

1

**EVALUACION JURIDICA DE LA
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN
COLOMBIA**

**CARLOS J. CURY OSORNO
GERARDO I. GUERRA CONTRERAS**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA D.T y C.
1997**

**EVALUACION JURIDICA DE LA
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN
COLOMBIA**

**CARLOS J. CURY OSORNO
GERARDO I. GUERRA CONTRERAS**

**MONOGRAFIA: PRESENTADA COMO
REQUISITO FINAL PARA OPTAR EL
TITULO DE ABOGADO**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARTAGENA D.T y C.
1997**

41344

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
 CENTRO DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN
 SISTEMA DE REGISTRO Y CONTROL DE BIENES
 Compra _____ Ubicación _____ Cantidad 1
 Precio \$ 10.000 Proveedor Derecho
 No. de Acc. 98903 Mtr. 1
 Fecha de ingreso: DD 23 Mes 01 Año 2006

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE

JURADO

JURADO

JURADO

FECHA

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos por el apoyo que me brindaron.

Ami esposa por su imponderable colaboración, sin la cual no hubiese podido culminar este trabajo.

A mi hijo, José Elías, por completar mis razones para seguir adelante.

Carlos J. Cury Osorno

AGRADECIMIENTOS

A los Alcaldes de Morroa, Corozal, Ayapel y Magangué; por su valiosa colaboración.

A los Senadores, Juan Camilo Restrepo y Víctor Renán Barco; por sus atinados conceptos.

A los doctores, Jorge Villalba y David Mercado; por la asesoría prestada a lo largo de la investigación.

INDICE

INTRODUCCION.....9

CAPITULO PRIMERO

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.....15
2. CONCEPTO.....20

CAPITULO SEGUNDO

REGIMEN JURIDICO

1. ACTO LEGISLATIVO #1 DE 1986.....25
2. DECRETO 0077 DE 1987.....28
3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991.....31
3.1 CARACTERISTICAS DEL ESTADO EN LA
 CONSTITUCION DE 1991.....36
3.2 LA DESCENTRALIZACION EN LA
 CONSTITUCION DE 1991.....42
3.2.1 LA DESCENTRALIZACION POLITICA.....45
3.2.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.....55

- 3.2.2.1 Consultas y Referendos en materia de ordenamiento territorial.....59
- 3.2.3 DESCENTRALIZACION FISCAL.....74
- 3.3 NATURALEZA Y ALCANCES DE LOS ARTICULOS
356 Y 357.....78
- 3.4 POSIBLES DESARROLLOS DE LOS ARTICULOS
356 Y 357.....97
- 3.5 LEY 136 DE 1994, SOBRE MODERNIZACION DE LOS
MUNICIPIOS.....107
- 4. RESUMEN NORMATIVO.....128

CAPITULO TERCERO

INFORMACION DE CAMPO

- 1. EXPERIENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....131
- 2. MUNICIPIO DE MORROA.....132
- 2.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS.....133
- 3. MUNICIPIO DE COROZAL.....136
- 2.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS.....137
- 4. MUNICIPIO DE AYAPEL.....142
- 3.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS.....143
- 5. MUNICIPIO DE MAGANGUE.....146
- 4.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS.....148
- 6. ENTREVISTA REALIZADA AL Dr. JUAN C. RESTREPO.....151
- 7. ENTREVISTA REALIZADA AL Dr. VICTOR RENAN BARCO....158

CAPITULO CUARTO

DIAGNOSTICO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN COLOMBIA

- 1. CONDICIONES PARA EL EXITO DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA.....163
- 2. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL.....166
- 3. ANALISIS DE LA INFORMACION DE CAMPO OBTENIDA EN LOS MUNICIPIOS.....169
- 4. FALENCIAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.....173
- 5. ACIERTOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.....176
- 6. POSIBLES SOLUCIONES A LAS FALENCIAS INDICADAS.....178
- 8. EVALUACION DE LAS FUENTES DE INFORMACION CON RELACION AL PROBLEMA PLANTEADO.....181

- CONCLUSIONES.....183**

- FUENTES DE INFORMACION.....192**
- PRIMARIAS.....192
- SECUNDARIAS.....193

INTRODUCCION

Si se examinan las últimas cuatro o cinco décadas y se busca identificar una política económica o un modelo de desarrollo que hubiera actuado en forma casi permanente a lo largo del devenir de la colectividad nacional, es difícil no llegar a la conclusión de que este modelo fue la intervención gubernamental. En algún momento, a mediados del presente siglo, llegó al país la noción –correcta- de que había fallas en el equilibrio económico-social de sus habitantes que repercutían tanto interna como externamente en el crecimiento del mismo. Esa realidad llevó al desarrollo de una ideología y de una postura política en favor de la intervención gubernamental. Pero no de cualquier forma de intervención, sino de aquella en la cual el Estado era propietario, empresario, regulador y evaluador de sí mismo, y todo ello al mismo tiempo. Este paradigma político fue presentado como una manifestación de sensibilidad social y ética frente a los graves problemas que indudablemente vivía el país. Se llegó a pensar que la intervención era buena por sí misma. El Estado tenía la responsabilidad de corregir las fallas propendiendo por el equilibrio dentro de un marco de equidad. Una vez corregidas, el desarrollo

económico vendría casi automáticamente. A nivel regional, esta ideología había empezado a seducir el pensamiento político de gran parte de América Latina y al llegar a Colombia ella fue acogida sin reservas significativas.

La premisa de la cual se partía era la de que si había subdesarrollo, ello era resultado de "fallas del mercado" y como el mundo político y el mundo académico recomendaban la intervención gubernamental para corregir esas situaciones, el país, en su mayoría, pidió una intervención estatal creciente. Se confundió la pobreza con las fallas del mercado y se llegó, sin buscarlo, a la inevitable pero equivocada conclusión de que la intervención, por sí sola, generaba riqueza y mejoraba la distribución del ingreso. A nivel político, esta ideología recibió apoyo general y se tradujo en la creación de numerosas entidades descentralizadas para la mayoría de las cuales se aseguró una renta de destinación especial, un subsidio o el acceso de facto, aunque no de jure, al presupuesto nacional o al presupuesto monetario. Esta práctica se generalizó a tal punto que a fines de la década de los ochenta, Colombia era uno de los países donde el porcentaje de las rentas de destinación especial era de los más altos del mundo.

Como resultado de esta política de intervención, el empleo en el sector público creció y se fortalecieron los sindicatos, en particular allí donde había monopolios naturales, rentas de destinación específica garantizadas o acceso a ingresos o tarifas donde los costos laborales no eran cuestionados seriamente. Aun desde el lado del sector privado, esta política recibió apoyo pues, en muchos casos, la intervención gubernamental restringía la competencia, tanto interna como externa, y proveía nichos protegidos donde las utilidades estaban prácticamente garantizadas. Esta coincidencia de intereses particulares de la burocracia, de los sindicatos, del sector privado, de los políticos, y la ilusión normativa de que el Estado era como "debería ser", llevó a que fuera mínima la oposición a la intervención protagónica del Estado.

Aunque durante varias décadas, esta visión resultó prácticamente inexpugnable a la crítica y al examen riguroso, en los últimos dos o tres lustros las experiencias y el análisis han venido revelando que ese modelo deja mucho que desear. Si todo ese período fue un proceso de aprendizaje, como seguramente lo fue, ahora parece que el país se prepara para obtener los dividendos de esa inversión. A comienzos de la década del noventa, esa modalidad de intervención gubernamental está bajo seria revisión, está siendo despolitizada y se reconoce que el

proteccionismo interno y externo no es favorable al desarrollo económico de largo plazo.

Y es por esto, que en contraposición a esa excesiva intervención gubernamental, se han promulgado normas tendientes a concederle, paulatinamente, mayor autonomía administrativa, fiscal, de autogestión, etc. a los entes territoriales. Como por ejemplo:

El acto legislativo No. 1 de 1986, que dispuso la elección directa de alcaldes.

El Decreto 0077 de 1987, que ordenó el desmonte de INSFOPAL y la entrega a las entidades territoriales de los sistemas de acueductos.

Complementando lo anterior, el congreso nacional produjo diversas leyes sobre autonomía municipal y departamental (Ley 14 de 1983, leyes 11 y 12 de 1986 entre otras).

Estas normas y la necesidad de modernizar las estructuras del Estado condujeron a la gran Reforma Constitucional de 1991.

Con la posibilidad abierta por la Constitución del 91 de convertir en realidad ese país virtual a partir del reconocimiento de las regiones administrativas y de planificación, entes territoriales con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, surgidos de la alianza estratégica de dos o más departamentos con el objeto principal de lograr el desarrollo económico y social del respectivo territorio. El Legislador tiene en sus manos la delicada misión de interpretar en una ley orgánica de ordenamiento territorial las aspiraciones regionales y distribuir competencias entre la nación y las nuevas entidades.

Para construir ese nuevo país con justicia social y desarrollo, habrá que empezar por construir las regiones, señalando la necesidad de dotar a cada una de ellas de un proyecto político y de un proyecto cultural que involucre a todos los actores potenciales del progreso regional, sin excepción.

Desarrollo regional descentralizado es el reto y la consigna para los años venideros. La ideología de ese sano regionalismo que busca edificar de lo particular a lo universal, de lo local a lo nacional, se traduce primero que todo en la elaboración de una conciencia colectiva

de lo regional, en una sistemática afirmación de los valores propios de cada región, en la generación de fuerzas progresistas desde cada una de estas "subnaciones".

Posteriormente y como desarrollo de los postulados consagrados en la Carta magna del 91, se han promulgado nuevas normas, cuya implementación y puesta en práctica comienza a mostrar sus resultados. En algunos casos contradictorios.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriormente hechas, con este trabajo investigativo pretendemos definir los aspectos jurídicos fundamentales de la descentralización administrativa en Colombia, analizando las normas que la han regulado y la regularán en el futuro, para así determinar si éstas han contribuido eficaz y eficientemente, dentro de un marco de equidad, con el fin para el cual fueron creadas.

Así mismo, nos valdremos de la información de campo recopilada en los municipios de Morroa, Ayapel, Corozal Y Magangué, para determinar la relación existente entre Gobierno local y Gobierno Nacional después de 1991.

CAPITULO PRIMERO

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Durante el periodo colonial (Siglos XVI a primeros años del siglo XIX), si bien la organización que estableció España en América, en general, obedeció a un rígido Centralismo (Virreyes, Gobernadores, Real Audiencia, etc.), también existieron instituciones que buscaron algunos niveles de autonomía regional y local, como lo fueron, particularmente, los Cabildos Municipales.

A finales del periodo Colonial, en la insurrección comunera de 1781, precediendo incluso a la Revolución Francesa de 1789, encontramos otro antecedente de la autonomía, en el derecho colombiano, según los autorizados comentarios del historiador norteamericano Jhon L.

Phelman, quien afirma. "Pero por importantes que hayan sido las medidas fiscales, el meollo de las capitulaciones era de naturaleza constitucional y política: 1) aspiración a un mayor grado de autogobierno a nivel local y regional, y 2) reivindicación de las élites a gobernar todo el nuevo Reino de Granada."¹

Al producirse el proceso de Independencia Política frente a la metrópoli española (1810-1819), y desde entonces hasta el presente, Colombia ha oscilado entre una organización Centralista (Concentración de las grandes decisiones en la órbita Nacional), en las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853 –parcialmente-, 1886 y 1991; y una Federalista (Mayores poderes, derechos y recursos económicos para los Municipios y las Regiones), en las Constituciones de 1858 y 1863. El conflicto entre estas dos tendencias políticas, fue motivo de profundas divergencias que, normalmente, se llevaron al campo de batalla, en particular durante el siglo XIX y, al mismo tiempo, fueron el antecedente a la imposición de una Carta Constitucional del vencedor a las fuerzas vencidas, como lo que sucedió con el general Mosquera, al triunfar en la Guerra Civil de 1861. El mismo método fue utilizado por la

¹ Phelam, Jhon. El Pueblo y el Rey, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980, p. 211.

Regeneración, encabezada por Nuñez, al derrotar a las fuerzas liberales en la batalla de la Humareda, e imponiéndole a éstas y al resto de colombianos, la Constitución Nacional de 1886. Siendo en ésta en donde aparece el tema de la descentralización dentro de los textos jurídico-constitucionales, pues, la Carta Política de 1886 retomó el enunciado francés de la Centralización Política y la Descentralización Administrativa, es decir, concentrar las principales decisiones políticas, económicas, legislativas, diplomáticas, etc., en el Estado-Nacional. Mientras que, de otro lado, lo relacionado con los aspectos operativos o funcionales, tanto en el ámbito general, regional o local, es posible descentralizarlos o delegarlos tanto a otros órganos estatales (las Entidades Descentralizadas Nacionales: Establecimientos Públicos, Las Empresas Industriales y/o Comerciales, y las Sociedades de Economía Mixta), como a las diversas Entidades Territoriales.

En el gobierno autoritario del general Reyes (1904-1909), y específicamente en la Reforma Constitucional de 1905, se establece la figura del Distrito Capital, creando un régimen especial para Bogotá, y se facultó al presidente Reyes, para fijar nuevas divisiones territoriales.

En la Reforma Constitucional de 1945 - más técnica que de contenido- se da otro paso adelante con la creación de las entidades Descentralizadas, las cuales serían desarrolladas posteriormente en la Reforma Constitucional de 1968, en el gobierno de Lleras Restrepo.

Durante los más de cien años que duró vigente Carta Fundamental, entre 1886 y 1991, en el país prevaleció más el desarrollo del Centralismo que adicionalmente asumió la forma del Presidencialismo, por cuanto cada vez mayores funciones recayeron en cabeza del Jefe del Ejecutivo, que el de la Descentralización, y sólo con la Reforma Constitucional de 1968 (en el Gobierno de Lleras Restrepo), con la viabilidad de la creación de Regiones de Planificación, las Entidades Descentralizadas, las Juntas Administrativas Locales (JAL), la Categorización de Municipios, las Areas Metropolitanas, etc., hasta llegar al Acto Legislativo No. 1 de 1986, sobre la Elección Popular de los Alcaldes y la Consulta local.

Complementando lo anterior, el Congreso Nacional produjo diversas Leyes sobre autonomía municipal y departamental (Ley 14 de 1983, leyes 11 y 12 de 1986, entre otras).



Este preludio normativo y las ideas y necesidades que agitaban el panorama político del momento, condujo a la gran Reforma Constitucional de 1991 que concibe al Estado como: Social de Derecho, República unitaria (centralista), Descentralizado, con Autonomía de las Entidades Territoriales, Democrático, Participativo y Pluralista. (Art. 1º. C. Pol./91).

Posteriormente y como desarrollo de los postulados consagrados en la Carta magna del 91, se han promulgado nuevas normas, cuya implementación y puesta en práctica comienza a mostrar sus resultados.

2.CONCEPTO

La Descentralización es el sistema de administración consistente en permitir a una colectividad humana (descentralización territorial) o a un servicio (descentralización técnica) que se administre por sí, bajo los controles de tutela del Estado, propias y de recursos.

De acuerdo con Sergio Boisier², la descentralización puede ser: 1) Funcional, es decir, el reconocimiento de competencia – funciones – delimitadas o específicas a un sector de la actividad, el ente descentralizado; 2) Territorial, que implica el traspaso de poder o órganos o entidades que tienen un ámbito de actuación en un territorio o localidad; y 3) Política, cuando el origen del cuerpo descentralizado es mediante procesos electorales.

Los órganos descentralizados requieren tener: personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y capacidad para darse sus propias normas de funcionamiento.

Boisier, Sergio y otros. Descentralización Política y Consolidación democrática. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1991

La Descentralización implica que el Estado Nacional reconoce la existencia de otros niveles territoriales, con atribuciones políticas, con las siguientes Características:

- **Autogobierno**, para expedir sus normas de organización, incluso para darse su propia Constitución Política, como sucede en algunos Estados Federales.
- **Autoadministración**, capacidad para determinar su patrimonio, tributos, planeación, etc.
- **Recursos Propios**, los que conformen el patrimonio de la entidad, constituido por los ^obi^ones y rentas ^opropi^oas, participaciones y transferencias (de entidades de superior jerarquía).
- **Control**, tanto el que debe realizar el pueblo (iniciativa popular, revocatoria del mandato, etc.), como el que excepcionalmente ejercen los otros entes.

- **La Desconcentración**, es el mecanismo por el cual se traspasan capacidades para la toma de decisiones, dentro de la propia organización, Los organismos desconcentrados no requieren ni personería jurídica propia, como tampoco presupuesto autónomo.

En la desconcentración un nivel inferior de la organización del Estado (departamento, municipio, etc.), recibe poderes adicionales, de la entidad superior (la Nación). Es decir, existe una relación jerárquica entre niveles estatales.

Como lo precisa el profesor Diogo Lordello de Melo, porque: "Para evitar confusiones debe distinguirse la verdadera descentralización, que es un fenómeno jurídico-político, de la desconcentración, que es un fenómeno administrativo. Es decir, la descentralización administrativa debe ser entendida con restricciones y cautela.

La desconcentración se caracteriza por atribuirse a organismos de un mismo nivel de gobierno ciertas funciones o actividades en beneficio de una mayor eficiencia de los servicios para atender mejor la clientela, mientras que la descentralización implica delegación de poderes a entes políticos o, en el caso de la

federaciones, la coparticipación de los entes federados en la soberanía nacional, lo que va más allá de la delegación. La desconcentración puede adoptar dos formas distintas (o una combinación de las mismas): desconcentración territorial y desconcentración funcional.”³

- **La Delegación**, en donde un ente del Estado de mayor jerarquía (la Nación, el Departamento, etc.), le transfiere a otro nivel inferior (el Municipio por ejemplo), competencias o atribuciones, durante un cierto tiempo.

En la delegación, el delegante (el superior), determina tanto las funciones a delegar, como los límites materiales –de contenido- como temporales, a la entidad estatal subordinada (el delegatario). En cualquier momento el delegante puede modificar o derogar (dejar sin efecto) los actos expedidos por el delegatario, al igual que reasumir plena y completamente la función o competencia.

³ LORDELLO de Melo, Diogo, Primer Seminario Internacional de Gobierno Municipal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985, Págs. 39-40.

- **La Deslocalización**, que es la noción más simple, ya que consiste en el acto por medio del cual se traspasan de un lugar a otro del territorio determinadas actividades económicas, administrativas, de servicios, etc. Lo único que se produce en ésta es un cambio de lugar, como es el caso del traslado de la capital de Brasil, de Rio de Janeiro a Brasilia en la década de los sesenta.

CAPITULO DOS

REGIMEN JURIDICO

1. ACTO LEGISLATIVO # 1 DE 1986

Uno de los avances más importantes de los últimos años en materia de la creación de un nuevo federalismo fiscal y de la búsqueda de un Estado más eficiente, lo constituye el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que dispuso la elección directa de alcaldes. Con esta reforma, se reduce la distancia entre el ciudadano y su gobernante, con lo cual se induce eficiencia económica en el uso de los recursos y se fortalece el vínculo de responsabilidad política local. Como dicen M. Eugenia Correa y Ulises M. Rinaudo (1990), "en el proceso de municipalización de la gestión pública, la elección popular de alcaldes... relaciona entre

sí... la modernización del Estado, la transición a la democracia participativa... y la nueva lógica de la eficiencia de la función pública"⁴ .

Desde el punto de vista de la escuela de escogimiento público, esta reforma es un ejemplo del establecimiento de autorrestricciones en el marco constitucional económico y político. De hecho, lo que se hizo fue restringir la capacidad del gobernante nacional para elegir por nombramiento discrecional a los alcaldes de las unidades políticas municipales. A esa decisión se llegó, pues se hizo, en una forma u otra, el cálculo de ganancias sociales y se concluyó que esa restricción era favorable en neto a los intereses de la comunidad.

