

Antecedentes y bases de la descentralización municipal de Colombia*

JAIME CASTRO**

I. Acelerado proceso de centralización

Una ojeada rápida a la manera como en las últimas décadas los tres niveles administrativos han venido ocupándose de las funciones que debe atender y los servicios que debe prestar el Estado y repartiéndose los recursos que a título tributario o por cualquier otro concepto se asignan al sector público, permite comprobar fácilmente que la Nación, en detrimento de los departamentos y municipios, ha asumido indiscriminadamente toda clase de funciones — muchas de ellas de claro sabor regional y local—, y se ha apropiado los ingresos que dice necesitar para cumplir tal cúmulo de tareas. En eso consiste la

centralización. Obviamente se acompaña de la facultad para decidir por otros. Y conlleva la creación de organismos y entidades que justifican la ampliación del estamento burocrático.

A. Concentración de funciones y servicios

El “Manual de Organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público-1983”, que presenta de manera esquemática la historia y funciones de 158 entidades nacionales, muestra cómo las autoridades centrales han venido haciéndose cargo de una serie de funciones y servicios que por su naturaleza, por definición, por sus alcances mismos, son de carácter eminentemente local, o a lo sumo de tipo provincial. Es así como se han “nacionalizado”, entre otros, los servicios de educación primaria y secundaria y la construcción y administración de las obras que requieren los de acueducto, alcantarillado, matadero, plazas de mercado y aseo; la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos que en otras épocas se llamaron “parroquiales”; la ejecución

* Tomado del capítulo “Un nuevo régimen Departamental” del libro *Código Régimen Municipal*. Editorial La Oveja Negra Ltda., 1986.

** Profesor universidades Externado de Colombia y el Rosario en el área de derecho público. Ex-secretario jurídico Presidencia de la República, ex-ministro de Estado, conjuntamente con Rodrigo Escobar Navia son considerados los padres de la reforma municipal.

de planes de vivienda para los sectores de más bajos recursos, la urbanización de terrenos y la erradicación de tugurios; la construcción y administración de sala-cunas, guarderías u hogares infantiles; la construcción y el manejo de la infraestructura deportiva; y la construcción, dotación y el mantenimiento de los locales que demande el servicio educativo.

A las 158 entidades citadas en el Manual, deben agregarse 12 Fondos Rotatorios que carecen de personería jurídica, 120 descentralizadas "indirectas" o "de segundo grado" y aquellas que con posterioridad a 1983 han sido creadas, como es el caso de las Corporaciones Regionales del Norte de Santander, el Cesar, la Guajira, Putumayo, y la Autónoma Regional Rionegro Nare. No sobra recordar que el Manual de 1970 sólo daba cuenta de 122 entidades y el de 1978 de 146.

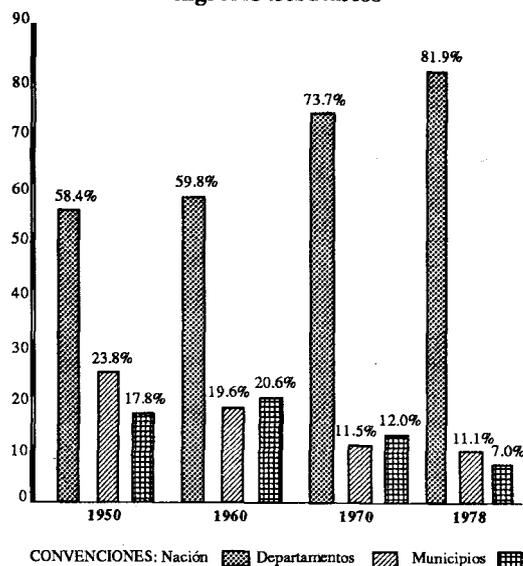
La macro-organización aquí resumida pone de presente la cantidad de funciones y servicios que ha asumido la Administración Nacional en detrimento de las organizaciones departamentales y municipales.

B. Concentración de ingresos

En una época el ingreso público se repartía en forma más o menos aceptable entre los tres citados niveles administrativos. El esfuerzo tributario consentido por los colombianos llegó incluso a dividirse casi por partes iguales entre la nación, los departamentos y los municipios. En los últimos lustros no ha ocurrido así. El proceso centrali-

zador canalizó igualmente los recursos en favor de la nación. El cuadro siguiente sobre la manera como se ha repartido porcentualmente la totalidad del ingreso público muestra bien el fenómeno descrito:

Cuadro No. 1
Participación nacional, departamental y municipal en el total de los ingresos tributarios



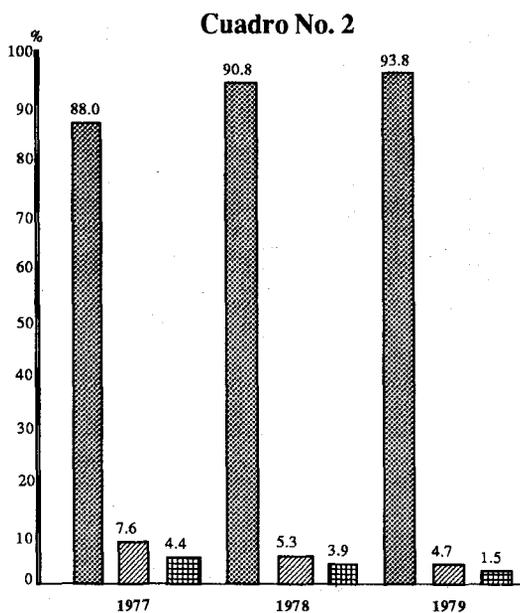
Mientras entre nosotros las cuatro quintas partes de los dineros del Estado se manejan por la Nación, en Europa Occidental la participación de los municipios en el total del ingreso público se sitúa en un nivel superior al 25%.

En países de otras condiciones, también ocurre que los niveles regional y local, sumados, participan en proporción mayor a la alcanzada por nosotros. Así, por ejemplo, en Brasil e India

dichos niveles —el regional y el local— tienen una participación igual al 36.5 y al 43.09%, respectivamente.

C. Concentración del crédito

Igual ocurre con la distribución de los recursos provenientes del crédito público, interno o externo. Aparece un poco como consecuencia de la situación anterior: si los municipios y departamentos carecen de rentas e ingresos propios tampoco tienen capacidad para endeudarse. Las cifras hablan por sí solas:



Fuente: DANE Tabulados Cuentas Nacionales. Banco de Datos.

CONVENCIONES: Nación Departamentos Municipios

D. Concentración de personal

La proliferación de organismos atrás mencionada conduce, forzosamente, a la explosión burocrática. Además, los

nuevos funcionarios trabajan en los grandes centros. Las entidades nacionales —por algo tienen este carácter— no localizan sus oficinas en provincia. El desangre que a ésta produce la fuga de cerebros y las fallas administrativas que así se generan, son evidentes. Con cifras, esta es la situación: Ver cuadro No. 3.

II. Efectos de la centralización

El proceso centralizador que se acaba de resumir desequilibró el crecimiento del aparato administrativo del Estado y deterioró sus manifestaciones más importantes, situaciones que a su vez perturbaban, con consecuencias graves, la vida político-administrativa de la Nación. También constituye seria limitante para el mejoramiento económico y social del país y para su modernización política.

A. "Gigantismo estatal"

Ultimamente, sectores de opinión estudiosos del tema, denuncian el tamaño y proporciones de nuestra organización estatal (obviamente la administrativa, pues no se refieren a la judicial ni a la legislativa ni a la vinculada a las necesidades de defensa y seguridad) y piden su reducción o "desmantelamiento". Otros, hablan de la necesidad de asegurar su eficacia.

El problema —porque indiscutiblemente se trata de un problema— admite también otro enfoque: no hay "gigantismo estatal" sino equivocada organización

Cuadro No. 3

Años	Nación	%	Dpto.	%	Munic.	%	Total	%
1950	39.546	35.6	47.420	42.6	24.240	21.8	111.206	100.0
1960	54.329	35.8	61.483	40.6	35.807	23.6	151.619	100.0
1970	178.336	54.3	103.275	31.4	46.977	14.3	328.588	100.0

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

administrativa que concentra en el poder central y en la capital de la república el ejercicio de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras que deberían estar ubicadas en otras instancias administrativas, como son los departamentos y los municipios. Afirmación tanto más válida si, con razón, puede decirse que por lo menos en muchas regiones del país hay "sub-administración". Así las cosas, antes que el tamaño del Estado lo que se debe revisar es más el reparto de competencias y recursos entre los diferentes niveles administrativos y la clase de relaciones que establecen, que un problema de tamaño del Estado. Todavía hay comunidades abandonadas que piden la presencia y acción oficiales y tienen derecho a lograrla.

Tampoco es un problema de mera o supuesta racionalización interna del trabajo, porque hay una estructura que no puede operar debido a sus fallas políticas y administrativas.

B. Los departamentos y su dependencia de las arcas nacionales

Las normas vigentes asignan compe-

tencia amplia en materia administrativa a los departamentos. En principio, para el adelantamiento y mejora de sus territorios y el bienestar de sus habitantes, pueden y deben hacer todo lo que sea necesario, en la realidad hacen muy poco como entidades prestadoras de servicios y ejecutoras de obras. Salvo contadas excepciones, han fracasado en el cumplimiento de sus principales tareas.

Las causas de esta situación son varias. Una de ellas tiene que ver con su crónica penuria fiscal pues apenas pueden sufragar sus más elementales necesidades, subsistir burocráticamente. Cada día viven más de las transferencias que reciben de la Nación, porque sus recursos tributarios propios disminuyen proporcionalmente y pierden importancia frente al desenvolvimiento y progreso económico de las distintas regiones.

C. Desaparición de los municipios como entidades administrativas

Ninguno de los municipios colombianos puede decir que presta a satisfacción los servicios que le son propios. Pocos, muy pocos, atienden cumplidamente algunos de ellos. No se necesita

conocer la organización del Estado para apreciarlo. El ciudadano más alejado de las preocupaciones cívicas, por el simple transcurrir de su vida diaria, debe soportar las fallas de los llamados servicios locales.

En razón de lo dicho, la célula básica de la vida política y administrativa, la agrupación natural del hombre para su actividad social, la estructura primaria para la organización de servicios comunes, no ha cumplido su tarea en Colombia. Existe en los textos legales, subsiste como realidad, pero administrativa y políticamente fracasó porque no respondió a las necesidades de las gentes. Además, ha ido perdiendo su contenido; la nación, como papel secante, ha absorbido su savia.

Sin recursos para prestar los servicios que la comunidad reclama de ellos y atender las funciones que la ley les asigna, los municipios —sus autoridades, sus estamentos cívicos, quienes hacen de voceros suyos— venían limitando toda su gestión al trámite de peticiones y solicitudes ante los gobiernos nacional y departamental. A estos ha correspondido, de acuerdo con la organización a que llegamos, decidir todo lo que tiene que ver con la construcción de acueductos y alcantarillados, tanto urbanos como rurales, de vías de penetración y de centros educativos para solo citar algunos ejemplos, cualquier inversión, grande o pequeña, que requerían los Distritos para mejorar la escasa infraestructura de sus territorios, igualmente necesitaba la decisión de

una agencia del poder central o departamental.

El éxodo campesino y el de quienes habitan en los pequeños y medianos municipios, encuentra igualmente una de sus causas en la situación antes resumida.

Materialmente el balance también era de ruinas y abandono. ¿Quién no podía comprobar en las localidades, al lado del despoblamiento, signos de decadencia y deterioro, evidentes en el estado de sus calles, de sus oficinas, de sus parques, del alumbrado público?

Desgobierno tan grande no obedecía a faltas personales. Los problemas y dificultades han sido de carácter institucional: nuestro sistema político-administrativo venía dejando a los municipios sin funciones y sin recursos. Esta circunstancia les había quitado el resto de su impulso vital.

D. Alteraciones de la paz pública

Cada vez son más numerosos los paros cívicos y las protestas que, con el apoyo abierto o tácito de los partidos e incluso de las autoridades locales, degeneran en tumultos y desórdenes, con saldo muchas veces de saqueos y muertes violentas. La causa real o el pretexto, es la falta de fluido eléctrico, de agua potable, de canales conductores para las excretas o el alza de tarifas por unos servicios que se prestan irregularmente. Un estudio reciente (Santana, Pedro. “Perfil Regional de los Paros Cívicos”), señala que “del total de los paros registrados (128) en el período 1971-1980

sometido a estudio, 77 tuvieron como motivo central reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueducto, energía eléctrica y alcantarillado. Esto representa el 60.2% del total. Por motivos relacionados con transporte de pasajeros urbanos e intermunicipales, 16 (12.6%); con educación, 10 (7.8%); y con vías de penetración, 7 (5.6%). Y agrega: "sus exigencias están centradas fundamentalmente en dos direcciones: por una parte en reclamar participación en el manejo de la prestación de los servicios públicos, y por la otra, en reivindicar mejores servicios públicos...".

E. Desorden presupuestal

Las fallas de nuestro ordenamiento departamental y municipal, obligaban al diseño tentativo y provisional de "fórmulas salvadoras" que constituían equivocada y transitoria terapéutica y que sólo acababan escondiendo los síntomas de dolencias más graves y profundas. Esas soluciones de angustia, dictadas por las presiones, por la efusión sangrienta en que normalmente desemboca la furia colectiva de una sociedad insatisfecha, no iban más allá del traslado presupuestal que dejaba sin recursos a otros servicios igualmente importantes, o recurrían a la transferencia, también presupuestal, de la Nación o del Departamento. Estas entidades, a su vez, asumían las dificultades propias del desbarajuste que sobreviene cuando súbitamente se les obligaba a ceder parte de sus recursos. Tal "sabiduría" de la transitoriedad estaba creando proble-

mas de mayores proporciones y limitando la capacidad del Estado para planear en forma racional y progresiva un elenco de reales y efectivas soluciones a las necesidades que golpean y hacen difícil la existencia de las comunidades colombianas.

F. Democracia sin pueblo

En razón de la situación descrita, la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones era cada día mayor porque estas no le concedían posibilidad de intervenir en el proceso decisorio y se mostraban incapaces de prestar eficientemente servicios elementales para las necesidades de la vida moderna. Por ello, su escasa participación en los actos que le dan vida y legitimidad al sistema político. ¿Para qué, si el marco dentro del cual era dable hacerlo, por los asuntos que se trataban, por la proximidad de los mismos con las necesidades inmediatas de las personas, se hallaba desprovisto de contenido e interés? ¿Para qué, si las decisiones se tomaban en la capital y si lo poco que se defendía no podía ejecutarse en virtud de la carencia de recursos?

La ausencia de canales institucionales de participación ciudadana hizo cobrar fuerza a formas atípicas de presencia masiva como los paros cívicos, la protesta y el rechazo a veces violento al sistema-soporte de una organización fracasada porque no satisfacían sentidas necesidades colectivas ni respondían a evidentes urgencias sociales.

G. Clientelismo

Ante la falta de canales institucionales para el manejo de sus propios problemas y las dificultades para acceder a una superior calidad de vida y participar de los servicios que, a nombre del Estado, administran las autoridades nacionales, el ciudadano termina alienando su voluntad y ejerciendo su principal derecho político, el voto, en favor de los agentes del llamado “clientelismo” convertidos en enlace para-institucional entre la comunidad local y los entes nacionales y en verdaderos dispensadores de la acción del Estado.

H. Atraso institucional y subversión

Las situaciones de abandono, atraso y miseria de porciones considerables del territorio nacional sirvieron de caldo de cultivo para el surgimiento de la guerrilla y le permitieron moverse en esas zonas como pez en el agua. De allí ha surgido, sin lugar a dudas, la dolorosa correspondencia que se presenta entre la desatención a las comunidades y los procesos subversivos que tanta pena le han causado a la nación durante los últimos años. Los mapas de la violencia política, que delimitan las regiones donde la guerrilla ha sentado sus reales, generalmente coinciden con los mapas de las zonas que presentan mayor estado de abandono y de atraso, a causa de la no presencia oficial, de la incuria del Estado que no ejecuta las obras ni presta los servicios básicos que la comunidad reclama y que deben atender los departamentos y municipios.

III. Consenso descentralista

Todos los colombianos éramos conscientes de la crisis profunda y ostensible de nuestro régimen departamental y municipal, así como de la necesidad perentoria de su reforma. Sin duda, la descentralización —como tema de discursos, ensayos, artículos de prensa, divagaciones más o menos enjundiosas y hasta de programas y proyectos de gobierno— ha estado presente en la vida nacional. Y aunque se dictaron numerosas leyes y decretos, la situación no logró mejorar sustancialmente. A veces en algunos aspectos era más asfixiante para las regiones y los municipios. Tal vez, porque las transitorias soluciones emprendidas no obedecían a una política que buscara atacar el mal en sus raíces y no se ocupaban del problema de manera coherente. Por ello terminaban sirviendo poco tiempo, eran insuficientes, de alcances limitados, incapaces de devolver o, por lo menos, de detener el proceso centralizador que avanzaba, sin timidez, a pasos agigantados.

A. Reforma coherente y global

Valery Giscard D'Estaing, que hizo de la descentralización y el fortalecimiento de la vida local programas claves de sus campañas políticas, anotó: “la reforma de las colectividades locales debe completarse con la del Estado”, es decir, con la de la Nación.

No es posible, en efecto, transformar la condición de los municipios si no se revisan simultáneamente las funciones,

los ingresos y, en general, la estructura de los departamentos y de la nación, comprendiendo en dicho enfoque sus aspectos administrativos, políticos y fiscales.

Los varios programas de reforma adelantados en el país desde 1958 para la Administración Nacional no han producido los resultados esperados, precisamente porque de manera paralela no se han ejecutado otros ensayos de reforma en los niveles departamental y municipal, pues no se ha tenido en cuenta que sus aparatos administrativos, en muchos casos, están estrechamente vinculados con la organización nacional o son contraparte con la que es necesario integrarse.

Conviene, igualmente, plantear los problemas a fondo. De otra forma, la tarea se limita a remendar o corregir manifestaciones externas de dolencias más profundas.

El tratamiento limitado y fragmentario del problema tiene también el riesgo de que sólo sirve para apuntalar instituciones que cumplieron su cometido y que por anacrónicas hoy sólo generan dificultades.

B. Acción del Congreso y el Gobierno en el período 1982-1986

Para poner fin a la situación descrita, el Congreso y el Gobierno introdujeron sustanciales cambios al ordenamiento institucional vigente e impulsaron seria y progresista reforma política que moderniza el Estado, amplía el espacio apto para la vida pública del país y da mayor solidez, legitimidad y proyección

al sistema democrático.

La descentralización política, fiscal y administrativa puesta en marcha, constituye capítulo fundamental de dicha reforma. Mediante las decisiones tomadas el Legislativo y el Ejecutivo pusieron de presente su voluntad real y efectiva de atender el problema regional y local que afronta el país, que enfocaron en su extensa complejidad, porque los elementos que lo conforman no son disociables uno del otro. En efecto sus aspectos políticos, fiscales y administrativos están estrechamente vinculados. El todo es un conjunto coherente, armónico, en el que una sola de sus piezas no puede hacer funcionar el sistema o régimen que se adopte. Dicho de otra manera: porque se trataron simultánea, coherente e integradamente los aspectos básicos de la vida departamental y municipal, se logró estructurar el más serio programa de descentralización que se haya concebido y adoptado en lo que va corrido del presente siglo en el país.

Dicho programa es también fruto del trabajo conjunto de las Cámaras y el Gobierno. En unos casos, las decisiones se originaron en propuestas oficiales; en otros, en proyectos de los congresistas; en todos, las ponencias e informes, los debates y las proposiciones presentadas, sirvieron para acordar los textos políticamente viables, que terminaron contando, en la mayoría de los casos, con aprobaciones prácticamente unánimes.

IV. Aspectos políticos

La parte política de la descentralización tiene que ver con el otorgamiento a la ciudadanía y a la comunidad de la facultad de intervenir, con real y efectivo poder decisorio, en el manejo de aquellos asuntos administrativos que de manera directa e inmediata les interesan. Varias de las medidas expedidas cumplen este objetivo. Veamos algunas de ellas.

A. Elección popular de alcaldes

Artículos: 1o, 2o. y 3o. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y 81 y 128 del Código de Régimen Municipal.

Para que la descentralización sea cierta debe comenzar por el otorgamiento a los administrados de la facultad de seleccionar libremente sus propias autoridades. La escogencia directa de concejales e indirecta de tesoreros y personeros no es suficiente como forma de participación ciudadana en la integración del "ejecutivo municipal". Las personas y funcionarios citados representan poco como "poder local", el cual se ha desplazado hacia el alcalde. El progreso, la buena marcha del pueblo y la regularidad en la prestación de los servicios, dependen de la gestión que cumpla el alcalde. Y éste, hoy en día, es funcionario nombrado y removido a distancia, libremente, sin sujeción a ningún criterio ni a período alguno por el gobernador. Su representatividad política y regional es inexistente o por lo menos discutible. La influencia comunitaria en su escogencia se des-

naturaliza y desfigura, si se tiene que manifestar a golpes de presión dados por los políticos y notables locales.

Por ello las gentes deciden no intervenir. El alcalde termina siendo "impuesto" o haciendo su arribo en "paracaídas". A partir de ese momento no tiene diálogo con nadie ni forma de acceso a sus gobernados. Queda divorciado del Concejo, cuerpo en el que reside la "soberanía local". Sólo representa a quien o a quienes lograron su nombramiento. La legitimidad de su título, la razón de ser de su investidura, es puesta en duda por quienes deben ser colaboradores y destinatarios de su gestión. Ante el enfrentamiento vienen las "alcaldadas", los abusos de poder, el despotismo de los caciques que sostienen al burgomaestre. Este, sin programas y sin respaldo, gasta su capacidad y sus energías sosteniéndose en el cargo. Hasta que cae. Y el proceso comienza con un nuevo funcionario. Las excepciones a lo dicho, confirman la regla. Precisamente porque la situación es esa, casi todas las "crisis" y traumatismos políticos y administrativos, a nivel departamental y municipal, se originan en el nombramiento y cambio de los alcaldes.

