiciones que se consideren necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Los Gobernadores pueden ser suspendidos o destituidos cuando incurran en las causales que la ley señala para tal efecto. La potestad para hacer lo uno u lo otro la tiene el Presidente de la República. En cuanto se refiere al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, éste no puede ser menos estricto que el que rija para el Presidente de Colombia.

## 11.7. FUNCIONES DEL GOBERNADOR

Por disposiciòn Constitucional contenida en el art. 305, corresponde a los Gobernadores:

1.- Cumplir y hacer cumplir la Constituciòn, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2.- Dirigir y coordinar la acciòn administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constituciòn y las leyes.

3.- Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegaciòn que le confiera el Presidente de la Repùblica.

4.- Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo econòmico y social, obras pùblicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

5.- Nombrar y remover libremente a los Gerentes y Directores de los establecimientos pùblicos y de las Empresas industriales y comerciales del Departamento. Los

representantes del Departamento en las Juntas directivas de tales organismos y los Directores o Gerentes de los mismo son agentes del Gobernador.

6.- Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales las Empresas, Industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento que no correspondan a la Nación y a los Municipios.

7.- Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con subjeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.

8.- Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.

9.- Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.

10.- Revisar los actos de los concejos municipales y

de los Alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validèz.

11.- Velar por la exacta recaudaciòn de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Naciòn.

12.- Convocar a la Asamblea Departamental a sesiones extraordinarias en las que sòlo se ocuparà de los temas y materias para lo cual fuè convocada.

13.- Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los Gerentes o Jefes seccionales de los establecimientos pùblicos del òrden Nacional de acuerdo con la ley que opera en el Departamento.

14.- Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la Repùblica.

15.- Las demàs que le señale la Constituciòn, las leyes y las ordenanzas.

#### **11.8. EL DEPARTAMENTO: ESLABON DE PLANIFICACION Y COORDINACION**

La constitución de 1.991 y la ley sobre recursos y competencias tratan de garantizar un modelo político de redistribución del poder entre los niveles del Estado, aumentando la intensidad de la representatividad política de la autoridad local ( la elección popular de Gobernadores, el uso del tarjetón, la opción de la consulta popular, el referendo, el voto programático y la revocatoria del mandato ) y la orientación presidencial. El Departamento, según la ley de competencias y recursos, ley 60 de 1.993 debe realizar la planificación territorial fijando objetivos que promuevan el desarrollo en su territorio, orientando a los municipios, realizando la inversión en los campos que por su escala están bajo su jurisdicción. En el área social debe planificar la prestación de los servicios de salud, educación y redistribuir los recursos del situado. Cuando los municipios no posean las capacidades o no deban ser ejecutores, el departamento asumirá esas decisiones en forma transitoria, en el marco de la ley.

En este punto hay alguna confluencia con el principio de subsidiariedad del modelo alemán, aunque los departamentos son diferentes a los landers: El orden superior solo asume las funciones que no puedan ser ejecutadas por el orden inferior. Respecto al modelo español debe cotejarse el papel del departamento desde el

ángulo de los controles de legalidad y de oportunidad y de la coordinación procesal , según el profesor aja: En Colombia los controles de oportunidad y legalidad de los Departamentos y Municipios los hace la Nación, y los Departamentos sobre los Municipios; en tanto que en España solo existe el control de legalidad. El concepto del control procesal, clave en España, consiste en que si no hay acuerdo, el estado solo señala el procedimiento para llegar a la decisión, mas no constituye el poder. En contraste, en Colombia si el Municipio y el Departamento no deciden la Nación decide. Y quien decide?, el que da el subsidio, las subvención o la transferencia. En España la discusión se concentra hoy en materia de detalles: Quien tramita la petición?, quien la firma? ello define los "costos de transacción" para las partes y la eficiencia de la inversión toda vez que ambas se basen en el sistema de transferencia, aunque en España existe el principio de corresponsabilidad fiscal (El ochenta por ciento lo recauda el Estado).

Otras innovaciones institucionales de la nueva Carta Fundamental son:

1.- Al establecer que los departamentos como se dijo, ejerzan funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de

intermediación, entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinan la constitución y las leyes (art. 298).

Menos clara es la relación entre los departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales puesto que el artículo 150 confiere al Congreso la función de reglamentar la creación y funcionamiento de éstas dentro de un régimen de autonomía, el artículo 331 crea la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena, dejando que la ley determine su organización y fuentes de financiación y el artículo transitorio 20 establece que el gobierno tendrá plazo de dieciocho (18) meses para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva y los establecimientos públicos. Continuarán las Corporaciones adjuntas al Departamento Nacional de Planeación o se convertirán en organismos descentralizados del orden departamental, o podrán escoger una u otra opción?.

2.- Es innovadora la posibilidad que tienen los Departamentos de organizar provincias con altos costos de transacción, de regular ( en concurrencia con el municipio ) el deporte, la educación, y la salud que la ley pueda delegar a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales (

Artículo 300 y 302). Pero lo más interesante es que los artículos 306 y 307 consagran una vieja aspiración, principalmente de la Costa Atlántica: Que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación y que, mediante el criterio adaptativo arriba expuesto y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, dicha región podrá convertirse en entidad territorial, sometida la decisión del Congreso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Podrá, mediante este proceso adaptativo, hacer parte un departamento de diferentes regiones?.

3.- Al erigir en departamento las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, El Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, las comisarias del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada ( Artículo 309 de la Constitución nacional ) se da gran impulso a las zonas de frontera y de minifundio ( Alto porcentaje de los municipios colombianos ) se podrán beneficiar con el desarrollo del artículo 65 que establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado ( Actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales... ). También con lo consagrado en el artículo 80 que establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y

cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Finalmente, de gran importancia es el artículo 289 que establece que, por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo.

## 12. LA PROVINCIA

### 12.1. RESEÑA HISTORICA

En su origen una provincia era un territorio lejano y marginal del imperio romano que había sido ocupado militarmente ( *Provincere* ) y puesto en manos de un Magistrado. Lo fue Hispania donde el concepto se arraigó, a pesar de las ocupaciones visigodas y árabes, para indicar una división administrativa compuesta de parroquias. De allí, junto con los cabildos, nos vino a América con los conquistadores españoles y portugueses, y de esta tradición derivamos las provincias históricas colombianas, una vez readaptada esta costumbre por los Borbones durante el siglo XVIII en la península ibérica. Acá, las antiguas gobernaciones ( Santa Marta, Cartagena, Popayán ) fueron rebautizadas como provincias; y a ellas se añadió por un corto tiempo la provincia de Mompox.

Al declararse la independencia en 1.810 fue natural que el primer nombre nacional quedara en " Provincias

Unidas de la Nueva Granada " . Para entonces habían 22 provincias ( incluyendo las de Panamá ), resultado de las subdivisiones de las grandes gobernaciones coloniales. Cada una de estas provincias tenía un Gobernador nombrado por el Colegio Electoral del poder Ejecutivo, y una legislatura. Este esquema persistió hasta 1.819 cuando se creó la República de Colombia.

Los nuevos e inmensos departamentos conformados entonces ( equivalentes a regiones ) se dividieron en provincias, éstos en cantones y éstos en parroquias. Se establecieron Asambleas ( o Cámaras ) y Gobernadores provinciales subordinados a los Intendentes de los Departamentos. Esta forma de gobierno territorial perduró casi sin cambios por otros cincuenta años. Las provincias elegían Senadores y representantes, proponían candidatos a gobernador y ejercían amplios poderes administrativos y fiscales. Ello abrió cauce a la federación de los estados soberanos entre 1.863 y 1.885, cuando el número de provincias subió a 65. Ellos fueron parte constitutivos de los nuevos departamentos ordenados por la constitución de 1.886.

El avance de la afrancesada fórmula del departamento como entidad territorial, que se constata en las reformas de 1.905 y 1.910, no impidió que siguieran las provincias cuyo número se elevó a 95. Todo el país con excepción de los territorios nacionales, quedó cubierto por provincias.

Pero la reforma de 1.976 omitiò toda referencia a ellas, y las provincias desaparecieron de la legalidad. Ello fuè ratificado por el acto legislativo número 1 de 1.945.

La desapariciòn legal de los provincianos puede explicarse como una consecuencia de las tendencias centristas del estado. Naciò establecido por la constituciòn de 1.886, cuyo engranaje regional ya no era la provincia sino el nuevo departamento, entidad que quedò totalmente subordinada a los intereses del gobierno nacional en Bogotá. En èste esquema de control político centralizado, la provincia no podìa seguir jugando su antiguo e importante papel de coordinaciòn de furzas e intereses regionales mejor arraigados en veredas y municipios. Estos sufrieron las catastròficas consecuencias del abandono estatal, apenas empezados a corregir con las recientes políticas de descentralizaciòn. Ahora tratamos de impulsar èstas tendencias favorables, con el reordenamiento territorial de la repùblica establecido por el título XI de la nueva constituciòn.

## 12.2. RESISTENCIA DE LAS PROVINCIAS

De todos modos, ni las provincias ni las veredas desaparecieron de la conciencia popular y siguieron jugando en la realidad, así no hubieran sido consagradas constitucionalmente. en especial los departamentos del

interior ( Boyacã, Santander y Cundinamarca cada uno con diez provincias ) continuaron informalmente provincializadas.

Pero como no hubo departamento que no tuviera provincias, en otras partes se mantuvo la tradici3n aunque muchas veces empolvada por el olvido o la ignorancia de la historia, de esa historia local o regional que hoy se estã rescatando por entidades oficiales ( Colcultura ) y privadas. Asì se ha vuelto a saber de las provincias de Aures ( Sons3n ), Fredonia, Occidente ( Santa fe ) y Yarumal de las diez (10) que habìan en Antioquia; las de Sabanalarga, Sinù ( Loricã ), Corozal y Mompox de las nueve que habian en Bolìvar; las de Padilla ( Riohacha ) y Rio de Oro de las cuatro del Magdalena; las de Ambalema y Garz3n en Tolima y Huila; las de Barbacoas y Nùñes ( Tumaco ) en Nariño; las de Quindìo ( Cartago ) y Marmato ( Riosucio ) en el Viejo Caldas; las seis provincias del Valle del Cauca y muchas otras que han empezado a revivir al primer suspiro de cambio.

En los ùltimos cuarenta y cinco ( 45 ) años de silencio legal de la provincia, la vida de èsta se manifest3 de diferentes maneras, por ejemplo, en Ipiales y municipios vecinos de Nariño los habitantes resucitaron la provincia de Obando a travès del trabajo comunal, para

mejorar obras pùblicas. En Tumaco, el abandono gubernamental hizo levantar al pueblo y su provincia para pedir anexiòn al Ecuador en septiembre de 1.988. La necesidad de conseguir una pavimentaciòn de una carretera comùn hizo reconstruir la provincia de Márquez en Boyacà, con sus ocho ( 8 ) municipios. El enarbolar la vieja bandera provincial de Arboleda , hoy Roldanillo, en el Valle, permitiò el triunfo del primer Alcalde popular de ese municipio. Las incongruencias entre el norte del Cauca, de comunidades negras y el centro payanès hicieron posible la organizaciòn de un movimiento separatista provincial centrado en los municipios vecinos de Santander de Quilichao y Puerto Tejada. La ayuda externa por daños del maremoto en Guapì ( Cauca ) se organizò con base en el espacio provincial determinado por su cuenca hidrogràfica. Algo similar ha ocurrido en el San Juàn ( Chocò ) para " contener la campaña de desvío del contaminado río cauca hacia el Calima y el San Juàn, lo cual ha unido a grupos de negros e indigenas Waunana de la provincia local."

Algunos de los movimientos políticos y sociales regionales organizados en Colombia desde la dècada de 1.970 se impulsaron con la idea de la provincia a través de acciones cívicas y foros locales entre ellos: el movimiento Cívico del Nororiente Antioqueño; el de defensa del Tequendama y el Calandaima en Cundinamarca ( con

periódico propio ); el de Defensa Ecológica Tomás Herrera Cantillo , con el departamento " anfibio " Candelario Obeso y sus cuatro provincias ( Mompox, Maganguè, El Banco, Panzenù ) que afectaron a cinco departamentos; el del ordenamiento de la Sierra Nevada de Santa Marta, hoy partida en los tres departamentos; el de integración del sur del Cesar ( Aguachica ) y provincia de Ocaña ( con fundación propia ); el de la intendencia de la Mojana convinando municipios de Sucre, Sur de Bolívar y Norte de Antioquia; el del departamento del Bajo Cauca con sede en Cauca y la provincia cercana; el del FAM ( Frente Amplio del Magdalena Medio ) con sede en Barrancabermeja, los paros cívicos y marchas campesinas de protesta originados en la provincia de García Rovira ( Santander ) y de Gutierrez ( Boyacà ) por falta de carreteras y servicios públicos; el foro de IZA ( Boyacà ) para defender el manejo adecuado de la Laguna del la Tota; el movimiento de los cabildos indígenas de Coyaima, Ortega, Chaparral y Natagaima, conbinados a la manera provincial de hacerse oír en la Asamblea Nacional Constituyente.

### 12.3. LA PROVINCIA EN BUSCA DE RECONOCIMIENTO

Los profesores Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl empezaron a documentar el fenómeno desde mediados de la década de los sesenta en la facultad de sociología de la Universidad Nacional y publicaron su pionero informe,

Colombia: Ordenación del territorio en 1.969. Estos profesores no solo determinaron técnicamente ( con base en el principio del epicentrismo regional ) las grandes divisiones que intuitivamente había propuesto el Doctor Luis López de Meza en 1.934, sino que confirmaron la existencias de provincias o comarcas en el país, por supuesto delimitadas según el efecto de las pulsaciones de la vida colectiva desarrollada en los últimos decenios. Sucesivos estudios fueron elevando el número de provincias funcionales hasta al-rededor de ciento treinta (130). ¡El pueblo Colombiano había formado espontanea y extralegalmente por lo menos treinta y cinco (35) provincias nuevas en el Territorio Nacional, desde 1.910!

Es evidente que el problema técnico de determinar límites Territoriales es complejo y que, por lo tanto, no pueden hacerse comparaciones estrictas entre unidades territoriales a través del tiempo. No obstante los observadores concuerdan en señalar que los límites de hoy no pueden ser los mismos de ayer: Los límites son figuras relativas afectadas por cambios democráticos, sociales, económicos y políticos de la vida real de los pueblos. Los límites (y los mojones que los expresan en el terreno) solo se tornan inflexibles y aparentemente duraderos en los mapas oficiales y en los textos legales. El pueblo en su cotidiana actividad va modificando los límites de sus

comunidades; el Estado mismo contribuye a ello, especialmente con la construcción de vías de comunicaciones. De modo que, aunque hayan resistido hasta hoy muchas provincias históricas, éstas son ya distintas en cuanto a su espacio territorial. Se necesita mantener un ritmo constante de observación y análisis para que el Estado y las instituciones marchen con los cambios y no se queden atrás, de ahí la importancia de la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial ordenada por la Constitución de 1.991 e instalada por el Presidente de la República el 27 de enero de 1.992 y la justificación del art. 290 constitucional que reconoce la variabilidad de los límites territoriales.

#### 12.4. OTROS PRECEDENTES IMPORTANTES

Sin esperar las necesarias reformas constitucionales, algunos gobiernos departamentales empezaron a corregir la situación existente, al reconocer la racionalidad de convinar los esfuerzos de municipios para mejor prestar determinados servicios (hospitales de segundo y tercer grado, colegios de bachillerato completo, acueductos regionales, granjas avícolas experimentales, etc). En éstas formas autorizaron la creación de provincias, como se explica a continuación.

La Asamblea Departamental de Cundinamarca expidió la ordenanza No. 2 de noviembre 10 de 1.987 creando once (11) provincias y concejos provinciales. La de Nariño, con la ordenanza No. 15 de 1.987 (Noviembre 15) autorizó la creación de la asociación provincia de Ovando y la Asomayo, en el norte. La del Valle del Cauca expidió la ordenanza No. 10 de Noviembre 24 de 1.988 creando prefecturas provinciales. La de Boyacá, con la ordenanza No. 37 (Diciembre 19) de 1.990, para quince (15) asociaciones provinciales.

Esta tendencia se ha mantenido, ahora estimulada por la nueva Carta política. En efecto, los pueblos se están organizando con estos fines, a veces tomando la vía preparatoria de asociación de municipio, figura legal permitida desde la reforma de 1.968 que no fue prohibida por la Constitución del 91. Así ocurre hoy en varios departamentos como Norte de Santander-Cesar (provincia de Ocaña), Cundinamarca-Boyaca (laguna de Fúquene), Cordoba (San Jorge), Quindío-Valle, Bolívar-Sucre (la Mojana).

#### 12.5. CONCEPTO TECNICO DE LAS PROVINCIAS

Las provincias son definidas como divisiones administrativas departamentales, dotadas de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e

integrada por municipios y Territorios Indígenas circunvecinos. El objeto de su creación es el de facilitar la desconcentración de funciones y servicios departamentales para asegurar mayor eficacia.

La iniciativa para la creación de las provincias puede provenir del Gobernador del departamento, los Alcaldes de los municipios respectivos, o por iniciativa de los ciudadanos residentes en los municipios y Territorios indígenas interesados en la creación de la provincia en los términos y con los requisitos que establezca la ley estatutaria que regule la materia.

La ordenanza que cree una provincia deberá tener como mínimo lo siguiente:

- 1.- El nombre de la provincia que se crea.
- 2.- Los municipios o territorios indígenas que la configuran.
- 3.- Las disposiciones necesarias para asegurar el efectivo cumplimiento de los criterios establecidos en la Constitución y la ley.

#### 12.6. FUNCIONES DE LAS PROVINCIAS

La provincia debe tener las siguientes funciones:

1.- Asesorar al departamento, a los municipios y a los territorios indígenas que le hayan delegado funciones en la elaboración de los respectivos planes de desarrollo en aquellas áreas que esté ejerciendo por cuenta de éstos.

2.- Servir de marco territorial para que en ellas se desconcentre el ejercicio de funciones, la construcción de obras y la prestación de servicios a cargo del departamento.

3.- Coordinar la asistencia técnica, administrativa y financiera, del departamento y de las entidades nacionales que aparecen en su territorio para los municipios y territorios indígenas que la conformen.

4.- Cumplir las funciones que le deleguen entidades nacionales o que les asigne la ley a los municipios y territorios indígenas que lo conformen.

5.- Las demás que les asignen las autoridades departamentales.

Criterios para la asignación de competencias de las

provincias: Para la asignación de competencias a las provincias deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

1.- Se deberá asegurar el cumplimiento de los principios de la función administrativa que señala el art. 209 de la C. N. y disposiciones legales que los desarrollan.

2.- La desconcentración de funciones, servicios o gestión de obras deberá estar ceñida a los correspondientes planes de desarrollo de las entidades delegantes.

3.- Se deberá garantizar que no se presentará duplicidad de funciones ni de organización administrativa para el cumplimiento de los mismos.

4.- La desconcentración de responsabilidades deberá acompañarse de la asignación de los recursos humanos, materiales, presupuestales y financieros suficientes para atenderlas.

5.- El acto administrativo por medio del cual se atribuyan funciones, servicios o ejecución de obras a las provincias deberán tomar también las previsiones y

otorgar las facultades para que se supriman o fusionen las entidades o dependencias que venían ejerciendo las atribuciones delegadas siendo posible que todo o parte del personal de las oficinas centrales del departamento se ubiquen en las provincias a ordenes del coordinador provincial.

6.- Se podrán asignar competencias departamentales a cada una de las provincias teniendo en cuenta sus características y sus necesidades .

#### 12.7. ORGANISMOS DE DIRECCION Y ADMINISTRACION

La provincia debe tener organismos de dirección y administración como los tienen las demás entidades territoriales para efectos de ejercer sus competencias y según las delegaciones departamentales.

1.- Una Junta Administradora Provincial integrada por los Alcaldes de los Municipios y un miembro del concejo de cada Territorio indígena que la conforman.

2.- Un Coordinador provincial que será agente del Gobernador, de su libre nombramiento y remoción.

3.- Una Comisión Técnica Provincial, integrada por

los representantes de las diferentes secretarías de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden seccional encargados a nivel departamental de las funciones que se le deleguen a la provincia y por los jefes de las de las oficinas de planeación local o a falta de éstos por los funcionarios que designen los respectivos Alcaldes o concejos indígenas.

Las provincias deberán organizar el control interno de sus actividades en desarrollo de las disposiciones que regulen la materia.

## 12.8. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS PROVINCIALES

Se llaman Juntas Administradoras provinciales a la máxima autoridad que la provincia debe tener y que igualmente debe ser integrada por los Alcaldes de los Municipios que la integren más un representante de cada territorio indígena cuando lo hubiere.

### 12.8.1. ATRIBUCIONES

1.- Reglamentar el ejercicio de las funciones a cargo de las provincias y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

2.- Participar de acuerdo como lo dispongan las ordenanzas correspondientes en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social del departamento.

3.- Distribuir de acuerdo con el plan de desarrollo del departamento, la parte global que en el presupuesto anual del mismo se asigne a la respectiva provincia.

4.- Formular propuestas y recomendaciones a las autoridades departamentales y nacionales en relación con el desarrollo de su territorio.

5.- Expedir su propio reglamento.

6.- Las demás que les deleguen autoridades nacionales o departamentales o que le asignen los municipios y territorios indígenas que integran la provincia.

7.- Las demás que le asignen las ordenanzas, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones.

#### 12.9. COORDINADORES PROVINCIALES

Los Coordinadores deben ser empleados públicos del despacho del Gobernador.

## 12.9.1. ATRIBUCIONES

1.- ejercer la representación legal de la provincia y como tal celebrar los contratos a que haya lugar para el cumplimiento de las funciones que le asigne el departamento. La cuantía y naturaleza de los contratos será materia de delegación de funciones por parte del Gobernador.

2.- Dirigir y coordinar el cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras del departamento en la respectiva provincia, en los términos que dispongan las ordenanzas.

3.- Actuar como representante directo de los secretarios del despacho, Directores de Departamentos Administrativos y Directores o Gerentes de establecimientos públicos en las respectivas provincias en las áreas o materias de los cuales la provincia haya recibido delegación .

4.- Efectuar un seguimiento permanente de la acción administrativa de todo nivel que se desarrolle en la provincia, con el objeto de determinar su exacta correspondencia con los respectivos planes de desarrollo y mantener informado al respecto a la Junta Administradora

Provincial.

5.- Convocar a la Comisiòn Tècnica Provincial, orientar sus labores y dar a conocer a la Junta Administradora Provincial sus informes, estudios y demàs documentos relacionados con sus funciones.

6.- Ejercer la direcciòn administrativa y el poder disciplinario sobre los funcionarios departamentales adscritos a la provincia. El Gobernador podrà delegar en el Coordinador provincial el nombramiento y remociòn del personal provincial.

7.- Las demàs que le asignen las ordenanzas, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

## 12.10. COMISIONES TECNICAS PROVINCIALES

### 12.10.1. ATRIBUCIONES

1.- Elaborar los estudios y rendir los conceptos que le sean solicitados por la Junta Administradora Provincial o por el Coordinador Provincial, relacionados con las funciones a cargo de las provincias.

2.- Preparar los programas y proyectos de desarrollo

de la provincia que consideren conveniente o necesario para que ella los proponga para su incorporación en el correspondiente plan de desarrollo departamental.

3.- Prestar el apoyo técnico que le sea requerido por el Coordinador Provincial para el desempeño de sus funciones.

4.- Las demás que le asignen las ordenanzas, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

#### 12.11. ACTOS PROVINCIALES

Los actos de la Junta Administradora y del Coordinador provincial se denominan resoluciones y directivas provinciales respectivamente.

#### 12.12. FONDOS DE DESARROLLO PROVINCIAL

Son recursos de cada fondo:

a.- Las sumas globales que se asignen en el presupuesto del departamento.

b.- Las sumas que a cualquier otro título se apropien por entidades públicas o privadas.

c.- Las demás que determinen las ordenanzas.

#### 12.12.1. ADMINISTRACION DEL FONDO

El fondo estará constituido por tantas cuentas como sea necesarias para cada función, ejercicio u obra que se distribuya por el departamento o la provincia.

El Coordinador Provincial será el ordenador del gasto y celebrará los contratos de la cuantía y naturaleza que determine el acto de la delegación suscrito por el Gobernador. Los de cuantía superior serán celebrados por el Gobernador, con cargo a las cuentas correspondientes del fondo y los pagos que de tales contratos se originen serán autorizados por el Coordinador Provincial.

#### 12.13. DISTRIBUCION DE LA ASIGNACION GLOBAL

La asignación global que se haga en el presupuesto departamental para cada provincia, será distribuida y apropiada por la correspondiente Junta Administradora Provincial de acuerdo con el plan de desarrollo del departamento, durante el mes de enero de la vigencia correspondiente.

#### 12.14. REGIMEN PERSONAL

Los funcionarios y empleados departamentales que

presten sus servicios a las provincias estarán sujetos al régimen correspondiente al organismo o entidad a la cual se encuentran vinculados y cumplirán sus funciones bajo la inmediata dirección y control del respectivo Coordinador Provincial.

#### 12.15. AUDIENCIA DE FUNCIONARIOS

El Gobernador, los Secretarios y los Directores o Gerentes de las entidades descentralizadas del departamento, deberán ser invitados por las Juntas Administradoras Provinciales a las sesiones en que los citados funcionarios pidan ser oídos.

#### 12.16. CONTRATACION

Los contratos que celebren las provincias se deben someter a lo dispuesto en el estatuto general de contratación pública.

#### 12.17. FISCALIZACION

La vigilancia de la gestión fiscal en la provincia debe ejercerla la Contraloría departamental.

#### 12.18. NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES

Los actos provinciales emanados de las Juntas Administradoras Provinciales son nulos cuando sean

expedidos en contravención a la constitución, las leyes, las ordenanzas o los decretos departamentales.

#### 12.19. INGRESO A UNA PROVINCIA CONSTITUIDA

La vinculación de un municipio o territorio indígena a una provincia ya constituida debe hacerse previa una consulta popular con las formalidades y requisitos que determine la ley respectiva ( mecanismos de participación ciudadana ).

### 13. AREAS METROPOLITANAS

El artículo 319 de la nueva carta prevee que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse bajo esta figura como entidad administrativa encargada de las siguientes funciones:

a.- Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad.

b.- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos.

c.- Ejecutar obras de interés metropolitano.

La misma norma constitucional citada ( artículo 319 ) prevee igualmente que la ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas, un régimen

administrativo y fiscal de carácter especial: garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos Alcaldes y los Concejos Municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Dentro del régimen de las áreas metropolitanas previstas en la constitución anterior, el artículo 350 del Código de Régimen Municipal establece los requisitos que deben reunirse para la creación de un área metropolitana, y el artículo 365 del Código autoriza expresamente el funcionamiento de áreas metropolitanas al rededor de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.

Los requisitos para la creación son los siguientes:

1.- Que, según el concepto del departamento nacional de planeación, los varios municipios constituyan la unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación

de servicios públicos.

2.- Que el conjunto de municipios tenga una población no inferior a trescientos mil habitantes y que la población del municipio principal no sea inferior a doscientos cincuenta mil habitantes, de acuerdo con la certificación que al respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadística ( DANE ) con base en las proyecciones de población a la fecha de expedición de la misma certificación.

Como ejemplo concreto de estas entidades, podemos citar el área metropolitana del Valle de Aburrá, conformada por Medellín y sus municipios vecinos cuyo funcionamiento se dispuso por medio de la ordenanza número 34 de 1.980 y el área metropolitana de Bucaramanga puesta en marcha mediante la ordenanza número 20 de 1.981.

### 13.1. GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Como bien lo anota el artículo 352 del Código de Régimen Municipal, el gobierno y la administración de la áreas metropolitanas corresponden a una junta y a un Alcalde metropolitano. La Junta estará integrada por las siguientes personas: El Alcalde Metropolitano como

Presidente; un representante del Concejo del municipio principal, elegido por mayoría de votos; un representante de uno de los Concejos de los demás municipios elegido por los Presidentes de los respectivos concejos; un Alcalde de uno de los municipios diferente al principal, designado por el Gobernador. Cuando el número de municipios que integran el área es superior a cinco, la Junta se aumentará con otro representante de los concejos municipales distintos del principal y con otro representante del Gobernador.

En cuanto al Alcalde metropolitano, es el mismo Alcalde del municipio principal, quien es al mismo tiempo jefe de la administración y representante legal de la entidad.

Además de los órganos principales mencionados, la Junta metropolitana puede crear dependencias encargadas de ejercer las diversas funciones que correspondan al área, con excepción de las relativas a planeación y valorización que deben ser cumplidas por las oficinas y dependencias correspondientes del municipio principal ( Código de Régimen Municipal Art. 359 ). La Junta puede determinar qué otras funciones administrativas del área sean cumplidas por dependencias y funcionarios del municipio principal ( Art. 360 Código de Régimen Municipal ).

## 13.2. FUNCIONES DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Además de las funciones administrativas internas propias de toda entidad, a las áreas metropolitanas les corresponde ejercer funciones de planificación, de coordinación administrativa, de política fiscal y funciones relacionadas con la contribución de valorización dentro del territorio correspondiente. Estas funciones están distribuidas entre la junta metropolitana y el alcalde del régimen municipal de la siguiente manera:

### 13.2.1. DE PLANEACION

Formular y adoptar el plan integral de desarrollo para el área metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales, y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental

b.- Dirimir y ordenar los programas y proyectos que, en desarrollo del plan integral, han de ser ejecutados por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del área.

c.- Expedir la reglamentación del uso del suelo urbano yrural del área y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los de procedimientos administrativos correspondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitanao de los municipios que la conforman, de conformidad con la legislación vigente.

d.- Establecer las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales y de servicios, dentro de los cualeso los municipios del área han de dictar las reglamentaciones específicas.

e.- Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios pùblicos para el área.

f.- Fijar los perìmetros urbanos y sanitarios del área y de los municipios que la integran .

g.- Reglamentar la utilización de los bienes de uso pùblico de propiedad del área metropolitana.

#### 13.2.2. DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS

a.- Señalar y reglamentar los servicios de carácter

metropolitano que se deben prestar en común por el área y adoptar las medidas necesarias para su organización.

b.- Autorizar la participación del área metropolitana en la constitución de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

c.- Establecer políticas y criterios sobre fijación de tarifas de servicios públicos, de conformidad con el plan integral de desarrollo para el área.

### 13.2.3. DE CONTRIBUCION Y VALORIZACION

a.- Dictar el estatuto general para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación.

b.- Establecer los recursos y el procedimiento gubernativo propio de los actos administrativos relativos a la contribución de valorización.

c.- Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de contribución de valorización y acordar su ejecución directamente o por intermedio de otras entidades.

#### 13.2.4. DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

a.- Dictar las normas y establecer los mecanismos para la orientación y coordinación de las inversiones públicas en el territorio de su jurisdicción.

b.- Fijar los procedimientos de coordinación y cooperación entre los organismos y entidades del orden nacional, departamental y municipal que operen en el área.

#### 13.2.5. DE POLITICA FISCAL

a.- Formular recomendaciones en materia política y financiera para los municipios que integran el área.

b.- Fijar políticas y criterios para la unificación y el manejo del sistema de catastro, cuando los municipios del área tengan competencia en esa materia.

#### 13.3. OTRAS FUNCIONES

a.- Dictar su propio reglamento.

b.- Determinar la estructura administrativa del área metropolitana, las funciones de las diferentes dependencias, las categorías de empleos, las escalas de

remuneración, de prestaciones sociales y el régimen jurídico del personal a su servicio.

c.- Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana.

d.- Autorizar al Alcalde metropolitano de manera general para celebrar contratos y en forma especial para negociar empréstitos y enagenar bienes metropolitanos.

e.- Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área metropolitana.

f.- Determinar aquellas funciones que el Alcalde pueda delegar en sus subalternos.

g.- Confiar el control fiscal a la Contraloría del Municipio que constituye el núcleo principal o a la Contraloría departamental respectiva.

Además, el Alcalde metropolitano puede ejercer por medio de decretos metropolitanos las siguientes funciones:

1.- Presentar a la Junta Metropolitana proyectos de acuerdo relativos a las materias que son competencia de dicha Junta.

2.- Ejecutar el plan integral de desarrollo y el correspondiente programa de inversiones sectoriales aprobados por la Junta Metropolitana.

3.- Coordinar la ejecución de los programas y proyectos que la Junta Metropolitana confía a las autoridades de los Municipios del área o a otras entidades públicas que actúen dentro de ella.

4.- Reglamentar los acuerdos metropolitanos.

5.- Cumplir y hacer cumplir en el territorio de su jurisdicción las leyes de la República, los Decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas, los Decretos Departamentales, los Acuerdos y los Decretos metropolitanos.

6.- Dirigir la acción administrativa en el área metropolitana, con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos.

7.- Nombrar y remover el personal del área metropolitana.

8.- Sancionar dentro de los diez (10) días siguientes a su expedición, los acuerdos metropolitanos o someterlos

a la revisión del Tribunal Contencioso Administrativo, cuando los juzgue contrarios a la Constitución o a las ordenanzas. Transcurrido el plazo indicado sin que hayan sido sancionados o sometidos a revisión serán obligatorios.

Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos que considere indispensables y ejercer la iniciativa privativa en cuanto hace a los proyectos de acuerdo de que trata el numeral uno (1) y los literales (b y c) del art.354 que se refiere a las funciones de la Junta.

10.- Ejercer la representación legal del área metropolitana.

11.- Ejercer la acción contencioso-administrativa de nulidad contra los actos de los Concejos y Alcaldes de los Municipios que integran el área, cuando considere que violan la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos y decretos metropolitanos.

12.- Celebrar los contratos que sean necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras y, en general, para el buen cumplimiento y desempeño de las funciones propias de la entidad, previa autorización de la Junta metropolitana.

13.- Convocar y presidir la Junta Metropolitana.

14.- Delegar funciones de acuerdo con la autorización concedida por la Junta Metropolitana.

15.- Remitir los acuerdos y decretos metropolitanos al Gobernador del respectivo departamento.

16.- Las demás que le otorgue la Junta Metropolitana.

## 14. DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ

Hacer un análisis completo del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá nos obligaría a construir una obra diferente de ésta. Pero como se trata de examinar el " Nuevo Orden Geopolítico " a nivel estrictamente jurídico lo cual es muy amplio, solo abordaremos el tema de Santa fe de Bogotá de una manera corta partiendo de la historia; Desde la Villa de Santa fe hasta encontrarlo como el Distrito Capital que es hoy en día, en función de los parámetros encontrados en la constitución de 1.991, y de los argumentos sustentados en el Congreso de la República por algunos congresistas tanto en la Cámara como en el Senado.

### 14.1. RESEÑA HISTORICA

El 6 de Agosto de 1.538 funda la Villa de Santa fe de Bogotá el Señor Gonzalo Jiménez de Quezada. En ese entonces la autoridad máxima de la Villa era el Cabildo que estaba integrado por los Capitanes de la conquista en cuya cabeza se encontraba como es obvio el fundador Don

Gonzalo.

En el año 1.540, el Emperador Carlos V., mediante Real Cédula ascendió a la Villa a la categoría de Ciudad.

Cédula Real que entre otras cosas decía " Mandarás que ahora y de aquí en adelante el dicho pueblo se llame e intitule la Ciudad de Santafé, y que gose de las preeminencias y prerrogativas e inmunidades que puede y debe gozar siendo ciudad ". Además, se le confirió escudo

real de armas y divisas para que fuera el sello de la ciudad: " un àguila negra rampante y coronada en campo de oro, con una granada abierta en cada en cada garra y por orla algunas ramas de oro en campo azul ".

#### 14.2. EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO-POLITICO DESDE 1.886

La ciudad de Santa fe de Bogotá se rigió en adelante por las normas vigentes para los demás municipios, es decir que no tuvo un tratamiento especial y es prudente señalar que la ciudad como tal no formó parte de las decisiones en el Concejo Nacional de Delegatarios pues no tuvo representación.

El acto legislativo número 3 de 1.905 autorizó al legislador para " Segregar distritos municipales de los departamentos existentes o de los que se formen para organizarlos o administrarlos con forme a leyes especiales ".

La misma Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de 1.905 expidió la ley 17 de ese año que

dispuso erigir en Distrito Capital el Municipio de Bogotá, someterlo a la administración del gobierno nacional y autorizar al mismo para trasladar la capital de departamento de Cundinamarca " fuera de Bogotá...a uno de los municipios que queden más inmediatos a la línea de los ferrocarriles ". Erigió, igualmente en distrito o municipio al barrio El Chapinero para convertirlo en capital del departamento, en tal caso Chapinero había de cambiar de nombre y llamarse municipio o distrito de Tequendama. ( entre 1.861 y 1.864 el Distrito Federal de Bogotá estuvo a Voluntad del gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera - como antecedente - ).

Las normas especiales para el entonces Distrito Capital ( Dto 509 de 1.905 ) tuvieron una vigencia corta en el tiempo porque en 1.909 mediante la ley 65 de ese año se ordenó reintegrar el territorio de los departamentos con lo cual Bogotá regresó a la jurisdicción jurídico-administrativa aunque conservó su calidad de Distrito Capital.

Luego, desde 1.910 hasta 1.945 Bogotá asume la condición de municipio y se rige por las leyes aplicables al resto de municipios en el país. Sin embargo tratándose del primer municipio del país, el legislador se ve forzado a preferir leyes especiales que solamente incumben al

municipio de Bogotá y tenía que hacer—lo porque las características políticas, económicas y sociales de Bogotá lo exigían.

De cualquier forma Bogotá ha sido a través de los tiempos el epicentro de la vida nacional, razón ésta que se ha reflejado en su estatus y en su condición jurídica por eso se han proferido leyes y decretos referidos únicamente a ésta ciudad. Que le han permitido gobernarse por disposiciones especiales y distintas a las del resto de municipios en Colombia. No obstante, éste régimen especial aplicable a casos a la ciudad capital del país ha permitido en algunos casos la aplicabilidad de algunas de sus normas y leyes en otros municipios dadas algunas bondades, tal es el caso de las leyes 97 de 1.913 , 72 de 1.926, 94 de 1.931, 32 de 1.933, 195 de 1936, 19 de 1.937 y 19 de 1.943 que le dieron a Bogotá y a otras ciudades un régimen administrativo y fiscal distinto del aplicable al resto de municipios, y que luego extendieron su vigencia al resto del territorio nacional ( Ley 84 de 1.915 y 89 de 1.936 ).

Sin embargo, al paso de los años se fue resagando y fueron otros varios municipios y fundamentalmente ciudades capitales de departamentos quienes consiguieron un régimen jurídico de más avanzada, aun a pesar de que Bogotá había

sido erigido como Distrito Especial. Por ello las novedades legislativas se aplican primero a otros municipios y luego se aplican a la ciudad de Bogotá, de allí el acierto de la constitución de 1.991 en darle una categoría diferente, que le permita pensar a la ciudad en un nuevo modelo de desarrollo y una eficaz organización interna para que solucione los problemas económicos, sociales y culturales a que está obligada, y cumpla a cabalidad los propósitos constitucionales enmarcados en la constitución actual.

### 14.3. REGIMEN JURIDICO HASTA 1.991

La ciudad aparece constitucionalmente por primera vez en el año de 1.945 y el acto legislativo número uno de ese año le da el carácter de distrito especial, luego las reformas constitucionales de 1.968 y 1.986 se ocupan de Bogotá con nombre propio. Y son estas las reformas a la constitución de 1.886 las que nos darán claridad sobre la realidad jurídico-política de la Capital de la República hasta 1.991.

#### 14.3.1. CARACTERISTICAS

1.- Alcalde Mayor elegido popularmente por dos años ( Acto legislativo número uno de enero de 1.986 ).

2.- El Distrito como beneficiario del situado fiscal.

3.- Bogotá y su condición de Distrito Especial.

4.- Separación de bienes respecto del departamento de Cundinamarca ( Acto legislativo número uno de 1.945 ).

5.- Los límites territoriales (Ejemplo la reforma constitucional de 1.945 cuando perdieron la calidad de municipios las localidades de Usaquén, Fontibón, Usme, Bossa, Suba y Engativá ).

6.- Se sujeta a un régimen jurídico especial distinto al régimen municipal ordinario.

Para algunos, la ley ocho ( 8 ) de 1.991 puso fin a una etapa que le consideraban como la etapa del limbo jurídico para la Capital de la República cuando decidió que las leyes municipales se aplicarían al Distrito Especial de Bogotá mientras no fueran opuestas a su régimen especial, el cual a su vez no podía contrariar las normas constitucionales sobre organización y funcionamiento de los municipios. Mientras que la ley 9 de 1.989 estableció que las disposiciones del Código de Régimen Municipal son aplicables a Bogotá en cuanto no se opongan a las especiales expedidas para ella en 1.968, ley

èsta que fue ðerogada por pronunciamiento hecho por la Corte Suprema de Justicia.

#### 14.4. SANTA FE DE BOGOTÀ Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE 1.991

La Capital de la Repùblica y del departamento de Cundinamarca, en atenciòn a la constituciòn de 1.991 ha sido erigida como Distrito Capital. Su règimen polìtico, fiscal y administrativo està dado en la constituciòn nacional, en las leyes y en las disposiciones especiales, y ademàs las normas que regulen la actividad de los municipios.

Con base en las normas legales que la ley establezca, el Concejo, a iniciativa del Alcalde puede dividir el territorio del Distrito en localidades de acuerdo con las caracterìsticas sociales de sus habitantes, y harà tambièn el reparto correspondiente de las competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderà garantizar el desarrollo armònico e integrado de la ciudad y la eficiente prestaciòn de los servicios a cargo del distrito; a las autoridades locales en cambio les corresponde la gestiòn de los asuntos propios de cada territorio.

La consagraciòn constitucional como Distrito Capital

permite que la mayor metrópoli del país y Capital de la República y sede de los grandes poderes nacionales posea un estatus especial, tal como ocurre con las grandes ciudades del mundo.

#### 14.5. RELACIONES DEL DISTRITO CAPITAL CON EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

La única o talvez la mayor reserva que suscita la calificación de ciudad como Distrito Capital es la de sus relaciones con el departamento, porque quienes se oponían a la propuesta consideraban que tal calificativo conllevaba forzosa, necesaria e inevitablemente a la separación jurídica, administrativa y fiscal de Santa fe de Bogotá y Cundinamarca. Sin embargo, quienes han sustentado ante el Congreso de la República lo relativo al estatuto especial para esta ciudad afirman en principio que Santa fe de Bogotá como distrito Capital continua siendo la Capital del departamento de Cundinamarca, y afirman además que nadie tiene interés en alterar o modificar en algun sentido las proposiciones, los términos, las condiciones y los porcentajes hoy vigentes para el reparto de rentas entre la ciudad capital y el departamento, no obstante que a Cundinamarca le puede estar preocupando que dicha condición le altere en detrimento suyo, fundamentalmente las relaciones fiscales que hoy mantiene con la Capital de

la República.

Desde el punto de vista electoral en cambio si se han presentado modificaciones que tienen como todo esto una fuente constitucional. Así, el art. 327 de la Carta Política nos enseña que para las elecciones de Gobernador y Diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.

#### 14.5.1. DESCENTRALIZACION

Santa fe de Bogotá, presenta en su interior una subdivisión del territorio en localidades con Alcalde local nombrado por el Alcalde mayor (elegido este por voto popular para periodo de tres (3) años) de terna enviada por la respectiva Junta Administradora Local (la cual es elegida por voto popular para periodo de tres (3) años). Consideran algunos que también es necesario descentralizar al interior de la ciudad, en las áreas o zonas geográficas determinadas, el ejercicio de algunas de las funciones relacionadas con la prestación de los servicios que tengan carácter distrital y prestación de aquellos que se decidan deben atenderse dentro de un marco territorial más reducido, es decir "subdistrital".

#### 14.6. CARACTERISTICAS ACTUALES DEL DISTRITO CAPITAL SEGUN LA CONSTITUCION DE 1.991

La existencia de Santa fã de Bogotã como Distrito Capital encuentra razones en el derecho comparado, ya que por lo general, la organizaciòn administrativa de las grandes ciudades del mundo y especialmente de las capitales de los paìses, estan sometidas a un rãgimen especial y diferente del que tienen los Municipios normales. Esta situaciòn se justifica en los problemas especiales que presentan ãsas ciudades debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metròpoli por la mezcla de gentes de diferentes procedencias y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales.

Fuè asì como a comienzos del presente siglo Santa fã de Bogotã comenzò a tener un tratamiento especial, la ùltima manifestaciòn del rãgimen de la Capital de la Repùblica estã dada por la Constituciòn Polìtica de 1.991, que en sus artìculos 322 y 326 consagrò los siguientes aspectos:

1.- Transformò su caracter de Distrito Especial en Distrito Capital, manteniendo el de capital de la Repùblica y del Departamento de Cundinamarca.

2.- Su r gimen político, fiscal y administrativo, está dado por la Constitución las leyes especiales para el Distrito Capital y las demás disposiciones vigentes para los Municipios.

3.- Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo, a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio Distrital en localidades, de acuerdo con las caracter sticas sociales de sus habitantes, y har  el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

4.- A las autoridades Distritales corresponder  garantizar el desarrollo arm nico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios p blicos a cargo del Distrito; a las locales, la gesti n de los asuntos propios de su territorio.

5.- El Concejo Distrital está compuesto por un Concejal de cada ciento cincuenta mil (150.000) habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil (75.000) que tenga su territorio.

6.- Las Juntas Administradoras Locales son elegidas popularmente para periodos de tres (3) años y estarán integradas por no menos de siete (7) ediles según lo

determina el concejo distrital atendiendo la población respectiva.

7.- La elección de Alcalde mayor, Concejales Distritales y Ediles se hacen en un mismo día y para periodos de tres (3) años. Los Alcaldes locales en cambio son designados por el Alcalde mayor de terna enviada por la respectiva junta Administradora Local.

8.- El Presidente de la República tiene la facultad de destituir al Alcalde mayor cuando se presenten los casos que la ley debe determinar.

9.- Tanto Concejales como Ediles no pueden hacer parte de las Juntas Directivas de las Entidades Descentralizadas.

10. Las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de sus habitantes.

11.- Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley debe determinar la participación que le corresponde a la Capital de la

República. Tal participación no puede ser superior a la establecida a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1.991.

12. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras Entidades Territoriales de carácter Departamental. Los Municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si esto ocurre, al antiguo Municipio se le aplicarán las normas Constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

13.- En las elecciones a Gobernador y Diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no pueden participar los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.

Actualmente, el estatuto orgánico de Santa fe de

Bogotá está contenido en el Decreto-ley 3133 de 1.968 que debe entenderse vigente en aquellas normas que no contraríen los principios señalados en la nueva Carta, mientras se dicta el nuevo estatuto orgánico que cursa ya en el Congreso como proyecto de ley y en su segundo art. consagra el principio fundamental que inspira el régimen especial de Santa fe de Bogotá y que puede resumirse así "desde el punto de vista de la organización el Distrito se asemeja a un municipio, mientras que desde el punto de vista de su funcionamiento se asimila a un Departamento".

## 15. LOS DISTRITOS ESPECIALES

Los Distritos Especiales constituyen una figura novicima en la estructuración constitucional de Colombia. Fue en 1.986, cuando a través del Acto Legislativo número uno (1), se le concedió a Bogotá el calificativo de Distrito Especial para ubicar a la Capital de la República en condiciones de preferencia y jerarquía frente al resto de ciudades importantes de nuestro territorio nacional. Así lo consagraba el artículo 199 de la constitución de 1.886:

" La ciudad de Bogotá, Capital de la República, será organizada como Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la Capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los Concejales del respectivo municipio."

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital."

Sin embargo, es evidente la existencia de varios antecedentes que manifestaron en su momento la necesidad de

erigir a Santa fe de Bogotá como Distrito Especial. Así lo hace notar el Decreto ley 3133 de 1.968. Luego, la Corte Suprema de Justicia en jurisprudencia de septiembre 4 de 1.969 dijo:

" La interpretación dada en apartes anteriores sobre el espíritu e intenciones del constituyente de 1.945, en relación con las facultades para organizar a Bogotá, sin sujeción al régimen municipal ordinario, en el sentido de que ellas no autorizaron jamás para alterar la estructura constitucional de su propio gobierno, en su expresión básica que es la de un concejo de elección popular, con unas competencias mínimas trazadas en la Carta, y un Alcalde con las que la ley pueda conferirle, sin menoscabo de aquellas, se refuerzan, y más concretamente cobran validez absoluta e incontestable con la Reforma Constitucional de 1.968, que en ciertos preceptos, objetó el análisis que sigue, estatuyó especialmente sobre la administración de Bogotá y, por la tanto, si se pretendiera que el artículo 199 permitía al legislador desconocer el régimen constitucional, su alcance quedó modificado por previsiones nuevas, posteriores en el tiempo a aquella, que expresan una voluntad soberana, clara e indiscutible, sobre determinados aspectos de esa administración ".

Posteriormente, fueron las ciudades de Cartagena y Santa Marta ( Capitales de los departamentos de Bolívar y Magdalena respectivamente ) las que dieron el salto a la configuración distrital especial y de manera más reciente la Capital del departamento del Atlántico también alcanzó tal calificativo. Los dos primeros distritos mencionados en el presente párrafo, poseen, a la luz del artículo 328 de nuestra Carta Política, el respaldo constitucional suficiente para consolidarse como entes del territorio, preferentes, frente a cualquier municipalidad de Colombia.

" El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter ".

En cambio, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por ser posterior a la Asamblea Nacional Constituyente no aparece en la expresión constitucional de nuestra Carta Política. Sin embargo, cabe señalar que su configuración como Distrito Especial tiene un claro respaldo constitucional.

El artículo 285 de la Constitución de 1.991 nos enseña que fuera de la división general del territorio, habrán las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. Lo que faculta al Congreso de la República para que, previa evaluación de las razones que se expongan y de las circunstancias existentes, profiera leyes conducentes a crear nuevos Distritos Especiales, siempre que ésto sirva para mejorar el cumplimiento de los deberes estatales.

La importancia de los Distritos Especiales radica en la preferencia que ellos tienen frente a los ingresos nacionales, tal como lo consagra la ley 60 de 1.993, además del régimen especial a que están sometidos por razón de su posición frente a la división territorial del Estado Colombiano.

## 16. EL MUNICIPIO

La constitucion de 1.991 ha convertido al municipio en el eje de una formidable estrategia institucional orientada hacia la modernizaci3n de la administraci3n p3blica, la reforma integral del sistema pol3tico , el desarrollo econ3mico y social, la elevaci3n del nivel de vida de los colombianos y la pr3ctica de la democracia participativa.

El municipio es entidad fundamental de la organizaci3n territorial de estado. Nuestro estudio pretende desarrollar las bases constitucionales del nuevo municipio colombiano, atendiendo la propuesta sustentada en el Congreso de la Rep3blica por el Doctor Humberto de la Calle Lombana quien en su exposici3n se1alaba que la aspiraci3n popular era que 3sta entidad del territorio cuente con un estatuto general arm3nico, coherente, en el cual est3n contenidas las normas que regulen los aspectos m3s importantes de su organizaci3n y funcionamiento.

La orientación constitucional se dirige a lograr la cimentación de una administración local eficiente y cada vez más próxima al ciudadano. En los siguientes renglones exponemos algunas de las bases constitucionales para el desarrollo de las municipalidades.

El nuevo orden constitucional implica la adecuación de las estructuras administrativas locales a los novísimos preceptos orientadores del Estado colombiano. En este sentido, tratándose de las operaciones administrativas municipales, el constituyente ha querido que tengan un papel aun más trascendental en el ámbito de las decisiones políticas locales.

La apertura y la participación ciudadana a través de otros senderos constitucionales no pueden significar el decaimiento de los órganos que históricamente han reunido la representación ciudadana básica de nuestra democracia.

El proyecto presentado al congreso de la República para la modernización de los municipios, para ponerlos a tono con la nueva carta política, propuso importantes modificaciones en el régimen de los concejos municipales que harán de ellos unos órganos eficaces, activos y eficientes en el desarrollo municipal. Desde el punto de vista funcional por un lado se les otorga atribuciones en

el ámbito de la determinación de la política social de esta entidad del territorio, al dotarlos de la capacidad suficiente para priorizar necesidades y orientar recursos en favor de los sectores menos favorecidos de la comunidad. Por otro lado, se les reconoce el poder y la autonomía suficientes para adoptar las normas que habrán de dirigir su actividad interior.

En cuanto a su composición, los Concejos Municipales tienen que adecuarse a la dinámica impartida por la Asamblea Nacional Constituyente para otras corporaciones públicas. El número de miembros de los Concejos Municipales estará determinado por el legislador, pero sujeto como es natural a unos parámetros de razón, en consideración a la población de cada entidad territorial.

El trámite de los proyectos de acuerdo también amerita modificaciones, porque en el país no se pueden tolerar procedimientos dispendiosos y demorados en la producción de acuerdos. Esto significa demorar las soluciones a los problemas. El proyecto de acuerdo debe estar acorde con la eficiencia y con el proceso de consolidación de un nuevo país, lejos de tramitologías quedas y tardias.

En lo que respecta al régimen de los Concejales, la

constitución política de 1.991 dejó al legislador en la libertad de establecerlo. Sin sujetarlo, como en el caso de los Diputados, a un parámetro constitucional preestablecido, pero enfatizando al mismo tiempo que dichos servidores no están en la calidad de empleados públicos. Por esta razón consideramos que el régimen especial a que deben someterse los miembros de los Concejos Municipales debe estar acorde con el adoptado para los demás cuerpos colegiados de elección popular sino se adopta el mismo régimen para todos en común; claro está, teniendo en cuenta algunas circunstancias, funciones y objetivos de los distintos niveles del territorio.

#### 16.1. REQUISITOS PARA LA CREACION DEL MUNICIPIO

La creación, supresión y modificación del municipio corresponde a la Asamblea Departamental, de acuerdo con los requisitos que para el efecto exija la ley. Actualmente estos requisitos están previstos en el artículo 14 del Código de Régimen Municipal, así :

1.- Que el territorio que se va a erigir en municipio tenga por lo menos veinte mil ( 20.000 ) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a veinticinco mil ( 25.000 ) habitantes según certificación del DANE.

2.- Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se ségrega, una suma no inferior a un millón de pesos anuales y que, además, estos queden cada uno con un presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos anuales, sin conmutar en dichas sumas las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, todo de conformidad con certificaciones de la Contraloría Departamental o municipal, según el caso.

3.- Que a juicio de los organismos departamentales de planeación, tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a un millón quinientos mil pesos ( \$ 1.500.000.00 ), sin computar las transferencias de la Nación y del Departamento.

4.- Que en el poblado que vaya a ser destinado a cabecera residan no menos de tres mil ( 3.000 ) personas, según certificación del DANE, y que existan allí locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela ; como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos, o que esté prevista su construcción en programas nacionales, regionales o departamentales.

5.- Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil ( 4.000 ) ciudadanos domiciliados dentro de los

límites del nuevo municipio.

6.- Que los organismos departamentales de planeación conceptúen sobre la conveniencia económica y social del nuevo municipio, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas, y su identificación como área territorial de desarrollo y sobre la conveniencia de la creación para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo.

7.- Que durante el año anterior a la creación del municipio, en el territorio de éste, haya funcionado una Junta Administradora Local.

Los valores fijados en los requisitos 2 y 3 se reajustan anualmente en porcentaje igual al que aumente para el respectivo período el índice de precios al consumidor elaborado por el DANE ( Dto 1333 de 1.986 ).

## 16.2. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

De manera semejante a la del departamento, el municipio constituye a la vez una circunscripción para el ejercicio de la administración del Estado y una colectividad descentralizada, dotada de personería jurídica y encargada de administrar sus propias

necesidades. Como confirmación de este principio, el artículo 10 del Código de Régimen Municipal establece que "Los Municipios podrán ser delegatarios de la Nación, de los Departamentos y de sus Entidades descentralizadas para la atención de sus funciones administrativas, la prestación de servicios y la ejecución de obras".

A su vez, el art. 11 del mismo código manifiesta que "La competencia administrativa de los Municipios está constituida por la relación de funciones y servicios que les asigna la ley de acuerdo con la categoría en que cada Municipio o Distrito se halle clasificado". No existe una clasificación sistemática de los Municipios en diferentes categorías, pero podemos afirmar que en términos generales corresponde al Municipio todo lo relacionado con su organización, las funciones y manejo de sus empleados, la administración de sus bienes y recursos y la satisfacción de las necesidades locales.

Para el ejercicio de estas funciones los Municipios, como Entidades descentralizadas que son, gozan de autonomía administrativa, autonomía presupuestal y autoridades propias, además de la personería jurídica ya mencionada. Lógicamente su autonomía está sujeta a control de tutela por parte del Estado, el cual lo ejerce fundamentalmente por medio del Departamento.

La nueva Carta Política, en su art. 311 expresa que el Municipio como Entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que la ley determine, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo

de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.

En materia de funciones debe tenerse en cuenta que mediante los decretos-leyes números 77 a 81 de 1.987, se tomaron medidas que implican el traslado de una serie de funciones de la Nación a los Municipios.

El traslado de recursos a los Municipios y de algunas funciones que venían siendo ejercidas por entidades Nacionales, implican un importante proceso de descentralización fiscal y administrativa en favor de los Municipios, a lo cual se agrega la descentralización política traducida especialmente en la elección popular de los Alcaldes. Este proceso de fortalecimiento fiscal, administrativo y político de los municipios ha sido ratificado por la constitución política de 1.991 especialmente al establecer una participación progresivamente mayor de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

### 16.3. ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

Para el desarrollo de su gestión, el municipio tiene

su propia organización, cuyos principios básicos se encuentran en la constitución nacional y en el Código de Régimen Municipal, los cuales son desarrollados en la práctica por las propias autoridades municipales.

El ejercicio de las atribuciones municipales está confiada dos órganos principales: Un órgano colegiado y deliberante, el Concejo Municipal, y un órgano de ejecución, El Alcalde. A ellos nos referimos a continuación. además pueden existir otras dependencias como secretarías, departamentos administrativos, oficinas, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del municipio y sociedades de economía mixta, de acuerdo con la estructura que establezca el correspondiente concejo municipal.

#### 16.4. LOS CONCEJOS MUNICIPALES

El nuevo orden constitucional implica la adecuación de las estructuras administrativas locales a los novísimos preceptos orientadores del Estado colombiano. En este sentido, tratándose de las funciones administrativas municipales, el constituyente ha querido que tengan un papel aún más trascendental en el ámbito de las decisiones políticas locales.

La apertura y la participación ciudadana a través de otros senderos constitucionales no pueden significar el decaimiento de los órganos que históricamente han reunido la representación ciudadana básica en nuestra democracia.

Lo fundamental para el desarrollo de los municipios es que las modificaciones que se le hagan con base en la constitución del 91, a los Concejos Municipales, los convierta en unos órganos eficientes y activos en el desarrollo de sus comunidades. Los Concejos municipales necesitan que ( en el aspecto funcional ) se les otorgue funciones en el ámbito de la determinación de la política social de esta entidad territorial, dotándoseles de capacidad suficiente para priorizar necesidades y orientar recursos en favor de la población menos favorecida del municipio. Igualmente, necesitan autonomía suficiente para que se dicten su propia reglamentación interna.

Un nuevo reglamento para los Concejos Municipales se constituirá en el documento fundamental para resolver los conflictos respecto de los cuales otros niveles de la administración tengan ingerencia.

En cuanto a su composición, el nuevo concejo se adecúa a la dinámica impartida por el constituyente a otras corporaciones públicas. El número de miembros de

los Concejos Municipales los determina la ley, pero en ningún caso será inferior a siete (7) ni superior a veinte y uno (21), de acuerdo con la población respectiva (Art. 312 de la C.N.).

#### 16.4.1. REGIMEN DE LOS CONCEJALES

La nueva Constitución política dejó al legislador en libertad de establecer el régimen de los Concejales, sin sujetarlo como en el caso de los Diputados, a un parámetro Constitucional previamente establecido, pero enfatizando al mismo tiempo que dichos servidores no tendrán la calidad de empleados públicos.

Lo sustentado en las propuestas que se han hecho en el Congreso de la República tienden a unificar criterios para la regulación de las situaciones comunes a todos los servidores públicos de los cuerpos colegiados de elección popular, advirtiendo al mismo tiempo las diferencias originadas en la diversidad de circunstancias, funciones y objetivos de los distintos niveles territoriales para otorgarle el tratamiento especial que requieren.

Se ha considerado que tienen la misma importancia las funciones de los Concejos, sin importar si los Municipios son o no capitales, lo que motivó a extender los honorarios a todos los Concejales del país. Naturalmente

la remuneración no pudo ser la misma, pues la capacidad económica tampoco es igual.

Existen en el país inquietudes que buscan que las ciudades con más de cien mil ( 100.000 ) habitantes, puedan por disposición del Concejo Nacional Electoral, dividirse en círculos para la elección de uno o más concejales atendiendo a la población respectiva, fijando en cada caso el número de círculos y concejales que elegirán cada uno de éstos buscando con ello hacer coincidir la división electoral interna que se haga con tal fin, con la división territorial en comunas y corregimientos. Esto asegura la representación proporcional de dichas localidades en el respectivo Concejo Municipal.

Un gran avance en materia de seguridad social para los concejales, la contiene la propuesta presentada al Congreso en el sentido de que busca reconocerles seguros de vida y de salud, que los podrían amparar en cuantía razonable en el primer caso, y de manera integral en el segundo, sin que ello implique una carga excesivamente costosa para los municipios, debido a la rebaja que han experimentado las primas de seguros por la ampliación de la competencia en ese sector.

De acuerdo con el artículo 83 del Código de Régimen

Municipal, para ser elegido Concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de prisión, salvo por delitos políticos. Además no podrán ser elegidos Concejales quienes dentro de los dos años anteriores a la elección hayan sido contratistas del respectivo municipio o dentro de los seis meses anteriores a la misma fecha hayan sido empleados oficiales, ni quienes en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de la profesión a los deberes de un cargo público.

Según el artículo 84 del Código de Régimen Municipal, tampoco pueden ser elegidos Concejales los apoderados de los contratistas del correspondiente municipio.

#### 16.4.2. FUNCIONES DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Según el artículo 313 de nuestra carta política al Concejo Municipal le corresponde:

- 1.- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del municipio.

- 2.- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3.- Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer prótempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

4.- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5.- Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6.- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

7.- Reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8.- Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

9.- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10.- Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

#### 16.5. LOS ALCALDES

Los Alcaldes, a partir del acto legislativo número uno (1) de 1.986, constituyen la institución básica de la democracia local colombiana. Su fortalecimiento ha sido ostensible no solo desde las disposiciones legislativas, sino también con la vigencia de la nueva constitución política.

En este sentido, el artículo 315 de la constitución establece todo un marco de atribuciones de donde se puede colegir, no solo su carácter de vocero político sino también de Gerente, Administrador y Director de la acción local.

Dentro de la perspectiva constitucional se busca que el Alcalde se convierta en un verdadero ejecutor de la totalidad de las políticas municipales. Para que pueda reglamentar los acuerdos, participar en los procesos de

planeación como Agente político de la comunidad, remover libremente los empleados de su administración, nombrar y remover los Agentes y Directores de las entidades descentralizadas de orden municipal, ejercer la jurisdicción coactiva y sancionar los acuerdos municipales.

Según el artículo 314 de la nueva constitución política, el Alcalde es el Jefe de la administración del municipio y representante legal del mismo, elegido popularmente para períodos de tres años, sin que pueda ser reelegido para el período siguiente.

Las leyes 78 de 1.986 y 49 de 1.987, reglamentaron la elección popular de Alcaldes, con las siguientes disposiciones:

**ELECCION:** Los Alcaldes son elegidos por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se eligen Concejales municipales. Su período se inicia el primero de enero siguiente a la fecha de su elección ( considérase el artículo transitorio 19 de la constitución ) salvo disposición legal el contrario.

**CALIDADES:** Para ser elegido Alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino

del respectivo municipio o la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época. ( El proyecto de ley número 65 de 1.992 varía el término anotado de un año a seis meses ).

Para efecto de la vecindad, se entiende por ésta la establecida y definida en el artículo 78 del Código Civil Colombiano ( ley 49 de 1.987, art. 2 parágrafo ). Por consiguiente, vecindad o domicilio civil ( consultando el código ) es " el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio... "

**POSESION:** Los Alcaldes se poseionan ante el Juez Civil o Promiscuo Municipal, Primero o Unico, del respectivo municipio. Al octa de posesión debe adjuntarse el documento que acredite la elección y los demás que ordenen las disposiciones legales para la posesión de los empleados públicos del municipio ( ley 78 de 1.986, artículo 4 ).

#### 16.5.1. FUNCIONES DE LOS ALCALDES

De acuerdo al artículo 315 de nuestra carta política son atribuciones de los Alcaldes la siguientes:

1.- Cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo.

2.- Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía municipal cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

3.- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los Gerentes y Directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4.- Fusionar o suprimir entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5.- Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo

económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6.- Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7.- Crear, suprimir o fusionar los empleos de su dependencia, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan del monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8.- Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias. En las que solo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9.- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10.- Las demás que la constitución y la ley le señalen.

## 16.6. REGIMEN DEL CONTROL FISCAL.

El gran avance constitucional en materia de control fiscal estriba sin lugar a dudas en haber transformado la función contralora de un modo tal que ésta pasa de ser un elemento perturbador de la gerencia pública, a ser un elemento dinámico y complementario de ese proceso gerencial.

Un estado que como el nuestro persigue ante todo un régimen funcional flexible que haga posible la consecución de los objetivos colectivos que justifican su existencia, no podría seguir siendo ajeno a las concepciones contemporáneas de gestión organizacional y ha sido precisamente ésta idea, la de hacer realmente dinámico el ejercicio de la actividad fiscalizadora en las entidades territoriales, el principio orientador de nuestra carta.

La naturaleza del control fiscal que se ejercerá sobre los municipios y distritos en forma externa, posterior y selectiva, en cumplimiento de lo dispuesto en el correspondiente mandato constitucional, se determina con precisión en el proyecto de ley número 64 de 1.992 presentado por el Contralor General de la República.

El gobierno ha considerado que bajo ciertos

parámetros, las contralorías, y en general todos los que ejerzan funciones de vigilancia de la gestión fiscal, podrán garantizar a la sociedad, no solo el manejo honesto y cuidadoso de los bienes y fondos públicos, sino además la obtención de las metas colectivas y con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los habitantes de nuestro territorio.

La eficacia, entendida ésta como la capacidad para alcanzar las metas y la eficiencia, criterio de racionalidad al que el Estado como organización no puede continuar siendo indiferente, son al igual que la legalidad, los filtros a través de los cuales las contralorías entrarán a examinar las actuaciones de los gestores públicos, dejando la responsabilidad de poner en funcionamiento los sistemas de control interno hasta ahora de competencia de los organismos de control fiscal.

Así se delimitan claramente las competencias y responsabilidades de gestores y controladores, aquellos encargados de la gerencia en forma integral, sin la intervención de quienes les auditan y vigilan, y éstos, con la responsabilidad de vigilar para la sociedad esas actuaciones y los resultados obtenidos, contando para su labor con la intervención de la comunidad, que por primera vez se encuentra facultada para actuar de manera directa

en la vigilancia de esos bienes que a todos pertenecen.

El control fiscal debe proporcionar a los municipios la información, la retroalimentación que permita a los administradores públicos estar evaluando permanentemente sus objetivos y los métodos empleados para alcanzarlos.

## 17. LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS

La carta política de 1.991 con acierto, estableció como finalidad de las comunas y corregimientos el mejoramiento de la prestación de los servicios y la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.

Haciendo énfasis en éstos propósitos la Asamblea Nacional Constituyente y teniendo en cuenta la autonomía de las autoridades locales, es facultativo de los Concejos Municipales dividir el territorio de su jurisdicción en comunas cuando se trate de zona urbana y en corregimientos cuando se trate de zona rural, para que a través de las Juntas Administradoras Locales correspondientes, se conviertan en un instrumento de eficiencia y participación ciudadana.

En consecuencia con éstos planteamientos, se prevén como funciones de las Juntas Administradoras Locales, además de las señaladas por la propia constitución ( Art.

318 C.N. ), las que les deleguen los respectivos Concejos municipales y otras autoridades locales, con lo cual, se asegura la descentralización funcional en el nivel municipal y se hace realidad el acercamiento del Estado al ciudadano en la instancia territorial que por ser precisamente la entidad fundamental ( el municipio ) de nuestra división político-administrativa lo requiere aún más.

Para los miembros de las Juntas Administradoras Locales se disponen el mismo régimen de incompatibilidades previsto para los Concejales ( según las propuestas hechas en el interior del Congreso y que están sustentadas en el proyecto de ley respectivo ), y en cuanto a sus calidades e inhabilidades se tiene que el ciudadano que aspire a hacer parte de estas corporaciones debe conocer los problemas de la comunidad y que los demás conciudadanos hayan observado en él la rectitud y providad necesarias para el cabal desempeño de sus obligaciones. De cualquier manera, es la gente, la comunidad la que debe mantener el cuidado de elegir a sus representantes más dignos.

Aspecto importante es el relativo a la prohibición legal , expresa, para las Juntas Administradoras Locales, de crear organización administrativa alguna, lo que

constituye una medida sana para evitar el burocratismo de las mismas, sin que ello impida que de ser necesario cuenten con la colaboración de los funcionarios del respectivo municipio para el cumplimiento de sus funciones.

En la institucionalización de las Juntas Administradoras Locales se encuentra plasmada una medida complementaria de la descentralización prevista para las ciudades con más de cien mil ( 100.000 ) habitantes. En estas ciudades se prevee la posibilidad de que los Concejos respectivos creen, a iniciativa del Alcalde municipal, los cargos de Alcaldes menores, a los cuales corresponderá el cumplimiento de las funciones que les asigne dicha autoridad local y con iniciativa ante la Junta Administradora Local correspondiente. Al quedar sujetos dichos Alcaldes menores a la dependencia del Alcalde municipal, en cuanto a que son de su libre nombramiento y remoción, y desarrollar las atribuciones por éste señaladas; lo fundamental para el desarrollo de los municipios es que se garantice una coordinación funcional en las diferentes comunas y corregimientos que lo conforman, y se asegure una estrecha cooperación con sus Juntas Administradoras Locales.

## 18. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Las asociaciones de municipios no desaparecieron de la nueva carta fundamental. Si bien es cierto que la Asamblea Nacional Constituyente no las regulò, ni estableciò parámetros para su definición, el tratamiento de la materia quedò por vía normativa general a lo que al respecto pueda decir el Congreso de la República.

De cualquier manera y de acuerdo a lo contenido en el Código de Régimen Municipal ( Dto 3133 de 1.986 ) la asociación municipal debe ser voluntaria y reconocedora de la autonomía de las entidades comprometidas en la prestación de los servicios públicos.

Tratándose de la financiación de las asociaciones ésta queda desplazada a dos órbitas diferentes: La primera de ellas a las entidades integrantes, las cuales deberán calcular los aportes indispensables para el logro de la finalidad propuesta. La segunda, a cargo de la misma asociación, que deberá proveer el valor de sus

servicios y la forma de financiarlos a través de tasas o tarifas.

La asociación significa una alternativa responsable. La unidad de esfuerzos para satisfacer necesidades comunes de las entidades territoriales, su objetivo está dado exclusivamente por la prestación del servicio acordado.

## 19. LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDIGENAS

### 19.1. RAZAS Y ETNIAS

En Colombia, la historia nos presenta la mezcla de tres razas; La mongoloide, la caucasoide y la negroide, en circunstancias especiales que colocan a cada una de ellas en posiciones muy distintas. " La Conquista de América " en el siglo XVI tuvo como consecuencia la dominación de los aborígenes, descendientes de los antiguos emigrantes asiáticos y dió lugar al nacimiento de los primeros mestizos; luego, con la llegada del africano como esclavo, nacieron los mulatos y luego los zambos como el fruto de la unión de dos razas dominadas.

Las jerarquías sociales y económicas establecidas en aquel proceso siguen vigentes en la Colombia actual. Del total de habitantes son blancos el 20 % , mestizos un 57 % , mulatos un 14 % , negros un 5 % , zambos un 3 % , indígenas un 1 % . De blancos y mestizos se compone la élite que detenta el poder económico, industrial y

político; la clase media, de agricultores y empleados, está formada principalmente por mestizos y mulatos; en el pueblo raza se mezclan mestizos, negros, mulatos y zambos, y en el punto más bajo de la escala social está el indígena.

Los blancos, dependientes de los conquistadores, andaluces y castellanos, de inmigrantes posteriores que llegaron del país Vasco y de Europeos venidos en diferentes épocas, principalmente en la post-guerra, algunos sin mezcla y otros ya mestizados viven en los grandes centros urbanos. La gran mayoría mestiza está dispersa por todo el país, pero con mayor densidad en la región andina; los negros y mulatos pueblan las costas del atlántico, a donde llegaron como esclavos, y las del pacífico, donde se utilizaron como mano de obra en minería; las orillas de los ríos Cauca y Magdalena donde sirvieron como boga en el transporte fluvial y los yacimientos mineros de la montaña; los zambos aparecen escasamente en lugares de convivencia de negros e indios debido a su tradicional antagonismo, y por último, el indio, sin mezcla racial porque su ley es severa en prohibirla ha quedado confinado en la selva amazónica, las desérticas tierras de la península de la Guajira. la costa húmeda y selvática del Chocó y algunos enclaves cordilleranos.

La diferencia racial en Colombia no puede desligarse de la diferencia social, porque los estamentos de poder se cimentaron en la explotación de negros e indígenas por el blanco y, aunque de una manera menos drástica, éste orden de cosas continúa.

Para hablar de etnias debemos remitirnos a los grupos indígenas, pues las diferenciaciones por conglomerados regionales pueden más bien considerarse como subculturas. Aproximadamente cuatrocientos mil ( 400.000 ) aborígenes se distribuyen en diez (10) grandes familias lingüísticas: Chibcha, Guahibo, Puinabe, Sáliba, Tukano, Witoto, Arawak, Karib, Quechua, Bora y algunas lenguas sin clasificar, formando, más de cincuenta diferentes etnias. Son los indios un mínimo porcentaje de la población colombiana, pero su variedad idiomática y la diversidad de sus costumbres hacen del país un campo privilegiado para las investigaciones etnológicas y un territorio de excepción en cuanto a la conservación, no siempre deseada por los gobiernos, de culturas ancestrales americanas.

#### 19.2. LOS GRUPOS INDIGENAS EN LA CONSTITUCION DE 1.991

El proceso de la Asamblea Nacional Constituyente refleja un claro reconocimiento de parte de los diversos sectores sociales, políticos y económicos de la diversidad cultural y étnica de la nación colombiana.

La participación de distintos sectores del país político y el país nacional en la elaboración de la carta constitucional, constituye un nuevo intento de afianzamiento de nuestra democracia. A continuación les presentamos una muestra de los varios artículos constitucionales, que tienen que ver con los grupos indígenas y con las comunidades negras del país, así:

El artículo 68 se refiere a la educación, los artículos 13 y 19 referentes a los derechos fundamentales, los artículos 70 y 72 referidos a la identidad cultural, el artículo 246 que se refiere a la creación de la jurisdicción especial indígena para efectos de administrar justicia, el art. 10 relativo al idioma, el 330 referente al régimen territorial y departamental, art 171 sobre participación y el artículo transitorio número 55 relativo a las comunidades negras.

El tema de las entidades territoriales indígenas debe ser estudiado en el contexto general de las normas constitucionales que reconocen el carácter multicultural y pluriétnico del pueblo colombiano. Para esto, es igualmente indispensable ubicar el tema de las entidades territoriales, dentro de la concepción expresada en el preámbulo y en los principios fundamentales de la constitución.

Las líneas dominantes al respecto son:

1.- La constitución tiene como fin favorecer la unidad nacional, asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un esquema democrático y participativo.

2.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado como República unitaria, de allí, la participación indígena en el Congreso de la República.

3.- Las entidades territoriales, incluyendo las entidades territoriales indígenas, tienen de acuerdo a la carta política el derecho a un manejo autónomo y descentralizado.

El manejo autónomo supone evidentemente el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales. Este es a nuestro juicio el punto esencial de los nuevos derechos que los indígenas pueden conseguir en la práctica, a través de un entendimiento del derecho constitucional al convertir los territorios indígenas en

entidades territoriales.

Y otro aspecto importante que vale la pena recalcar es que la circunstancia de que no todos los territorios indígenas tengan la misma extensión, población, desarrollo, viabilidad económica, integración cultural, no invalida la existencia de éste derecho a tener cada territorio indígena su propia identidad político-administrativa que es lo característico del concepto de entidad territorial.

Todo esto, no excluye que para obtener el mayor grado de racionalidad en el proceso que implique no solo la aceptación de las distintas comunidades indígenas, sino también de la población no indígena, éste desarrollo se haga de manera gradual, más aún si se quiere adoptando clasificaciones de entidades territoriales indígenas, como la constitución lo permite para el caso de los departamentos y municipios.

Las entidades territoriales indígenas que se " están integrando " a ~~uno~~ con la constitución, deben tener en cuenta el propósito expresado en el artículo dos de la carta, de mantener la integridad territorial del Estado y asegurar la convivencia pacífica. Esto implica que cualquier diseño legal de las entidades territoriales

indígenas debe estar al servicio de la preservación del Estado Colombiano, el cual le pertenece al territorio como condición de la existencia como lo admiten los artículos 101 y 102 "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación" complementado con el art. 332 que establece "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".

Dentro de éste esquema deben también respetarse el principio constitucional que establece el art. 329 que "Los resguardos son de propiedad colectiva y no son enajenables y que la ley definirá las relaciones y la coordinación de éstas entidades con aquellas de las cuales formen parte". A cuáles entidades se refiere éste último precepto?. Claramente lo establece el primer párrafo del art. 329 cuando dice "La conformación de las Entidades Territoriales Indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con la participación de los representantes de las Comunidades Indígenas previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial".

Como observamos, el resguardo puede o no ser parte de la configuración de una Entidad Territorial Indígena. Corresponde a ley definir en que condiciones y circunstancias un resguardo puede convertirse en Entidad Territorial Indígena.

Dependiendo del tamaño de la Entidad Territorial Indígena se coordinará con un municipio, una provincia, un

Distrito, un departamento o eventualmente una región. Así lo expresa el párrafo del art. 329 "En el caso de un Territorio Indígena que comprenda el territorio de dos (2) o más departamentos, su administración se hará por los concejos indígenas en coordinación con los Gobernadores de los respectivos Departamentos. En caso de que éste territorio decida constituirse como Entidad Territorial se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley orgánica, previa participación de la comunidad indígena y de la Comisión de Ordenamiento Territorial y según delimitación hecha por el Gobierno Nacional".

Como se observa, en éste caso se presentará una superposición de Entidades Territoriales a saber: Los Departamentos y la Entidad Territorial Indígena que se llegue a constituir.

Corresponderá a la ley orgánica de Ordenamiento Territorial establecer los criterios para evitar conflictos administrativos entre departamentos y los entes territoriales indígenas interdepartamentales que por ésta vía pudieren llegarse a configurar.

todas éstas normas permiten extraer una primera conclusión consistente en que la entidad territorial indígena constituye una herramienta adicional de protección de la cultura y a las multiétnias indígenas del país, ya que se preservan las ventajas que por las leyes anteriores expedidas en la vigencia de la Constitución de 1.886 habían sido consagradas para las Comunidades Indígenas.

Más aún, algunas disposiciones constitucionales confirman esas protecciones establecidas a los indígenas. Tal es el caso del artículo 7 que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; del artículo 10 que establece como las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios (resaltamos el concepto territorio), de la enseñanza bilingüe que en comunidades con tradiciones lingüísticas propias. Y por su puesto, todo el capítulo de los derechos y garantías sociales que son aplicables a los indígenas, pero de los cuales resaltamos en particular el art.10 que establece el derecho de toda persona a la libre desarrollo de su personalidad; el art.17 que prohíbe toda forma de servidumbre, el art.18 que garantiza la libertad de conciencia; el art.19 que garantiza la libertad de cultos; el art.24 que establece la libertad de circulación en todo el territorio Nacional; el art.40 que establece el derecho a la participación democrática; el art.49 que establece el derecho a la salud y al saneamiento ambiental; art.63 que establece como los parques naturales, los terrenos comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables; el art.67 que establece la participación de todas las Entidades Territoriales en la administración de los recursos educativos; el art.79

que establece el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; el art.60 que introduce el concepto de desarrollo sostenible en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, lo que nos dá la base jurídica para la conservación, restauración o sustitución de los mismos y para las medidas de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, inclusive estableciendo la protección de los ecosistemas ubicados en zonas fronterizas y que obligue a la cooperación internacional, lo que en el caso indígena se ve reforzado con la norma del art. 96 literal 6o. que permite a pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos ser considerados nacionales por adopción si el otro país aplica el principio de la reciprosidad según los tratados internacionales.

Igualmente la jurisdicción especial indígena que también va indirectamente ligada con aspectos de territorialidad constituye un avance en el mantenimiento de las culturas indígenas. En efecto, el art. 246 establece que las autoridades de los pueblos indígenas "podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con las propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República".

Si a éstas disposiciones se añade que el art. 330

establece que los territorios indígenas estarán gobernados por Concejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, con el propósito:

1.- De velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios.

2.- Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio.

3.- Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su ejecución.

4.- Percibir y distribuir sus recursos.

5.- Velar por la preservación de los recursos naturales.

6.- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las comunidades en sus territorios.

7.- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio y subordinado en éste aspecto al Gobierno nacional.

8.- Representar al territorio ante el Gobierno

Nacional.

Se ve claramente que el mecanismo de la Entidad Territorial indígena es una salvaguardia no sólo de los avances ya logrados sino también del desarrollo efectivo de los nuevos derechos constitucionales. Si a todo esto se suma que el art. 357 de la C.N. establece que la ley determinará los resguardos indígenas que sean considerados como municipios para la participación en los ingresos corrientes de la Nación se ve la importancia de lograr en el caso de los territorios indígenas el esquema institucional de Entidad Territorial. En éste aspecto podríamos delinear una segunda conclusión: Los resguardos tendrían más posibilidad de acceder a recursos de la Nación de los establecidos en el art. 357 de la C.N. si están delimitados como Entidad Territorial indígena y por esa vía como Municipios para los efectos del art. 357. Contra éste beneficio está atentando el proyecto de ley que define a los Municipios como Entidades con población no menor de diez mil (10.000) habitantes. De aplicarse éste concepto poblacional menos del Uno por ciento de los resguardos serían beneficiarios de la transferencia de recursos de que trata el art. 357 .

Lo que se pretende con la existencia de la Comisión Segunda del Congreso, "Comisión de Ordenamiento

Territorial" es proteger la realidad concreta de la existencia de los grupos étnicos Witoto, Andoke, Tikunas, Yucana, Cuna, Macahuan, Cuiva, Tunebo, Paez, Emberá, Inga, Coreguaje, Sáliva, Iska, Yuco, Catío, Waunana, Guajiro, Guahibo, Guayabero, Kogui, Achagua, Cuaiker, Motilón, Stono, Kamsá, Cubeo, Wayúu, Pijaos, Piaroa, Puinabe, Curripaco, Chomi, Cuaiquer, Piapoco y Nukak, Muiname, Yucuna, Tanimuka, Chamí, Macoguam, Sikwane, Cuiba, Betoje, Yanocona, Paez, Guambía, Coconuco, Totoró, Arhuacos, Zenú, Muiscas, Pasto, Awa, Beri, Piaroo, Sikvani, Chimila, Kofán, Yuco, Totoró. Esta es la enumeración de las étnias porque todas ellas sin exclusión estuvieron en el pensamiento del Constituyente cuando se declaró a Colombia como una Nación pluriétnica.

De algún modo la Entidad Territorial Indígena busca mantener económicamente vivas éstas étnias, con respecto a su autogobierno, sus valores, su justicia, su lengua, sus usos y costumbres.

La supervivencia de éstas étnias es la preocupación que nos asiste frente a leyes como la que crea el fondo de regalías, como la ley 60 de 1.993 sobre recursos y competencias, como la que define al municipio a partir de diez mil (10.000) habitantes, las que están limitando la viabilidad económica de éstas comunidades.

Mantenemos el temor que al ser algunas de ellas eliminadas los presupuestos nacionales o borrados de los análisis fríos de las tecnocracias nacionales, se acelere su proceso de desaparición cultural. En el pasado conocimos propuestas que buscaban eliminar 700 municipios de Colombia por no considerarlos económicamente viables. Esta lógica arrasadora de la tecnocracia aplicada a pequeñas comunidades indígenas produciría un daño cultural irreparable. De allí que sea las mismas comunidades indígenas quienes deban mantenerse atentas a los desarrollos legales que se hagan de las normas constitucionales.

Somos concientes, sin embargo, que una interpretación excesiva del concepto de entidad territorial indígena puede ser tan dañino como la interpretación restrictiva que se está haciendo en algunos proyectos oficiales. La interpretación extensiva podría generar un aislacionismo de estas culturas, por naturaleza frágiles desde el punto de vista económico, y de salubridad pública. También podría generar conflictos entre indígenas y no indígenas como de hecho se está viviendo en algunas zonas del Cauca. Podría generar, igualmente dependencia de los indígenas frente a grupos abiertamente delincuenciales como la guerrilla y el narcotráfico, riesgos estos que el Estado nacional está en

la obligación de contrarrestar. Por ellos se hace cada vez más urgente la participación de las distintas comunidades indígenas en los desarrollos legales de la constitución.

En el caso concreto de la delimitación de entidades territoriales indígenas, dicha participación no solo es urgente sino angustiosa. La Comisión de Ordenamiento Territorial que según la constitución debe dar concepto previo para la delimitación de las entidades territoriales indígenas, solo tiene una vida asegurada hasta enero de 1.994, por mandato de la misma constitución. Nada asegura que la Comisión de Ordenamiento Territorial sea mantenida por ley de la República. Por el contrario, la creación formal de sendas comisiones territoriales en la Cámara de Representantes y en el Senado, parecen indicar que el Congreso directamente avocaría la continuidad de dicha labor.

### 19.3. LAS COMUNIDADES NEGRAS

El tratamiento dado a las comunidades negras por parte de la constitución de 1.991 es menor. Los territorios que ocupan no fueron erigidos en entidades territoriales. El alcance de el artículo 55 de las disposiciones transitorias de la constitución de 1.991

cubre a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales riverseñas de los ríos de la cuenca del pacífico. El objetivo principal es la delimitación de dichas áreas y el reconocimiento legal de un derecho a la propiedad colectiva de las tierras.

A partir de allí, no obstante, se amplió el radio de acción de las normas. Se contempló que la propiedad fuera enajenable en los términos que la ley señale. Y la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades y al fomento de su desarrollo económico y social debe apuntar también al legislador.

La territorialidad de las disposiciones también fue ensanchada. El párrafo primero del art. 55 transitorio permite la aplicación de lo regulado sobre el pacífico u otras zonas que ofrescan condiciones similares.

El párrafo segundo del mismo texto colocó un tiempo para la expedición de las medidas, cosa ya fue cumplida con la entrada en vigencia de la ley de negritudes.

#### 19.4. LAS COMUNIDADES NATIVAS DEL ARCHIPIELAGO

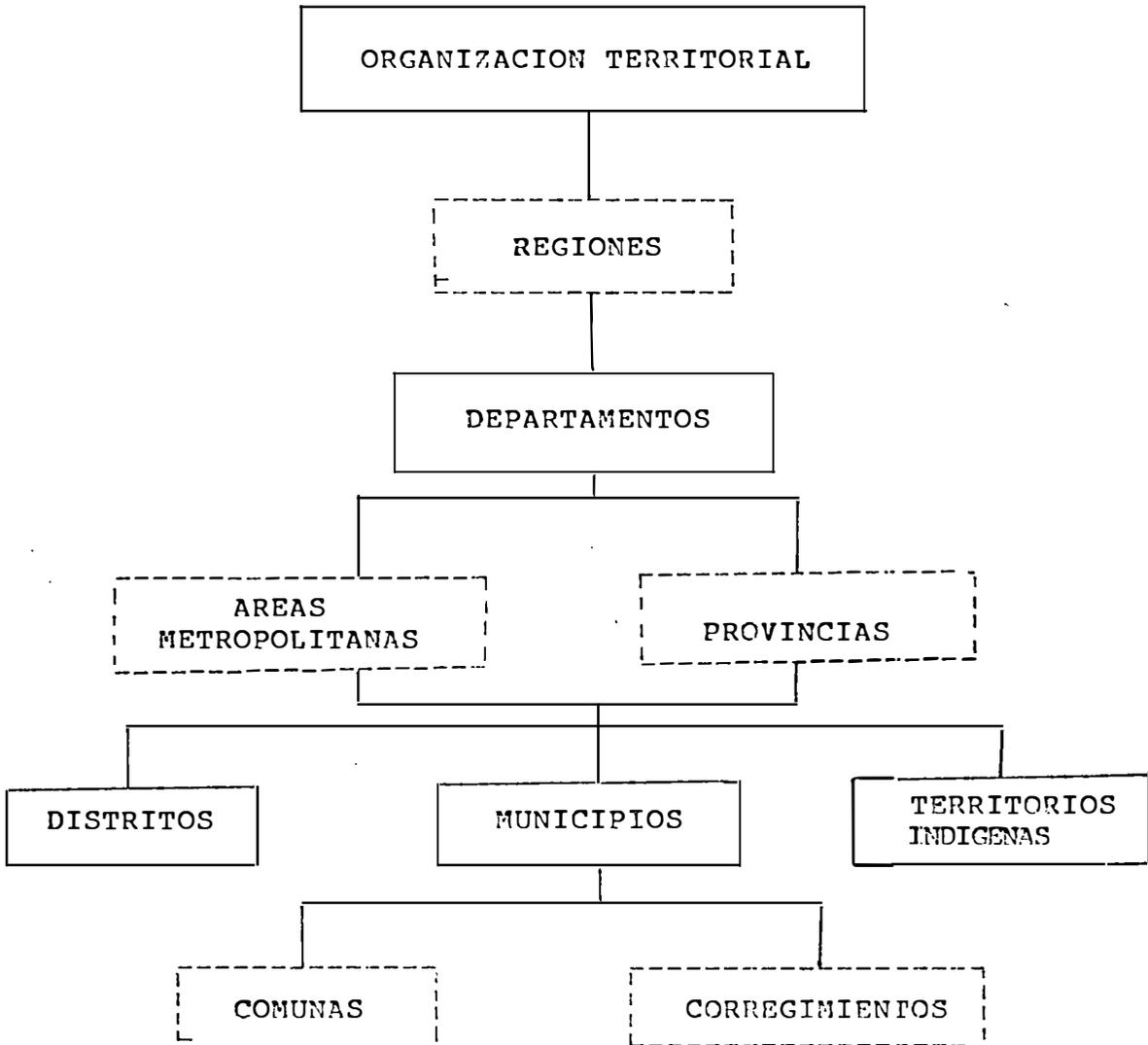
Una singularidad político-administrativa tenía ya la independencia de San Andrés y Providencia, introducida en

la reforma constitucional de 1.968. En el artículo 6 de la constitución anterior se desarrollaba y se explicaba que ella tenía también como finalidad el fenómeno social y cultural.

Empero, al convertirse las porciones insulares indicadas en el artículo 310 de la constitución en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se agregaron factores de singular importancia. Entre ellos la posibilidad de limitar la densidad de la población, así como la enajenación de inmuebles, a fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas. Adicionalmente, a la creación de municipios se ordenó a la Asamblea Departamental, garantizar la expresión constitucional de las comunidades raizales de San Andrés.

Como se sabe, tal precepto constitucional tiene como propósito salvaguardar la idiosincracia cultural de comunidades negras y de habla inglesa que existe en ésta porción del territorio colombiano.

20. ORGANIGRAMA DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL



## 21. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL RIO GRANDE DE LA MAGDALENA

La constitución política de 1.991 creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, especificando sus funciones y encargando a la ley su organización y definición de recursos financieros. Así se dió respuesta a una antigua aspiración regional. Pues bien, la Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena se creó con el propósito de atender los problemas de deterioro de la cuenca y del río y para hacer frente a la situación de depresión económica y social de la población riverense. La constitución encarga a la Corporación de la " recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, de la adecuación y de la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y del aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables ". Art. 331 C.N.

El presente estudio, pretende describir los principales antecedentes para la consagración en la constitución política y hacer análisis de la organización que se está proponiendo en el Congreso para la Corporación

Autónoma, incluyendo las fuentes de financiación de esta entidad suprarregional.

### 21.1. ALGO DE HISTORIA

Desde 1.505, año en el cual Rodrigo de Bastidas descubrió el río Magdalena se convirtió en la principal vía de comunicación hacia el centro del país que fué adecuada luego con la construcción del canal del dique. Por ello, a partir del año de 1.825 la navegación a vapor se expandió rápidamente y desde mediados del siglo XIX se consolidó en asociación con la naciente red ferrea y conectó a diversos centros de población con la vía fluvial.

En el siglo XX, el surgimiento de nuevos sistemas de comunicación entre el mar y los centros de producción, y el proceso paralelo de degradación del cauce del río, redujeron considerablemente el uso de ésta vía como medio para el transporte de pasajeros y de mercancía. Esto afectó grandemente a los pueblos rivereños que dependían fundamentalmente de la actividad económica generada por el transporte que salvo casos de excepción, las poblaciones de la rivera no lograron contar con una actividad económica que incentivará el desarrollo de las comunicaciones con los grandes centros de mercado regionales y nacionales.

Desde 1.950 se empiezan a buscar alternativas que eliminaran o redujeran con el tiempo los desequilibrios del desarrollo entre las diferentes regiones del país. Para incentivar la producción industrial y agroindustrial, se debía contar con una infraestructura física adecuada ( principalmente vías de energía ), pero además se debían realizar acciones de protección ambiental con el fin de poder garantizar una oferta continuada de recursos naturales y poder sostener así la dinámica del desarrollo.

Fué así como nació en 1.953 la Corporación Autónoma Regional de del Valle del Cauca, C.V.C., creada según el modelo de manejo integral de cuencas, desarrollado por la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos. Posteriormente se crearon las demás Corporaciones Autónomas Regionales que adoptaron el principio del manejo integrado de recursos para el desarrollo, sin tener a su cargo la generación y distribución de energía.

El Presidente Lleras Camargo crea la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y el Sinú (C.V.M.), mediante el decreto 1710 de 1.960. Su función fué la protección y fomento de los bosques, aguas, tierras y recursos hidrográficos en los siete departamentos del viejo Magdalena; pero sin una asignación de recursos financieros que les permitiera consolidarse y cumplir con

sus responsabilidades, la CUM no pudo adelantar ninguna actividad. Por otra parte, en la introducción de un estudio detallado del caso de la CUM, Lauchlin Currier afirma " mientras millones de campesinos se debaten en la pobreza y viven de la destrucción, es imposible hacer cumplir las leyes de conservación, por eso, en términos más básicos, para el uso apropiado de la tierra y otros recursos naturales se espera que sea abolida la pobreza y la superpoblación rurales".

La liquidación de la CUM dio origen al INDERENA que tampoco logró atender los problemas de recursos naturales y del ambiente de la región y que con un manejo centralizado de su gestión hizo aún más notoria la ausencia del Estado en la zona. De este modo en contradicción con lo expresado por el doctor Lauchlin Currie en su estudio sobre la CUM, se pretendió aplicar en la zona del Magdalena una normatividad ambiental ajena a la realidad social, sin tener en cuenta el desarrollo como vía para solucionar los problemas de pobreza.

En 1.981 y en 1.983 fueron presentados ante el congreso de la república dos proyectos de ley para crear la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio. En ambos proyectos, se coincidió en que la Corporación debía promover el desarrollo económico de la región comprendida bajo su jurisdicción mediante la plena utilización de todos los recursos humanos y naturales a

a fin de encausar y obtener el máximo nivel de vida de la población.

La exposición de motivos del proyecto presentado en 1.983 planteó un esquema institucional diferente, que tenía en cuenta los problemas asociados con la extensión territorial que la Entidad debió cubrir (una superficie de 45.000 Km<sup>2</sup> cerca del cuatro (4) por ciento del territorio nacional), las responsabilidades en el desarrollo social y económico. La Corporación fue concebida entonces como una entidad coordinadora, con una visión de conjunto del plan de desarrollo regional y promotora de las actividades a cargo de otras entidades. En consecuencia, admitió la intervención de entidades ejecutoras con experiencia en la realización de los proyectos sectoriales que debían ponerse en marcha en la región.

Sin embargo estas iniciativas que tuvieron transito en el Congreso de la República, no lograron convertirse en leyes, y aunque crearon expectativas en la región no incidieron en el desarrollo regional ni tampoco sirvieron para desacelerar el proceso de deterioro de la cuenca del Río Magdalena.

## 21.2. ESTADO DE LA CUENCA

El Río Magdalena está dividido en tres (3) tramos que son:

1.- El alto Magdalena que está comprendido entre el Macizo Colombiano, donde nace hasta el Salto de Honda en el departamento del Tolima.

2.- El Medio Magdalena comprendido desde el Salto de Honda hasta Bocas del Cararé en el departamento de Santander.

3.- El Bajo Magdalena comprendido entre Bocas del Cararé hasta Barranquilla, Bocas de Ceniza en el Mar Caribe.

El Río Magdalena es navegable desde la Dorada (puerto salgar), hasta Cartagena y Barranquilla en una extensión de 888Kms, tramo donde existe transporte fluvial de carga y pasajeros. En la parte alta existe transporte fluvial pero de menor escala con motores fuera de borda, asociados principalmente al cabotaje y al turismo.

La deforestación, la desecación de ciénagas y lagunas, la incontrolada actividad minera y el uso inadecuado de los suelos y la contaminación de las aguas, son las causas de los comportamientos anormales del río

Entre éstos comportamientos anormales se encuentran las alteraciones en las orillas, cambios en las características hidrológicas del río, sobreelevación del lecho, formación de islotes y barreras, cambios de curso e inestabilidad del mismo.

A la altura de Girardot, el río presenta graves deterioros que se expresan en una altísima concentración de carga orgánica como resultado de los aportes del río Bogotá. En el tramo Girardot la Dorada los indicadores toman valores críticos no sólo para la vida acuática sino también para las poblaciones allí asentadas a pesar de las innumerables situaciones de deterioro a lo largo de la cuenca, los caudales del río y el régimen de las lluvias registrados presentan un potencial para la navegación, la hidroenergía, el riego y el abastecimiento de agua para los sectores rivereños.

### **21.3. PROPUESTA CONSTITUCIONAL**

Las funciones de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena están definidas claramente en la Constitución y la ley debe desarrollarla. Lo que buscan tanto la Constitución es activar los procesos que han limitado el desarrollo económico y social de la región es clara la necesidad que hay de resolver los problemas de

recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía, así como el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales en el área.

Por consiguiente, se ha considerado que se debe plantear un manejo integrado de cuencas como la mejor manera de proteger para utilizar bien éste recurso. Estos son considerados sistemas abiertos que albergan ecosistemas, donde las aguas dieron a un cause mayor y que sirven de escenario a la actividad económico y social. Dicho manejo debe generar alternativas de uso del espacio y los recursos que concilien las expectativas y necesidades de desarrollo regional con las potencialidades y limitaciones del medio natural.

La principal área de trabajo que debe atenderse en el Río Magdalena es la recuperación de su navegabilidad. No menos prioritaria es la solución a los problemas de contaminación que producen los químicos que las industrias y las municipalidades descargan sobre el río o sobre sus afluentes.

Es necesario para recuperar la navegabilidad del río además del dragado y las obras de adecuación hidráulica,

el manejo integral de la cuenca. El trabajo debe comenzar ordenando el territorio, a fin de orientar el aprovechamiento de las distintas zonas hacia formas productivas acordes con sus ventajas comparativas y sus restricciones. Esto permite controlar mejor los problemas de erosión y en consecuencia la disminución de la descarga de sedimentos sobre el río. Más aún, el manejo de la cuenca del río Magdalena, no puede ser ajeno ni desordenado del manejo que se le dé al Río Cauca. Los problemas de sedimentación, erosión y contaminación de la cuenca del río Cauca son también graves y afectan la viabilidad de la parte baja de la cuenca del río Magdalena.

De ahí la importancia de que las entidades encargadas de la coordinación de la gestión ambiental a nivel nacional, esten presentes en los órganos de decisión de la Corporación.

En atención a la norma constitucional, la jurisdicción de la Corporación corresponde al territorio de todos los municipios rivereños del río desde su nacimiento en el Macizo Colombiano hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. Esta jurisdicción comprende un área de 45.000 Kms<sup>2</sup>, en una longitud de 1.550 Kms. Pasa por once (11) departamentos y ochenta y ocho (88)

municipios rivereños en donde habitan un poco más de dos millones (2.000.000) de personas.

La Corporación está adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte teniendo en cuenta que las funciones de recuperación de la navegabilidad, adecuación hidráulica y recuperación de la actividad portuaria, constituyen las acciones más importantes que habrá de desarrollar la nueva entidad. Esta es de acuerdo a la propuesta presentada en el Congreso una entidad descentralizada especial; con personería jurídica patrimonio y rentas propias y autonomía administrativa.

En consideración al tamaño y a la necesidad de una atención equilibrada para los municipios rivereños la Corporación tendrá una sede principal y tres (3) regionales. Pero las principales funciones de la Corporación han sido ya definidas en la norma constitucional pero que la ley acertadamente interpreta y aplica.

Según la ley, la Corporación, para su organización y funcionamiento tiene tres (3) órganos directivos:

- 1.- Un concejo general.

2.- Una Junta Directiva.

3.- Un director general.

La máxima autoridad de la Corporación es el Concejo General, cuya función es la de definir y adoptar las políticas de la entidad, la adopción y reforma de sus estatutos, la elección del Director Ejecutivo y la evaluación de la gestión de la Corporación. Dicho concejo es presidido por el Ministro de Obras públicas y los demás miembros relacionados con las funciones, vinculando a los Gobernadores, Alcaldes y Comunidades respectivas.

La Junta Directiva es la encargada de garantizar la ejecución de las políticas definidas por el Concejo General y el Director General de aplicarlas.

#### 21.4. FUNCIONAMIENTO Y FINANCIACION

La ley señala que el Compes debe determinar una suma de dinero anual que a título de compensación será pagada por Ecopetrol por el uso del río y los recursos de la zona de influencia. Contará con las partidas que se asignen a los presupuestos de las entidades nacionales, territoriales, regionales y locales que actúen bajo su área de jurisdicción. Así como, los recursos de crédito

externo y de cooperación técnica internacional que obtenga el gobierno para tal efecto.

La corporación obtendrá también los recursos que le asigne la ley que reglamentó el Fondo Nacional de Regalías y aquellos que provienen de tasas o tarifas que obtenga por servicios. Igualmente recibirá los recursos que le transfieran los fondos de Inversiones para el desarrollo regional para adelantar planes y programas aprobados por los respectivos Concejos Regionales de planificación económica y social. Puede recibir partidas aportes y donaciones que le entreguen personas y entidades de organizaciones públicas o privadas nacionales e internacionales, el producto de su patrimonio y los bienes y rentas que legalmente les asigne la ley, ordenanzas departamentales o acuerdos departamentales o acuerdos municipales.

## 22. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y RECURSOS

La carta política de 1.991 busca, sin lugar a dudas el fortalecimiento de las entidades territoriales, para hacer de ellas el soporte esencial de la transformación administrativa y social en la cual está empeñado el Estado colombiano; y para responder así a las necesidades de democratización de la sociedad y a las inapazables y justas demandas ciudadanas de satisfacción de sus necesidades básicas.

Un elemento vertebral de ésta orientación es garantizar que, simultáneamente con el traslado de competencias funcionales de las esferas de la administración nacional a los entes de territorio, es que estos cuenten con la capacidad financiera, administrativa y técnica para asumirlas de manera adecuada y eficiente. Al cumplimiento de éste propósito se dirigen las normas constitucionales relacionadas con la distribución de competencias y de los recursos nacionales transferibles a los niveles regionales y locales ( artículos 151, 288 - 356

y 357 de la constitución ), pues ello exige que su destinación y gasto estén directamente asociados con la acción administrativa de los entes territoriales en los campos de la salud, la educación y las áreas de la inversión social prioritarias.

Lo importante, es que los principios consignados en la constitución política y que se encuentran reglamentados por la ley 60 de agosto 12 de 1.993 tengan operancia hacia el futuro y que los recursos destinados a cada entidad territorial sean bien aprovechados por las comunidades al interior del Estado colombiano.

#### **22.1. FUNCIONES NACIONALES Y TERRITORIALES**

En armonía con los principios constitucionales, la ley 60 de 1.993 reserva fundamentalmente para la Nación, funciones relacionadas con la formulación de políticas, la asesoría y la colaboración financiera. Así mismo, busca organizar de manera coherente y armónica la planificación y prestación de los servicios relacionados con la salud, la educación y las áreas sociales prioritarias, utilizando para el efecto el nuevo carácter de los departamentos, pero con el propósito principal de lograr finalmente, que sean las células municipales las que inmediatamente satisfagan las necesidades ciudadanas y comunitarias.

Las principales funciones de los tres niveles de la administración en los cuatro sectores básicos se distribuye de la siguiente manera:

#### 22.1.1. LA NACION

A la Nación, a través de los ministerios, le corresponde formular las políticas y objetivos de desarrollo de los sectores sociales, asignar los recursos de transferencias hacia las entidades territoriales, administrar fondos de cofinanciación, ejecutar programas de crédito y subsidio a la demanda, asesorar y dar asistencia técnica a los departamentos y municipios, evaluar la prestación de los servicios y adelantar y coordinar programas de investigación y desarrollo tecnológico, y elaborar reglamentos y normas técnicas.

En educación, los maestros actualmente catalogados como " nacionales " o " nacionalizados " pasarán a depender administrativamente de los departamentos y municipios. La ley debe establecer niveles de remuneración del personal docente, tanto los financiados con el situado fiscal como los contratados directamente con recursos propios del departamento o del municipio.

Mediante los planes elaborados por las entidades

territoriales, la Nación realizará el seguimiento y la evaluación de las coberturas y la calidad del servicio.

En la salud, la Nación impulsará y coordinará las campañas y programas nacionales de preservación de salud y saneamiento básico, además de las funciones estipuladas en la ley 10 de 1990.

En vivienda, está en la obligación de fortalecer sus funciones de apoyo técnico a las entidades locales, dejará de ejecutar programas de construcción y financiación, y otorgará subsidios para apoyar programas impulsados por los municipios.

En saneamiento básico, ejecutará programas de asistencia técnica a las entidades territoriales para la prestación del servicio. Además, dará apoyo financiero mediante crédito y programas de cofinanciación.

#### 22.1.2. EL DEPARTAMENTO

Los departamentos ejercen funciones de planeación, administración, coordinación, complemento de la acción municipal e intermediación entre la Nación y los municipios, siendo responsable de la prestación de los servicios que determinan las leyes. Asesorará y apoyará

financieramente a los municipios para la ejecución del gasto social.

En educación, tendrá la responsabilidad de planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizará a los municipios de conformidad a lo establecido por la ley. Vinculará y administrará el personal docente de acuerdo con los planes que concierte con el nivel nacional, de acuerdo con las disposiciones legales.

En forma gradual y a medida que los municipios obtengan las capacidades técnicas e institucionales, la administración departamental le entregará a las municipalidades la prestación de los servicios educativos, incluyendo los establecimientos y el personal docente y administrativo correspondiente.

Asumirá las funciones de desarrollo pedagógico y de currículo de los centros experimentales piloto y de las Juntas seccionales de escalafón, y tendrá a su cargo la capacitación de los docentes de su jurisdicción. Administrará fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuará inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.

En salud, le corresponde contratar los servicios que presten a través de los hospitales regionales, universitarios y especializados, ejecutar las campañas coordinadas por el nivel nacional, cuando le sean delegadas y las demás estipuladas en la ley 10 de 1.990.

### 22.1.3. EL MUNICIPIO

El municipio será el ejecutor principal de la política social en las cuatro áreas básicas en las cuales tiene las siguientes funciones:

Como responsable básico de la educación, administrará el servicio preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidades que el departamento le delegue. En consecuencia, administrará el personal docente de los establecimientos educativos oficiales. Los municipios que adquieran la autonomía contratarán directamente las ampliaciones de planta necesarias, en las condiciones laborales que determine la ley y de acuerdo con los planes de expansión que prepare y concrete con el departamento. Además, efectuará las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos.

En la salud, llevarán a cabo las acciones de

promoción, prevención, tratamiento de enfermedades y rehabilitación de pacientes en el primer nivel de atención, así como la prestación de los servicios médicos a través de los hospitales locales, centros y puestos de salud y las actividades relacionadas con la vigilancia y control del saneamiento ambiental. Para prestar éstos servicios, el municipio podrá contratar con entidades públicas, privadas o con la comunidad.

El gobierno local podrá habrir cuentas especiales de educación y salud en su presupuesto, para el manejo de las transferencias nacionales y departamentales con destinación exclusiva a estos sectores, cuando no decida su manejo a través de cuentas en los fondos departamentales.

En el sector de vivienda, el municipio definirá la reglamentación del desarrollo urbano, promoverá y participara en los proyectos de vivienda social y otorgará subsidios a la población más necesitada.

En el sector de agua potable y saneamiento básico, proveerá el servicio. Directamente o mediante contratos con el sector privado ejecutará proyectos de construcción y ampliación de acueductos y alcantarillados, y operará, mantendrá y administrará los sistemas. También

garantizará la provisión de los servicios de saneamiento básico rural, aseo urbano, mataderos y plazas de mercado.

## 22.2. RECURSOS PARA EL GASTO SOCIAL DESCENTRALIZADO

La financiación de los servicios sociales prestados por los municipios y los departamentos proviene de las siguientes fuentes: El situado fiscal, las transferencias a los municipios, los recursos de ecosalud, las rentas departamentales para la salud y los recursos propios departamentales y municipales. Estas rentas deben ser asignadas y distribuidas integralmente, puesto que se complementan en la financiación del gasto social.

La constitución, al elevar el monto de las transferencias a los entes del territorio y dirigirlos a la atención descentralizada de los servicios sociales básicos, fijó el marco general para reorganizar el Estado. Este marco se puede desarrollar fijando un monto de transferencias suficientes para incrementar el esfuerzo fiscal del Estado en los sectores sociales para educación y salud, se ha previsto de conformidad con la meta definida un costo total para el período 1.991-1994 superior a los cuatro y medio (4½) billones de pesos, que se financiará con recursos nacionales el 90%:

Situado fiscal 59%

Ecosalud 4%

Transferencias nacionales a los municipios 6%

Aportes del presupuesto nacional y créditos 21%

Rentas departamentales 10%

CUADRO No. 1

COSTOS	1.991	1.992	1.993	1.994	PART.
Educación	471	665	843	1.055	67%
Salud	234	315	414	513	33%
<b>TOTAL</b>	<b>705</b>	<b>980</b>	<b>1.258</b>	<b>1.568</b>	<b>100%</b>
<b>FINANCIACION</b>					
<b>EDUCACION</b>					
Situado fiscal para educación	217	329	493	657	42%
Transf. M/pales para educación	32	50	62	74	5%
Situado fiscal de transición	221	286	289	324	21%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>471</b>	<b>665</b>	<b>844</b>	<b>1.055</b>	<b>68%</b>
<b>SALUD</b>					
Situado fiscal para salud	123	158	208	265	17%
Ecosalud	-	19	34	68	4%
Rentas d/tales para salud	101	125	158	164	10%
Transf. M/pales para salud	10	12	14	16	1%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>234</b>	<b>315</b>	<b>414</b>	<b>513</b>	<b>32%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>706</b>	<b>980</b>	<b>1.258</b>	<b>1.568</b>	<b>100%</b>

### 22.3. EL SITUADO FISCAL

Como es bien sabido, el Constituyente mantuvo el sistema de situado fiscal destinado a garantizar la prestación de los servicios de educación y salud, determinándolo como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que debe fijar la ley. Además transforma los criterios de distribución, adicionando el simple criterio de población con variables asociados a los servicios prestados a las necesidades para satisfacer el esfuerzo fiscal y a la eficiencia administrativa de la Entidad Territorial.

En esa dirección la ley 60 de 1.993 define conceptualmente el situado fiscal. Reconociéndolo como una transferencia que pertenece a los departamentos y distritos, se subordina criterios técnicos de evaluación y eficiencia para que, en caso de que los resultados no sean adecuados, sea jurídicamente posible que la administración central intervenga técnica y administrativamente la gestión de las entidades territoriales a través del ministerio de salud o de educación, según sea el caso. De igual manera define la ley un aumento progresivo del porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos de manera que alcance un 19% en el año de 1.999. Se han fijado reglas y

procedimientos específicos para su distribución. Finalmente, se ha definido en la ley 60 de 1.993 el régimen de transición y de administración de los recursos transferidos en función de la asunción efectiva de responsabilidades en materia de servicios educativos y de salud, ya sea por los departamentos y distritos, o por los municipios.

Según el art.9 de la ley de competencias y recursos el situado fiscal establecido en el art.356 de la C.P., es el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (entiéndese también Barranquilla por aplicación análoga), para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49, 67 y 365 de la C.P.. Será administrado bajo la responsabilidad de los departamentos y los distritos en atención a la carta Política.

Según la Constitución, los criterios para fijar y distribuir el situado fiscal son:

#### 22.3.1. MONTO DEL SITUADO

En la determinación del monto del situado fiscal se

tuvieron en cuenta los recursos para garantizar la cobertura actual de los servicios de salud y educación, los recursos para aplicación de la cobertura de conformidad con las metas fijadas en el plan de desarrollo, teniendo en cuenta la existencia de recursos complementarios que contribuyen a la financiación de éstos sectores.

El porcentaje de los ingresos corrientes que se transferirá a los departamentos, se viene incrementando gradualmente desde 1.993, de acuerdo con las funciones que actualmente tiene bajo su responsabilidad y las nuevas funciones que se irán descentralizando.

De ésta manera, el situado fiscal básico pasó del 13% de los ingresos corrientes en 1.993 aumentando al 14% en el 94 y así, un punto cada año hasta llegar al 19% que es la meta para 1.999.

La distribución del situado fiscal debe ser suficiente para cumplir las funciones transferidas. Para aquellos departamentos que, en la transición, el porcentaje distribuido no sea suficiente para cumplir con las funciones transferidas, se les asignará un situado adicional equivalente a la diferencia entre el gasto de éstas y el monto de situado básico.

Cuadro # 2

	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999
	%	%	%	%	%	%	%	%
Situación Fiscal/Ing. Corrientes	12	13	14	15	16	17	18	19
Situación Fiscal / PIB	1.5	1.7	1.9	2.1	2.3	2.5	2.6	2.8
Crecimiento Real Situación		22.6	11.5	12.3	13.2	13.1	2.7	9.4

Cada cinco años se revisará el porcentaje del situado en los ingresos corrientes para ajustarlo a las nuevas metas de educación secundaria y a las coberturas alcanzadas en primaria y salud.

### 22.3.2. FORMULA PARA LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL

La constitución establece los criterios con los cuales debe asignarse territorialmente el situado: "un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta ( Barranquilla). El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial". La fórmula de distribución está

constituida entonces por cinco componentes a saber que son:

1.- El 15% del monto se asigna por partes iguales entre los 32 departamentos y los tres distritos.

2.- El 45% se distribuye en proporción a los usuarios actuales de los servicios de salud y educación registrados por cada entidad territorial. Este componente permite incorporar la acción departamental en términos de coberturas logradas.

3.- Un 15% se asigna en relación con los usuarios

potenciales para atender ( los déficits de salud y educación frente a las correspondientes poblaciones objeto ), recogiendo los crecimientos poblacionales.

4.- Otro 15% se distribuye de acuerdo con el esfuerzo fiscal de la entidad territorial, medido como la relación entre los recursos propios y el situado fiscal recibido. Este componente busca estimular el recaudo de las rentas departamentales y premia a aquellos departamentos que no se resaguen en su recaudo frente a la asignación del situado fiscal.

5.- El 10% restante se repartirá teniendo en cuenta la eficiencia administrativa del departamento en la prestación de los servicios de salud y educación, calculada como el costo promedio de prestación de los servicios por persona atendida. Este indicador mide los resultados obtenidos por las estructuras administrativas adoptadas para el manejo de los sectores.

La fórmula busca, en primer lugar, que la distribución del situado fiscal refleje la dinámica de niveles de población atendido en la mayoría de los departamentos, se dará mayor importancia en los primeros años a la población potencial. Sin embargo, en la medida en que la cobertura aumente, se debe dar mayor ponderación

en forma gradual a la población atendida, para impulsar el cumplimiento de las metas.

cuadro # 3

TRANSICION EN LA APLICACION DE LA FORMULA

Componente	1.993	1.994	1.995	1.996
	%	%	%	%
Población atendida	25	30	35	45
Población por atender	35	30	25	15

En segundo lugar, la fórmula busca establecer incentivos a la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, promoviendo el aumento en el recaudo de los ingresos propios departamentales y la disminución de costos unitarios en la prestación de los servicios, sin descuidar la calidad.

22.3.3. DISTRIBUCION POR SECTORES EN CADA ENTIDAD TERRITORIAL

El sistema de distribución anterior disponía que, independientemente de las necesidades específicas de cada departamento, la transferencia debía distribuirse, el 30% al sector salud y el 70% en educación. La evolución de las participaciones de los dos sectores para el período 1.981 - 1.991 muestran que éstos porcentajes no fueron

receptados y que eran impracticables, dado que los requerimientos de financiación para educación y salud entre los departamentos son muy heterogeneos. En consecuencia deben ser los departamentos y los distritos quienes distribuyan entre los sectores sociales los recursos de acuerdo con sus necesidades, determinadas mediante la planeación local. Sin embargo, existe un consenso sobre la necesidad de una directriz general en la asignación general, y por ésto se fijarán rangos mínimos para cada uno de los sectores.

Para distribuir los recursos, la ley 60 de 1.993, en su artículo 18 establece el siguiente procedimiento: El Ministro de Hacienda señalará cada año el monto total del situado fiscal de acuerdo con sus proyecciones sobre ingresos corrientes, El Departamento Nacional de Planeación, aplicando las fórmulas establecidas por la ley, señalará la cifra correspondiente por Departamento o por Distrito; éste monto será comunicado a las entidades territoriales y se utilizará en la programación local; los planes de salud y educación deben ser remitidos a los respectivos ministerios, los cuales emitirán su concepto técnico; con base en éstos planes el Departamento Nacional de Planeación consolidará por Departamentos y sectores la distribución del situado fiscal. Este documento, junto con el de las transferencias a los municipios se

constituirá en el plan operativo anual de transferencias Territoriales, y será analizado y sometido a consideración del Conpes e incorporado en el presupuesto general de la Nación. El Ministerio de Hacienda realizará los giros efectivos del situado a los Departamentos.

La transfencia de recursos de los Departamentos a los Municipios que administren y presten el servicio educativo, deberá hacerse en proporción directa a la población en edad escolar, a los alumnos que efectivamente asistieron y aprobaron el año ( tasa de promoción ), y a la reducción de los índices de repetición y deserción. Para salud, de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas, las familias inscritas y atendidas , las consultas médicas y de enfermería por primera vez, la evolución de la cobertura por vacunación completa para los infantes y a la reducción de hospitalizaciones por enfermedades prevenibles . Las fórmulas para la distribución entre Municipios deberán ser aprobadas por las respectivas Asambleas.

La distribución del situado fiscal para educación y salud a los municipios se hará con base en planes de expansión que éstos últimos elaboren, en cuya financiación concurrirán todos los recursos para cada sector. En éstos planes deberá justificarse el uso de todas las fuentes.

La puesta en marcha de ésta metodología de distribución de recursos, requiere del montaje y actualización de sistemas de información de salud y educación por parte del DANE, con los criterios técnicos suministrados por los ministerios. En los dos primeros años se utilizarán en los cálculos, las variables establecidas en la ley, pero éstas se podrán revizar de acuerdo a los avances en los sistemas de información. El censo de 1.993 nos debe servir para conocer datos concretos y actualizados para que nos sirvan de base para una mejor distribución.

#### 22.3.4. TRANSICION HACIA EL NUEVO SISTEMA

Para que todos los Departamentos y Distritos reciban su más, en términos reales de lo que recibieron como situado en 1.992, entre 1.993 y 1.995 el situado fiscal se distribuirá de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1.- En cada año, todos los Departamentos y Distritos recibirán como mínimo una cantidad equivalente a la asignada en 1.992 en pesos constantes, por concepto de situado fiscal;

2.-La diferencia entre el porcentaje de ingresos destinados al situado fiscal y la suma asignada al

conjunto de Departamentos y Municipios conforme al punto anterior, se distribuirá entre los Departamentos de acuerdo con los resultados que arroje la aplicación de la fórmula establecida en la ley 60.

3.-Además de lo anterior, durante los años en que el situado fiscal distribuido según la fórmula sea insuficiente en algún Departamento para financiar el costo total de las funciones de educación y salud financiadas en 1.992 con el situado, más las que en la actualidad hacen parte del presupuesto nacional, la transferencia se adicionará en el monto equivalente al faltante y se asignará según los costos particulares de cada caso. A partir del año en que ésta diferencia sea cero, la transferencia se distribuirá, en su totalidad, de acuerdo con los resultados que arroje la aplicación de la fórmula al monto del situado.

#### 22.3.5. PROCESO GRADUAL PARA LA ADMINISTRACION DE FUNCIONES Y RECURSOS

Los departamentos y distritos serán autónomos en la administración de los servicios de salud y educación y en la distribución final de las rentas transferidas por la nación para éstos sectores.

Sin embargo, mientras algunos de ellos adquieren la capacidad de administrar autónoma y eficientemente las transferencias y los servicios, la Nación, en forma temporal continuará con la administración del servicio y prestará la asesoría necesaria para que se llenen los requisitos para el manejo autónomo. De esta manera, unos departamentos y distritos especiales contarán con autonomía para manejar y asignar recursos, mientras que otros estarán bajo la administración del nivel nacional.

Para que una entidad territorial pueda manejar autónomamente los recursos del situado fiscal, es necesario que cumpla con los siguientes requisitos, además de los contemplados en la ley 10 de 1.990.

1.- Al montar y poner en marcha, en coordinación con el DANE, un sistema de información para los sectores de salud y educación de acuerdo con los criterios señalados por los ministerios.

2.- Definir los procedimientos de programación, evaluación, control y seguimiento de los programas de salud y educación.

3.- Elaborar y presentar a la Nación planes de educación y salud concertados con los municipios que

justifiquen plenamente las necesidades de financiación y las metas en cobertura y calidad.

4.- Realizar, con la asesoría de los ministerios los ajustes institucionales requeridos para asumir las nuevas funciones.

Si el Departamento llena los requisitos exigidos y los ajustes institucionales necesarios, manejará los recursos del situado fiscal y administrará los servicios correspondientes autónomamente, de acuerdo con los procedimientos de evaluación y auditoria establecidos por la Nación.

Si en el ejercicio autónomo de las funciones se demuestra que la calidad del servicio ha retrocedido o que las coberturas han disminuido, con el objeto de proteger los intereses de las comunidades. La Nación podrá ejercer, transitoriamente, la administración directa y realizar los correctivos necesarios sobre la correspondiente entidad territorial. Esta intervención podrá realizarse directamente por parte del ministerio correspondiente o mediante contrato con personas públicas o privadas.

El mal uso o desviación de los recursos del situado

fiscal es causal de las sanciones que la ley determine, incluyendo la destitución de los funcionarios involucrados.

Se estima que en 1.996, todas las entidades territoriales podrán administrar autónomamente los recursos del situado fiscal. Mediante un proceso gradual que comenzó desde 1.993. Pero una vez concluido ese proceso en el 96, todos los establecimientos educativos y el personal docente administrados plenamente por el departamento o por el distrito.

El Compes con la participación de los ministros de educación, salud y gobierno, es la instancia nacional que defina cuando una entidad territorial puede manejar autónomamente los recursos del situado fiscal o, por el contrario, si es necesario que la nación vuelva a ejercer la administración sobre las transferencias. Esta evaluación se hará con base en estudios presentados por los respectivos ministros.

A solicitud de los municipios, los departamentos evaluarán la capacidades administrativas y técnicas de los municipios, de acuerdo a los criterios que para el efecto señales el Ministerio de Educación, con el fin de determinar cuales de ellos podrán asumir anteriormente las

funciones de educación y salud y manejar sus recursos. Para entregar el manejo de los recursos y la autonomía en la prestación de los servicios a los municipios, los departamentos harán cumplir condiciones y procedimientos compatibles con los que a ellos les exige la Nación.

#### 22.4. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS

##### CORRIENTES DE LA NACION

El segundo componente de los recursos para el gasto social descentralizado lo constituyen las transferencias a los municipios. La constitución señala que las transferencias de la Nación a los municipios serán un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación y se orientarán a financiar los gastos de inversión social que la ley señale.

La ley 60 de 1.993 en sus arts. 21-24, regula los factores determinados por la constitución para la distribución de éstas transferencias a los municipios y en uso de prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. De acuerdo con la carta política se establece que el volumen inicial de las transferencias será igual al 14% de los ingresos corrientes para 1.993 y que dicho porcentaje se incrementará en un punto porcentual cada año hasta

alcanzar el 22% en el año 2.001.

De otra parte, la ley 60 concretó y se materializó en el derecho especial que la constitución reconoció a los resguardos indígenas a participar de tales transferencias, así como el tratamiento preferencial a los municipios de la rivera del río magdalena y a los menores de cincuenta mil (50.000) habitantes. También se contempla en ésta misma ley, el tratamiento que deben tener las áreas rurales de los municipios.

#### 22.4.1. ACTIVIDADES FINANCIABLES A LOS MUNICIPIOS

las actividades sociales que serán financiadas con transferencias a los municipios serán las siguientes:

##### 22.4.1.1. EDUCACION

Cosnstrucción, ampliación, remodelación, dotación, mantenimiento y provisión de materiales educativos de establecimientos de educación formal y no formal; financiación de becas y pago de personal docente; aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente.

##### 22.4.1.2. SALUD

Bgo de médicos, Enfermeras, Promotoras y demás personal técnico y profesional, pago de subsidios para el acceso de la población pobre a la atención médica de primer nivel; construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria y de centros y puestos de salud, promoción de la salud, control y vigilancia.

Financiación de programas nutricionales, de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno infantil, alimentación escolar y construcción, dotación y mantenimiento de instituciones, así como programas integrales para el menor infractor y programas de la tercera edad y a las personas con deficiencia física o mental, en cualquiera de sus modalidades.

#### 22.4.1.3. VIVIENDA

Subsidios a los beneficiarios con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos para compra directa, lotes con servicio o construcción, participación de programas específicos en programas de vivienda de interés social.

#### 22.4.1.4. AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

Preinversión en diseño y estudios, diseño e implantación de estructuras institucionales para la

administración y operación del servicio; construcción de acueductos y alcantarillados; saneamiento básico rural, tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas; construcción y mantenimiento de plazas de mercado y mataderos públicos; tratamiento de residuos y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

#### 22.4.1.5. SUBSIDIOS PARA LA POBLACION POBRE

Que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios (conexión y tarifas).

#### 22.4.1.6. EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Subsidios para la cofinanciación de compra de tierras para los campesinos pobres en zonas de reforma agraria, creación, dotación, mantenimiento y operación de Umata y capacitación del personal conforme a las disposiciones legales, construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

#### 22.4.1.7. GRUPOS VULNERABLES

Desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones

vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas. Tercera edad, niños, jóvenes, mujeres, jefes de hogar y discapacitados.

#### 22.4.1.8. JUSTICIA

Funcionamiento de centros de conciliación municipal y de comisarías de familia. De acuerdo con los convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar gastos adicionales de funcionamiento, e inversión nueva en los juzgados del orden municipal y en la construcción y mantenimiento de establecimientos carcelarios.

##### 22.4.1.8.1. PROTECCION DEL CIUDADANO

De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar el pago del servicio adicional de policía cuando sea necesario. Apoyar financieramente a los cuarteles de policía existentes, a la policía judicial y mejorar la calidad de los servicios de medicina legal.

##### 22.4.1.9. EDUCACION FISICA, RECREACION Y DEPORTE.

Inversión en instalaciones deportivas, dotación de

los planteles escolares en los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte, apoyo financiero para la realización de eventos deportivos, así como la inversión en parques y plazas públicas.

#### 22.4.1.10. CULTURA

Construir, mantener y rehabilitar las casas de cultura, bibliotecas y museos municipales y apoyar financieramente los eventos culturales.

#### 22.4.1.11. PREVENCIÓN DE DESASTRES

Adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

#### 22.4.1.12. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Actividades de capacitación, asesorías y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la oficina departamental de planeación correspondiente.

#### 22.4.1.13. PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA

- Adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los puntos anteriores.

Los otros sectores que el departamento nacional de planeación autorice para casos especiales solicitados por los municipios.

#### 22.4.2. CRITERIOS PARA LA ASIGNACION

En cada municipio el 70% de la transferencia, como mínimo, debe destinarse a educación, salud, vivienda y saneamiento básico. El resto de la transferencia se destinará a los demás sectores descritos en lo que respecta a las actividades sociales financiables. Para la expansión de servicios educativos, el municipio destinará por lo menos el 30% del total de la transferencia.

Sólo cuando un municipio demuestre que sus requerimiento en algunos o todos éstos sectores son menores, dadas su cobertura y calidad, podrá ser utilizado para disminuir el porcentaje dirigido a los mismos.

Con el fin de concentrar la transferencia en los

gastos propietarios, no se contempla porcentaje de libre asignación. Sin embargo, para no generar traumatismos en el tránsito de la transferencia del IVA al actual, se establecerá un período de transición en el cual parte creciente de los recursos de la transferencia, podrán destinarse a cubrir los gastos de funcionamiento ya comprometidos, empezando con el 30% en 1.993, el 20% en 1.994, el 10% en 1.995 y/o a partir de 1.996.

En cada uno de éstos años, el resto de la transferencia se asignará con los criterios antes mencionados. A partir de 1.996, los gastos de funcionamiento deberán financiarse con recursos propios (impuestos, tarifas, etc) y los recursos de transferencia, asignarse en su totalidad al financiamiento de la inversión social, en las condiciones señaladas.

#### 22.4.3. ASIGNACIONES ESPECIALES

a.- Un monto equivalente al 4% de la transferencia se asignará a los municipios de menos de 50.000 habitantes y la distribución entre éstos se hará de acuerdo con la fórmula general contenida en la ley 60 de 1.993. Este monto se sumará a la asignación básica de éstos municipios.

b.- Los resguardos indígenas que sean considerados como municipios, recibirán anualmente un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación. La asignación al resguardo equivale a la transferencia percapita nacional multiplicada por la población indígena que habita en el mismo.

Para la asignación de la transferencia a los municipios que tengan resguardos y que reciban recursos de los ingresos corrientes de la nación, en la fórmula de distribución municipal se tiene en cuenta solamente la población que no habite en el resguardo.

c.- Entre los municipios ubicados en la rivera del Río Magdalena anualmente se reparten el 0.5% del total de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, distribuida en proporción directa a la participación de cada uno de ellos en la rivera del Río Magdalena. Esta suma se adiciona a su asignación básica.

La distribución de la transferencia de los ingresos corrientes de la nación a los municipios se realizará después de haber descontado el monto total de la misma, las participaciones correspondientes a los municipios de menos de 50.000 habitantes, los resguardos considerados como municipios y los municipios de la rivera del Río

Magdalena.

d.- Los municipios deben destinar a las áreas rurales un porcentaje de la transferencia que será como mínimo el equivalente al porcentaje de población rural en la población total de cada uno de ellos.

#### 22.4.4. NIVEL DE LA TRANSFERENCIA

El art. 357 de la Constitución, establece que el monto de la transferencia se fije en un 14% de los ingresos corrientes de la nación en 1.993 y alcance el 22% en el año 2.002. La ley 60 del 93 determinó un incremento equivalente a un punto por año hasta alcanzar el 22% en el año 2.001. El crecimiento del total de la transferencia en 1.993 fué del 53% y desde entonces hasta el 2.000 crecerá en promedio al 22%.

#### 22.4.5. FORMULA PARA LA DISTRIBUCION DE LA TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS

La fórmula para la distribución de la transferencia a los municipios está sujeta a dos componentes básicos que tienen un amparo constitucional así:

"El 60% en proporción directa al número de habitantes

con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida asignado en forma exclusiva, un porcentaje de ésta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes".

La ley consagra la fórmula de la siguiente forma. El 60% de la transferencia que la Constitución asigna a la pobreza, se divide en dos componentes.

a.- El 40% en relación directa con el número absoluto de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.

b.- El 20% en proporción al nivel relativo de pobreza de cada municipio, en relación con el promedio nacional.

El 40% restante, teniendo en cuenta criterios de población y eficiencia, se repartirá con los siguientes parámetros.

a.- El 22% en relación con la participación de la población del municipio dentro de la población nacional.

b.- El 7% en proporción directa al esfuerzo fiscal de la administración local medido como la relación entre los ingresos tributarios y los ingresos por transferencia de cada municipio (estos incluyen las transferencias

nacionales, regalías, departamentales, etc). A través de éste indicador se refleja el esfuerzo del municipio en la generación de recursos propios que complementan las transferencias nacionales.

c.- El 7% por la eficiencia administrativa, relacionando el número de personas por servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía) y los gastos en servicios personales del municipio por habitante. Así, se miden los resultados de la gestión municipal en términos de cobertura y costos.

d.- El 4% de acuerdo con el progreso demostrado en la calidad de vida de la población del municipio y se calcula como las diferencias entre los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos del tiempo.

#### 22.5. CONTROL DE LA TRANSFERENCIA

Cada departamento debe realizar el control expost de la designación presupuestal de los recursos de transferencia y de la ejecución del gasto por parte de los municipios. Para realizar éste control, tendrá dos (2) instrumentos principales:

1.- El municipio deberá elaborar anualmente su plan

de inversiones con cargo a los recursos de transferencias nacionales, lo presentará a la oficina departamental de planeación correspondiente y le informará trimestralmente sobre la ejecución y modificaciones del mismo.

En éstos planes, los municipios deben demostrar los criterios utilizados para que las transferencias beneficien directamente a la población más pobre. El departamento nacional de planeación previamente ala asignación de los recursos del año siguiente, recibirá los informes emitidos por cada departamento.

2.- El departamento publicará los planes y la comunidad a través de las Juntas Administradoras locales, Juntas de padres de familia o cualquier organización de participación ciudadana, podrá denunciar ante el departamento o la nación irregularidades en la asignación y ejecución de los recursos.

Quienes no hayan cumplido la reglamentación serán sancionados por las autoridades competentes. Estas acciones, de acuerdo con la naturaleza y característica de la violación de las disposiciones, podrá ser:

a.- Intervención de la nación en la prestación de los servicios y la administración de los recursos. Esta

intervención podrá realizarse en forma directa, a través del departamento o a través de contratos o convenios con terceros.

b.- Promoción ante las autoridades competentes de la irregularidad, incluyendo al Alcalde, además de las sanciones penales a que dé lugar el delito. Para esto el Gobierno Nacional, a través del Ministerio público, adelantará la investigación pertinente.

c.- Las demás sanciones a los funcionarios involucrados, de acuerdo con lo dispuesto por la Procuraduría.

3.- Cuando se presente una irregularidad, los giros de la transferencia serán suspendidos por parte del Ministerio de Hacienda hasta tanto no se realicen los correctivos necesarios para superarla, sin que la transferencia total sea disminuída en ningún caso.

## 22.6. TRANSICION HACIA EL NUEVO SISTEMA

La Constitución estableció un período de transición hasta 1.995 con el fin de que entre gradualmente en vigencia los nuevos criterios. Durante el período de transición todos los municipios recibirán por lo menos en

términos reales, niveles de transferencia equivalentes a los de 1.992.

En consecuencia, entre los años 1.993-1.995 cada municipio recibirá la misma cantidad de 1.992 en términos reales y el aumento global de la transferencia se distribuirá de acuerdo con las fórmulas consignadas en la ley 60 del 93 .

#### 22.7. FORTALECIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS LOCALES

El proceso de descentralización en el pasado estuvo limitado por cuatro (4) factores. Primero, no ha existido un adecuado equilibrio en la descentralización de competencias y recursos. Segundo, no se ha considerado el reordenamiento de la acción del Estado en su conjunto. Tercero, no se ha identificado suficientemente la vocación natural de la acción del Estado en los Entes locales. Y cuarto, no ha sido adecuadamente financiada.

En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron aun relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones, sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado,

puede llevar a una frustración de expectativas.

Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las Entidades locales y programas sociales. Este equilibrio, que representa un reordenamiento sustancial de las tareas del Estado y un enorme esfuerzo fiscal, es uno de los meritos más destacados de la ley 60 del 93 .

La decisión de ampliar el proceso de descentralización en la prestación de los servicios sociales coincide con la prioridad otorgada por la constitución y el Gobierno a la atención de los grupos más desprotegidos. Así, el fortalecimiento de las autonomías locales se hace privilegiando aquellas tareas que tienen la mayor prioridad para la política de desarrollo. La política social, los Entes territoriales y la política de desarrollo saldrán mutuamente fortalecidos.

#### 22.8.CIRCUNSTANCIAS DE LA DISTRIBUCION

La desigualdad de oportunidades y capacidades de la población Colombiana, continua siendo elevada, cuando se le compara en términos internacionales. Aún, después del progreso registrado en las últimas décadas, la desigualdad del ingreso es importante cuando se le compara

con la mayor parte de países del mundo.

La diferencia de acceso a la educación y de oportunidades respecto de otro país es notable, encontrándose pocos países que tengan inequidades semejantes a los de Colombia. Así mismo, la enorme diversidad regional que presenta Colombia frente a los demás países, en especial de América Latina, está acompañada de una enorme desigualdad de las gentes de las distintas regiones. Basta decir que las regiones Colombianas se diferencian tanto entre sí como Uruguay y Ahití.

Ciertamente ésta desigualdad de ingresos, capacidades y oportunidades no ha sido ajena al quehacer del Estado, que no ha orientado suficientemente su esfuerzo a mejorar las capacidades y dotaciones de los individuos y las regiones más pobres del país.

La actual ley de competencias y recursos busca (por expresión del Gobierno) concentrar la acción del Estado en la población más pobre, realizando actividades de las áreas que han mostrado, en el país y en otras latitudes, mayor eficacia para la reducción de la pobreza, tales como educación, salud, vivienda y agua potable.

Como prioridad a éstas inversiones se da la importancia que regrese la lucha contra la pobreza en la acción del Estado. Esta reorientación sectorial de la acción pública, cuya importancia cuantitativa se ilustró ya, se complementa con una reorientación regional de las transferencias.

Los mecanismos vigentes hasta antes de la Constitución del 91 para asignar ingresos fiscales entre las regiones del país no se guiaban por conceptos distributivos. El único criterio, básico para realizar las transferencias a departamentos y municipios era el tamaño de la población, sin consideración alguna de sus necesidades o estado de pobreza. Como consecuencia de ello el sistema de transferencias fiscales era regresivo.

Por ello la Constitución política actual alcanza un nivel de eficacia al encontrar legalmente consagrada las fórmulas de distribución consignadas en la ley 60 de 1.993, porque logran hechar reversa al sistema anterior que era más regresivo para convertir las transferencias regionales en un sistema relativamente progresivo. La idea fundamental es que los municipios con mayor pobreza reciban por concepto de transferencia un ingreso per cápita mayor. Ya que éstos recursos se orientan fundamentalmente a las áreas sociales de mayor impacto sobre el bienestar

de los más necesitados, es de esperarse un buen resultado sobre la reducción de la pobreza de los Colombianos en un futuro cercano.

El fortalecimiento de la acción social del Estado, convalidado con la lucha contra la pobreza entre personas y regiones y las autoridades locales nos hacen pensar en un grato desarrollo en la medida en que los hombres todos, gobernantes y gobernados se comprometan con el desarrollo de sus pueblos.

#### 22.9. AJUSTE INSTITUCIONAL

La descentralización de funciones y recursos exige como prerequisite para su éxito que, paralelamente al aumento de las transferencias y responsabilidades a las administraciones territoriales, El Gobierno nacional desmonte las Entidades que presten actualmente los servicios que se van descentralizando. Así mismo, es necesario adecuar las instancias departamentales y municipales encargadas de ejecutar las nuevas funciones y administrar los recursos.

Las Entidades que deben ajustarse son especialmente las siguientes:

a.- El Ministerio de Educación, con respecto a fondos educativos regionales, los centros experimentales pilotos, las juntas seccionales de escalafón y los actuales colegios e instituciones de educación básica y técnica del orden Nacional. Las funciones de éstas dependencias pasan a los departamentos.

b.- Será necesario fortalecer el Ministerio de Salud en la asesoría y asistencia técnica a las Entidades Territoriales, para la construcción de infraestructura y equipamiento hospitalario. La administración de los recursos de cofinanciación se hará a través de FINDETER.

c.- Reestructurar todas las Entidades y Ministerios que desarrollen actividades señaladas en la inversión social, los cuales van a ser ejecutados por los municipios.

Por otra parte, el DANE y los Ministerios de Educación y Salud deberán montar, en coordinación con los departamentos, un sistema de información de los sectores de educación, salud y servicios públicos domiciliarios, que sirva como base periódica para el cálculo de los indicadores sobre los cuales se distribuyan los recursos y se realicen las evaluaciones de cobertura.

Estas Entidades coordinarán con los departamentos y municipios, el suministro oportuno de la información fiscal y administrativa requerida, para la distribución de las transferencias.

El Departamento nacional de Planeación se fortalecerá en las funciones de control, seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestal de las transferencias nacionales y los Ministerios de Educación y Salud en la planeación global de los sectores y en el seguimiento de las normas y planes anuales de las Entidades territoriales.

Para realizar el seguimiento financiero e institucional de los cambios, la unidad de desarrollo territorial se transformará en una unidad administrativa especial. De ésta forma se garantiza un seguimiento global y técnico del proceso, que no podría realizarse desde un organismo sectorial.

Por último, la adecuación de las estructuras administrativas departamentales y municipales a las nuevas funciones y responsabilidades, se realizará con la asistencia técnica y asesoría directa a través de los Ministerios correspondientes.

Como puede advertirse, las implicaciones de la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales a exigido preveer, en forma muy precisa, algunos desarrollos que deben hacerse, en razón de los estudios técnicos que requieren.

Son los casos principalmente del establecimiento de procedimientos, mecanismos y plazos específicos para el proceso de transición; de las modificaciones a la estructura y funciones de la administración central o de algunos de sus Entes descentralizados y de la normatividad apropiada para la administración de los miembros del personal docente.

## CONCLUSIONES

Las siguientes son las conclusiones generales de nuestra Tesis de Grado titulada "EL NUEVO ORDEN GEOPOLITICO EN LA CONSTITUCION DE 1.991":

1.- El Estado es una institución sociopolítica y el territorio es el determinante de su jurisdicción.

2.- La expresión "Ordenamiento Territorial" debe tomarse en un sentido de regulación para los fines internos del Estado. De allí nacen las varias relaciones existentes entre los fenómenos y entes estatales con el territorio mismo.

3.- El nuevo esquema del Estado Colombiano está determinado en la relación tripartita Nación-Estado-Región.

4.- De acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional hemos roto los postulados de la descentralización para empezar a hablar de un futuro Estado Autonomico.

5.- NO descartamos que el Estado Autnómico pueda ser la antesala de la federalización planteada en la Asamblea Nacional Constituyente.

6.- El Nuevo Orden Geopolítico plasmado en la constitución de 1.991, puede ser un elemento de verdadero desarrollo siempre que la distribución de las competencias y los recursos se realicen en atención a la constitución y a las leyes; y siempre que los hombres se comprometan, participando en los procesos desarrollantes de éstos postulados.

## BIBLIOGRAFIA

HENAO, Hidrón. Constitución Política de Colombia. 10a. ed. TEMIS, 1.992.

SALAZAR, Diego Renato. Constitución Política de Col. (1.886) 2a. ed. Librería Profesional 1.986

RODRIGUEZ R., Libardo. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia 4a ed. TEMIS, 1.991.

VIDAL PERDOMO, Jairo. Derecho Constitucional General. 5a. ed. Universidad Externado de Colombia, 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 178 - Senado. Imprenta Nacional de Colombia, 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 196 - Senado. Imprenta Nacional de Colombia, 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 92 - Senado. Imprenta Nacional de Colombia, 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 70 - Cámara.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 60 - Cámara.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 129 - Cámara.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 03 - Cámara.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 126 - Cámara.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 169 - Senado.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

SENADO Y CAMARA. Proyecto de Ley # 193 - Senado.

Imprenta Nacional de Colombia. 1.992.

VIDAL PERDOMO, Jairo. El Ordenamiento Territorial en la  
Constitución de 1.991. Revista Contraloría General  
de la Nación. 1.992.

REVEIZ, Edgar. El Régimen Territorial en la Nueva Const.

Revista Contraloría General de la Nación.

SARABIA BETTER, Arturo. La Región en la Constitución  
Política. Revista Contraloría General de la Nación.

BETANCUR, Luis Ignacio. Un Nuevo Manejo Institucional  
para Bogotá. Revista Contraloría Gral de la Nación.

ZAFRA ROLDAN, Gustavo. Las Entidades Territoriales  
Indígenas en la Constitución. Rev. Cont. Gral Rep.

GARCIA GONZALEZ, Jorge. El Proceso de Modernización del  
Estado en Colombia. Revista Contraloría Gral.

FALS BORDA, Orlando. La Provincia: ¿vuelve y juega?  
Revista Contraloría Gral. de la Nación.

DOCUMENTOS NO PUBLICADOS

JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

Ley 60 de 1.993.