La elección de alcaldes sigue la línea de la economía política en la cual se parte del supuesto de que los intereses públicos locales serán menos vulnerables a las fallas de los intereses públicos colectivos nacionales. Aunque siempre existirá el riesgo, claro está, de que a nivel de este modelo los intereses de los ciudadanos municipales no sean los que finalmente se reflejan en las formas de intervención municipal

⁴ Correa, Maria Eugenia y Rinaudo, Ulises, (1990), La gestión municipal a la luz de la descentralización: aspectos políticos, Bogotá, Centro de Estudios Colombianos, p. 15.

(Melo G., Alberto, 1991)⁵, la probabilidad de que ello ocurra será más baja.

Además, la cercanía institucional y política facilita la tarea de proteger y revelar el verdadero interés público local. Como dice Humberto de la Calle (1992), "la democracia local es más inmediata, más permanente y, así mismo, puede despertar de manera más directa entre los ciudadanos de legitimidad"⁶. Por último, debe recordarse, que no hay un modelo perfecto de intervención sino un proceso y que lo importante es que él vaya en la dirección correcta. La elección de alcaldes en forma directa va ciertamente en esa dirección. Lo que Rodrigo Escobar (1990) llama "la creación de las condiciones para que surja una verdadera sociedad civil a nivel local"⁷.

⁵ Melo Giraldo, Alberto, "Economía y Democracia" en *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, No. 237, Septiembre-Octubre, 1991, p.42.

⁶ De la Calle, Humberto, (1992), Conferencia ante el Foro de parlamentarios, gobernadores y voceros de los gremios de la Costa, Cartagena, enero.

⁷ Escobar Rodrigo, (1990), *Estado Moderno*, Vol.1, No. 1, Bogotá, p. 53.

2. DECRETO 0077 DE 1987

La experiencia que se tuvo en el desarrollo del decreto 0077 de 1987, tiene una gran relevancia en la actual coyuntura a comienzos de 1992. Aunque a menor escala, a lo que plantean los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, las ideas básicas del decreto 0077 y de la ley 12 de 1986 son similares a las contempladas para darle cumplimiento a lo establecido por la reforma constitucional en materia de redistribución de funciones, recursos y competencias y aún de liquidación de algunas entidades.

El decreto 0077 de 1987 ordenó el desmonte del INSFOPAL y la entrega a las entidades territoriales de los sistemas de acueductos y alcantarillado dentro de unos plazos específicos. El proceso de negociación con los municipios fue lento y tuvo dificultades provenientes de la estructura administrativa del Instituto mismo y de las condiciones propuestas por las entidades territoriales.

Las dificultades del proceso obligaron al gobierno nacional a incurrir en altos costos directos e indirectos, representados en aportes presupuestales, subsidios, trasferencias y absorción de pasivos.

La experiencia que se tuvo con la liquidación de INSFOPAL revela las grandes dificultades prácticas que existen en este tipo de desarrollos, por la carencia de una política uniforme de negociación entre las entidades envueltas, por las restricciones de carácter laboral y la apatía de la mayoría de las entidades receptoras.

A diferencia del desmonte del INSFOPAL, el del ICCE resultó, en principio, menos costoso para el gobierno nacional y se logró cumplir dentro del plazo contemplado de tres años, caracterizándose por un lento proceso de reubicación del personal e incluyó la incorporación de sus empleados en otras entidades del mismo sector. El proceso significó altas erogaciones del presupuesto nacional, a pesar de esto, la nación continúa hoy en día destinando recursos a estas actividades a través de los programas de inversión del Ministerio de Educación.

El examen de la experiencia del traslado del INSFOPAL y del ICCE a las entidades territoriales nos permite pensar que el desarrollo de los

artículos 356 y 357 de la nueva Constitución no será un proceso exento de problemas y que tendrá efectos fiscales significativos.

3. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1991

La reforma constitucional de 1991 contiene cuatro medidas que a la luz de los modernos principios sobre descentralización parecen muy aconsejables.

a- La restricción a la proliferación de las rentas de destinación específicas (Artículo 359) "constituye un avance de inmenso significado" (Restrepo, Juan Camilo, 1991)⁸. Esta decisión, que constituye una restricción establecida por el constituyente, es un ejemplo del reconocimiento de que el bien público general sale ganando cuando se eliminan estas formas de financiación. No es que ellas sean censurables o negativas per se. Es simplemente que la sociedad ha llegado al convencimiento, después de muchos años de experiencia, de que ella debe autolimitarse en el uso de este mecanismo financiero, esa restricción ya hace parte del

⁸ Restrepo Juan Camilo, "La hacienda pública en la nueva Constitución", Economía Colombiana, Contraloría General de la República, Bogotá, Septiembre-Octubre, 1991, p.23.

nuevo orden constitucional económico. Bajo esa regla general se harán escogimientos individuales y escogimientos públicos colectivos, pero acatando esa restricción. Esta regla de orden superior y otras, como la elección de alcaldes, van configurando el "orden social". Dependiendo de su contenido positivo y normativo, ese orden social será factor de progreso o de atraso. Ahora bien, reconocido el avance que significa la restricción constitucional, no se debería tener la ingenuidad de pensar que por ese solo hecho las rentas de destinación especial van a desaparecer. Claro que no. Esta modalidad de financiamiento no es un accidente o una anomalía que, una vez detectada, es fácilmente eliminable. Por el contrario, ella hace parte de la proclividad de un interés específico. Como tal, las rentas de destinación especial y sus más sutiles variaciones no van a desaparecer. Después de todo, ellas también reflejan situaciones de tipo institucional, político y burocrático donde, por las características del modelo económico existente, las rentas de destinación especial prosperan y lo hacen protegidas por velos y por laberintos contables y financieros. Esto ocurre en países como Colombia y en muchos otros de distinto grado de desarrollo económico y político. En síntesis, para reducir la proliferación de las rentas de destinación especial, en sus múltiples modalidades, no bastaría una restricción constitucional. Pero ella, aunque insuficiente,

es un paso positivo e importante en la dirección correcta y demuestra que el país empieza a percibir que así no protege su interés colectivo. Gradualmente, se verá también la relación existente entre estas rentas y las condiciones que las originan, de una parte, y la calidad y pulcritud con que se manejan muchas de las empresas del sector público nacional, departamental y municipal del país, de otra.

b- El establecimiento de mecanismos para hacer evaluación de resultados de la gestión pública (Artículo 343). Esta importante innovación llevará a que periódicamente se hagan nuevos escogimientos públicos para incorporar la experiencia de los resultados evaluados en la intervención del Gobierno. Aquí, uno de los puntos básicos será el dejar margen para que algunas evaluaciones posteriores puedan hacerse por fuera del sector público y sean realizadas por evaluadores independientes. Esta sería la forma de introducir factores mitigantes a las limitaciones propias de la gestión pública.

c- La apertura del ordenamiento territorial a acuerdos y negociaciones libres entre las regiones, los municipios y/o los departamentos (Artículo 306-307) introduce flexibilidad y capacidad de renovación

al marco territorial tradicional. Esto tiene una gran importancia, ya que introduce tanto la noción de la competencia como de la cooperación entre distintos niveles y formas de gobierno, Esta es una de las más significativas innovaciones en la búsqueda de la eficiencia. Cuando un municipio a una región busca asociarse con otras es porque ambas perciben ganancias en ese intercambio. De ellas surgirá una nueva unidad territorial y política más eficiente y más competitiva y habrá ganancias de bienestar para sus habitantes. El Gobierno Nacional tiene un papel vital y difícil en este proceso. De una parte, debe apoyarlo cuando haya externalidades interjurisdiccionales en las nuevas formas de asociación, pero, de otra, no debe inducirlo en forma artificial con condiciones globales derivadas de las transferencias cuando ellas premian. Por ejemplo, la asociación, así ésta no tenga ganancias derivadas de la negociación entre los distintos entes territoriales. Este principio básico llevó a algunos miembros de la Asamblea Nacional Constituyente (O. Fals Borda y Héctor Pineda,1991) a proponer mecanismos para facilitar la modificación de límites y de la organización territorial. Al llevar los principios de apertura clásica del comercio internacional al plano de la organización territorial federal, se da un gran paso en la dirección de mejorar los escogimientos

públicos colectivos. esto probablemente generará, mayor bienestar y eficiencia en el sector público local y regional.

d- El Artículo 171 de la Constitución de 1991 establece que el Senado de la República estará integrado por miembros elegidos en circunscripción nacional. Esta es una reforma muy positiva a largo plazo. Si bien atrás se elogió la elección de alcaldes como una medida que acercaba al gobernante local con su elector e inducía eficiencia en el uso de los recursos municipales y fortalecía el proceso político de responsabilidades recíprocas, la medida de elegir los senadores por circunscripción nacional podría parecer extraña en contraste con aquella. Sin embargo, es una reforma positiva pues vincula directamente al Senado con los grandes problemas nacionales y con el electorado nacional. Aunque los senadores elegidos serán más y más nacionales y su gestión política empezará a dar prioridad a los asuntos nacionales y a las externalidades interjurisdiccionales. Este artículo cumple la función de acercar los senadores a la necesidad que tiene el país de políticas nacionales para problemas globales. Temas como las autorrestricciones constitucionales y construcción de un nuevo orden institucional, de los que se hablaba atrás, constituirán parte

importante de la agenda política de los senadores nacionales. A corto plazo, la bondad de esta reforma no será notoria, pero en pocos años sus efectos positivos sobre la calidad de la legislación nacional serán evidentes.

3.1 CARACTERISTICAS DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1991

Desde el punto de vista jurídico, en la Constitución Política de 1991, se enuncian las Características del Estado, así:

- **Estado Social de Derecho**, el cual debe dirigir todos los procesos políticos, sociales, económicos, etc. y, al mismo tiempo, prestar los servicios públicos esenciales: Salud, Educación, Vivienda, Agua, Luz, entre otros. Lo que debe ser motivo de reflexión es en qué medida será posible la realización de este Estado Benefactor, si las políticas gubernamentales de los años recientes, en el proceso de la Internacionalización de la Economía, la Apertura, etc., parecen indicar un camino contrario; es decir, el desmonte paulatino de las funciones típicamente estatales y públicas, mediante el proceso de

las Privatizaciones (La Banca nacionalizada en la crisis de 1982, ahora vuelve a manos de los particulares, los Ferrocarriles, los Puertos, etc).

- **República Unitaria**, lo que quiere significar es un modelo de organización de tipo centralista (Concentración de las grandes decisiones en la Nación), y que en el caso colombiano ha adquirido la forma particular del Presidencialismo.

- **Descentralizado**, estableciendo algunos relativos niveles de autonomía en las Entidades Territoriales (Región, Departamento, Provincia, Municipio, Distritos –Capital y Turísticos-, y las Entidades Territoriales Indígenas –ETI-), y otorgándole participación en algunos organismos estatales, como en el Consejo Nacional de Planeación. Ahora se elevó a rango constitucional las medidas de la década de los ochenta, de la Descentralización Política, Administrativa y fiscal (elección popular de Alcaldes, Consulta Municipal, Asociación de Municipios, Transferencias Económicas de la Nación a los Departamento y Municipios, el IVA, etc).

- **Democrático**, por lo menos en el terreno jurídico-formal, se enuncia el carácter que debe tener el Estado en Colombia, pero lo que habrá de determinar es qué tipo de Democracia es la que se pretende, una de tipo Autoritaria, o al contrario, una Avanzada.

- **Participativo**, buscando superar el anterior esquema de la democracia representativa, a través de los elegidos: Presidente, congresistas, diputados, etc., se establecieron, además del tradicional sufragio, otros mecanismos de participación democrática, como la Consulta, el Referendo, la Revocatoria del Mandato –pero sólo a gobernadores y alcaldes-, entre otros.

- **Pluralista**, quizá como resultado de la heterogeneidad en la misma conformación de la Asamblea Constituyente, aun cuando se espera que en el futuro se convierta en algo más que una simple declaración de principios, en la medida en que se dificulta la superación del bipartidismo institucionalizado durante el Frente Nacional, en 1957.

Expresivas son las reflexiones del analista Ricardo García, cuando precisa: “Más allá de una simple multiplicación de políticos, pero más

acá de una democratización idealizada, el proceso en marcha, es según se ve, el de una modificación en los términos y en las formas de competencia inter-élites (...).

Siempre con base en el sufragio universal, la forma de funcionamiento político, podría estar en camino de modificarse en un doble sentido: el de una ampliación del voto de opinión, y coetáneamente, el de una variación en los mecanismos que obran para el reemplazo de unas élites por otras.⁹

Así mismo, la Constitución Política de 1991, producto de la primera convocatoria realizada directamente por el constituyente primario: el pueblo, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, formuló una nueva Organización Territorial, en su Título XI, siendo posible la conformación de las siguientes entidades territoriales:

1ª- La Región, que primero será una entidad de planificación del desarrollo, con carácter administrativo y cumpliendo los requisitos (sociales, económicos, geográficos, jurídicos, etc.), podrá convertirse

⁹ GARCIA, Ricardo. Constituyente y Recomposición Política, En: Revista Foro No. 14, Bogotá: Ediciones Foro 1991, Pág. 34.

en Entidad Territorial, con órganos, funcionarios, recursos económicos, etc.

2ª- El Departamento, institución de larga tradición, en especial en el siglo XIX, con órgano administrativo (la Asamblea), un Gobernador por elección popular, recursos propios (impuestos, tasas y contribuciones) entre otros.

3ª- La Provincia, que inicialmente será entidad de carácter administrativa (personería, patrimonio propio y autonomía administrativa relativa, para el manejo de sus asuntos), siendo viable su conversión como Entidad Territorial.

4ª- El Municipio, que viene del período colonial (siglo XV a primeros años del XIX), Conserva su órgano (Concejo Municipal) y funcionarios (Alcalde, Personero, etc.), y ahora considerado como la entidad fundamental.

5ª- Los Distritos, que de acuerdo con la nueva Carta Política de 1991, podrán ser los siguientes:



- El Distrito Capital, nuevo régimen para Santafé de Bogotá, con Concejo Distrital, Alcalde Mayor, Alcaldes Locales, Juntas Administradoras locales (JAL) en cada localidad, etc.

- Los Distritos Turísticos e Industriales, hasta ahora Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla. Desafortunadamente, la Constitución del 91, sobre éstos lo único que hizo fue reconocer su régimen y carácter. Mantiene su órgano (Concejo Distrital) y funcionarios (Alcalde Distrital, Contralor Distrital, entre otros).

- Los Distritos Metropolitanos, aun cuando en primera instancia serán entes administrativos, es decir, Areas Metropolitanas, y llenando los requisitos normativos, se pueden erigir en Distritos.

6ª- Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), un nuevo ente con un órgano, al Consejo Indígena, que funcionará con base en sus usos y costumbres, en armonía con las normas constitucionales y legales correspondientes.

3.2 LA DESCENTRALIZACION EN LA CONSTITUCION DE 1991

La Descentralización, en la Constitución el 91, se enuncia de manera expresa, en las siguientes disposiciones:

- Se concibe el Estado como: Social de Derecho, República Unitaria (Centralista), Descentralizado, con Autonomía de las Entidades Territoriales, democrático participativo y pluralista. (Art. 1º.C.Pol./91).
- La salud es un derecho público a cargo del Estado, y la forma de organización de ésta a través de la Descentralización, de acuerdo con la Participación Comunitaria. (Art. 49).
- La función administrativa debe proteger los intereses generales, estableciendo como mecanismos: La Descentralización, la Desconcentración y la Delegación. (Art. 209).
- Las Entidades Descentralizadas Nacionales (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y/o Comerciales del Estado, y las

Sociedades de Economía Mixta), son una forma de Descentralización por Servicios, y su creación se debe hacer por una Ley del Congreso o el Ejecutivo (Presidente), con facultades especiales otorgadas por el propio órgano legislativo nacional. (Art. 210).

- La Descentralización Territorial se establece como norma constitucional básica, en donde se precisa que la división territorial de Colombia es una función propia del Congreso. (Art. 285).
- La Ley Orgánica de Presupuesto, establecerá los principios rectores sobre el régimen presupuestal colombiano de la órbita nacional y de las Entidades Territoriales: Región, Departamento, Provincia, Municipio, Distritos (Capital y Turísticos) y Entidades Territoriales Indígenas (ETI). (Art.352).
- La Constitución y la Ley determinan el Situado Fiscal, es decir, un porcentaje de los Ingresos Corrientes que la Nación le cede a los Departamentos, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y los Distritos Turísticos de Cartagena de Indias y Santa Marta, y el

Industrial de Barranquilla, para que estos asuman los costos de la salud y la educación, directamente, o a través de sus Municipios.

El Situado Fiscal se divide así:

- El 15% se distribuye por partes iguales entre todos los departamentos, el Distrito Capital, los Distritos Turísticos y el Distrito Industrial de Barranquilla.

- El 85% en proporción a: 1) El Número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación; 2) El Esfuerzo Fiscal Ponderado, que en una Ley del Congreso se deberá fijar sus criterios y pautas; 3) La Eficiencia administrativa de la Entidad Territorial, concepto bastante ambiguo, cuya precisión y delimitación le corresponde determinarlo al órgano legislativo nacional. (Art. 356).

- La Nación, al igual que las distintas Entidades Territoriales y las Entidades Descentralizadas, pueden conceder subsidios de sus respectivos Presupuestos, a las personas de menores ingresos económicos, para el pago de los Servicios Públicos Domiciliarios

(Agua, alcantarillado, recolección de basura, teléfono y energía eléctrica).

3.2.1 DESCENTRALIZACION POLITICA

De acuerdo con la Constitución de 1991, los mecanismos de descentralización política son:

- 1- La elección popular de alcaldes**, la cual está vigente en Colombia desde la Reforma Constitucional de 1986 (Acto Legislativo No. 1/86), cuyos resultados prácticos están por evaluarse, pero, en general los vicios del mecanismo anterior de la designación por parte del gobernador y el presidente (en el caso del alcalde de Bogotá), se han mantenido y los niveles de abstención continúan en el orden del 50-60%.

Como lo destaca el investigador Oscar Arango, respecto de la ciudad de Pereira –y quizá para la mayor parte de municipios del país- así: “El proceso de elección popular de alcaldes (...) podríamos decir que algunas cosas nuevas e importantes han empezado a ocurrir: las campañas empiezan a presentar al

electorado programas que contemplan previo análisis y estudio de los problemas municipales (...). De otra parte también muestra como virtud el volver a la plaza pública y el mitin de barrio o vereda como escenarios naturales de la política. (...) Empero, y de continuar como vienen presentándose las circunstancias, esta campaña habrá de conducir, en términos generales, a mantener inalterada en sus líneas esenciales la estructura y correlación de fuerzas políticas del municipio¹⁰.

La elección popular de alcaldes es desarrollo del sufragio, que ahora se entiende como un derecho y un deber ciudadanos. (Art. 258 C.Pol.).

- 2- **El Referendo**, cuando se somete a un Acuerdo Municipal, en todo o en parte, al pueblo para que éste decida si debe o no derogarse (Referendo Derogatorio); o el poner a consideración de la comunidad un Proyecto de Acuerdo, para que lo apruebe o rechace, total o parcialmente (Referendo Aprobatorio).

¹⁰ ARANGO, Oscar. Pereira: Política, Civismo y Participación. En: Revista Foro No. 4 Bogotá

Existen algunos temas que no pueden ser objeto de Referendo Municipal: Las de iniciativa exclusiva del Gobierno, en temas como: Plan de Desarrollo, los presupuestos, fiscales o tributarios, entre otras.

La mayoría necesaria, por el "sí" o el "no", es de la mitad más uno de los votantes, siempre que hayan participado en el mismo la $\frac{1}{4}$ parte de los ciudadanos que componen el Censo Electoral.

Con relación al Referendo Aprobatorio, implica la solicitud por lo menos del 15% del Censo Electoral local, para solicitar la aprobación de un Proyecto de Acuerdo Popular.

Y, el Referendo Derogatorio, necesita que la solicitud sea respaldada por el 10% de los ciudadanos que conforman el Censo Electoral.

- 3- **La consulta Municipal**, cuyo antecedente inmediato se encuentra en la Ley 1ª. De 1980, restringida en aquél entonces al campo estrictamente local. En el futuro también será posible que algunos

temas sean objeto de consulta popular, en los niveles nacional y departamental.

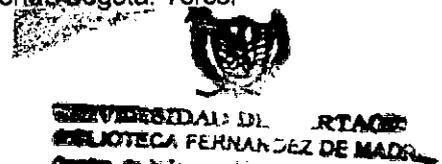
De acuerdo con el Proyecto de Ley No. 14 de 1992, presentado por el Gobierno Gaviria al Congreso Nacional (tramitado ya en el Congreso y actualmente se encuentra en revisión jurídica en la Corte Constitucional), sobre mecanismos de participación democrática, la consulta popular consiste en “La institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un punto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste exprese formalmente su opinión y pueda adoptar una decisión obligatoria sobre el asunto consultado”. (Art.3).

Del citado Proyecto sobre la Consulta Popular Municipal, se puede precisar lo siguiente: a) Las preguntas que se formulen deben ser claras y su respuesta posible es “sí” o “no”; b) Existirá una decisión obligatoria del pueblo, cuando el “sí” o el “no”, hayan obtenido la mitas más uno de los votos depositados, siempre y cuando hayan asistido a la votación la mitad + 1 de los electores que conforman el

Censo Electoral; c) El efecto de la consulta, el órgano respectivo (Concejo, etc.) deberá tomar todas las medidas necesarias para cumplir con el mandato popular; plazo para que el alcalde cumpla con la decisión popular, es de tres meses.

Como lo resalta la Propuesta presentada a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, por la Federación Colombiana de Municipios, respecto al Principio de Asociación y Flexibilidad Funcional, así: "Dado que se reconocen no sólo las limitaciones de la acción municipal, derivadas de la heterogeneidad de los entes municipales y de la naturaleza de ciertas actividades, sino la necesaria coparticipación en grados variables según la categorización de la administración nacional y como intermediaria de la departamental, conviene instituir unas amplias facultades para que las entidades públicas, directamente, entre ellas o con la participación de las entidades privadas, creen y organicen las modalidades institucionales más apropiadas para la gestión de ciertas actividades"¹¹.

¹¹ Federación Colombiana de Municipios, El Reordenamiento Territorial, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1991, Pág.40.



- 4- **El cabildo Abierto**, institución de origen Colonial (siglos XVI a principios del XIX, de especial importancia en la época de la Independencia, 1810-1819), en la cual se reúne el Concejo Municipal con el pueblo en general, con la finalidad de discutir asuntos de intereses para la comunidad local.

De acuerdo con el Proyecto de Ley No. 14 de 1992, con relación al Cabildo Abierto, se pretende que se convoquen por lo menos dos al año, pero su función únicamente es la de discutir aspectos municipales, excepto para presentar Proyectos de Acuerdo de algún Acto Administrativo, solicitar investigaciones o renuncia de los servidores públicos. Lo importante es que se señala el término de 15 días para que el Concejo Municipal responda a la inquietudes del pueblo.

- 5- **La Iniciativa Popular**, la cual consiste en la presentación de un Proyecto de Acuerdo al Concejo Municipal o Distrital respectivo (o de Ley, o de Ordenanza), para que éste lo estudie, lo debata, y finalmente lo apruebe o lo niegue.

La solicitud debe ir respaldada por una organización social o por 1.000 firmas y su trámite se convierte en excesivamente largo y

engorroso al requerir: 1) Inscribir la iniciativa en la Registraduría; 2) Proceso de recolección de firmas, mínimo un 5% del Censo Electoral, en un plazo máximo de 18 meses; 3) No se pueden consultar: Las materias de competencia del Gobierno Nacional, las de naturaleza Presupuestal, las Relaciones Internacionales, las Amnistías o Indultos y las relacionadas con el Orden Público; 4) Los proponentes del Proyecto de Acuerdo deben elaborar su propuesta y presentarla al Concejo, con la respectiva Exposición de Motivos y designar su vocero ante la entidad.

En caso de que la Iniciativa Popular sea negada en el Concejo Municipal, es viable la recolección adicional de firmas para completar hasta el 15% del Censo Electoral en la respectiva circunscripción, con el fin de solicitar un Referendo Aprobatorio de la Iniciativa.

6- **Revocatoria del Mandato**, pero únicamente respecto de gobernadores y alcaldes, por cuanto como ahora éstos funcionarios representan directamente a sus electores, mediante el sistema del Voto Programático (ya que le otorgan una facultad, poder o mandato), si aquellos funcionarios incumplen su programa,

el pueblo puede quitarle o revocarle el poder –mandato o facultad-. En el Proyecto de Ley No. 14/92, se plantea un trámite semejante al de la iniciativa popular.

Como condiciones se exigen las siguientes: a) Se requiere como mínimo, la mitad de las firmas de quienes votaron por el gobernador/alcalde; b) Debe haber transcurrido, por lo menos, un año luego de la posesión del funcionario respectivo; c) Sólo será viable en las ciudades capital de departamento o municipios donde estén inscritos un número mínimo de 30.000 cédulas, requisito que no tiene ninguna lógica, ya que prohibir la revocatoria en los pequeños municipios, sería tanto con afirmar que existe una relación directa entre el número de ciudadanos del municipios y el desarrollo de la politización y la democracia; d) En la revocatoria al Alcalde / Gobernador, se convocará a otras elecciones donde se elegirá el sucesor del gobernador, o del alcalde revocado, para finalizar el período inicial de tres años. Si la solicitud de revocatoria es negada en la votación, será necesario que transcurran seis meses para volver a presentarse una nueva petición.

Oportunas con las reflexiones del profesor Fabio E. Velásquez, respecto de la importancia de los nuevos mecanismos de participación democrática de la Carta Política del 91, cuando concluye afirmando: "Visto en perspectiva histórica, hay que reconocer antes que nada que el proyecto constituye un indudable avance en el propósito de democratizar las instituciones políticas y crear una cultura ciudadana de participación. (...) Sin embargo, el proyecto tiene limitaciones de fondo. La primera es que su alcance se restringe a los mecanismos de participación social. (...) Es ésta una omisión de importantes precisamente por un divorcio entre lo social y lo político, por la imposibilidad histórica de que distintos sectores organizados de la población, en particular de las clases subordinadas, se conviertan en protagonistas de las decisiones colectivas"¹².

7- Juntas Administrativas Locales, que inicialmente fueron establecidas en la Reforma Constitucional de 1968, desarrolladas luego en la Ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la Administración Municipal). En el Código de Régimen Municipal (Decreto Ley No. 1333 de 1986) y finalmente en la Nueva Constitución de 1991

¹² VELAZQUEZ, Fabio E. Proyecto de Ley sobre Participación. Revista Foro No.4

Las funciones principales de las JAL, serán:

- 1- Participar en la elaboración de los planes de desarrollo municipal.
- 2- Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos locales y las inversiones.
- 3- Formular propuestas de inversión ante las autoridades municipales.
- 4- Distribuir las partidas globales que les sean asignadas en el respectivo presupuesto local.
- 5- Ejercer todas las demás funciones que le deleguen el Concejo y otras autoridades del nivel municipal.

La Junta Administradora Local, JAL, será una división administrativa en los municipios, así: a) Comunas, en las zonas urbanas, y b) Corregimientos, en las áreas rurales, y ahora todos sus miembros- cuyo número lo determinará la Ley- serán de elección popular, mientras que en el sistema anterior (Código de Régimen Municipiopl), la tercera

parte era por el sufragio directo y las otras dos terceras partes, eran designadas por el Concejo Municipal y las autoridades locales.

A pesar de que las JAL se consagraron jurídicamente en 1968 y sólo hasta el año de 1986 se les dio un desarrollo normativo, hasta hoy no más de treinta municipios han convocado a elecciones para comunas y corregimientos, y en la mayoría de los casos se han convertido en simples "apendices" de los Concejos, expresando plenamente la importancia cada vez más disminuida, de los partidos políticos tradicionales.

3.2.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es necesario analizar conceptualmente el conjunto de medidas que se han venido implementando en nuestro país en los últimos años, las cuales se han presentado como formas de descentralización, pero es posible que simplemente sean mecanismos de desconcentración (traslado de funciones – competencias- de nivel jerárquicamente superior a uno inferior, las Entidades Territoriales).

Con base en lo anterior, analizamos seguidamente las principales reformas sobre la denominada “descentralización administrativa”, siendo las más relevantes:

1- La expedición del Código de Régimen Municipal (Decreto Ley No. 1333 de 1986), el cual es necesario relacionarlo con la nueva Carta Política del 91, por cuanto en caso de contradicción o incompatibilidad entre una disposición constitucional y una del Código Municipal, deberá aplicarse la de naturaleza constitucional. (Art. 4 C.Pol./91).

2- Las Areas Metropolitanas, las cuales tendrán las siguientes características centrales: 1) Su conformación será posible entre dos o más municipios –así sean de diferentes departamentos-; 2) Los municipios deben tener entre sí relaciones económicas, sociales y físicas –geográficas-; 3) Tendrán la calidad de una entidad de naturaleza administrativa; 4) Sus funciones principales serán las de programar y coordinar el desarrollo, la racionalización en la prestación de los servicios públicos, la prestación común de algunos de éstos y la ejecución de obras públicas de naturaleza metropolitana; 5) La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

(LOOT), deberá definir el régimen administrativo y fiscal, la adecuada participación de las autoridades municipales y el régimen para la Consulta Popular obligatoria; 6) Los alcaldes y los concejos municipales, deberán protocolizar la conformación del Area Metropolitana, determinando sus funciones, con base en la Ley.

Es importante destacar, que de acuerdo con la Carta Fundamental de 1991, es posible que el Area Metropolitana, como entidad administrativa, se convierta en Distrito Metropolitano, de acuerdo con una Ley del Congreso Nacional, y por ende, se erige en entidad territorial, con sus órganos y funcionarios, recursos financieros, participación en el Fondo Nacional de Regalías, entre otros aspectos importantes.

La experiencia de las Areas Metropolitanas, cuyos municipios principales son: Cali, Medellín y Bucaramanga, en general, son positivas en el aspectos técnico, administrativo y financiero. Habrá que esperar lo que sucede en el inmediato futuro cuando estos entes administrativos adquieran la calidad de Entidades Territoriales.



Con relación a la importancia de las Areas Metropolitanas y las JAL, Edgar Reveiz, enuncia sus criterios de la siguiente manera: "En la búsqueda por flexibilizar y adaptar la ejecución de las políticas municipales y propiciar la participación de la ciudadanía, se estableció, con sobrada razón, que los Concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. Hacia arriba se establece también que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, Sociales y físicas que den al conjunto características de área metropolitana, podrán organizarse con tal, para lo cual la Ley de Ordenamiento Territorial adoptará un régimen administrativo y fiscal de carácter especial. La diferencia con la situación actual consiste en que la Ley señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios, y que las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos."¹³

3- La Asociación de Municipios, que aparecen únicamente establecida en el Código de Régimen Municipal (Arts. 324 a 347), el cual se constituye por dos o más municipios, del mismo o diferente

¹³ REVEIZ, Edgar: El Régimen Territorial en la Constitución del 91. En Procomún No.8.

departamento, cuyo fin principal es la de prestar servicios públicos y tiene calidad de Entidad Administrativa de Derecho Público (Personería Jurídica, Patrimonio Propio, Autonomía Administrativa – relativa- y se rigen por sus Estatutos).

3.2.2.1 Consultas y Referendos en Materia de Ordenamiento Territorial

- Referendo Aprobatorio de la Región en Entidad Territorial

En la Constitución Política

Artículo 306.

Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

Artículo 307.

La respectiva Ley Orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la

conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma Ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del Estatuto Especial de cada Región.

- Consulta para la formación de nuevos departamentos

En la Constitución Política

Artículo 297.

El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto por la Constitución.

- Consulta Popular para la creación de Areas Metropolitanas

Artículo 319.

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que dan al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorial colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

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 de 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.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la Ley.

- Ley 128 de 1994 (Febrero 23). Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas.

Artículo 1º. Objeto.

Las Areas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un Municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre si por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

Artículo 2º. Constitución.

Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Area Metropolitana podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

- 1- Tendrán iniciativa para promover su creación los Alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los Concejales de dichos municipios, o el (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismo municipios.

- 2- Los promotores del Area Metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de nueva entidad administrativa, donde se precise, al menos, los siguientes aspectos: Municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifican su creación.

- 3- El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que dentro de los diez (10) hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.

- 4- La Registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres (3) meses contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para

consultas municipales en la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

5- El texto de proyecto de constitución del Area Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Solo podrá convocarse de nuevo a a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiese renovado los Consejos Municipales.

6- Cumplida la consulta popular y si el resultado fuera favorable los Alcaldes y los Presidentes de los respectivos concejos Municipales protocolizarán la conformación del Area en un plazo no mayor de treinta días (30) y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta Ley, en la notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación,

obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

Paragrafo 1º.

Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Area Metropolitana ya existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

Artículo 3º. Iniciativa.

Los acuerdos Metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la Junta Metropolitana el representante legal del Area, los Concejales de la municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el Artículo 155 de la Constitución Nacional.

- Consulta Popular para la conversión de Areas

Metropolitanas en Distritos

Ley 128, febrero 23 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de Las Areas Metropolitanas.

Artículo 4º. Conversión en Distritos.

Las Areas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta Ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en Distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Area Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Area Metropolitana desaparecerán como entidad^es territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

**- Consulta Popular para el ingreso a una
Provincia ya constituida**

En la Constitución Política

Artículo 321.

Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La Ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativa de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o departamentales y que les asignen la Ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del Gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la Ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

- Consulta Popular o Referendum para la creación de Municipios (Ley 136 de 1994 junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

Requisitos para la creación de Municipios

Artículo 8º. Requisitos.

Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

- 1- Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

- 2- Que cuente por lo menos con siete mil (7.000) habitantes y que el municipio o municipios de las cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

- 3- Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, sin incluir la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

- 4- Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo. En todo caso, con la creación de un municipio no podrá sustraerse más de

la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

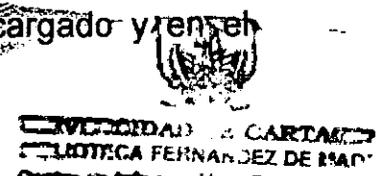
Paragrafo.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o a iniciativa popular, de conformidad con la Ley. Sin embargo el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decidan la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida, será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Artículo 18°. Designacion de Autoridades.

Una vez publicada la ordenanza que crea un nuevo municipio, el Gobernador mediante decreto, nombrará alcalde encargado y teniente



mismo acto citará con no menos de tres (3) meses de anticipación a elección de concejales y alcaldes, siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales en el país.

- Consulta para la modificación de límites intermunicipales

(Ley 136 de 1994. junio 2)

Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

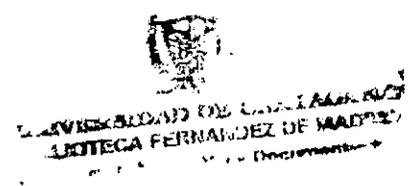
Artículo 14°. Modificación de Límites Intermunicipales

Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las asambleas departamentales por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:

- 1- El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de

consulta popular, la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.

- 2- Si no existiere ya una consulta popular, el Gobernador del Departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.
- 3- La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el Artículo 3º de la presente Ley para la creación de municipios.
- 4- La correspondiente oficina de planeación departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el



anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

Parágrafo.

Tanto la consulta popular prevista en el numeral segundo de este Artículo como el estudio a que se refiere el numeral cuarto de este Artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ordenanza.

- Votación para la incorporación de municipios circunvecinos al Distrito Capital

En la Constitución Política

Artículo 326.

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 esa vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conforman el Distrito Capital.

3.2.3 DESCENTRALIZACION FISCAL

Para el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas a los Municipios "aparentemente" se le han otorgado recursos económicos adicionales a éstos, de acuerdo con la Descentralización Fiscal, que se inició en Colombia luego del Informe Wiesner-Bird, el cual es antecedente de las normas tributarias y fiscales para las Entidades Territoriales (Ley 14 de 1983, Ley 12 de 1986, etc.). Sobre la importancia de las medidas económicas tomadas, destacan los investigadores Fernando Rojas y Víctor M. Moncayo, lo siguiente: "Salvo el caso de aquellas áreas, en las cuales se admiten las transferencias de destinación específica (salud, educación), en las restantes se produce un típico fenómeno de distribución intercapitalista de las cargas fiscales, pues no solamente las unidades de cada región o localidad contribuyente a las necesidades que se generan en ellas, sino que gracias a la generalización del sistema de tasas y tarifas, buena parte de las participaciones en la provisión de recursos a las entidades regionales y locales se hace de acuerdo con los niveles de consumo".

En el ámbito local, existen dos mecanismos financieros para la obtención de medios económicos, así:

a- **Los ingresos (recursos propios)**, los cuales están determinados en el Código de Régimen Municipal (Dcto. Ley 1333 de 1986) y Leyes posteriores, los principales son:

- 1) **Los Impuestos**, como el Impuesto Predial, el Impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto a la Gasolina, el Impuesto de Circulación y Tránsito, etc.
- 2) **Las Contribuciones**, hasta ahora la de Valorización, con relación a los inmuebles que se benefician con obras de interés público (puentes, avenidas, etc.).
- 3) **Las tasas o tarifas de los Servicios Públicos** (agua, luz, teléfono, entre otros).

b- **Las Transferencias de la Nación a los Municipios**, el principal de los cuales hasta el año de 1991 fue el IVA, pero a partir de 1992,

será con base en una parte de los ingresos corrientes de la Nación (tributarios y los no tributarios, con excepción de los recursos de capital).

La participación en los Ingresos Corrientes, se distribuirá con base en los siguientes criterios: 1) Un 60%, en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población; 2) El 40%, con base en la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en la calidad de vida, criterios que deberán definirse posteriormente. A los municipios con población inferior a los 50.000 habitantes se les debe asignar una proporción de estos recursos. Y, también a las normas del Congreso (Ley 60/93), le corresponde determinar el alcance y los porcentajes para las zonas rurales.

Importantes son las apreciaciones del investigador Darío Restrepo, sobre el aspecto fiscal de la Descentralización, cuando precisa: "Los procesos de descentralización en cada país no sólo dejan incólume parte de los aparatos, de las instancias y las decisiones en materia económica, social y política. Además se acompañan de un intento de hipercentralización de la política financiera puesto que ésta está

llamada a ser la garante suprema del equilibrio fiscal a que se debe someter toda la política económica. Después de todo, el proceso de descentralización aparece como una estrategia fiscal del Estado central y no una “insurgencia de las provincias” contra el Estado nacional. Incluso las funciones materia de descentralización y autonomía regional están inmersas en una maraña de intermediaciones entre el nivel nacional y el local construyendo complejos (y no siempre ordenados) mecanismos de tutoría”¹⁴

¹⁴ RESTREPO, D., Transformaciones recientes en América Latina. El caso Colombiano.

3.3 NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS ARTICULOS 356 Y 357

El primer punto que se debe destacar en los artículos 356 y 357 es que los dos señalan tanto la obligatoriedad de transferir recursos como la de fijar los servicios y competencias que estarán a cargo de las entidades territoriales. A primera vista esto parece obvio y sencillo. ¿Si se transfieren competencias cómo no transferir recursos?. Pero, ocurre que la secuencia del proceso y sus límites están planteados de tal manera que su desarrollo no estará exento de serias dificultades. El problema radica en el hecho de haber fijado la obligación del traslado de las competencias que definirá la ley y, simultáneamente, haber establecido que esa transferencia tendrá que alcanzar un monto igual a un número de puntos de los ingresos corrientes de la nación. Con este esquema se contradice un importante principio a saber: la decisión sobre qué competencias se van a trasladar, debe ser independiente de la decisión sobre el monto de los recursos que se transfieren. Un criterio, es el aplicable a las competencias que se redistribuyen en función de unos objetivos de descentralización, y otro criterio, muy distinto, es el que resulta de identificar competencias que se trasladan para "compensar" transferencias de recursos cuyo monto ha sido preestablecido con anterioridad. Esta no es la secuencia correcta, ya

que el monto de los recursos transferidos debe ser un resultado posterior que proviene del traslado previo de competencias y no un objetivo al que se aspira llegar.

De esta manera, el ejecutivo queda colocado en una posición muy difícil pues parecería que se le ha dado libertad para escoger y proponer por ley cuáles competencias y funciones transferir; pero, al mismo tiempo, se le dice que el proceso al final, tendrá que ser equivalente, en el caso de las transferencias municipales, al traslado de 22 puntos porcentuales de los ingresos corrientes de la nación. De otra parte, la propuesta del artículo 357 parecería que busca fortalecer la gestión regional y municipal y hacer más eficiente y sostenible su desarrollo local; pero, siendo esto así, no es claro entonces el por qué la aparente búsqueda de un monto predeterminado de transferencia de recursos. Si el propósito central era obtener ganancias en eficiencia y en el logro de objetivos económicos y redistributivos, no se aprecia la razón por la cual se pone énfasis en los porcentajes mínimos de traslado de recursos.

Esta situación conlleva varios riesgos y complicaciones. Entre los primeros está el que, finalmente, el equilibrio fiscal se vea afectado

adversamente con las serias consecuencias que ello traería para la estabilidad macroeconómica del país y para el proceso mismo de la descentralización. Los problemas fiscales a nivel de la nación podrían también llevar a una reforma tributaria fiscalista, encaminada principalmente a obtener más recursos, lo cual debilitaría los importantes y encomiables avances que en esta materia se hicieron a partir de 1986. En fin, esta situación podría desatar complicaciones innecesarias y crear distorsiones costosas, todo ello para cumplir un objetivo de transferencias de competencias y recursos que no ha resultado de un análisis previo de lo que sería más aconsejable delegar a nivel de cada estructura de gobierno. Como decía G. Perry (1991), "la descentralización no debe comenzar por el traslado de recursos, sino por examen de las funciones que deben ser cumplidas en cada nivel de gobierno"¹⁵.

La búsqueda de la preservación de un mínimo de equilibrio fiscal podría también conducir un traslado de competencias que excede lo que es aconsejable por razones de eficiencia y por razones de la capacidad de absorción de algunas entidades territoriales. Esta

¹⁵ Perry, Guillermo, (1991), ver su conferencia organizada por la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá, enero 29.

situación podría llevar a que se den mayores responsabilidades a los municipios que todavía no las puedan manejar y menores a aquellos que ya están en capacidad de hacerlo. Mientras exista una política de transferencias, que ese general, y que no distinga entre las distintas capacidades y perspectivas, se presentarán este tipo de problemas.

El poner el énfasis en los montos que se transfieren y no en la naturaleza de las funciones y competencias introduce factores desestabilizantes del proceso y de sus objetivos. No es improbable que dentro de estas circunstancias surjan prioridades ajenas al esquema inicial, como sería el interés del gobierno nacional de proteger su equilibrio fiscal. Para ello, podría buscar cumplir la obligación de los porcentajes mínimos de transferencias por medio, de reclasificaciones contables y del manejo de pasivos y activos además de los flujos corrientes. De su parte, las entidades territoriales tratarían de asegurar una ganancia neta independiente de las ganancias de eficiencia. Este forcejeo sería costoso y estéril desde el punto de vista de los objetivos de la descentralización.

Respecto a la participación de los municipios, que deberá aumentar del 14% de los ingresos corrientes de la nación en 1993 al 22%, como mínimo, en el 2002, el artículo 357 establece la siguiente distribución:

60% "en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio".

40% "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 esta parte a los municipio menores de 50.000 habitantes. La Ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución".

Respecto a esta distribución surgen varios comentarios. El primero es sobre la distribución global entre un 60% y un 40%; la pregunta aquí sería por el criterio para llegar a esta composición global. Parecería que se quiso dar prioridad a las necesidades básicas insatisfechas y al

nivel relativo de la pobreza. Sin embargo. Todo va a depender de la forma como la Ley respectiva distribuya estos porcentajes ya que hay amplio margen para determinar las destinaciones dentro de los porcentajes globales.

Un segundo comentario tiene que ver con la inclusión de criterios relacionados con las necesidades y la eficiencia fiscal y administrativa. Esto constituye, en principio, un avance significativo. Sin embargo, el transferir una proporción adicional de los recursos a los municipios de menos de 50.000 habitantes no parece un desarrollo aconsejable. Con este tipo de destinación se discrimina tanto en contra de los municipios que tienen una mayor población como en contra de aquellos que, dentro de ese límite de población, podrían aprovechar mejor un sistema de transferencias que diera mayor margen a las fuerzas del mercado y dentro del cual la "cultura del proyecto" pudiera ser mejor aprovechada por algunos de ellos.

Si en vez de asignar un porcentaje especial a los municipios de menos de 50,000 habitantes, se asignara esa suma a un fondo para la descentralización y el desarrollo regional como el que se sugirió anteriormente, muchos de los municipios más dinámicos y con mayor

perspectiva de desarrollo podrían obtener más recursos que mediante la asignación de la alícuota que les correspondería por tener menos de 50.000 habitantes. Un esquema de este tipo tendría la ventaja de asignar los recursos donde ellos van a ser mejor aprovechados y no destina parte de ellos a una tarea que es prácticamente imposible, a saber; impedir el cambio estructural y la ineluctable extinción de cientos de municipios. Frente a este dilema, "¿qué sería lo más equitativo: facilitarle los recursos a los municipios más dinámicos o dárselos a aquellos cuyo futuro es precario y cuya población está migrando y continuará migrando hacia los más prósperos?"

De otra parte, el artículo 357 supone que se dispone de la información estadística para incluir, en los criterios de distribución, factores como las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza y la eficiencia fiscal y administrativa. En verdad, no hay suficiente información confiable al respecto. Esta información no se puede improvisar. Los trabajos que al respecto se han hecho, por encomiables que sean en su intención, son aún incipientes y no están todavía en capacidad de cumplir la titánica tarea de medir aspectos que, por su naturaleza, son muy difíciles de cuantificar y de manejar estadísticamente, para no hablar de las limitaciones conceptuales y analíticas que tienen su utilización. Para

subrayar este punto, bastaría con el ejemplo de la situación de la información sobre población en el país. Cualquier investigador que haya estudiado el tema de la población en Colombia, seguramente ha quedado sorprendido por las limitaciones que en este campo se encuentran. Si esto ocurre con mediciones de población, ¿qué se podrá decir sobre mediciones de necesidades básicas insatisfechas?

Frente a este problema, podrían surgir tres posiciones. Una, el decir que sin demanda por estadísticas, ellas no se generan o no se mejoran. Otra, señalar que la sola existencia de la demanda, en la cantidad u en la calidad necesaria. Basta recordar que en los últimos diez años se ha mantenido un sistema de transferencias que en muchos aspectos suponía la disponibilidad de información precisa sobre población, sobre niños en edad escolar, sobre esfuerzo fiscal, etc., sin que esa información se haya producido con la calidad y oportunidad necesarias. La solución a este problema podría ser la creación de una entidad cuya tarea principal sería la investigación técnica y el seguimiento de los desarrollos de la economía del sector público subnacional. Ella se encargaría, de asegurar la obtención y la utilización de la información estadística. El DANE mantendría sus responsabilidades actuales y continuaría siendo la institución central en

el proceso de obtención de información. Sólo que la nueva entidad aplicaría a sus labores técnicas y de investigación las estadísticas del DANE en la misma forma en que, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación para sus análisis utiliza las estadísticas del DANE sobre Producto Interno Bruto.

Dentro de este tema, surge otro problema cuando desde un comienzo se le asigna a unas mediciones la capacidad de producir unos resultados fiscales en términos de transferencias de recursos. Esto podría quitarle neutralidad al proceso de recolección de datos y de suministro de la información. Como dice E. Peñaloza (1991): "en el momento en que la magnitud de las transferencias a los municipios dependa de la calidad de vida, será muy difícil realizar mediciones objetivas de dicho índice"¹⁶. En la recolección de información y de indicadores, lo que importa son las necesidades analíticas "e inquietudes de quienes usan las estadísticas... no de quienes las producen" (E.Lora, 1991). Mucho menos debería importar el efecto pecuniario posterior a un determinado resultado o a una medición dada.

¹⁶ Peñaloza Londoño, Enrique, (1991), "Descentralización no es improvisar", Estrategia, Bogotá, mayo, p.45.

La norma de que un porcentaje de los ingresos corrientes se invierta en zonas rurales no es consistente, pues, ¿Cómo saber que el porcentaje que se escoja es el más indicado para ayudar al sector rural? Se presenta aquí un problema similar al relacionado con la preferencia en favor de los municipios de menos de 50.000 habitantes. Es decir, ¿cómo distinguir entre unas zonas rurales que tienen potencial para desarrollo y otras que no lo tienen?. El simple envío de recursos a todo el sector rural terminará generando ineficiencias, pues parte de ellas no estará acompañando el cambio estructural. Ineludiblemente, ese cambio significará que algunas zonas rurales perderán importancia relativa y otras la ganarán. De nuevo surge la pregunta: qué es lo más equitativo, apoyar a las primeras o apoyar a las segundas?

El artículo 357 también señala que las autoridades municipales:

“... deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiencia y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley”.

A este respecto, conviene observar que esta disposición es un avance importante que responde a la necesidad urgente de introducir la evaluación de resultados en la administración del sector público y en el diseño de sus políticas. Esta norma es consistente, por otra parte, con lo señalado en el artículo 343 de la Constitución que otorga al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad sobre:

“... el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”.

Con este vínculo al Departamento Nacional de Planeación, se logra articular también la relación entre la planeación nacional y la planeación regional. Esta es una forma integral de manejar el tema y los respectivos proyectos de ley sobre los artículos 357 y 343 seguramente mantendrán la debida consistencia y complementariedad.

Por último, otro de los problemas que plantea el artículo 357 es el relacionado con el mandato para que:

“La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento”.

Al menos dos consideraciones merece esta párrafo. La principal hace referencia a la definición de “nuevas responsabilidades” y al alcance que se le quiere dar al concepto de “inversión social”. ¿Con qué criterio precisar cuáles son las nuevas responsabilidades que deben incorporarse? ¿La incorporación de “nuevas” responsabilidades significa que las “anteriores” ya están bien cubiertas? Y, ¿debería haber un criterio general y único para todos los municipios? Como ya se vio, hay grandes diferencias entre los municipios, luego la pregunta de cómo tener en cuenta esa disparidad es relevante.

¿Es posible que cada municipio escoja cuáles son las nuevas? Por otra parte, dentro del concepto de “inversión social” podría haber prácticamente cualquier tipo de gasto. Probablemente, esto no sea criticable. Todo va a depender de la eficacia y eficiencia que se logre

en el seguimiento de esas inversiones y de cómo se evite que las crecientes transferencias substituyan el esfuerzo fiscal propio.

El otro tema que surge de este párrafo es el ritmo al cual se irían aumentando estas transferencias hasta llegar a un 22% de los ingresos corrientes de la nación en el año 2002. Al respecto, corresponde anotar que la discrecionalidad que tiene el Ejecutivo para desarrollar el proceso es bienvenida, ya que así podrá calibrar tanto el efecto fiscal total como la eficiente absorción de los recursos por parte de los municipios.

Respecto a las participaciones que la nación cederá a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, el artículo 356 establece que:

“Los recursos del situado fiscal se destinará a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender

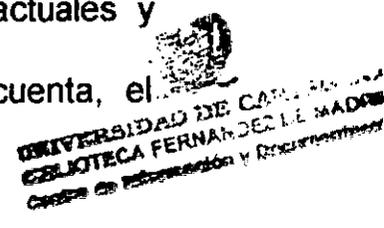
adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá las atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociado. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

En cuanto a la distribución del situado fiscal el artículo 356 también señala que:

15% “se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta”.

85% “se asignará en proporción el número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, el



esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial”.

De nuevo surgen preguntas similares a las ya planteadas respecto del artículo 357. ¿Cómo se determinaron los porcentajes globales? ¿Por qué el 15% para un objetivo y un 85% para otro? En relación con el primero de estos porcentajes una de las preguntas que emerge es: ¿por qué Bogotá, Cartagena y Santa Marta reciben una suma extra que no guarda relación con sus respectivas poblaciones? Dentro del segundo porcentaje (85%), los recursos serán distribuidos en proporción al número de usuarios y de otros factores. ¿Por qué no se estableció que este porcentaje fuera del 100% del situado fiscal? El otorgar un tratamiento especial para las tres ciudades señaladas reduce el porcentaje de recursos para el resto de los usuarios, ¿cuál es el criterio para hacerlo?

Esta situación está relacionada con la práctica del pasado de abrir, así fuera por reforma constitucional, la posibilidad para que se crearan entidades territoriales o distritos especiales para lograr acceso a recursos adicionales, sin una relación clara a un criterio explícito de distribución. Esta era una anomalía. El sistema, en lugar de promover

la emulación entre las entidades territoriales y los municipios para tener acceso a mayores recursos por la vía de la "cultura del proyecto", permitía la obtención de premio pecuniario obtenido por la ruta del forcejeo político sin criterios claros de distribución. Esta ruta era un juego de suma cero, ya que lo obtenido por los ganadores era igual a lo perdido por los menos afortunados. Este es precisamente, el tipo de descentralización que no contribuye al desarrollo de las regiones a largo plazo y que establece incentivos adversos a la eficiencia de la organización territorial como un todo.

Este punto recibió amplio debate en la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente. De acuerdo con el ponente sobre los temas del ordenamiento territorial (G. Zafra, 1991), la propuesta de crear nuevos distritos especiales no prosperó. Está es una señal positiva y refleja el desarrollo de mejores criterios de distribución¹⁷.

El artículo 356 también incluye la utilización de incentivos por "esfuerzo fiscal ponderado" y por la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Sin duda, estos son avances positivos dignos de todo

¹⁷ Zafra Roldán, Gustavo, (1991), "Informe de la Comisión Segunda", Asamblea Nacional Constituyente, mayo, 1991.

encomio. Pero, como se señaló para el caso del Artículo 357, la pregunta es: ¿cómo proceder cuando la información estadística sobre estas variables es tan precaria? Este es un problema serio. Aquí entran a jugar juicios sobre cuál habría sido la mejor estrategia para obtener progresos en la disponibilidad y calidad de ciertas estadísticas y mediciones. Esperar a que ellas estuvieran disponibles y después introducir estos criterios en la definición del situado fiscal, o proceder como se hizo, creando la necesidad imperiosa de las estadísticas? La respuesta que confirme si la estrategia seguida fue la adecuada o no, sólo se obtendrá dentro de unos años. Mientras ello ocurre habrá que asegurar los mecanismos para obtener las mediciones y la información. A este respecto ya se señaló la importancia de crear un ente para tal fin.

El artículo 356 contiene una autorización que constituye otro avance importante; se trata de la facultad otorgada a los departamentos para contratar con los municipios la prestación de los servicios de educación y salud. Esta autorización tiene la ventaja de abrir la posibilidad para que los municipios se fortalezcan en la prestación de servicios que son típicamente locales. De otra parte, se podría obtener la externalidad del aprendizaje sobre contrataciones entre niveles de gobierno.

Respecto al artículo 356, corresponde señalar la ventaja y la desventaja que conlleva al haber establecido que “el situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”. En principio, podría parecer acertado el no haber preestablecido un monto final a manera de objetivo, evitándose así la crítica que se hizo a la transferencia municipal. Sin embargo, al no hacer explícita la restricción presupuestal se deja abierta una puerta que podría conducir a serias dificultades. En primer lugar, ¿cuál será el nivel cualitativo de enseñanza de educación o de prevención y atención en materia de salud que se fije, si no hay restricción presupuestal explícita? Esto plantea problemas fiscales y de naturaleza política. Siempre será deseable y políticamente atractivo defender niveles cualitativos más altos. ¿Quién se opondrá a esta aspiración si no hay límite presupuestal explícito al tope fijado por las transferencias? ¿Quién pagará el costo político de rechazar a un nivel cualitativo “superior”?

El punto de partida ya quedó fijado por los artículos transitorios 44 y 45 que al respecto dicen:

Artículo 44: "El situado fiscal para el año de 1992 no será inferior al de 1991 en pesos constantes".

Artículo 45: "Los distritos y municipios percibirán como mínimo, durante la vigencia fiscal de 1992, las participaciones en el impuesto al valor agregado IVA establecidas en la Ley 12 de 1986. A partir de 1993 entrará a regir lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución, sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. La ley, sin embargo, establecerá un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años, al cabo del cual entrarán en vigencia los nuevos criterios de distribución señalados en el citado artículo. Durante el período de transición el valor que reciban los distritos y municipios por conceptos de participaciones no será inferior, en ningún caso, al percibido en 1992, en pesos constantes".

El segundo párrafo del artículo 45 abre la posibilidad de programar y planear la puesta en marcha de lo dispuesto por el artículo 357. Sin duda, este período da un margen de respiro para una tarea que, como se ha visto atrás, será muy compleja. Sin embargo, el artículo

transitorio no dice nada respecto al artículo 356 del cual también se derivan exigentes condiciones para su desarrollo.

No es fácil hacer un balance sobre estos artículos. Hay en ellos factores positivos y negativos. Sin duda plantean un gran desafío para el gobierno nacional, para el Congreso y para las entidades territoriales. Sin duda, también, habría sido preferible que se hubiera partido de unos esquemas diferentes y que se hubiera tenido en cuenta algunos de los principios atrás señalados. Pero, así no ocurrió. Corresponde, entonces, explorar posibles formas para desarrollar estos artículos logrando el máximo posible de conciliación entre el mandato constitucional, de una parte, y lo que parece más aconsejable y viable, de otra.

3.4 POSIBLES DESARROLLOS DE LOS ARTICULOS 356 Y 357

El primer análisis de fondo que debe hacerse al abordar el desarrollo legislativo de estos artículos tiene que ver con una de las conclusiones y las recomendaciones hechas anteriormente, a saber:

“Cuando se hacen los cálculos de las implicaciones fiscales de un aumento en las transferencias de la nación (IVA y situado fiscal), es decir, cuando se busca encontrar fórmulas para “financiar” esas crecientes transferencias, no es aconsejable, de ninguna manera, partir del supuesto de que el déficit fiscal adicional podrá ser conjurado trasladando competencias por un monto equivalente”.

El tener claridad sobre la importancia de este supuesto no es suficiente para asegurar que en la práctica se mantendrá bajo control la dinámica del proceso. Para que el supuesto sea válido será necesario que se cumplan al menos las siguientes condiciones:

- 1- Disponer de la definición exacta y precisa de lo que se va a redistribuir tanto en términos de recursos como de competencias.
- 2- Tener la información estadística y contable que permita medir y evaluar los costos de lo que se quiere y de lo que en verdad se está logrando.

- 3- Tener evaluaciones confiables sobre la capacidad de absorción de las entidades territoriales y municipios para asimilar las nuevas competencias.
- 4- Tener un equipo técnico de alto nivel dentro del gobierno encargado de esta delicada tarea como su principal responsabilidad.

Estas no serán condiciones fáciles de cumplir. En la práctica, su solo enunciado no es suficiente para que los problemas no se presenten. Como se vio anteriormente, hay envueltas numerosas "decisiones públicas colectivas" y poderosos intereses políticos en juego. Con relación a los aludidos artículos 357 y 358, lo más prioritario será trabajar para satisfacer los prerrequisitos y desarrollar las condiciones que los hacen posibles. Esto significará múltiples tareas en distintas áreas del gobierno nacional, del Congreso, de las asambleas, de los concejos y , en particular, de los respectivos organismos de Planeación. Estas tareas constituyen un desafío enorme y, al mismo tiempo, la única oportunidad para lograr avances institucionales y para fortalecer, entre los distintos niveles de gobierno, la articulación de mecanismos nuevos como los de evaluación de resultados, la

aplicación de incentivos y sanciones y la contratación entre un "principal" y su "agente".

No es ninguna exageración señalar que el ejecutivo y en particular el Departamento Nacional de Planeación enfrentan una tarea de extraordinaria complejidad y un problema de muy difícil manejo en su dimensión política e institucional. No se trata sólo de articular un proyecto de ley que sea consistente entre sí y coherente con el marco de política macroeconómica, sino, también, de administrar el proceso, de medirlo, de servir de árbitro y de evaluarlo. Desafortunadamente, en el desarrollo de estas tareas el Departamento Nacional de Planeación corre el riesgo de quedar colocado en el centro de ásperas controversias políticas, todo esto podría llevar a tan importante institución a asumir, o a ser percibida como si estuviese asumiendo, una activa participación en la definición y distribución de transferencias, recursos, y competencias.

Entonces, ¿qué hacer hacia el futuro? Aunque la rigidez ya establecida es evidente, se podría contemplar el aprovechar el margen que dan los recursos marginales, aquellos que crecerán por encima de los

distribuido en 1992 continuarían distribuyéndose como en el pasado, tal como lo señala la Constitución de 1991; pero con aquellas porciones en que las transferencias serán realmente adicionales, es decir, que no serán contables, se podría financiar un fondo para la descentralización y el desarrollo regional, los recursos de este fondo irían exclusivamente a las entidades territoriales y a los municipios para atender las mismas prioridades establecidas por la Constitución. Este fondo podría hacer cofinanciamiento reembolsable para proyectos de carácter económico o de naturaleza social y podría, en fin, dejar que la iniciativa, el interés y la gestión municipal participen directamente en el proceso. Toda la teoría del escogimiento público local está basada en el desarrollo de estas fuerzas. Un fondo como el propuesto sería uno de los instrumentos para darle expresión y salida a estos factores de producción.

No es fácil estimar el monto de los recursos que podría recibir el fondo para la descentralización y el desarrollo regional. En todo caso, serían unas transferencias de la nación con cargo a los porcentajes de los ingresos corrientes que según los artículos 356 y 357 la nación debe aportar a las entidades territoriales y a los municipios. ¿Cuál será el saldo neto disponible y realmente adicional que la nación podría

transferir a este fondo? Esta no es una pregunta fácil de contestar. Será una suma que va estar determinada por numerosos factores y procesos. Uno de ellos será una combinación de dos elementos. El primero, la convicción que en abstracto se tenga sobre la conveniencia de que un mecanismo cercano al mercado y que busca no alejarse del mercado, tenga un papel centrado en el proceso de descentralización. El segundo, la experiencia que se tenga frente a los múltiples problemas de todo orden que se presentarán cuando se intente administrar el proceso. Estas dos variables, entre otras, determinan el monto con el cual se podría capitalizar el fondo para la descentralización y el desarrollo regional.

Uno de los principales problemas en todo este proceso es la falta de información y el fondo encontraría rápidamente que ésta es una de sus más severas limitaciones.

En todo esto, conviene tener presente que el fondo, aunque buscaría hacer cofinanciamiento reembolsable, no por ello dejaría por fuera propuestas de carácter más redistributivo que económico. Esta perspectiva sobre el uso de los recursos que se transfieren de los ingresos corrientes ya quedó señalada bajo el concepto de inversión

social en el artículo 357. Lo que importa no es tanto qué tanto se destina para inversión en una planta eléctrica o para financiar una guardería preescolar, lo fundamental es la calidad del proyecto, su gerencia, su mantenimiento, la evaluación de sus resultados y que todo ello provenga de la iniciativa local. Por último, corresponde señalar que el fondo trabajaría en estrecha asociación con los organismos de planeación y ejecución del desarrollo departamental y municipal, i.e., los CORPES y las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Dentro de este contexto, se buscaría que estas instituciones se fortalecan, así como los institutos de desarrollo departamental, por ejemplo, IDEA (Antioquia) e INFIVALLE (Valle).

Sería ingenuo pensar que el fondo funcionaría sin problemas, sin la intervención de factores políticos, sin fallas gerenciales y sin riesgos. Claro que no, Suponer que el fondo es una solución ideal sería desconocer todo lo que se dijo anteriormente sobre las limitaciones de los escogimientos públicos y sobre las instituciones públicas. Pero, el fondo sí podría navegar con éxito entre la intervención gubernamental directa y las fuerzas del mercado por sí solas.

Sería ingenuo también pensar que la idea del fondo va a ser recibida con entusiasmo o particular receptividad. Seguramente, así no ocurrirá. Habrá muchos y poderosos intereses que no querrán ver operando en el reparto de las transferencias factores que modificarían la estructura establecida a nivel nacional, departamental y municipal. De otra parte, los intereses que se podrían beneficiar de esta política de descentralización, de la cual el fondo sería uno de sus principales instrumentos, no están organizados, no ven claramente qué podrían ganar en el futuro y su percepción continúa influida por el pasado, es decir, por el "proteccionismo territorial".

La noción de la "apertura territorial" tiene tantos o más detractores que la apertura comercial, sólo que sus intereses no se han visto del todo amenazados. El fondo, sin embargo, sería visto como una amenaza y por ello sería combatido. Pero también habría dificultades iniciales por causas más legítimas y respetables, a saber: la creación de una nueva entidad; la aparente duplicidad con FINDETER; la ubicación política de la institución dentro de la estructura del sector público; la modalidad de su inserción en el sector financiero y comercial. Todo esto conspira, con algo de razón, contra la idea del fondo para la descentralización y el desarrollo regional. La mejor respuesta frente a estos argumentos es

su comparación con la alternativa de tratar de redistribuir varios cientos de miles de millones de pesos por la vía tradicional, la que se ha experimentado en los últimos diez años; la que, parcialmente al menos, consolida los intereses políticos, burocráticos y sindicales; eleva la probabilidad de la corrupción; inhibe la iniciativa local; no incentiva el esfuerzo fiscal propio; y no genera mayor desarrollo regional ni municipal que sea sostenible.

Al igual que la apertura comercial o la financiera, la "apertura territorial" no ofrece una perspectiva sin problemas. Ten solo asegura que el nivel cualitativo de esos problemas será más altos y que ellos reflejarán otro tipo de dificultades asociadas con la modernización del Estado, con la mayor participación política local y con el progreso. La transición será difícil, sobre todo, porque se vería o sería descrita como un acto expreso de un gobierno y como un resultado identificable con una política o con un grupo de personas. Mientras que el statu quo y su continuación, por costoso y adverso que sea a los intereses de largo plazo de las regiones y del país, es visto como un resultado fortuito e impersonal. Por ello es aceptado, por ser el producto de insospechables avatares. Pero, si por un acto expreso de liderazgo político se quiere desnormativizar un sistema, abrirlo y liberarlo de

intervención, los costos de transición serán adscribibles a quienes busquen la modernización, la eficiencia y la verdadera equidad. Quien ejerza ese liderazgo tendrá que pagar un costo político que solo a mediano y largo plazo será convertido en prestigio y reconocimiento.

3.5 LEY 136 DE 1994, SOBRE MODERNIZACION DE LOS MUNICIPIOS

En las Legislaturas Ordinarias de 1993 y 1994, el Congreso Nacional aprobó las "Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento los Municipios", mediante la Ley 136/94, la cual presenta las siguientes características principales:

- El contenido de la nueva normatividad municipal está referida en doce Títulos y 207 artículos.

- El principal vacío de la Ley, es que presenta una inconsistencia en atención a que ha debido expedir un nuevo Código de Régimen Municipal, pero lo que hizo fue regular la mayor parte de las temáticas locales que estaban consagradas en el Decreto Ley 1333/86, llamado en su época el "nuevo" Código de Régimen Municipal, que a su vez modificó el Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª. De 1913).

La circunstancia anotada muy posiblemente generará dificultades prácticas, en especial para los funcionarios públicos, ante la situación de ambivalencia para determinar cuándo aplicar una norma de la Ley 136/94, y cuando la del Decreto Ley 1333/86, e incluso de la Ley 4ª. De 1913 (Código de Régimen Político y Municipal).

- El Título I de la Ley se dedicara a presentar de una manera lógica los Principios Generales que deben regir la vida en las entidades locales colombianas, entonces se presentan el concepto de Municipio; el régimen jurídico aplicable a los entes locales; las funciones de éstos; los Principios Rectores del ejercicio de competencias y de la administración municipal; la Categorización de los Municipios, con base en el factor poblacional y los recursos fiscales, así: Categoría Especial, y de Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Categoría, etc.

- En el Título II se analiza los requisitos para la creación de Municipios (identidad por características naturales, sociales, económicas y culturales); una población superior a los 7.000 habitantes; ingresos ordinarios superiores a cinco mil salarios mínimos mensuales, excluyendo las participaciones de las rentas;

nacionales; concepto favorable de la oficina departamental de planeación sobre la conveniencia del nuevo ente local, etc.

La modificación de los límites de los Municipios del mismo Departamento sigue siendo competencia de las respectivas Asambleas; también se refiere a la supresión de Municipios (población inferior a 3.000 habitantes), entre otros.

- Los Concejos Municipales son regulados en el Título III de la Ley, en donde se desarrollan los enunciados de la Nueva Constitución Política de 1991 sobre este ente "administrativo" y se estudia su composición (entre 7 y 21 concejales).

Sobre las Sesiones Ordinarias de los Concejos se estableció una diferenciación –y quizá una discriminación a algunos entes locales-, en razón a que se precisó que los Concejos de los municipios de categoría Especial, Primera y Segunda, sesionarán seis meses al año, y en el segundo y tercer años, en los meses de febrero durante el primer año, y en el segundo y tercer años, en los meses de marzo y abril respectivos; el segundo de junio a julio; y el tercero de octubre a noviembre). Los Concejos de las otras categorías –

Tercera a Sexta-, continuará sesionando en forma ordinaria de manera semejante a como se consagraba en la situación en la situación anterior (Código de Régimen Municipal, Decreto Ley 1333/86), es decir, durante los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año.

Las Sesiones Extraordinarias –como lo precisa la Carta Política del 91-, son por convocatoria del respectivo Alcalde Municipal, y durante las mismas el Concejo solamente puede estudiar las iniciativas puestas a consideración de aquél, y durante el tiempo que el mismo funcionario establezca en el respectivo Decreto de convocatoria.

Es importante destacar que la Ley en análisis tiene varias contradicciones, una de ellas es la relacionada con las Comisiones de los Concejos, porque mientras al Artículo 25º señala que éstas tendrán como función la de “rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo”; y de otro lado, el Artículo 77º precisa que: “El proyecto será presentado en la secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate””. (El subrayado nos pertenece).

Otras novedades de la nueva normatividad sobre el principal órgano deliberatorio local es que tendrán un órgano de publicidad de sus actos que se denominará Gaceta del Concejo; las Mesas Directivas estarán formadas por: Presidente, primer y segundo Vicepresidentes. Dentro de las funciones legales se precisa las relativas a la capacidad del Concejo para autorizar al Alcalde para delegar parte de sus funciones (a empleados locales subalternos o a las JAL); determinar las áreas urbanas y suburbanas y los otros centros poblados de relevancia, entre otras. Igualmente se precisa que será función esencial de las Juntas Administradoras Locales (JAL), la elaboración de los planes de desarrollo local.

La elección de los funcionarios que son competencia del Concejo Municipal se realizará durante los diez primeros días del mes de enero respectivo. En caso de falta absoluta del mismo, ahora la elección se podrá hacer tanto en sesiones ordinarias, como extraordinarias.

Aspecto relevante de mencionar es el relacionado con la denominada Moción de Observaciones, mediante el cual el Concejo

efectúa una especie de 'control político' sobre la administración local, el procedimiento es así:

1º. Citación al respectivo funcionario: Secretarios, jefes (sic) de departamentos administrativos, los representantes legales de las Entidades Descentralizadas Municipales (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y/o Comerciales, y las Sociedades de Economía Mixta); el Personero y el Contralor Municipales.

2º. Finalizado el debate con el respectivo funcionario local, la tercera parte de los concejales puede solicitar la observación de las decisiones de aquél.

3º. Si el Concejo aprueba por mayoría absoluta de votos (la mitad +1 de los miembros), la decisión se comunica al Alcalde Municipal. Si la propuesta es rechazada, no será viable la presentación de otra, a menos que sea por hechos diferentes.

Lo que no dicen las normas de la Ley 136/94 (Art. 42 y 43), es la consecuencia de la Moción de Observaciones, aparentemente no conlleva repercusión jurídica alguna, y quizá sólo sea a nivel

político. Nos parece que esta figura es una 'copia' a medias de la Moción de Censura que existe en el nivel Nacional, que ejerce el Congreso sobre los Ministros del despecho, pero en esta última la aprobación de la medida implica la separación inmediata del funcionario del respectivo cargo.

El régimen aplicable a los concejales municipales es estudiado en el Título IV de la nueva Ley, manteniendo las calidades (requisito) para aspirar al cargo, así: ser ciudadano en ejercicio; haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o en el Area Metropolitana correspondiente, durante los últimos seis meses anteriores a la inscripción de la candidatura o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

Sobre las Inhabilidades, la Ley 136/94 mantiene, en general, las limitaciones del régimen anterior (Código de Régimen Municipal), no pudiendo aspirar al cargo de concejal: 1) Quienes hayan sido condenados mediante sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos, salvo que éstos ; últimos hayan afectado el patrimonio del Estado. Consideramos que en los delitos culposos que vulneren intereses

estatales genere inhabilidad para ser concejal; pero los delitos políticos que afectan el mismo patrimonio público es equívoco por que, precisamente lo que busca la persona en su accionar es acabar o afectar la propia organización y las instituciones del Estado; 2) Haber sido empleado público, con jurisdicción o autoridad civil, administrativa o militar, dentro de los seis meses anteriores a la inscripción; 3) Quienes hayan sido durante los tres meses anteriores a la fecha de inscripción, empleado público o trabajador oficial; 4) Haber sido contratista del Municipio, en los seis meses anteriores a la inscripción; 5) Los que hayan sido sancionados en los 'últimos cinco años', o hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión, o sancionado más de dos veces por faltas contra la ética profesional y los deberes de cargo público. Sobre esta causal también debemos precisar que el régimen anterior (Código Municipal) era más adecuada a la protección ética de los funcionarios públicos, porque previamente tenían inhabilidad, quienes: "(...) en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de profesión o sancionados más de dos veces por faltas a la ética profesional". (El subrayado es nuestro); 6) Tener vínculos de parentesco con funcionarios que ejerzan jurisdicción, autoridad política, administrativa o militar; 7) Existir parentesco (tercero de

afinidad, primero de afinidad o único civil), y se inscribe por el mismo partido o movimiento político; 8) Haya perdido la investidura como congresista, diputado o concejal; y 9) El servidor público que haya sido condenado en cualquier tiempo, mediante sentencia judicial, por delitos contra el patrimonio del Estado.

Por otra parte se analiza las causales de Incompatibilidad (al mismo tiempo ser concejal y ocupar otro cargo público), las cuales son semejantes a las del Código de Régimen Municipal (Decreto Ley 1333/86). Como la imposibilidad para: Aceptar cargo alguno en la administración pública (sea local, departamental o nacional); ser apoderado ante entidades públicas municipales; ser miembro de juntas directivas locales tanto del sector central como del descentralizado (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y/o Comerciales, y las Sociedades de Economía Mixta); celebrar contratos o efectuar gestiones ante entidades que administren, manejen o sean contratistas del municipio, etc. Se mantiene la excepción para permitir el ejercicio de la cátedra universitaria de los concejales.

Con relación al régimen interno de los concejales, se conservan las del Código Municipal, siendo las Faltas Absolutas: La muerte, la renuncia aceptada, la incapacidad física permanente, etc. Mientras que, las Faltas Temporales más importantes son: La licencia, la incapacidad física transitoria; la suspensión en el ejercicio del cargo por solicitud de la Procuraduría General de la Nación, o por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; la ausencia forzada e involuntaria, etc.

La Ley 136/94 reglamentó el pago de los honorarios de los concejales pero únicamente por la asistencia a las sesiones plenarias, existiendo un contrasentido si los Acuerdos Municipales tienen dos debates, el primero en Comisión y el segundo en plenaria, también aquellos deberían recibir honorarios por su asistencia a las comisiones respectivas.

De otro lado, también se estableció una diferenciación –que parece también otra discriminación–, para el pago de los honorarios a los concejales, así: para los municipios de Categoría Especial, Primera y Segunda, el equivalente al 100% del salario básico diario del correspondiente Alcalde, aun cuando se dice por ‘sesión’ –

interpretamos nosotros, tanto por la asistencia a las plenarios, como a las comisiones-, y con un tope de 20 sesiones por mes. Mientras que, los Municipios de Tercera y Cuarta categorías, el equivalente al 75% del salario básico diario del Alcalde; y los concejales de los municipios de Quinta y Sexta Categoría, tendrán derecho al 50% del salario básico diario del Alcalde respectivo. Adicionalmente, se consagra que también los concejales tienen derecho al reconocimiento de los gastos de transporte, y a seguros de vida y salud.

-El Título V de la Ley 136/94, está referido al análisis de los Acuerdos Municipales. La mayor novedad consistió en lo referente a la iniciativa para presentar los Proyectos de Acuerdo, puesto que además a los que ya la tenían (Concejales, el Alcalde, Personeros y Contralores Municipales), se adicionó a las Juntas Administradoras Locales (JAL).

También de especial significación está la reducción de los trámites de los Acuerdos, ya que antes eran necesarios tres debates en plenaria del Concejo mientras que, ahora sólo serán dos, así: el primero en la respectiva comisión (Del plan, de presupuesto, etc.) y

el segundo en plenaria. Luego viene la sanción por parte del Alcalde (y en su caso la objeción por motivos jurídicos –inconstitucionalidad, ilegalidad o contrario a una ordenanza departamental, o políticos –inconveniencia-). La publicación del Acuerdo se hará ahora en la Gaceta o Diario local, y en su caso, en una emisora municipal o regional.

Las otras decisiones que tome el Concejo Municipal (nombramiento de funcionarios, citación a empleados locales, etc.), serán adoptados mediante Resoluciones y Propositiones, las cuales serán suscritas por la Mesa Directiva (Presidente y primer y segundo Vicepresidente) y el Secretario respectivo –cuyo período se redujo nuevamente a un año-. Pero de todas formas la nueva Ley mantuvo la confusión entre estas dos clases de Actos, siendo por su naturaleza jurídica diferentes, ya que las primeras, las Resoluciones trascienden en el campo jurídico (son actos administrativos); y por su parte las Propositiones tienen sólo relevancia práctica (política), pero no jurídica, es decir, son los denominados ‘actos de la administración’.

-Todo lo relativo con el Alcalde Municipal está regulado en el Título VI de la Ley en estudio.

Las calidades –requisitos- para ser Alcalde se conservan las que venían rigiendo, es decir, las siguientes: ser ciudadano colombiano en ejercicio, haber nacido o ser residente en el municipio (o en el Area Metropolitana respectiva), durante el año anterior a la fecha de inscripción o durante tres años en cualquier época.

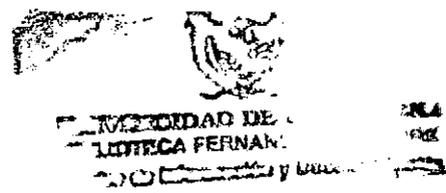
Con relación a los salarios de los Alcaldes, éstos estarán de acuerdo con la categoría (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta o Sexta), los cuales oscilarán entre 3 y 25 salarios mínimos legales mensuales. La determinación del salario en cada concreto será fijado por el Concejo Municipal, con base en los criterios señalados.

Los Alcaldes cumplen funciones con relación al Concejo, al orden público respecto de la nación, el Departamento y las autoridades jurisdiccionales, en relación a la administración municipal y a la ciudadanía. Algunas de estas atribuciones del Alcalde ahora podrán ser delegadas tanto en los Secretarios, como en los Jefes (sic) de

los departamentos Administrativos locales, entre otras, para nombrar y remover funcionarios dependiente; ordenar gastos municipales y celebrar contratos y convenios locales; con base en el respectivo Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto anual de rentas y gastos.

Los principales Actos del Alcalde son los Decretos, las Resoluciones y las Ordenes, los cuales se diferencian por su naturaleza jurídica, puesto que los primeros y segundos son de carácter jurídico (Actos Administrativos), mientras que, por el contrario, las órdenes tienen una connotación práctica.

En general respecto de las Inhabilidades para ser Alcalde, se conservan las del Código Municipal (Haber sido condenado penalmente, por interdicción en 'entredicho' judicial, etc.), pero de manera poco clara se limita la primera causal a que: "Haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad entre los diez últimos años anteriores a su elección, excepto cuando se trate de delitos políticos y culposos, a menos que se afecte el patrimonio estatal". (El subrayado nos pertenece).



Sobre las incompatibilidades (simultáneamente ejercer otro cargo) del Alcalde local, se precisan, entre otras: Celebrar contratos en el municipio; tomar parte activa en los partidos o movimientos políticos; desempeñar otro cargo o empleo público o privado, etc.

Las Faltas Absolutas (la muerte, la renuncia aceptada, declaratoria de nulidad de la elección, destitución, etc.), como las Temporales (Vacaciones, permisos, licencias, incapacidad física transitoria, etc.), son semejantes a las de los concejales municipales.

Por otra parte, si la falta absoluta del Alcalde se produce en los primeros 24 meses de su mandato, el gobernador (y en su caso el Presidente de la República, en el caso de Santafé de Bogotá), convocará a nuevas elecciones. Pero, si la falta es posterior a los 24 meses, el Gobernador designa por Decreto un Alcalde para que finalice el respectivo período.

-El Título VII se dedica al estudio de las Comunas y Corregimientos, en los cuales funcionarán las respectivas Juntas Administrativas Locales (JAL).

También se precisa que en los Corregimientos actuarán los Corregidores, quienes ejercerán funciones administrativas, que le sean asignadas por los Concejos Municipales correspondientes o por delegación que les hagan los Alcaldes de algunas de su atribuciones. Los actos de las Juntas Administradoras Locales (JAL) se denominan Resoluciones y tiene naturaleza de Actos Administrativos, y por lo tanto estarán sujetas al control jurídico del respectivo Tribunal Contencioso Administrativo.

-Es importante destacar el contenido del Título VIII de la Ley 136/94, puesto que desarrolla uno de los principales enunciados de la Nueva Carta Política de 1991, la Participación Comunitaria.

Se entiende que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, sindicales, etc., como entidades sin ánimo de lucro, pueden vincularse al desarrollo local, mediante el ejercicio de algunas funciones públicas, la prestación de servicios o la ejecución de determinadas obras públicas.

Como novedad se crea la figura de las Juntas de Vigilancia, cuando la prestación de un servicio público (Agua, luz, gas, etc.), no sea

efectuado por una entidad descentralizada local, con la finalidad de velar por la gestación y la prestación de los mismos, y con la facultad de informar al personero, contralor y demás funcionarios municipales.

-Una de las entidades que no fue abordada por la Constitución Política de 1991, la Asociación de Municipios, es desarrollada en el Título IX de la Ley 136/94.

Conservan las Asociaciones su naturaleza jurídica (entidades de derecho público: personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa), y se continuarán rigiendo por sus Estatutos, subrayando que a partir de 1991, la asociación de municipios sólo puede ser voluntaria, superando el sistema anterior (asociación obligatoria y voluntaria).

Los principales órganos de administración serán: La Asamblea General de Socios, la Junta Administradora y el Director Ejecutivo.

-El Título X se dedica al Control Fiscal local, ciñéndose a lo establecido en la Carta Fundamental del 91, es decir, acorde con la

Constitución Política, las Leyes del Congreso (ley 42/94, entre otras) y las demás normas pertinentes.

Ahora se limitó solamente a los Municipios clasificados en las Categorías Especial, Primera, Segunda y Tercera, la posibilidad de crear la respectiva Contraloría Municipal, como órganos técnicos que gozan de autonomía administrativa y presupuestal.

La precitada Ley de modernización de los Municipios, también analiza las condiciones para ser Contralor Municipal, sus inhabilidades e incompatibilidades, etc.

Resulta significativo destacar de la nueva normatividad local, el que debe existir participación comunitaria en los órganos de control fiscal (sea la Contraloría Municipal, o en su defecto, la Contraloría Departamental).

-El tema referente a los Personeros Municipales se precisa en el Título XI de la Ley en estudio, pudiéndose destacar algunas novedades, así: 1) Se conceptualizan las principales funciones de estos empleados locales: Ejercer el control administrativo

realizar las funciones de ministerio Público en el Municipio, así como las que delegue la Procuraduría General de la Nación; 2) Los personeros siguen siendo elegidos por el Concejo Municipal, pero ahora por un período de 3 años, a partir del año de 1995; 3) El régimen de inhabilidades e incompatibilidades es semejante al de los Alcaldes, etc.

-Finalmente en el Título XII de la Ley 136/94, se enuncia lo concerniente con las Disposiciones Varias, en donde se puntualizan aspectos como: La definición de residencia (el lugar donde una persona habita o de manera regular está de sienta, ejerce profesión u oficio, o tiene negocios o empleo); en los Municipios, sus Entidades Descentralizadas (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y/o Comerciales; y las Sociedades de Economía Mixta), y en las Personerías y Contralorías locales, debe organizarse el correspondiente control interno.

De otro lado, se precisan las nociones de Autoridad, así:

- a) Política: como las que ejerce el Alcalde, los Secretarios de Alcaldía y los jefes (sic) de los departamentos Administrativos Municipales:
- b) Civil: la capacidad legal para ejercer un funcionario público actividades como nombrar y remover empleados, sancionar trabajadores, etc.;
- c) Militar: los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares que ejerzan el cargo de comandantes en el respectivo Municipio.

También se precisa que a los Distritos (Capital, Turísticos e Industrial) les será aplicable la Ley sobre modernización de la organización y funcionamiento de los Municipios, en la medida en que no esté en contradicción con las leyes especiales.

La Ley 136/94, otorgó al Presidente de la República dos clases de Facultades Extraordinarias, para compilar las normas constitucionales y legales vigentes sobre organización y funcionamiento de los municipios. En la práctica esta capacidad de compilación que se le otorga al jefe del Ejecutivo Nacional, se puede

convertir en atribución para codificar las normas locales vigentes, a pesar de que esto último está expresamente prohibido por las Constitución Política de 1991 (Art. 150, C.Pol./91).

La otra atribución concebida por el Congreso Nacional al Presidente en la Ley, 136/94, se refiere a la facultad para establecer límites en las apropiaciones destinadas a gastos de funcionamiento en las Contralorías y Personerías Municipales y Distritales.

4. RESUMEN NORMATIVO

A continuación, además de las normas analizadas detalladamente en el cuerpo de la investigación, haremos una síntesis de las principales Leyes y decretos reglamentarios que regulan el proceso descentralizador en Colombia.

Al respecto vale la pena resaltar que, a nuestro juicio, muchas de estas disposiciones acusan de excesivo tecnicismo y gran deficiencia en cuanto a su aplicabilidad práctica.

Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Municipal.

Ley 12 de 1986, transferencia I.V.A.

Ley 80 de 1993, reglamenta la contratación estatal.

Decreto 2681 de 1993, reglamenta la contratación de crédito público.

Ley 60 de 1993, reglamenta las transferencias y competencias territoriales.

Ley 87 de 1993, reglamenta el control interno.

Ley 141 de 1994, reglamenta las regalías y su distribución.

Ley 177 de 1994, modifica la Ley 136 de 1994.

Decreto 359 de 1995, reglamenta la Ley 179 de 1994.

Acto legislativo 01 de 1995, adiciona el artículo 357 de la C.N.

Decreto 358 de 1995, reglamenta las operaciones del tesoro.

Ley 152 de 1995, reglamenta la elaboración del plan de desarrollo.

Ley 185 de 1995, reglamenta el endeudamiento público.

Decreto 111 de 1996, compila las Leyes 38/89, 179/94, 225/95.

Normas sobre presupuesto público.

Decreto 568 de 1996, que reglamenta el estatuto orgánico del presupuesto.

Decreto 115 de 1996, estatuto de presupuesto para empresas públicas.

Decreto 1156 de 1995, reglamenta el crédito a entidades territoriales.

Decreto 606 de 1996, reglamenta la cofinanciación.

Decreto 565 de 1996, reglamenta los fondos de solidaridad.

Decreto 440 de 1996, reglamenta situado fiscal

CAPITULO TERCERO

INFORMACION DE CAMPO

1. EXPERIENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En aras de realizar un diagnóstico completo sobre las normas que se han promulgado durante la implementación de la descentralización en Colombia, se hizo necesario tomar varias muestras de la puesta en práctica de dichas normas en distintos municipios de tres zonas seccionales.

A través de unos cuestionarios dirigidos a los Alcaldes de: Morroa, Corozal (Sucre); Magangué, (Bolívar); Ayapel (Córdoba). Así mismo, mediante entrevistas realizadas a los senadores, Víctor Renán Barco y Juan Camilo Restrepo Salazar, se obtuvieron calificados conceptos y apreciaciones sobre el tema en mención.

3. MUNICIPIO DE MORROA (Sucre)

- ◆ **Categoría:** Sexta categoría.
- ◆ **Población estimada:** 12.000 habitantes de los cuales el 55% vive en la zona rural.
- ◆ **Número de comunas:** No tiene comunas.
- ◆ **Número de corregimientos:** Morroa cuenta con 9 Corregimientos.
- ◆ **Entidades descentralizadas:**
 - 1) La Personería.
 - 2) El Concejo Municipal.
 - 3) La Junta Municipal de Deportes.

3.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS

CUESTIONARIO

Dirigido al alcalde del municipio de Morroa, Dr. Víctor Ramírez Salcedo

1. ¿Qué expectativas se creó, al inicio de su administración, respecto al tema de la Descentralización?.

Respuesta: En principio pensé que el gobierno municipal iba a tener una mayor independencia en el manejo de los recursos fiscales, pero posteriormente comprendí que la pretendida autonomía en muchos casos era ilusoria.

2. ¿Qué logros ha obtenido hasta el momento que pongan de manifiesto los aciertos de las nuevas políticas de descentralización?

Respuesta: Se ha mejorado la capacidad de autogestión del Municipio y se ha conseguido la descentralización de entidades como la Personería, el Concejo municipal y la Junta de Deportes.



3. ¿Qué dificultades ha encontrado en la puesta en práctica de las nuevas orientaciones consagradas en las normas que sobre el tema se han expedido?

Respuesta: que en muchos casos nos hemos visto obligados a realizar inversiones a medias en las obras que interesan a la comunidad, debido a las rigideces que, en materia de destinación de recursos plantea, la ley 60 del 93.

4. ¿A qué atribuye Ud. el origen de esas posibles dificultades?

Respuesta: Reitero nuevamente que muchas de las normas que se refieren a la Descentralización Administrativa, contienen demasiadas restricciones a la autonomía, sobre todo en lo concerniente a los recursos fiscales.

5. ¿Considera Ud. que las leyes y decretos que sobre descentralización administrativa se han expedido corresponden a una realidad política, social y económica acertada, o por el contrario están alejados de esa realidad fáctica? :

Respuesta: Considero que muchas de las normas no están de acuerdo con la realidad de muchos municipios, como es el caso de Morroa, en donde la atención de muchas de sus necesidades básicas se ha visto retardada por los complicados procedimientos establecidos en dichas normas.

6. ¿Que recomendaciones, dada su experiencia, podría hacer sobre el tema en mención?

Respuesta: Recomendaría a las comisiones del congreso que consultaran con los alcaldes de diferentes zonas antes de legislar, para así lograr unificar criterios y expedir normas más acordes con la realidad que viven los municipios de todo el país.

4. MUNICIPIO DE Corozal (Sucre)

- ◆ **Categoría:** Tercera categoría.

- ◆ **Población estimada:** 61.000 habitantes, de los cuales el 43% vive en las zonas rurales.

- ◆ **Número de comunas:** No tiene comunas.

- ◆ **Número de corregimientos:** Corozal Cuenta con 15 corregimientos y 9 caseríos.

- ◆ **Entidades descentralizadas:**
 - 1) El Concejo Municipal.

 - 2) La Personería.

 - 3) La Contraloría.

- 4) Empacor. (Empresa Municipal de Acueducto y Alcantarillado).
- 5) Empresas Públicas Municipales. (encargada de la administración del Matadero, el Mercado y Cementerio Municipal).

◆ **Observaciones:**

- La educación está descentralizada a nivel departamental.
- En cuanto a la salud, El Hospital Regional de Corozal es del orden nacional; los Puestos de Salud dependen del Municipio.

3.1 RESPUESTA A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS

CUESTIONARIO

Dirigido al alcalde del municipio de Corozal, Dr. Eduardo Gómez Merlano.

1. ¿Qué expectativas se creó, al inicio de su administración, respecto al tema de la Descentralización?

Respuesta: En lo referente a esta pregunta las expectativas que me formé sobre la Descentralización Administrativa, eran que a través de ella, los recursos de las Transferencias Nacionales iban a ser manejadas por el Municipio automáticamente, sin embargo esta autonomía esta sujeta a las disposiciones de la Ley 60, que en muchos casos es un freno para la inversión necesaria de los Municipios en ciertos sectores, ya que viene distribuida por porcentajes distinguidos en la misma Ley, y en muchos casos no se satisface las necesidades de la comunidad.

2. ¿Qué logros ha obtenido hasta el momento que pongan de manifiesto los aciertos de las nuevas políticas de descentralización?

Respuesta: Esta Administración ha obtenido logros a través de la Descentralización por las metas alcanzadas en los sectores de salud, educación, saneamiento básico. Vías y deportes, por mi

gestión adelantada con entidades nacionales para cofinanciar obras de desarrollo que beneficien a la comunidad.

3. ¿Qué dificultades ha encontrado en la puesta en práctica de las nuevas orientaciones consagradas en las normas que sobre el tema se han expedido?

Respuesta: Las dificultades son muchas, ya que como lo expresé en el primer punto, la distribución porcentual en muchos casos no está acorde con las necesidades de la comunidad, pues se dan los casos de que sectores que están cubiertos casi en un ciento por ciento, necesariamente hay que hacer la distribución que exige la Ley 60 y para transferir estos recursos a otros sectores se exige una serie de requisitos que entran a la administración.

4. ¿A qué atribuye Ud. el origen de esas posibles dificultades?

Respuesta: A los entes territoriales se le han asignado una serie de responsabilidades, sin que se les dote por parte del gobierno

nacional de los recursos suficientes para cubrir esas obligaciones, lo que exige a las administraciones tomar de sus escasos recursos, los dineros para cumplir con esas responsabilidades derivadas de la Descentralización, ocasionando dificultades económicas y financieras en los municipios, de ahí que hayan administraciones que no tienen con que cubrir sus propios gastos, como ejemplo se puede citar el Sector Salud y la Educación.

5. ¿Considera Ud. que las leyes y decretos que sobre descentralización administrativa se han expedido corresponden a una realidad política, social y económica acertada, o por el contrario están alejados de esa realidad fáctica?

Respuesta: Considero que varias Leyes y Decretos que sobre la Descentralización Administrativa se han expedido sobre política social económica son beneficiosas otras van en contravía por no proveer de los recursos financieros a los entes territoriales, lo que les ha ocasionado traumas administrativos y económicos.

6. ¿Que recomendaciones, dada su experiencia, podría hacer sobre el tema en mención?

Respuesta: Que antes de expedir Leyes o Decretos sobre Descentralización se debe consultar a los Alcaldes de todo el país, para que ellos con su experiencia administrativa manifiesten sus dificultades, sus logros que se les han presentado en el manejo y aplicación de la Descentralización, y con base en esto formular recomendaciones o correcciones a esa leyes o Decretos que en un futuro solucionarían los problemas administrativos ocasionados por darle cumplimiento a la Ley de Descentralización.

Ojalá que en el futuro los Ministros o gerente de Institutos que presentan proyectos de Leyes al Congreso o expidan Decretos, consulten con los funcionarios municipales sobre el beneficio o perjuicio que causaría con la expedición de nuevas disposiciones sobre el tema, porque se da el caso de que muchos funcionarios del orden nacional son expertos en manejo presupuestal, económico, financiero y administrativo pero que nunca han tenido la oportunidad y la experiencia de manejar un ente municipal, de ahí los errores y fracasos en la aplicación de las diferentes leyes.

5. MUNICIPIO AYAPEL (Córdoba)

- ◆ **Categoría:** Cuarta categoría.

- ◆ **Población estimada:** No hay dato confiable.

- ◆ **Número de comunas:** No tiene Comunas.

- ◆ **Número de corregimientos:** Ayapel cuenta con 12 Corregimientos

- ◆ **Entidades descentralizadas:**
 - 1) Las Empresas Públicas Municipales.

 - 2) El Mercado.

 - 3) La Contraloría.

 - 4) La Salud.

5) La Educación.

5.1 RESPUESTAS A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS

CUESTIONARIO

Dirigido al alcalde del municipio de Ayapel, Dr. Saúl Llanos.

1. ¿Qué expectativas se creó, al inicio de su administración, respecto al tema de la Descentralización?

Respuesta: La ilusión normal de todo gobernante que inicia, pensé proveer a mi municipio de las bondades de este sistema, que ha resultado muy beneficioso para los entes territoriales.

2. ¿Qué logros ha obtenido hasta el momento que pongan de manifiesto los aciertos de las nuevas políticas de descentralización?

Respuesta: Los logros hasta ahora obtenidos son: La descentralización de las empresas públicas del municipio, el mercado, la contraloría, la salud, la educación y el Tránsito Municipal.

3. ¿Qué dificultades ha encontrado en la puesta en práctica de las nuevas orientaciones consagradas en las normas que sobre el tema se han expedido?

Respuesta: He encontrado que las normas que regulan el proceso de descentralización, son excesivamente rígidas en los procedimientos, los cuales le restan autoridad y autonomía a los gobiernos, en cabeza del alcalde como por ejemplo la ley 60 de 1993.

4. ¿A qué atribuye Ud. el origen de esas posibles dificultades?

Respuesta: Lo atribuyo a la corrupción galopante que tienen los funcionarios públicos en todos los niveles, entonces, se ha convertido como una especie de regla general en el manejo de los recursos, lo que obliga a proceder de esta forma.



5. ¿Considera Ud. que las leyes y decretos que sobre descentralización administrativa se han expedido corresponden a una realidad política, social y económica acertada, o por el contrario están alejados de esa realidad fáctica?

Respuesta: Considero que están alejados de la realidad porque no reflejan la objetividad con que se deben regular los subprocesos de la descentralización.

6. ¿Que recomendaciones, dada su experiencia, podría hacer sobre el tema en mención?

Respuesta: Que se corrijan todas las deficiencias que he anotado anteriormente.

5. MUNICIPIO DE MAGANGUE (Bolívar)

- ◆ **Categoría:** Segunda categoría.

- ◆ **Población estimada:** 136.000. habitantes, el 45% de los cuales vive en los corregimientos.

- ◆ **Número de comunas:** 5 en el casco urbano, y una en cada uno de sus corregimientos, para un total de 50 comunas.

- ◆ **Número de corregimientos:** Magangué tiene 45 corregimientos adscritos, cada uno de los cuales cuenta con su respectivo corregidor.

- ◆ **Entidades descentralizadas:**
 - 1) Servimab. (Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal).

2) Indeportes. Instituto de Deportes.

3) Instituto de Transporte y Tránsito.

4) Contraloría.

5) Personería.

6) Concejo.

◆ **Observaciones:**

- Los servicios de salud y educación no están descentralizados.
- Existe sobre tasa al valor de la gasolina, pero ésta no se recauda eficientemente debido a que muchos usuarios se niegan a pagarla, y el Municipio no ha tomado las medidas coercitivas del caso.
- No ha habido delegación de funciones y competencia de parte del Alcalde hacia los Corregidores, debido a que éstos no cuentan con la suficiente formación académica para desempeñar a cabalidad

con el cargo. Hecho atribuible sin duda a su baja remuneración, lo que lo hace poco atractivo, económicamente, a personas adecuadamente instruidas.

5.1 RESPUESTAS A LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS

CUESTIONARIO

Dirigido al alcalde del municipio de Magangué, Dr. Alfredo Posada Viana.

1. ¿Qué expectativas se creó, al inicio de su administración, respecto al tema de la Descentralización?

Respuesta: me creé expectativas en lo referente a una mejor administración de los recursos para atender las necesidades del municipio, así como para contar con las herramientas jurídicas que me permitieran lograr un mejor desarrollo del mismo, en el corto plazo.

2. ¿Qué logros ha obtenido hasta el momento que pongan de manifiesto los aciertos de las nuevas políticas de descentralización?

Respuesta: Se ha obtenido la descentralización de entidades como Servimab, Indeportes, Instituto de Transporte y Tránsito, Contraloría, Personería y Concejo.

3. ¿Qué dificultades ha encontrado en la puesta en práctica de las nuevas orientaciones consagradas en las normas que sobre el tema se han expedido?

Respuesta: he encontrado dificultades en el sentido que muchas normas transfieren competencias a los municipios, pero al mismo tiempo limitan la autonomía en la inversión de los recursos, lo que dificulta y retarda la absorción de las nuevas competencias.

4. ¿A qué atribuye Ud. el origen de esas posibles dificultades?

Respuesta: Las atribuyo a que se ha legislado con el supuesto de que las administraciones municipales tienden a darle una incorrecta utilización a los recursos de las transferencias nacionales.

5. ¿Considera Ud. que las leyes y decretos que sobre descentralización administrativa se han expedido corresponden a una realidad política, social y económica acertada, o por el contrario están alejados de esa realidad fáctica?

Respuesta: Reafirmando lo anteriormente dicho, considero que las normas deben reorientarse hacia una verdadera descentralización que le entregue a los municipios no solo mayores responsabilidades, sino también una mayor autonomía administrativa y fiscal.

6. ¿Que recomendaciones, dada su experiencia, podría hacer sobre el tema en mención?

Respuesta: Me parece que el Gobierno Central debe confiar más en la correcta administración que los mandatarios locales, elegidos por el voto de confianza del pueblo, puedan realizar de los asuntos propios del municipio.

1. ENTREVISTA REALIZADA AL DR. JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR (Exsenador de la República)

Cuestionario

1. ¿Para Ud. que ventajas traería la Descentralización Administrativa en contraposición al excesivo intervencionismo de estado?

Respuesta: Con pocas excepciones existe hoy en día un relativo consenso en el sentido de que los procesos de descentralización, si son bien dirigidos, conducen a una mejor asignación de los servicios públicos y aceleran el desarrollo económico. Casi podría decirse que sobre la tesis general de las bondades de la descentralización no existen divergencias mayores en el mundo contemporáneo. Es difícil, si no imposible, encontrar un país en el mundo de hoy en el que se quiera organizar un férreo estado centralista al estilo del que bosquejó Napoleón para Francia del Siglo XIX.



2. ¿Considera Ud. que los principios sobre descentralización consignados en nuestra actual constitución son suficientes para llevarla acabo eficientemente?

Respuesta: En la nueva Constitución antes que definir un nuevo modelo de organización territorial, se prefirió adoptar una posición intermedia en la cual se diera cabida a todas las tendencias. Por ello, la Constitución Política colombiana ya no tiene una orientación definida en esta materia sino que su ordenamiento territorial puede definirse como un conjunto de normas en las cuales se consagró una nueva expresión del comportamiento en el cual caben todas las tendencias, sin definición alguna, la cual se defirió al legislador, puesto que los Constituyentes, en esta materia simplemente no se pusieron de acuerdo.

Por ello, en cuanto se refiere a este gran tema, nuestro régimen se enmarca dentro de lo que pudiéramos llamar las Constituciones Catálogo: que tienen una gama de posibilidades para ir escogiendo según las necesidades, el tiempo y el medio. Solo que la nuestra tiene un gran catálogo, abigarrado, complejo, confuso que aún los expertos no saben si nos movemos dentro del esquema

centralización-descentralización o si tenemos un régimen autonómico o si más bien consagramos las bases para un sistema semifederal cuya definición corresponderá, curiosamente, al legislador y no al Constituyente.

- 3. ¿ En qué medida podrían las diferentes orientaciones sobre ordenamiento territorial que informan nuestra constitución, dificultar la interpretación y desarrollo de su normatividad?.

Respuesta: En lo que se refiere al ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política Colombiana, no existe un sistema definido, una orientación clara, sino un conjunto de normas de las cuales fluye una abigarrada maraña de entidades que en muchas ocasiones dificultan el cumplimiento de los fines esenciales del Estado o impiden el adecuado ejercicio de la función pública con sujeción a los principios de eficacia y eficiencia mediante la correcta utilización de los recursos humanos, técnicos y fiscales.

Si a todas las anteriores se suman las distintas categorías descentralizadas por servicios que actualmente existen y las que en el futuro se creen en cada uno de los departamentos, distritos y

municipios, se concluye que la atomización de la estructura del Estado Colombiano está llegando a unos extremos que deben merecer la atención de las autoridades públicas.

4. ¿A qué atribuye Ud. la excesiva profusión de normas, en muchos casos contradictorias, que en pasados años se promulgaron sobre el tema en mención?

Respuesta: Considero que esta excesiva profusión de normas se debe a una falta de orientación en cuanto a una política económica que se ajuste a la realidad. Así como también a la falta de información, lo que origina una confusión normativa, pues no se sabe qué está vigente y qué no lo está por haber sido derogado, o lo que es peor, qué está vigente pero sobrevino en inconstitucional y por lo mismo debe aplicarse hasta tanto judicialmente se haga dicha declaración o se deje de aplicar para darle aplicación preferencial a las normas constitucionales. Todo esto nos está ahogando en un mar de disposiciones en las cuales no existe la profundidad que demanda la comunidad para tener una orientación.

5. ¿A qué cree Ud. que se deba la dificultad de implementar en la práctica los nuevos esquemas de descentralización?

Respuesta: El más formidable de todos los retos que plantea el proceso de descentralización colombiano es la adaptación de las finanzas públicas nacionales a las nuevas circunstancias. ¿Qué se quiere decir con esto? Algo muy simple: que debe existir la suficiente decisión política para afrontar los riesgos de opinión que genera la obligación de achicar el tamaño relativo del gobierno central en la medida en que se aumentan las transferencias de recursos y de responsabilidades de gasto hacia las entidades territoriales. De lo contrario caeríamos en el peor de los mundos. Aquel en el que el gobierno central sigue gastando y creciendo alegremente como si nada estuviera transfiriendo hacia departamentos y municipios; cuando la realidad es que más del 50% de sus rentas están siendo transferidas. El corolario lógico de un proceso profundo y acelerado de transferencias de recursos nacionales hacia las entidades territoriales es, indefectiblemente, el de un gobierno central más chico, pues precisamente los crecientes volúmenes de transferencia son para relevar al gobierno central de

buena parte de sus responsabilidades, porque se cree que éstas pueden ser atendidas más eficientemente a nivel local.

6. ¿Qué recomendaciones, dada su experiencia y conocimientos sobre el tema, haría respecto a la promulgación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se ajuste a nuestra realidad política, económica y social, y que sea implementable en la práctica?

Respuesta: En este punto cabe advertir que el proyecto de Ley orgánica de ordenamiento territorial presentado por el Gobierno Nacional está muy lejos de lo que debe ser un verdadero texto que tenga por objeto desarrollar de manera uniforme el Título XI de la Constitución Política. Siempre pensamos que el proyecto debería integrar las normas que han sido expedidas desde 1991 y desarrollar aquellas materias que hasta ahora no han sido objeto de regulación.

Esta Ley Orgánica – la de ordenamiento territorial - permite agotar la materia, pues ella no tiene por principal objeto regular el ejercicio de la función legislativa. Desde luego que habrá otras leyes que deben expedirse con sujeción a ésta, como sucede con las que

dispongan la creación de nuevos departamentos. Pero en ésta, debe desarrollarse íntegramente el tema territorial, según los temas indicados

2. ENTREVISTA REALIZADA AL DR. VICTOR RENAN BARCO (Senador de la República)

Cuestionario

1. ¿Para Ud. que ventajas traería la Descentralización Administrativa en contraposición al excesivo intervencionismo de estado?.

Respuesta: El rígido Centralismo que impuso la Constitución de 1886, produjo como resultado paradójico, el que, por una parte, fueran superados –en forma parcial- los intereses de las oligarquías regionales y locales, por la búsqueda de constituir el Estado Nacional, pero, al mismo tiempo, impidió el desarrollo autónomo de regiones y municipios, a pesar del carácter altamente heterogéneo del mapa colombiano.

2. ¿Considera Ud. que los principios sobre descentralización consignados en nuestra actual Constitución son suficientes para llevarla acabo eficientemente?.

Respuesta: La Constitución Política de 1991, que expidió la Asamblea Nacional Constituyente, expresa la diversidad política e ideológica de los diferentes sectores que estuvieron representados en aquella. Esta característica, si bien positiva desde el punto de vista democrático, ocasionó que no se estableciera una orientación unificada sobre el tema de la descentralización administrativa lo que hace posible diversas interpretaciones. Así por ejemplo, el análisis de los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 revela que ellos contienen avances importantes en materia de transferencias y de redistribución de recursos y competencias. Pero, al mismo tiempo, introducen rigideces y plantean muy difíciles problemas de carácter fiscal, institucional y políticos. Y por otra parte, estos artículos establecen metas en cuanto a los montos de los recursos que tendrán que ser transferidos paralelamente con las funciones y competencias. De esta manera, se desvirtúa el ejercicio de la descentralización que debe responder a criterios de eficiencia y no a metas de reparto de recursos.

3. ¿ En qué medida podrían las diferentes orientaciones sobre ordenamiento territorial que informan nuestra constitución, dificultar la interpretación y desarrollo de su normatividad?.

Respuesta: Esta dificultad podría presentarse en el evento en que no se establezca de manera concreta y definitiva cual orientación va a servir de norte a las normas que se expidan con fundamento en el desarrollo del articulado de la nueva Constitución, es decir que las diferentes normas sean coherentes entre sí y no presenten esquemas contradictorios.

4. ¿A qué atribuye Ud. la excesiva profusión de normas, en muchos casos contradictorias, que en pasados años se promulgaron sobre el tema en mención?.

Respuesta: Una de las causas de la excesiva profusión de normas sobre descentralización administrativa se debe a que el Estado en

su afán de modernizarse legisló, a través del Congreso o abusando de su potestad, en forma muy acelerada, sin tener en cuenta una orientación y unos objetivos predeterminados.

5. ¿A qué cree Ud. que se deba la dificultad de implementar en la práctica los nuevos esquemas de descentralización?

Respuesta: Esta dificultad radica en que la Descentralización tiene como objetivo transferir de la Nación a los Municipios y demás entidades territoriales, ciertos recursos económicos conducentes, pero ello debería traer como consecuencia necesaria un aumento en su capacidad financiera. Pero lo que ha sucedido es que tal incremento ha sido "aparente", por cuanto no compensa las nuevas cargas a que se han visto sometidos los entes locales y regionales. Los Municipios, por ejemplo, deben ahora responder por la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento ambiental, aseo, salud, educación (construcción, dotación y mantenimiento de escuelas e instalaciones deportivas).

6. ¿Qué recomendaciones, dada su experiencia y conocimientos sobre el tema, haría respecto a la promulgación de una Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial que se ajuste a nuestra realidad política, económica y social, y que sea implementable en la práctica?

Respuesta: Esta ley Orgánica debe presentar un cuerpo normativo y armónico en el cual además de regularse íntegramente el sistema territorial colombiano, se compilen las disposiciones que hasta ahora se han expedido, al tiempo que se actualicen otras en aquellas materias en las cuales no se ha adoptado decisión normativa como sucede con el régimen departamental, y se expida un severo régimen que impida la proliferación de más entidades por lo menos en el corto plazo.

CAPITULO CUARTO

DIAGNOSTICO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN COLOMBIA

1. CONDICIONES PARA EL EXITO DE LA DESCENTRALIZA- CION EN COLOMBIA

Siguiendo una lógica derivada del principio de consistencia, la naturaleza de la planeación que se siga en un país va a estar determinada, en primer lugar, por el modelo de desarrollo que se tenga y por el marco de política económica del cual se parta. En el Caso particular de Colombia y en la actual coyuntura ese modelo de desarrollo está resumido en el "Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994, La Revolución Pacífica", y el marco político económica está caracterizado por la búsqueda de crecimiento con

estabilidad. En segundo lugar, se cuenta con el mandato de la Constitución de 1991 para (1) formular una Ley Orgánica de Planeación, (2) establecer un sistema de evaluación de resultados en el sector público del país y (3) acelerar el proceso de descentralización y hacer una redistribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno. En tercer lugar y como resultado de la apertura política territorial hay en marcha un proceso de fortalecimiento de las unidades de planeación a nivel municipal y regional para lograr una mejor articulación con la planeación nacional. Este último elemento coloca a la planeación en la perspectiva de "abajo hacia arriba" o de las regiones hacia el nivel nacional. Por último, ya hay instituciones como FINDETER y el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión, que actúan como "puentes verticales" unificando criterios y buscando llevar principios de eficiencia y de equidad a todo el ejercicio de inversión y gasto público en los tres niveles de gobierno, el nacional, el departamental y el municipal.

Es decir, la planeación cuenta con un marco de política, con una infraestructura institucional y con instrumentos en cada nivel de gobierno. En verdad se presenta una única oportunidad para

consolidar un sistema de planeación que responda a las necesidades que tiene el país en esta materia. Por primera vez se cuenta con la capacidad de articular tres elementos indispensables para que la planeación no sea principalmente un ejercicio abstracto. Primero, la oportunidad legal para crear una nueva Ley Orgánica de Planeación. Segundo, instrumentos financieros como las transferencias, el Fondo nacional de Regalías, FINDETER y el posible Fondo para la descentralización y el desarrollo regional que propone este Informe, para ponerle incentivos reales a la planeación. Tercero, se cuenta con una "apertura política" a nivel territorial que ineludiblemente tendrá que asignarle un papel importante a la planeación local si quiere aprovechar los incentivos y las oportunidades existente.

2. DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL

El esquema descrito en las secciones anteriores tiene una gran consistencia conceptual y cuenta ya con buena parte de los elementos para ser puesto en marcha. Pero con todo y las ventajas que posee subsisten al menos dos requisitos o condiciones que deberán ser satisfechas para que todo el ejercicio se desarrolle sin tropiezos significativos. Una de estas es una condición de política y la otra es de carácter institucional.

La condición de política se refiere a la adopción de un esquema de descentralización en el cual se dé plena libertad y responsabilidad a las entidades territoriales en muchas áreas y aspectos de su vida local y regional. Se hace énfasis en la importancia de establecer unas reglas de juego que otorguen a las entidades territoriales el máximo posible de responsabilidad y libertad. Este es un ingrediente de conducta pública y privada necesario a todos los niveles de gobierno, incluyendo el nacional. La razón de su inmensa importancia radica en que la calidad intrínseca de las decisiones públicas y privadas está

afectada por la percepción que se tenga sobre las consecuencias de las decisiones que se toman bajo aparente o real libertad. Este factor puede parecer esotérico en un esquema de planeación. Sin embargo, es fundamental pues lo que se quiere es obtener ganancias de eficiencia en el uso de los recursos y estas no se logran, del todo, si los agentes que toman decisiones no están convencidos que los efectos de esas decisiones serán de ellos exclusivamente. Es decir, si ellos no tienen o no sienten que tienen plena libertad y plena responsabilidad. Este requisito no se establece fácilmente. Su existencia sólo queda establecida después de que ha sido puesto a prueba y se ha verificado que en efecto ésta era la política. Por ello tomará tiempo ir consolidando esta estrategia. A largo plazo su desarrollo definirá el éxito de la descentralización.

El requisito o condición institucional sobre el cual habrá que trabajar intensamente en el futuro inmediato y a mediano y largo plazo es el crear los sistemas y las condiciones para mejorar la disponibilidad de información. Gran parte de lo que se hará en los próximos meses y años en materia de transferencias, de redistribución de recursos y competencias, de medición de esfuerzo fiscal propio, de necesidades básicas insatisfechas, de capacidad fiscal, de administración municipal,

de corrección de "desequilibrios verticales y horizontales", todo esto y aún más depende, en una gran medida, de la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información que al respecto se tenga.

En estos temas, como se ha reiterado a lo largo del presente Informe, hay inmensos vacíos de información. No parece aconsejable, de ninguna manera, seguir haciendo política o seguir legislando sin contar con la información y con las bases estadísticas mínimas para evaluar y medir lo que se propone hacer y lo que se está logrando. Puede parecer prosaico o trivial el insistir en estos aspectos pero todos los expertos nacionales y extranjeros, todas las misiones fiscales, todos los estudios serios que sobre las finanzas públicas se han hecho en Colombia en los últimos treinta años coinciden en lo mismo: no hay el mínimo de información estadística y sin ese mínimo no es prudente legislar ni formular políticas.

3. ANALISIS DE LA INFORMACION DE CAMPO OBTENIDA EN LOS MUNICIPIOS

Los Alcaldes encuestados coincidieron en manifestar su inconformismo con respecto a la Ley 60 de 1993 - considerada como la columna vertebral de la descentralización en Colombia - expedida bajo el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria, que define los porcentajes de las transferencias de recursos y competencias a los municipios, y de igual forma asigna funciones a los Gobiernos departamentales. Puntualmente, la queja de los gobiernos locales radica en la rigidez de las asignaciones en el campo de la educación y la salud, principalmente; justificando lo anterior, uno de los alcaldes expresó: "A veces se supera el problema de cobertura en la zona urbana en el campo de salud y educación , quedando vigente la necesidad en la zona rural, y ante esta situación lo correcto es que sean los mismos alcaldes, bajo la autonomía de su mandato , quienes decidan como se deben distribuir dichos porcentajes, dado que es el mandatario en



compañía de su equipo de gobierno, previo estudio de necesidades, los que deberían decidir donde se invierte y donde no.”

Por otro lado, los alcaldes encuestados coincidieron en afirmar que la cantidad de normas sobre presupuesto que el Gobierno Nacional ha expedido - Decreto 111 de 1996 (compila las Leyes 38/ 89, 179/94 y 225/95) - dificultan la elaboración y ejecución del presupuesto municipal como herramienta administrativa.

Así mismo, Critican la expedición en serie de decretos reglamentarios de leyes, puesto que si bien tienen un alcance nacional, no tienen una difusión adecuada antes de entrar en vigencia, lo cual ocasiona la inobservancia de tales normas por parte de los funcionarios municipales. Citan como ejemplo la Ley 100 de 1993, a la cual se le han expedido 175 decretos reglamentarios desde su promulgación.

Después de haber resaltado las más importantes inquietudes de los gobiernos locales, podemos entrar a sintetizar el diagnóstico bajo tres grandes acápite que son :

La falta de difusión de las normas sobre descentralización, especialmente decretos reglamentarios de leyes orgánicas entre otras, lo cual ha ocasionado la inobservancia por parte de muchos municipios, acarreando serias irregularidades en los procesos descentralizadores, dado que no se ajustan a la ley.

La excesiva transferencia de competencias a los municipios ha ocasionado que estos asuman responsabilidades que antes eran del gobierno central, pero con menos recursos, lo cual ha generado una desestabilización de las finanzas locales, Ley 60/93.

El gran pasivo prestacional que ha generado el nuevo sistema de seguridad social tiene asfixiada las rentas municipales y nacionales, Ley 100/93.

Los excesivos trámites que se deben realizar para acceder a los fondos de cofinanciación, han creado verdaderos cuellos de botella para el desarrollo municipal, dado que la inversión del Estado en las localidades es muy lento, Decreto 606 de 1996.



Las facilidades que la ley 136 de 1994 ha introducido para la creación de nuevos municipios, ha disparado en las asambleas departamentales dichos trámites, permitiendo la creación de municipios muy endeblés y sin recursos propios que les permitan subsistir administrativamente.

Así mismo, consideramos que en los gobiernos locales no se ha realizado una capacitación adecuada sobre el tema de la descentralización, porque si bien es cierto que se han llevado a cabo muchos seminarios y congresos, ha faltado seguimiento, pues observamos la ausencia de un plan coherente que ubique a los mandatarios locales en el reciente proceso descentralizador.

4. FALENCIAS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

- ◆ Los procesos de descentralización en Colombia no están bien regulados ni bien dirigidos.

- ◆ No se cuenta con los medios de comunicación adecuados, ni con el desarrollo informático requerido como base o soporte físico de la descentralización.

- ◆ No se ha hecho una clasificación clara y adecuada de las funciones que debe reservarse el Gobierno central y de las que debe transferir.

- ◆ Existe un mosaico abigarrado de Entidades territoriales que no son justificadas en el campo de la administración pública.

- ◆ La descentralización en Colombia ha tenido un vertiginoso trámite, hasta el punto que lo que hemos logrado en cinco años, aunque

imperfectamente, en países como Italia y España ha demorado alrededor de 20 años. (estudio hecho por Eliseo Aja, catedrático de la Universidad de Barcelona).

- ◆ Esta precipitud no deja de ser inquietante, pues, como van las cosas, al terminar el siglo, gracias a la norma constitucional y a la ley 60 de 1993, el Gobierno Central estará transfiriendo a las entidades territoriales cerca del 55% de todas las rentas nacionales.

- ◆ Se observa en las entidades territoriales una pereza fiscal, en cuanto a los recaudos de las rentas propias , lo que ha ocasionado un recorte a la inversión que viene por parte de las transferencias para gastos de funcionamiento.

- ◆ En la estructura central del Estado Colombiano actualmente subsisten muchas entidades sin ningún sentido ni razón de ser, dado que existen muchos institutos descentralizados que están ejerciendo iguales funciones a las que realizan otras entidades tanto territoriales como de carácter nacional, por ejemplo, el

Ministerio de Transporte con sus seccionales en todos los departamentos y las oficinas departamentales y municipales de tránsito, el mismo Ministerio con Invías, y así como este, hay muchos casos más que tienen en déficit el presupuesto público.

- ◆ Por otro lado, tenemos la existencia actual de las Gobernaciones con todo ese andamiaje que implica este ente territorial, paralelamente con la existencia de los municipios dentro de la autonomía que estos tienen, generando, actualmente, una dificultades en la inversión pública.

5. ACIERTOS DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

- ◆ El principal acierto de la descentralización es la forma como los electores se han sumado a la construcción de la vida nacional, ha acercado más al elector con su elegido, ha sido motor de desarrollo.

- ◆ La descentralización ha logrado desarrollar regiones que en épocas pasadas se encontraban olvidadas y abandonadas por el gobierno central, y que ahora, gracias a la descentralización de funciones y recursos en cabeza de los alcaldes, han podido superar parcialmente el atraso en que se encontraban.

- ◆ Ha dinamizado la administración pública en Colombia, introduciéndole el factor decisión a varios niveles de la vida nacional.

- ◆ Con la descentralización se ha logrado el avance de la tecnología en las entidades territoriales, en lo que tiene que ver con la

modernización de procedimientos y actividades propias del desarrollo.

- ◆ Se ha logrado la participación ciudadana en las grandes decisiones de sus inmediatos gobernantes.

6. POSIBLES SOLUCIONES A LAS FALENCIAS INDICADAS

- ◆ Una posible solución para subsanar las falencias de la descentralización es hacer un análisis de las finanzas del Estado, mediante una comisión por creación legal que haga un estudio del gasto público durante un plazo perentorio, y determine, en un documento serio, la posibilidad de hacer un recorte en el gasto de funcionamiento del Estado Central, para mirar y redistribuir los recursos con las entidades territoriales, todo esto debe hacerse a través de un proyecto de ley que modifique la Ley 60 de 1993, en lo que respecta a las transferencias.

- ◆ La urgente expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que unifique criterios en cuanto a las entidades territoriales .

- ◆ La municipalización de la inversión pública, y así simplificar todo el andamiaje estatal que existe actualmente para poder invertir, ¿pero cómo hacer esto?, de la siguiente manera, suprimir como entidad

territorial a los Departamentos como tales, y reemplazarlos por las regiones que agrupen municipios a través de las asociaciones de municipios .

- ◆ Una vez realizado lo anterior, eliminar los fondos de cofinanciación y enviar proporcionadamente todo ese dinero a los municipios, para que sean estos los que, previo orden de prioridades, inviertan en los sectores que estimen necesarios.

- ◆ Implementar mediante una reforma constitucional un trámite especial para aquellas leyes que tengan relación directa con la descentralización y la municipalidad, para que antes de entrar en vigencia se garantice su envío a cada uno de los municipios y así pueda tener una vacancia tal que permita su observancia plena y evitar traumatismos cuando entre en vigencia.

- ◆ Inyectar más recursos a las entidades territoriales en la misma proporción en que se le asignen competencias.

- ◆ Hacer un esfuerzo fiscal para sistematizar a todos los municipios del país, y de esta manera conectarlos con la base de datos de

Planeación Nacional para que el flujo de información sea más confiable y rápido.

- ◆ Los controles a la inversión de los recursos que provienen de la nación deben extremarse para evitar su desvío o apropiación ajena.
- ◆ Modificar las normas sobre presupuesto para frenar la rigidez presupuestal en la municipalidad.
- ◆ Aprobar un acto legislativo donde se exprese que en la municipalidad los órganos de control, como son la contraloría y personería, estén en cabeza de los partidos mayoritarios dentro de las minorías, y de esta manera garantizar la transparencia.

7. EVALUACION DE LAS FUENTES DE INFORMACION CON RELACION AL PROBLEMA PLANTEADO

La información, de campo y bibliográfica, recopilada a lo largo de la investigación y su posterior análisis nos lleva, necesariamente, a aceptar como cierta la hipótesis planteada al inicio de ésta. Ya que, como se ha demostrado en los diferentes capítulos del presente trabajo, la eficacia y eficiencia de las normas jurídicas expedidas con el fin de regular el proceso de descentralización administrativa en Colombia no guardan una relación coherente con su aplicación en la práctica. Todo esto debido a los demasiados tecnicismos que se emplean y a que muchas de las nuevas instituciones, de posible creación en teoría, son inimplementables en la práctica.

Así mismo, dichas normas jurídicas expedidas con el propósito de regular el proceso de descentralización administrativa en Colombia no cumplen eficaz y eficientemente con este fin debido a que sobre el tema se ha legislado en exceso, produciéndose confusión al momento de aplicarlas por la incompatibilidad que surge entre ellas al no estar

orientadas hacia un modelo de desarrollo y una política económica definidos.

CONCLUSIONES

- ◆ Como se analizó, la descentralización es un proceso complejo, y sus antecedentes en Colombia pueden incluso remontarse a la época colonial, cuando los Cabildos expresaron parte del fuero municipal español, frente al autoritarismo de los funcionarios que representaban directamente al rey en América. Estos cabildos Municipales, en razón a que el cargo de “cabildante” era comprado y vendido en “pública subasta al mejor postor”, se convirtieron más en fuente de riqueza económica que en expresión de intereses locales democráticos, y al mismo tiempo, crearon verdaderas oligarquías familiares, ya que estos cargos eran hereditarios, con la obtención de la previa autorización real.
- ◆ A finales del periodo Colonial, en la insurrección comunera de 1781, precediendo incluso a la Revolución Francesa de 1789, encontramos otro antecedente de la autonomía, en el derecho colombiano, según los autorizados comentarios del historiador norteamericano Jhon L. phelman, quien afirma. “Pero por



importantes que hayan sido las medidas fiscales, el meollo de las capitulaciones era de naturaleza constitucional y política: 1) aspiración a un mayor grado de autogobierno a nivel local y regional, y 2) reivindicación de las élites a gobernar todo el nuevo Reino de Granada.”¹⁸

- ◆ En la Constitución de 1886, se volvió a enunciar el postulado importado de Europa de la “Centralización Política y la Descentralización Administrativa”. Pero sólo muchos años después comenzó su implementación práctica en el gobierno autoritario del general Reyes (1904-1909), y específicamente en la Reforma Constitucional de 1905, se establece la figura del Distrito Capital, creando un régimen especial para Bogotá, y se facultó al presidente Reyes, para fijar nuevas divisiones territoriales. En la Reforma Constitucional de 1945 - más técnica que de contenido- se da otro paso adelante con la creación de las entidades Descentralizadas, las cuales serían desarrolladas posteriormente en la Reforma Constitucional de 1968, en el gobierno de LLeras Restrepo.

¹⁸ Obra citada, pag. 15

- ◆ En términos jurídicos, el Congreso Nacional, desde las épocas del gobierno de Lleras Restrepo, le dio desarrollo al proceso de descentralización Territorial, Funcional y por Servicios, pero lo que tuvo mayor auge en el país, fue la **Desconcentración**, es decir, cuando se otorgan funciones, recursos o competencias a un mismo nivel de gobierno, con base en los criterios de eficiencia y eficacia, pero con un contenido eminentemente administrativo. De ahí que técnicamente hablando, las medidas que en Colombia se han venido tomando, aparentemente son de **Descentralización Administrativa**, pero en la práctica la mayor parte de aquellas son de **Desconcentración Administrativa**, por cuanto son realizadas por entes administrativos, a diferencia de lo que sucede con la **Descentralización**, en donde lo que se otorga (recursos, competencias, responsabilidades), a las regiones, provincias y municipios, como **Entes Políticos** (con capacidad para su autogobierno, autoadministración, con recursos propios y suficientes y con control (popular y, limitadamente, del nivel superior).

- ◆ Uno de los avances más importantes de los últimos años en materia de la creación de un nuevo federalismo fiscal y de la búsqueda de

un estado más eficiente, lo constituye el **Acto Legislativo No. 1 de 1986** que dispuso la elección directa de alcaldes. Con esta reforma, se reduce la distancia entre el ciudadano y su gobernante, con lo cual se induce eficiencia económica en el uso de los recursos y se fortalece el vínculo de responsabilidad política local.

- ◆ El examen de la experiencia del traslado del INSFOPAL y del ICCE a las entidades territoriales dentro de unos plazos específicos (**decreto 0077 de 1987**) , nos permite pensar que el desarrollo de los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución no será un proceso exento de problemas y que tendrá efectos fiscales significativos.

- ◆ Si bien la Constitución Política de 1991, que expidió la Asamblea Nacional Constituyente – convocada directamente por el pueblo -, es la expresión de un conflicto social de más de cuarenta años que nació a raíz de la crisis del 9 de abril de 1948, ésta expresa la diversidad política e ideológica de los diferentes sectores que estuvieron representados en aquella. Quiere decir lo anterior, que la nueva Constitución no es necesariamente un “tratado de paz” impuesto por un partido ganador, sino el resultado de consensos, entre los sectores mayoritarios (Partido Liberal, la A.D. M-19 y

Salvación Nacional) y los minoritarios (Partido Social Conservador, la U. P., los Evangélicos, los Indígenas y los grupos Independientes).

- ◆ El Artículo 171 de la Constitución de 1991 establece que el Senado de la República estará integrado por miembros elegidos en circunscripción nacional. Esta es una reforma muy positiva a largo plazo. Si bien atrás se elogió la elección de alcaldes como una medida que acercaba al gobernante local con su elector e inducía eficiencia en el uso de los recursos municipales y fortalecía el proceso político de responsabilidades recíprocas, la medida de elegir los senadores por circunscripción nacional podría parecer extraña en contraste con aquella. Sin embargo, es una reforma positiva pues vincula directamente al Senado con los grandes problemas nacionales y con el electorado nacional. Aunque los senadores elegidos serán más y más nacionales y su gestión política empezará a dar prioridad a los asuntos nacionales y a las externalidades interjurisdiccionales. Este artículo cumple la función de acercar los senadores a la necesidad que tiene el país de políticas nacionales para problemas globales. Temas como las autorrestricciones constitucionales y construcción de un nuevo

orden institucional, de los que se hablaba atrás, constituirán parte importante de la agenda política de los senadores nacionales. Acorto plazo, la bondad de esta reforma no será notoria, pero en pocos años sus efectos positivos sobre la calidad de la legislación nacional serán evidentes.

- ◆ En la Constitución Política Colombiana, en lo que se refiere al ordenamiento territorial, no existe un sistema definido, una orientación clara, sino un conjunto de normas de las cuales fluye una abigarrada maraña de entidades que en muchas ocasiones dificultan el cumplimiento de los fines esenciales del Estado o impiden el adecuado ejercicio de la función pública con sujeción a los principios de eficacia y eficiencia mediante la correcta utilización de los recursos humanos, técnicos y fiscales.

- ◆ El análisis de los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 revela que ellos contienen avances importantes en materia de transferencias y de redistribución de recursos y competencias. Pero, al mismo tiempo, introducen rigideces y plantean muy difíciles problemas de carácter fiscal, institucional y político. Dentro de los aspectos positivos, se encuentra el fortalecimiento al esfuerzo fiscal

propio y a la mejoría en la administración pública municipal. Es así mismo loable el haber introducido las nociones de evaluación de resultados y el establecimiento de sanciones en caso de malos manejos. Pero, por otra parte, estos artículos establecen metas en cuanto a los montos de los recursos que tendrán que ser transferidos paralelamente con las funciones y competencias. De esta manera, se desvirtúa el ejercicio de la descentralización que debe responder a criterios de eficiencia y no a metas de reparto de recursos.

- ◆ De otra parte, el artículo 357 supone que se dispone de la información estadística para incluir, en los criterios de distribución, factores como las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza y la eficiencia fiscal y administrativa. En verdad, no hay suficiente información confiable al respecto. Esta información no se puede improvisar. Los trabajos que al respecto se han hecho, por encomiables que sean en su intención, son aún incipientes y no están todavía en capacidad de cumplir la titánica tarea de medir aspectos que, por su naturaleza, son muy difíciles de cuantificar y de manejar estadísticamente, para no hablar de las limitaciones conceptuales y analíticas que tienen su utilización.

- ◆ Es aconsejable separar la decisión sobre que competencias se trasladan, de la decisión sobre que recursos se transfieren. Es decir, un criterio es el aplicable a las competencias que se redistribuyen en función de unos objetivos de descentralización, y otro criterio muy distinto, es el que resulta de identificar competencias que se trasladan para “compensar” una transferencia de recursos que se ha establecido con anterioridad de manera global y como punto de partida del proceso.

- ◆ Es indispensable tener en cuenta la capacidad de absorción de las distintas entidades territoriales y municipios para asimilar eficientemente las nuevas competencias. El traslado indiscriminado de competencias, y aun de recursos, conduce a difíciles situaciones que más tarde generan “negociaciones bilaterales” con la nación donde no siempre se logra mantener criterios uniformes y políticas consistentes.

- ◆ En resumen, el ejercicio de transferir competencias y recursos es una tarea muy delicada que puede tener graves repercusiones fiscales para la nación, si no se toman las más especiales medidas

para reducir y controlar los riesgos inherentes a ella. Aunque exista una clara conciencia sobre estos riesgos y la mejor voluntad de controlarlos y de acertar, hay realidades operacionales e institucionales muy concretas que conspiran contra el éxito de tales esfuerzos.

- ◆ Desde finales de los años sesentas diversas leyes, y posteriormente la Constitución de 1991, le dieron un decidido impulso al proceso descentralizador. Quizás un poco desordenado, pero sin duda alguna decidido. Hasta el punto de que en la Colombia de hoy, la Constitución que le asigna al municipio la responsabilidad primaria en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en la Colombia de la revocatoria del mandato, resultaría poco menos que impensable echar marcha atrás en el proceso descentralizador. Lo que no quiere decir, desde luego, que no haya que repensar con sumo cuidado el curso que está tomando la descentralización en el país. O que no debemos meditar sobre la velocidad vertiginosa que el mismo lleva, y las repercusiones que ello está teniendo sobre las finanzas públicas del país.

FUENTES DE INFORMACION

PRIMARIAS

- Municipio de Morroa, departamento de Sucre.

- Municipio de Corozal, departamento de Sucre.

- Municipio de Ayapel, departamento de Córdoba,

- Municipio de Magangué, departamento de Bolívar.

- Embajada de Francia, ubicada en Santafé de Bogotá.

Entrevistas a:

- Dr. Juan Camilo Restrepo. Exsenador de la República de Colombia y actual Precandidato a la Presidencia.

- Dr. Víctor Renán Barco. Senador de la República de Colombia.

- Alcaldes de los municipios encuestados.

SECUNDARIAS

Arango, Oscar. Pereira: Política, Civismo y Participación. En Revista Foro No. 4 Bogotá

Boisier, Sergio y otros. Descentralización Política y Consolidación democrática. Caracas. Editorial Nueva Sociedad, 1991

Castro, Jaime. Código de Régimen Municipal. Editorial Oveja Negra Ltda. Bogotá. 1986.

Correa, María Eugenia y Rinaudo, Ulises, (1990), La gestión municipal a la luz de la descentralización: aspectos políticos, Bogotá, Centro de Estudios Colombianos, p. 15.

De la Calle, Humberto. (1992), Conferencia ante el Foro de parlamentarios, gobernadores y voceros de los gremios de la Costa, Cartagena, enero.

Escobar, Rodrigo. (1990), Estado Moderno, Vol.1, No. 1, Bogotá, p. 53.

Federación Colombiana de Municipios. El Reordenamiento Territorial, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, Pág.40

Galvis Gaitán, Fernando. Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, primera reedición, junio de 1989.

Garcia, Ricardo. Constituyente y Recomposición Política, En: Revista Foro No. 14, Bogotá: Ediciones Foro 1991, Pág. 34.

Guillien, Raymond. Diccionario Jurídico. Editorial Temis S. A. Bogotá Colombia.

Lordello de Melo, Diogo. Primer Seminario Internacional de Gobierno Municipal, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985, Págs. 39-40.

Melo Giraldo, Alberto. "Economía y Democracia" en Economía Colombiana, Contraloría General de la República, Bogotá, No. 237, Septiembre-Octubre, 1991,p.42.

Peñalosa Londoño, Enrique. (1991), "Descentralización no es improvisar", Estrategia, Bogotá, mayo,p.45

Phelam, Jhon. El Pueblo y el Rey, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1980, p. 211.

Perry, Guillermo. (1991), ver su conferencia organizada por la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, Bogotá, enero 29.

Restrepo, Dario. Transformaciones recientes en América Latina. El caso colombiano. Cuadernos de Economía, No. 11, Bogotá.

Restrepo Salazar, Juan Camilo. Perspectivas de la Descentralización. Senado de la República, primera edición. Santafé de Bogotá, 1995.

Reveiz, Edgar. El Régimen Territorial en la Constitución del 91. En Procomún No.8.

Sinapsis. Laberintos de la Descentralización. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Primera edición, Centro de Publicaciones. Santafé de Bogotá, 1994.

Velázquez, Fabio E. Proyecto de Ley sobre Participación. Revista Foro No.4

Younes Moreno, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Primera edición, ESAP Centro de Publicaciones. Santafé de Bogotá, 1993

Zafra Roldán, Gustavo, (1991), "Informe de la Comisión Segunda", Asamblea Nacional Constituyente, mayo, 1991.