La elección popular corrige vicios y fallas de nuestra organización institucional a nivel local. Representa, sin lugar a dudas, indiscutible avance democrático puesto que confía a la ciudadanía la responsabilidad política de su propia gestión. También constituye parte integrante y sustancial del estatuto de la

oposición.

Crea, entonces, nuevo espacio para la participación política de la comunidad en el manejo de sus propios asuntos y sienta las bases para el logro de mayor eficiencia y estabilidad de la administración local, indispensables para la mejor atención de las funciones, la racional prestación de los servicios y la acelerada ejecución de las obras a cargo de los municipios.

B. Consultas populares o referéndum local

Artículos: 60. del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y 374 del Código de Régimen Municipal.

Esta forma de "plebiscito municipal", como algunos la llaman, permite a la ciudadanía decidir directamente, sin intermediario de ninguna clase, sobre asuntos que sean de su interés y que se refieran al ámbito propio de un Distrito municipal. Su orientación es la misma de la elección popular de alcaldes, esto es, la organización de cauces institucionales que aproximen la administración a los administrados y eliminen el corrosivo escepticismo que suele mostrar la comunidad frente al manejo de los temas más cercanos a ella. Dota igualmente a las autoridades de un medio idóneo para tomar medidas de señalado interés común, revive el espíritu cívico de los asociados, permite aprovechar sus iniciativas y buena voluntad y crea positiva atmósfera de cooperación y control frente a una gestión que se debe cumplir siempre con sólido apoyo comunitario.

C. Juntas Administradoras locales para las Comunas y Corregimientos

Artículos: 311 a 319 del Código de Régimen Municipal.

El estatuto básico de la administración municipal, contenido en la Ley 11 de 1986, además de fortalecer la autonomía de nuestros distritos, modernizar sus instituciones jurídico-administrativas y erradicar prácticas indebidas y abusos, asegura permanente presencia ciudadana y activa participación comunitaria en la vida local.

Las disposiciones adoptadas sobre la materia consagran principios políticos vinculados a la naturaleza de la democracia, que se vuelve realidad cuando el ciudadano, el usuario de un servicio, el particular interesado en determinado asunto confiado a la autoridad estatal, puede intervenir, con poder decisorio, para que su manejo se haga en este u otro sentido o para controlar el que otros realicen de esos mismos negocios. Las Juntas Administradoras Locales son ese primer gran mecanismo de participación ciudadana. Aun cuando estaban previstas desde 1968 por el constituyente, por falta de desarrollos legales, no habían tenido vida práctica. Con ellas se busca hacer más legítimo y expedito el ejercicio de las funciones públicas. Su origen es eminentemente democrático pues la ley dispone que no menos de la tercera parte de sus miembros sean escogidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento.

Así se consigue darle expresión institucional a realidades geográficas y sociales, a veces políticas, enclavadas en el área de una gran ciudad, como en el caso de las comunas, o en las zonas rurales de un Municipio, cuando se está frente a los corregimientos. En esta última hipótesis, esas realidades aparecen como entes inframunicipales o de carácter municipal restringido que la ley señala también como requisito previo para la creación de un nuevo Distrito (Artículo 14, condición 7a., del Código de Régimen Municipal).

D. Usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos

Artículos: 157 y 160 del Código de Régimen Municipal.

También se ordenó la participación de los usuarios de los servicios públicos locales en las juntas o consejos directivos de las empresas encargadas de su prestación. El tema es de suma importancia pues la manera como aquellos se prestan incide notoriamente en aspectos que tienen que ver incluso con la calidad de la vida (política de tarifas, infraestructura física y prestaciones que permitan la plena realización del ser humano.).

De ahí que la ley haya dispuesto la presencia de delegados de los usuarios en el seno de las juntas o consejos directivos de tales empresas, con el carácter de miembros principales y la plenitud de los derechos que se con-

ceden a los demás integrantes de esas corporaciones, en número que puede ser hasta la tercera parte de su composición. