

V ENCUENTRO NACIONAL DE CONCEJALES, JULIO 17 DE 1990

DESCENTRALIZACION POLITICA

PONENCIA: REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS

PONENTE: DR. ALIRIO GOMEZ LOBO
FUNDACION FIDEC

I. INTRODUCCION.

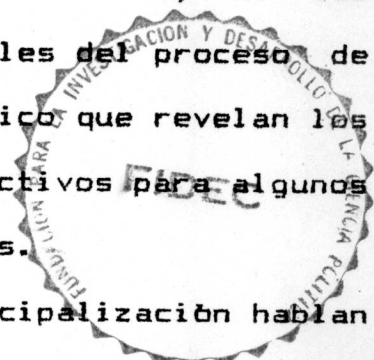
El tema que nos reúne en este encuentro no puede ser otro que el de la descentralización orientada en Colombia, como municipalización del régimen político y administrativo territorial.

Tres son los aspectos que lo confirman:

1. La elección popular de alcaldes y la participación ciudadana en el plano político.
2. La transferencia de recursos del sector central a través de una mayor participación del I.V.A., en el plano financiero.
3. El traslado de competencias y responsabilidades del sector central de la nación a los municipios, en el plano administrativo.

A cuatro años del Acto Legislativo No 1 de 1.986, de las leyes 3, 11 y 12 de 1.986 vértebras legales del proceso de municipalización hay elementos de diagnóstico que revelan los vacíos del proceso, la urgencia de correctivos para algunos casos y un replanteamiento total para otros.

En efecto, estudiosos del proceso de municipalización habían



de sus vacíos en tres órdenes (1) :

a. La dimensión del orden y el desarrollo institucional que toca todos los niveles del aparato estatal y todos los poderes públicos y resultado de una apresurada expedición de los decretos leyes, en ejercicio de las facultades de la ley 12 de 1.986 (decretos 77 a 81 de 1.987). Estas normas de inspiración economicista se orientaban en el sentido de atender las recomendaciones de la misión Wiesner-Bird de principios de la década pasada y de la Comisión del Gasto Público de mediados de la misma década.

En consecuencia no hubo programación o evaluación previa del proyecto y se destacan sus efectos en el sector público:

1. La falta de consideración del papel de los departamentos en las instituciones administrativas que por lo tanto tiene un papel poco claro y agonizante en el proceso.
2. La subestimación del valor de los conocimientos técnicos de algunas entidades que desaparecieron o perdieron sus funciones como el INSFOPAL, o el INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD.
3. El traslado irreflexivo de competencias como en el caso de la salud, que apenas se trata de corregir con la ley 10 de 1.990.



(1) ROJAS, Fernando. En "Economía Colombiana" Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización. No. 210. Octubre de 1.988.

- 4. En general hubo desconocimiento de la misma estructura del estado en campos en que por ejemplo la administración del servicio es conjunta Nación-Departamento, como en educación o salud; o los departamentos prestaban el servicio como las entidades departamentales de financiación o simplemente la función o servicio lo prestaba otra entidad estatal o privada como en el caso de las zonas cafeteras la Federación Nacional de Cafeteros.
- b. La dimensión de la administración propiamente dicha, lo que en términos administrativos es la capacidad de realizar y efectuar por parte de las entidades municipales las tareas impuestas por la descentralización. La impreparación se refleja en la carencia de planeación, la dispersión de esfuerzos de captación de información, o de capacitación técnica o la misma ignorancia o impotencia de las entidades del sector central para orientar el proceso en todos sus alcances. Así por ejemplo se acusa a la ESAP, que con un presupuesto de menos de 1.000 millones de pesos, debe ser el soporte técnico del proceso; o al INCORA o al ICA de no adelantar los procesos de transferencia y de asesoría en las funciones a su cargo que han de ser atendidas en el futuro por los municipios. (2).
- c. Las Finanzas Intergubernamentales, que deben entenderse



(2) SANCHEZ T, Carlos A. "Los Concejos Municipales realidad y expectativas". Revista Avance No 7, 1.988, pág. 26.

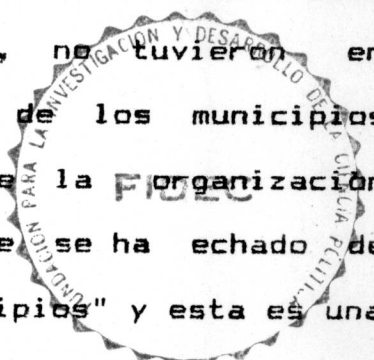
en el plano funcional de coordinación, planeación, presupuesto y control. La reciente ley orgánica del presupuesto nacional, 38 de 1.989 debe ser una oportunidad de reflexión para coordinar las normas presupuestales a todos los niveles y hacerlas armónicas. Sin embargo, se observa a manera de ejemplo en Cundinamarca, dispersión de esfuerzos en esta materia con profusión de códigos fiscales tipos de distinto origen e inspiración según sean propuestos por la contraloría departamental, o la ESAP o Planeación Departamental y por que no, cualquiera de los alcaldes, tesoreros, personeros, contralores o concejales de los mas de 110 municipios del departamento. Así las cosas la armonización y planeación fiscal es remota.

El anterior diagnóstico exige propuestas para llenar los distintos vacíos del proceso, que deben materializarse en la expedición de normas, que reorienten los aspectos, institucionales, administrativos y fiscales del proceso.

II. REFORMA INSTITUCIONAL.

II.1. Una clasificación flexible que considere las diferencias entre los municipios.

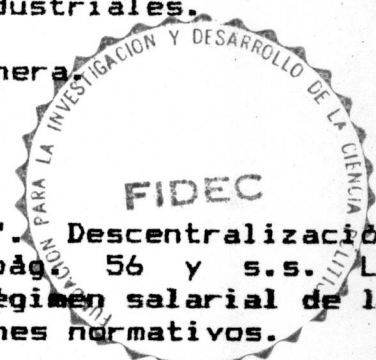
Se ha señalado que las normas que han dado desarrollo al proceso de municipalización, no tuvieron en cuenta la realidad heterogénea de los municipios colombianos. Incluso dentro de la organización administrativa municipal siempre se ha echado de menos la "categorización de municipios" y esta es una



buena ocasión para lograrla.

En efecto, son conocidas las bases de datos municipales del B.C.H., el sistema *informun*, el de la ESAP, el sistema *esapmun*; que dentro del Sistema de Información Municipal-SIM-, manejan mas de 1.000 variables, que facilitarían la categorización de los municipios para una posterior regulación normativa mas adaptada a las condiciones de cada entidad local. De manera tentativa se han propuesto varias clasificaciones de los municipios y traemos alguna ya propuesta (3) con alguna modificación que reconoce la existencia de los Distritos Turísticos y Culturales de Cartagena y Santa Marta:

1. Bogotá, D.E.
2. Distritos turísticos y culturales de Cartagena y Santa Marta.
3. Areas metropolitanas.
4. Ciudades intermedias que tiene un espectro muy amplio:
 - Capitales de Departamento.
 - Puertos marítimos y fluviales.
 - Ciudades Fronterizas.
 - Ciudades Comerciales e industriales.
 - Ciudades con industria minera.



(3) MONCAYO, Hector. "Economía Colombiana". Descentralización, información y comunidad. Revista citada pág. 56 y s.s. Las categorizaciones actuales se usan para el régimen salarial de los alcaldes, y no para la aplicación de regimenes normativos.

- Ciudades Agroindustriales
- Ciudades Cafeteras.

5. Municipios de población urbana.
6. Municipios de población rural.

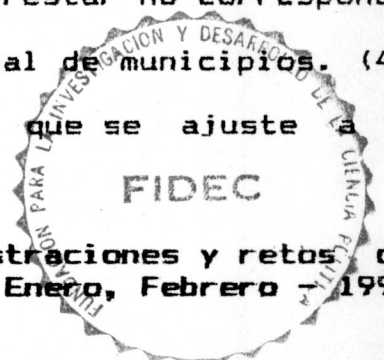
La categorización debe basarse en las características estructurales más relevantes de la localidad en relación con la autonomía administrativa y financiera que pueda desplegar.

Según este nivel de autonomía, que pueda lograrse se deben asignar las funciones que deben cumplir, la organización administrativa que puedan darse y a su vez, plantear al interior de la organización, la atribución interna de competencias y funciones.

Una vez establecida la categoría en la que puede clasificarse el municipio, deben autorizarse las distintas modalidades en que puede cumplir las funciones que a su vez ya se observa que pueden ser diferentes.

Establecidas las funciones que pueden prestarse por cada categoría de municipio, pueden establecerse los mecanismos de "subsidiariedad", es decir los mecanismos de niveles de apoyo nacional y regional, en la medida que la función a prestar no correspondan a la capacidad financiera o legal de municipios. (4).

II.2. Un marco normativo flexible que se ajuste a la



(4) MANRIQUE R., Alfredo. Aciertos, frustraciones y retos del proceso descentralista. Revista Javeriana, Enero, Febrero - 1990. No. 561. Pág. 67

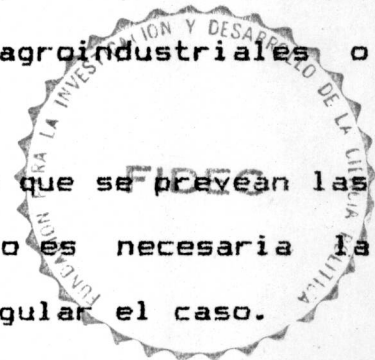
heterogeneidad municipal.

Esta reforma implica la expedición de normas de distinto tipo según se trate de cada clase de municipio. Un ordenamiento jurídico así concebido puede conciliarse a través de la asignación, de distintas competencias según cada municipio, sin que por esto dejen de ser todos esencialmente entidades municipales.

Para los municipios en consecuencia habría tres tipos distintos de normas:

- a. Normas comunes a todos los municipios y que plantean la unidad e igualdad administrativa de la institución en todo el país.
- b. Normas relativas a cada clase de municipios, asignando competencias y funciones, y autorizando el modo de organización administrativa que mas se adapte a sus peculiares condiciones.
- c. Conjuntos de competencias y disposiciones para aspectos particulares relacionados con cada situación específica, aplicable a municipios de características determinadas. Se trata por ejemplo de la especificidad normativa que requiere un municipio que es puerto, u otro que es fronterizo, o aquellos agroindustriales o cafeteros.

No es necesario en este evento que se prevean las distintas posibilidades, pero es necesaria la autorización genérica, para regular el caso.



II.3. Reorganización normativa del estado a la luz del proceso de municipalización.

La descentralización como proceso complejo y dinámico, va dejando obsoletas disposiciones anteriores al proceso y requiere de la armonización de otras.

Los estatutos presupuestales de las entidades territoriales deben armonizarse con el de la nación en atención al mismo, mandato de la ley 38 de 1.989 que señala que las disposiciones departamentales y municipales deberán contener los principios que consagra y desarrolla la citada ley. A su vez, el estatuto contractual de la nación no es la norma mas adecuada para las entidades territoriales pero ante la ausencia de una ley que sirva de marco a los estatutos de contratación municipal, es la norma aplicada; esta en mora el Congreso de expedir la ley para la contratación municipal. Más grave es la situación administrativa y prestacional de los servidores públicos de los municipios, sometidos a los avatares de la mezquina política parroquial, sin carrera administrativa, y con un régimen de prestaciones y seguridad social bastante menoscabado frente a los de otros servidores públicos. (5)
Pese a la reciente codificación del régimen



(5) Existe un proyecto de ley del Senador IVAN MARULANDA sobre CARRERA ADMINISTRATIVA A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL.

administrativo municipal, contenida en el decreto 1.333 de 1.986, hoy las normas de los decretos 77 a 81 de 1.987, la ley 49 de 1.987 a su vez subrogó parcialmente la ley 78 de 1.986, ambas reglamentarias de la elección popular de alcaldes, la ley 9 de 1.989, sobre reforma urbana, la ley 42 de 1.989 reglamentaria de las consultas populares, la ley 3 de 1.990, que hace del personero, defensor del pueblo, la ley 10 de 1.990 que reorganiza el sistema nacional de salud, para mencionar solo algunas de las normas de alcance nacional, demuestran una complejidad e incluso caos normativo del proceso de municipalización que requiere una ordenación e incluso una nueva codificación.

II.4. Replanteamiento de las relaciones entre el Departamento y el municipio.

El nivel departamental debe ser el básico de la inserción de los municipios en la estructura administrativa nacional. Es allí donde deben centrarse las funciones del estado para canalizar las demandas del nivel local.

Deben en consecuencia incentivarse y si es necesario transferir una serie de funciones al nivel departamental.

a. Planeación.

Desde 1.981 se han implementado instrumentos para la definición institucional del esquema de la planificación regional y local y de la



articulación de la primera con la planeación nacional. En la práctica los resultados son pocos y van ligados al mismo fracaso de los CORPES creados en 1.985 por la ley 76.

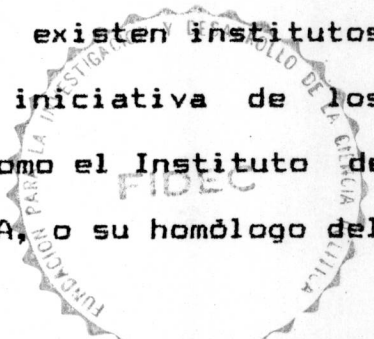
En el mismo sentido de fortalecer la planeación deben configurarse los bancos de proyectos, ahora previstos a nivel nacional en la ley orgánica del presupuesto.

Asi mismo deben las regiones participar en la elaboración del presupuesto nacional y los gobernadores, deben tener la iniciativa y la coordinación de la inversión de la nación y las entidades descentralizadas nacionales en el departamento. Ello implica fortalecer la capacidad de gestión de las oficinas de planeación departamental.

b. Financiación.

Existen para el financiamiento territorial distintas entidades: FONADE; la Financiera Eléctrica Nacional; el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano administrado por el B.C.H., que fué reemplazado por la Financiera Territorial, FINDETER. Además existen institutos de desarrollo departamental iniciativa de los gobiernos departamentales como el Instituto de Desarrollo de Antioquia, IDEA, o su homólogo del Valle del Cauca, INFIVALLE.

Es para atender el crédito municipal en el



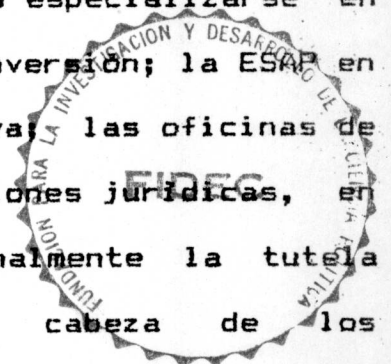
proceso de descentralización que el gobierno debe centrar la actividad en el departamento, para acercar así el recurso a quien lo demanda.

Consecuencia necesaria es que sean entidades del orden departamental o nacionales, la estructura operativa debe ser regional descentralizando así el estudio y aprobación del los créditos municipales.

c. Asesoría Municipal.

Debe incluirse en este punto, tanto los aspectos de capacitación y asistencia técnica, así como las funciones operativas que no puedan ser realizadas por los municipios.

A nivel departamental no solo los mismos departamentos a través de sus oficinas de asuntos municipales o de planeación sino entidades nacionales como la ESAP, o las Corporaciones Autónomas Regionales están realizando actividades de asesoría a los municipios en diferentes áreas de gestión administrativa. Sin embargo, es recomendable coordinar funciones para evitar la duplicidad de esfuerzos; así por ejemplo las Corporaciones Autónomas pueden especializarse en el área de planeación de la inversión; la ESAP en áreas de gestión administrativa, las oficinas de asuntos municipales en cuestiones jurídicas, en la medida que ejerzan funcionalmente la tutela sobre los municipios en cabeza de los



gobernadores.

III. REFORMA POLITICA- ADMINISTRATIVA.

III.1. La reforma política a los departamentos.

Corolario esperado del fortalecimiento municipal, tenía que ser la crisis de los departamentos, (6) cuya existencia siempre ha sido objeto de debate, pero que hoy con el proceso de municipalización carecerían de toda justificación.

De hecho el proceso de descentralización ha tenido como objeto el municipio y ya observamos cómo fue ignorado el departamento.

El debilitamiento departamental, resulta directamente proporcional al fortalecimiento municipal ya que antes de la reforma municipal los departamentos decidían quién era el Alcalde y asumían así la gestión administrativa municipal, y asignaban unos pocos recursos según la conveniencia política y decidían sobre la inversión.

Hoy además de esta "capitis de minutio" administrativa, las rentas departamentales han disminuido, en razón a que su participación en las rentas nacionales ha disminuido. Entre 1.984 y 1.988 su participación en el situado fiscal bajó

(6) Véase en general sobre el tema la recopilación de BOTERO, Camila. "Propuestas sobre la descentralización en Colombia". Bogotá 1.983.



del 24% del total, a un poco mas del 15% y la tendencia es a disminuir esta participación por la inclusión de nuevos beneficiarios en la medida que se han creado los Distritos especiales de Cartagena y Santa Marta (7).

Hemos señalado algunas tareas que los departamentos deben asumir y que los ubican administrativamente como el centro de la coordinación regional del desarrollo municipal implementado con las reformas, es evidente que se necesita como los dice el profesor JAIME CASTRO, repensar el departamento.

La descentralización significa la disminución de las atribuciones jerárquicas y esta consideración implica que a los departamentos se les deben asignar nuevas funciones, pero ello no se traduce en superioridad jerárquica, sino una esfera propia de atribuciones; no pueden los departamentos hacer de todo, sino debe establecerse con precisión o que deben hacer, cómo y a través de qué órganos lo pueden hacer.

Desde dos aspectos vamos a analizar la propuesta de reforma departamental; funcionalmente desde la tarea de coordinación y planeación que hemos

(7) CASTRO, Jaime. " Hay que "repensar" el departamento". En Revista Cabildo No 17. Pág. 4. Agosto de 1.989.



señalado como primordial en las nuevas condiciones administrativas locales para los departamentos; y estructuralmente, porque los departamentos deben modificar su estructura y adecuarla a las nuevas funciones.

III.2. La reforma de las funciones departamentales.

Siguiendo la propuesta de replanteamiento de las relaciones entre el departamento y el municipio como parte de la reforma institucional, esto significa que políticamente y desde el mismo texto constitucional debe precisarse que las competencias de los departamentos son específicas y no cualquiera que les señale la ley.

Sus funciones serían siguiendo el orden que plantea JAIME CASTRO (8) :

- 1. Promover el desarrollo económico de sus territorios y el bienestar social de sus habitantes.

La planeación y ejecución de las tareas de estímulo y fomento al desarrollo debe asignarse a los departamentos .

- 2. Promover el desarrollo local.

Hoy se habla de modelos de cooperación administrativa como forma de coordinación entre entidades descentralizadas (9).

(8) CASTRO, Jaime. Revista citada. Pág. 8.



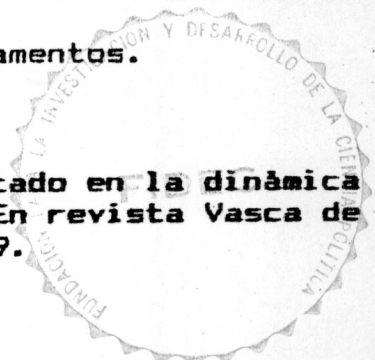
Es la manera de superar la caduca figura del control jerárquico, imposible de replantar y de complementar la relación de tutela administrativa aún vigente. Con la cooperación se da vitalidad a la descentralización política en los estados centralistas y lograr el entendimiento entre sujetos tendencialmente equiparados, porque el ejercicio de las competencias podrá desarrollarse separadamente, pero buscando que en la práctica que cada intervención se haga armónica.

3. Conservación del medio ambiente y preservación de los recursos naturales.

La ejecución de las políticas al respecto deben corresponder a los departamentos por ser estas las autoridades cercanas y con criterio para administrar sus propios recursos.

Hoy el INDERENA y las Corporaciones Autónomas comparten desde el nivel nacional la ejecución de las tareas en este sentido, incluyendo el ejercicio de las funciones policivas de preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Estas entidades deben transferir tales funciones a los departamentos.

(9) DE VERGOTTINI, Giuseppe. "Regiones y estado en la dinámica institucional, consideraciones comparadas". En revista Vasca de Administración Pública No. 14, 1986. Pág. 18-19.



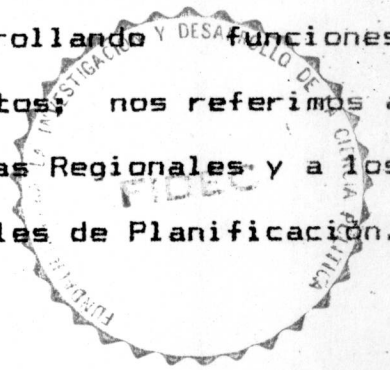
4. Elaboración de planes regionales y la participación en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo.

Se trata de hacer efectiva la regionalización del plan. Debe por lo tanto reformarse el artículo 80 de la Constitución para hacer operativa no solo la "Comisión del Plan", sino también factible la participación de los departamentos en la planeación regional.

Esto nos lleva a que también los departamentos deben participar en la elaboración del presupuesto nacional y los gobernadores deben coordinar y gozar de poder efectivo en la inversión de los ministerios y entidades nacionales.

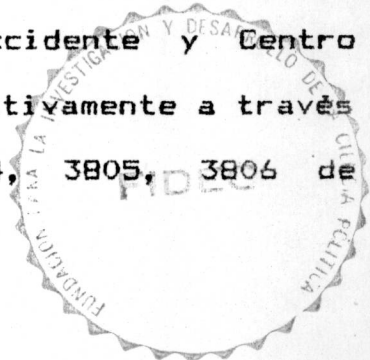
El mandato del Inciso 2o., del Artículo 181 de la Constitución debe hacerse realidad y los gobernadores deben tener la real coordinación y supervisión de los servicios que se presten en territorio de su jurisdicción.

En la medida que los departamentos cumplan estas funciones deben desaparecer una serie de instituciones o entidades supradepartamentales que han venido desarrollando funciones paralelas a los departamentos; nos referimos a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los CORPES, o Consejos Regionales de Planificación.



En cuanto a las primeras, el decreto 77 de 1.987 ordena que para 1.992 han de haber cumplido con la transferencia de competencias que pasaron a ser municipales, principalmente en materia de prestación de servicio. Por esta razón es factible que con la misma orientación se haga la transferencia de las funciones que han de ser específicamente departamentales. Los CORPES, como regiones de planificación fueron concebidos tecnocráticamente sin incluir como criterio de regionalización la división politico-administrativa del país, dificultándose así su operatividad. Carentes entre otras razones por la anterior de viabilidad política para su real desempeño no pudieron crear las condiciones estructurales para su organización administrativa y financiera.

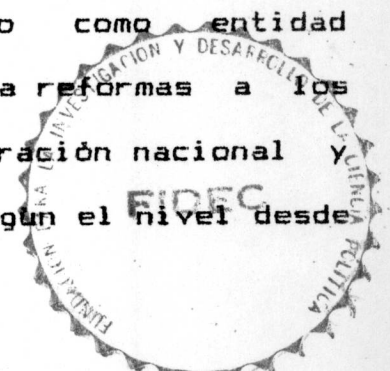
En un intento de consolidar el modelo se propuso a los gobiernos departamentales varias propuestas de regionalización que la práctica ha demostrado no superaron las limitaciones iniciales y hoy se cuenta con las regiones de la Amazonia, Orinoquia, Occidente y Centro Oriente, conformadas respectivamente a través de los decretos 3803, 3804, 3805, 3806 de octubre de 1.987.



Las regiones de planificación son porciones del territorio nacional para desarrollar una acción específica como es la planificación socio económica y fortalecer, coordinar e integrar los distintos niveles de la administración pública para buscar un desarrollo más equilibrado en las distintas regiones del país. Si se piensa que los departamentos fortalezcan su actividad planificadora, los CORPES deben desaparecer en la medida que buena parte de la planeación regional o subregional y la coordinación con otros niveles de la administración pública se puede hacer desde los departamentos. Sin embargo no se puede negar la necesidad de una planificación supradepartamental y en esta materia deben limitar su acción. En este punto la discusión a plantear sería, si precisamente las Corporaciones Autónomas Regionales de carácter supradepartamental no tendrían duplicidad de funciones con estos CORPES.

III.3. La reforma de la estructura de la Administración Departamental.

La reforma del departamento como entidad territorial del Estado, implica reformas a los distintos niveles de la administración nacional y nos referiremos a las reformas según el nivel desde



donde se plantean.

a. Nivel Nacional.

Se ha recomendado la creación de un Ministerio de la descentralización o de la administración territorial, que se encargue de todos los asuntos que se refieran a las entidades territoriales de la Nación; de esta manera el Ministerio de Gobierno sería un ministerio del interior encargado del orden público interno principalmente (10).

Existe además la necesidad que el sector central sea coherente con el proceso descentralizador y oriente dentro de este propósito los programas multisectoriales como el DRI y el PNR, que han creado su propia estructura administrativa al interior del Estado.

A manera de disgresión piénsese no mas el paralelismo entre Concejos Municipales y Consejos Municipales de Rehabilitación con capacidad de gestión; o veedurias popular del PNR y las personerías municipales.

Debe procurarse desde el ministerio propuesto que las reformas al interior del sector central no sean regresivas frente a la

(10) INFORME ONUDI.



descentralización, como parecen serlo la medidas de reestructuración orgánica de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Económico, hechas a través de la ley 81 de 1.988 y el Decreto ley 501 de 1.989 desde parámetros centralistas (11).

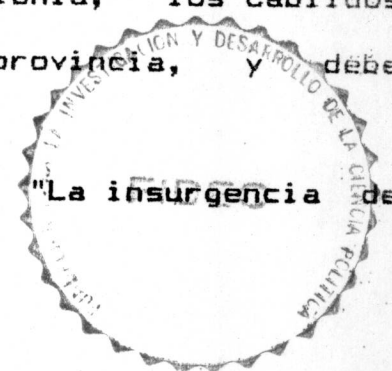
b.1. Nivel Departamental sector central y entidades descentralizadas.

A este nivel deben suprimirse la burocrática administración central, representada en secretarías, y buena parte de las entidades descentralizadas por funciones y servicios que pueden incurrir en duplicidad de funciones con los municipios. A cambio unidades de planeación, programación y evaluación orientadas a las nuevas funciones de los departamentos resultarían más útiles. El control fiscal a través de auditorías delegadas que aún subsiste debe reemplazarse por uno más eficiente y menos politizado, e incluso prestado por firmas privadas.

b.2. Las provincias.

Desde la época de la colonia, los Cabildos corresponden a una provincia, y debe

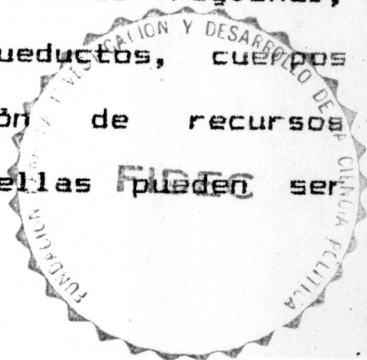
(11) Con amplia bibliografía FALS, Orlando. "La insurgencia de las provincias". Bogotá, 1.987. Pág. 31.



recordarse que fueron todas y cada una de las provincias las que declararon la independencia y a su vez fueron la base de la construcción de la nación colombiana. Los Estados soberanos de la República Federal, llamados desde 1.886 departamentos, conservaron en su interior las provincias como componentes territoriales junto con los distritos, municipios y corregimientos. En varias zonas de Santander y Boyacá, las provincias siguen relativamente vivas y otros departamentos tratan de revivirse como en Cundinamarca, que por la Ordenanza 11 de 1.987 las organizó y les dió funciones, eso si con pocos resultados visibles.

Distintas investigaciones han identificado un número entre 73 y 130 provincias o comarcas en el país, como realidades sociológicas, con implicaciones económicas. Se trata ahora que estas entidades provinciales tengan apoyo legal, para ser referencia administrativa como en el pasado lo fueron.

La realidad va mostrando que hay una serie de obras o de tareas de alcance regional; tratamiento de basuras, acueductos, cuerpos de bomberos, preservación de recursos naturales comunes. Todas ellas pueden ser



gestionadas desde la figura de la provincia. Las propuestas para revitalizarla son variadas, y pueden ir desde el estímulo a la creación de Asociaciones de Municipios, dentro del marco actual de la figura, hasta propuestas mas de fondo que las conviertan en circunscripciones electorales (12).

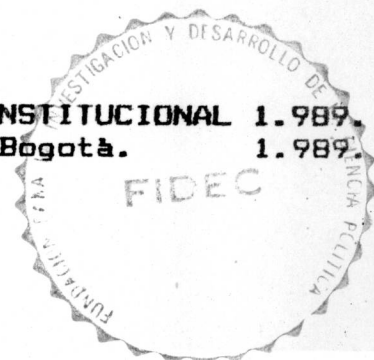
Los recientes proyectos de reforma constitucional han reconocido la realidad de las provincias; así el presentado en 1.988 a las cámaras legislativas les daba el carácter de entidades territoriales y a manera de pequeños departamentos preveía una corporación de elección popular, el Ayuntamiento Provincial y un Prefecto a manera ejecutivo. La iniciativa fué modificada en el tránsito de la reforma y en últimas se asignaba a la ley la regulación de las provincias (13).

b.3. La elección popular de los gobernadores.

Se ha dicho que dicha elección debe resultar dentro del proceso general de reforma departamental.

(12) CASTRO, Jaime, revista citada. Pág. 8

(13) CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. REFORMA CONSTITUCIONAL 1.989. Bases y textos para la Segunda Legislatura. Bogotá. 1.989. Págs. 151 - 154.



Resulta hoy notoria la disminución de la importancia política de los gobernadores. En la medida que no escogen Alcaldes, su poder administrativo se reduce y su influencia en consecuencia; así mismo la insuficiencia de recursos le impide hacer sentir su poder a través de programas de inversión.

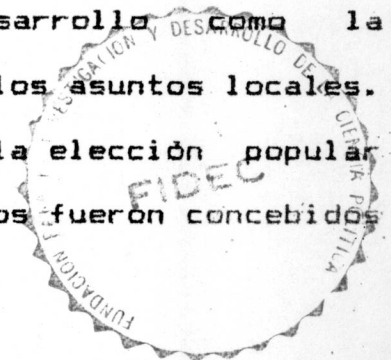
La consecuencia del menor poder político es que órganos regionales como los Corpes, se disminuyen ya que sus gestores naturales los gobernadores pierden interés frente a la planeación regional si no tienen poder para concretar programas y obras de interés.

III.4. El fortalecimiento de la democracia Municipal.

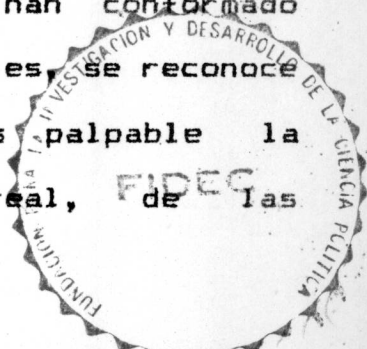
Dos aspectos se deben mencionar como piezas claves de una vida municipal democrática; de un lado la participación ciudadana y de otro el fortalecimiento de los Concejos Municipales como corporaciones de conformación popular, esencialmente representativas.

a. El fortalecimiento de la participación ciudadana.

De los puntos de la reforma municipal ningún otro con tan poco desarrollo como la participación ciudadana en los asuntos locales. Además del hecho mismo de la elección popular de alcaldes, tres mecanismos fueron concebidos



legalmente en 1.986 para propender la participación; la consulta popular, propuesta en el artículo 6 del Acto Legislativo No. 1 de 1.986 y reglamentado por la ley 42 de 1.989; la reglamentación legal en la ley 11 de 1.986 de las juntas administradoras locales, previstas en la Reforma Constitucional de 1.968; y la celebración de contratos con entidades cívicas. En lo relativo a la Consulta Popular, pese a existir reglamentación legal, es necesario conforme la misma ley reglamentaria que la Registraduría General del Estado Civil, disponga lo necesario para su participación en el proceso a través de las Registradurías Municipales o Distritales; en consecuencia a casi 4 años del Acto Legislativo No. 1 de 1.986, no se ha realizado ninguna consulta popular en los términos de la ley reglamentaria. La suerte de las juntas administradoras locales ha sido un poco mejor, si bien cuantitativamente en no mas de doscientos municipios del país eran viables legalmente las comunas urbanas, y ni siquiera en la décima parte de ellas se han conformado las juntas administradoras locales, se reconoce que allí donde funcionan es palpable la transformación lenta pero real, de las



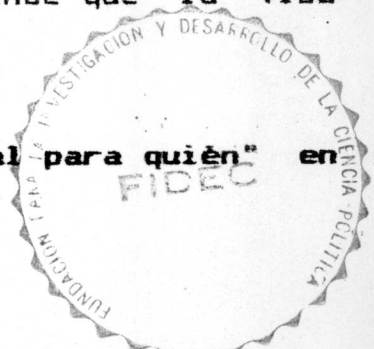
relaciones entre la administración municipal y la ciudadanía (14).

La posibilidad de convenios con entidades cívicas, bajo cuya denominación se cobijan cooperativas, juntas de acción comunal, juntas de mejora y ornato u otras entidades no gubernamentales no ha sido muy explorada, siendo el desarrollo de esta forma contractual, ante todo un problema de voluntad política.

La participación de los usuarios de los servicios públicos de que habla el artículo 157 del Decreto 1333/87, reglamentada por el Decreto 700/87 esta sin desarrollo práctico, porque su Decreto Reglamentario el 700/87 fue declarado inexecutable en sus artículos 5, 7, 8, 9, 10, 12 y 13. Consejo de Estado (Fallo 15-VIII-89, EXP. 971. Consejero Ponente: Dr. GUILLERMO BENAVIDES MELO). Es imperativo reglamentar de nuevo este artículo para no hacer nugatorio el derecho de participar de las entidades cívicas a través de sus delegados y usuarios de los servicios públicos.

Del fortalecimiento de estos mecanismos de participación ciudadana depende que la vida

(14) VELASQUEZ, Fabio E. "La gestión Municipal para quién" en Revista Foro No. 11. Enero 1 de 1990, pág. 12.



municipal se dinamice y puedan de una parte expresarse fuerzas distintas de aquéllas que tradicionalmente participan a través del proceso electoral y de otra la misma comunidad municipal sea quien decida y gestione sus propios asuntos.

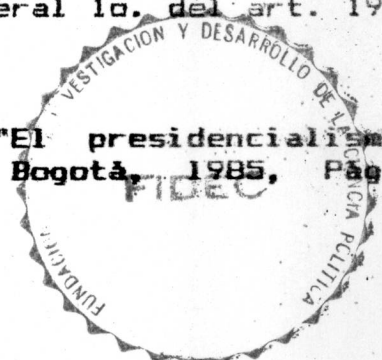
b. Fortalecimiento de los Concejos Municipales.

Tal y como se preveía en los comentarios previos a la elección popular de los alcaldes, éstos se han convertido en "presidentes", pero en muchos casos afortunadamente de alcance parroquial (15).

Es indudable que un ejecutivo legitimado popularmente y magnificado en las medianas y grandes ciudades por los medios de comunicación, rompe el tradicional equilibrio entre el Concejo y el Alcalde, órganos básicos de la Administración Municipal.

Desde el punto de vista jurídico debe señalarse que el Concejo Municipal no es el órgano coadministrador como de manera frecuente se oye decir, sino que el Concejo Municipal tiene a su cargo la administración de los intereses del municipio, a tenor del Numeral 10. del art. 197

(15) Sobre este tema VIDAL P. Jaime "El presidencialismo Municipal" en "Temas regionales y locales", Bogotá, 1985, Pág. 229.

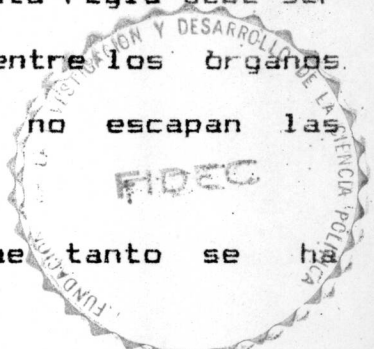


de la Constitución: "Son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme la ley, las siguientes:

"Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito". El alcalde es jefe de la administración municipal, a tenor del artículo 200 de la Constitución. Viene a establecerse así una relación similar a la que existe entre Congreso de la República y Presidente en el orden nacional.

Desde el punto de vista político el Concejo tiene una conformación pluralista, con la presencia de tendencias y grupos que probablemente no apoyaron al alcalde electo popularmente; en este sentido los concejos municipales tienen una base democrática mas amplia que los alcaldes y por esta razón, la distorsión presidencialista de las relaciones concejo-alcalde en un municipio puede llegar a tener carácter antidemocrático. En efecto una estrecha mayoría puede imponer el alcalde sobre una amplia minoría, por ser la mayoría regla de oro de la democracia, pero esta regla debe ser atemperada por el equilibrio entre los órganos del poder público al que no escapan las relaciones concejo-alcalde.

La reflexión debe ser que tanto se ha

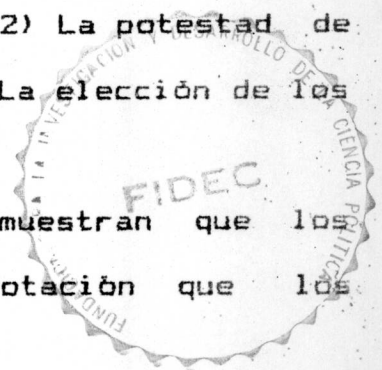


menoscabado la posición de los concejos frente a los alcaldes y que correctivos legales pueden proponerse.

Los Concejos Municipales eligen personero, que hoy es ante todo un veedor ciudadano o defensor del pueblo, esto es sin ninguna función administrativa de frente al municipio; también en algunos casos eligen contralores municipales, quienes por principio no deben realizar actos de administración sobre el ente que vigilan. En conclusión los órganos que pueden depender del concejo municipal no pueden jugar ningún papel de equilibrio en relación con los alcaldes municipales; deben por lo tanto ser ellos mismos en su actividad y funciones que deben lograr desarrollar el papel que como administradores del municipio les corresponde.

Los concejos municipales son órganos que ejercen en la inmensa mayoría de los casos, con eficacia tres de sus atribuciones constitucionales y legales: 1) La discusión y aprobación del presupuesto. 2) La potestad de imponer contribuciones. 3) La elección de los funcionarios de su resorte.

Sin embargo, las cifras demuestran que los concejos obtienen menos votación que los

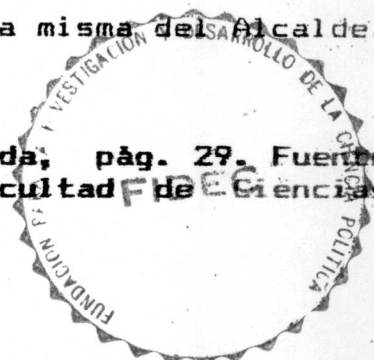


alcaldes, lo que indica que despiertan menores expectativas por los resultados que alcancen; asimismo en materia de iniciativa en la presentación de proyectos, si bien debe considerarse que hay materias que constitucionalmente son de iniciativa del alcalde, este es quien despliega la iniciativa para la mayoría de los proyectos aprobados. También son escasos en los concejos los debates sobre la gestión administrativa y mas escasos los de interés general que pueden convocar sectores de la población (16).

El fortalecimiento administrativo de los Concejos, antes que reformas legales, requiere de conciencia al interior de la institución del papel político que juegan, estando llamados a desarrollar mas intensivamente el poder de iniciativa y sobre todo de convocatoria a través de cabildos abiertos. Los instrumentos legales para ello son suficientes.

El fortalecimiento político sugiere la existencia de controles tales como el poder de veto o suspensión de medidas del ejecutivo municipal o sobre la persona misma del Alcalde.

(16) SANCHEZ TORRES, Carlos A. Revista citada, pág. 29. Fuente investigación desarrollada en la ESAP. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.



La reciente experiencia de los primeros alcaldes electos no destaca experiencias de conflicto administrativo que hagan recomendable este tipo de medidas.

III.5. El reordenamiento fiscal municipal.

El reordenamiento fiscal para los municipios se debe orientar en doble sentido, de un lado el fortalecimiento de los fiscos a través del aumento en la cesión del IVA y del otro, la obtención de recursos financieros a través de la banca de desarrollo territorial.

a. Aumento de la cesión del IVA.

Se ha observado que la fórmula de cesión del IVA, pese a lo favorable de las intenciones de la ley 12/86, el factor principal para la cesión sigue siendo la población de los municipios.

El porcentaje adicional para distribuir entre municipios de los departamentos, intendencias y comisarias de menos de CIEN MIL (100.000) habitantes, precisamente tiende a favorecer a los municipios de mayor población, que coinciden con los de mayor dinamismo fiscal. Por esta razón los municipios de menor población no pueden obtener la proporción adicional al esfuerzo fiscal.

De otro lado el aumento de los avalúos



catastrales puede hacer aparecer un menor esfuerzo fiscal y así se llama menor la proporción adicional de cesión de IVA. (17).

b. El financiamiento de la inversión.

La desaparición del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario y la creación en su lugar de una entidad oficial, la Financiera de Desarrollo Territorial ha sido objeto de comentarios en razón a su orientación centralista. En efecto, la composición de la Junta Directiva la determinará el Departamento Nacional de Planeación y la Junta Monetaria, centralizando así la inversión pública territorial, con la tendencia a que la política crediticia además de fortalecer el papel del sector central, sea un simple instrumento de política monetaria y no un factor de desarrollo.

De otro lado de no fortalecerse la cesión del IVA, el crédito será para atender con recursos ajenos, las funciones que se transfirieron sin suficiente reflexión con los Decretos 77 a 81 de 1987, ante la insuficiencia de recursos propios.

(17) OROZCO, Alba Lucía y otro. **Financiamiento Municipal.** El Tiempo, 14-V-90. Pág. 5 B.



Esta ponencia concluye con un proyecto de Reforma Constitucional al Título XVIII y en lo que corresponde a las atribuciones de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y las reformas legales conducentes dentro del proceso de Descentralización Política que se desarrolla actualmente en el país.

PROYECTO DE REFORMAS PARA LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

I. La reforma del Título XVIII de la Constitución y de las normas concordantes.

I.A. ELECCION POPULAR DE GOBERNADORES.

Art. 1.- Derógase el numeral 4o. del Artículo 120 de la Constitución Nacional.

Art. 2.- El artículo 181 de la Constitución Nacional quedara así:

En cada departamento habrá un gobernador de elección popular, que será el jefe de la Administración Seccional.

Para ser elegido gobernador se requieren las mismas condiciones que para ser representante a la Cámara.

La ley reglamentará lo relativo a las causales de remoción y destitución de los gobernadores.

El gobernador, dirigirá y coordinará, en el departamento los servicios nacionales, en las condiciones que establezca la ley.

I.B. PARTICIPACION DEPARTAMENTAL EN LA PLANEACION NACIONAL.

Esta participación hoy está ordenada legalmente en el



literal a., del artículo 7o., del Código de Régimen Departamental y se propone elevarla a categoría constitucional.

Art. 3.- El numeral 2o., del Artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:

Fijar, a iniciativa del gobernador, los planes; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley conforme la participación de los departamentos en la elaboración y coordinación de los planes y programas regionales y nacionales ;

En la práctica la reforma de la Constitución en lo que se refiere únicamente a las funciones de las Asambleas Departamentales debe limitarse a estos artículos.

La constitución es amplia materia de funciones de las Asambleas Departamentales y la ampliación de tales funciones es ante todo un problema de expedición de leyes orientadas a la descentralización Departamental.

En efecto los numerales 1, 2, 6, 7, y 11 del Artículo 187 de la Constitución ordenan remitiéndose los alcances de tales facultades a la ley:

"Corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas":

"1o. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo del departamento" (Subrayado nuestro).

"2o. Fijar, a iniciativa del gobernador, los planes y programas desarrollo económico y social, así como



los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse.....; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales". (Subrayado nuestro).

"6o. Crear, a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos, la sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley". (Subrayado nuestro).

"7o. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastosy de acuerdo con las correspondientes normas legales." (Subrayado nuestro).

"11o. Las demás funciones que le señalen la constitución y la ley". (Subrayado nuestro).

II. REFORMAS DE ORDEN LEGAL A LAS FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS.

Una de las novedades de la ley 3 de 1.986, de reforma a la administración departamental, fuè la de señalar específicamente las funciones de los departamentos. Hoy esta norma es el artículo 7o., del decreto-ley 1.222 de 1.986 o Código de Régimen Departamental, que bien merece una reforma orientada a precisar el alcance de las funciones de los departamentos, precisando materialmente lo que corresponde a estas entidades.

En concreto se propone una reforma a este artículo 7o., en



sus literales e y f, que quedarán así:

130

"Corresponde a los Departamentos:

e) Disponer y ejecutar en colaboración con los municipios las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera para la adecuada preservación de los recursos naturales.

f) Concédense facultades extraordinarias al presidente de la República por el término de un año para que expida los decretos de asignación de las siguientes funciones a los Departamentos:

a. Prestar los servicios de, conservación, administración y aprovechamiento de las vías nacionales que se extiendan únicamente sobre su territorio.

b. Atender la salud y la asistencia pública obligatoria, sin perjuicio de lo prescrito por las normas que regulan el sistema nacional de salud.

c. La planificación y ordenación del territorio.

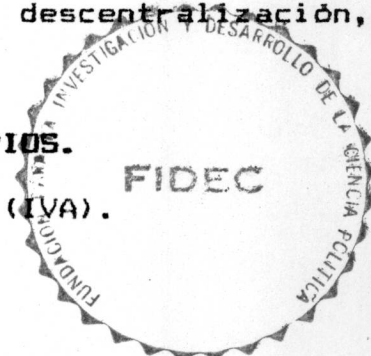
d. La participación de los ciudadanos en el proceso de formación y ejecución de las decisiones públicas.

e. La ejecución de las obras públicas de interés departamental.

f. Creación del Ministerio de las entidades territoriales a fin coordine la descentralización, departamental y municipal.

III. REFORMAS DE ORDEN LEGAL PARA LOS MUNICIPIOS.

III.A. Cesión de impuesto a las ventas (IVA).



Se hace necesario reformar la ley 12 de 1986, artículo 1o.

El artículo 1o., de la Ley 12 de 1986, quedará así: "A partir del 1o., de julio de la vigencia fiscal de 1993 la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 75% del producto del impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: En 1991, el 45%; en 1992, el 50%; en 1993 el 55%; en 1994 el 60%; en 1995, el 65%; en 1996, el 70%; y en 1997, el 75%.

Añádase el PARAGRAFO 1o., AL ARTICULO 4o., de la Ley 12 de 1986 que quedará así:

7o. La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el literal b) del Artículo 2o., de la presente ley en proporción al esfuerzo fiscal, se hará para aquellos municipios cuyo catastro esté actualizado en los términos del Artículo 74 de la Ley 75/86.

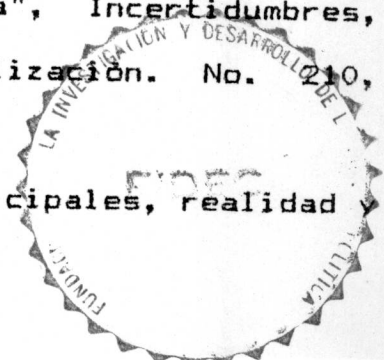
FIDEC

ALIRIO GOMEZ LOBO
Presidente



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. BOTERO CAMILA, Véase en general sobre el tema la recopilación de BOTERO, CAMILA. Propuestas sobre la Descentralización en Colombia, Bogotá, 1983.
2. CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Reforma Constitucional, 1989. Bases y textos para la Segunda Legislatura. Bogotá, 1989.
3. CASTRO, JAIME. "Hay que repensar el departamento", en revista Cabildo No. 17.
4. DE VERGOTTINI, GIUSSEPPE. "Regiones y estado en la dinámica institucional, consideraciones comparadas". En revista Vasca de Administración Pública No. 14, 1986.
5. FALS, DRANDD. Con amplia bibliografía FALS, DRLANDO, "La insurgencia de las provincias", Bogotá, 1987.
6. MANRIQUE R., ALFREDO. Aciertos, frustraciones y retos del proceso descentralista. Revista Javeriana, Enero y Febrero, 1990.
7. MONCAYO, HECTOR. "Economía Colombiana". Descentralización, información y comunidad. Las categorizaciones actuales se usan para el régimen salarial de los alcaldes, y no para la aplicación de regímenes normativos.
8. ORDZCO, ALBA LUCIA Y DTRD. Financiamiento Municipal. El Tiempo, 14-V-90.
9. ROJAS, FERNANDO. En "Economía Colombiana", Incertidumbres, vacíos y retos del proceso de descentralización. No. 10, octubre de 1988.
10. SANCHEZ T., CARLOS A. "Los Concejos Municipales, realidad y



- expectativas", Revista Avance No. 7, 18.
11. VELASQUEZ, FABIO E. "La gestión Municipal para quien", en Revista Foro No. 11. Enero 1 de 1990.
 12. VIDAL P. JAIME. "El presidencialismo Municipal" en temas regionales y locales, Bogotá, 1985.

AGL/ipb
D#13

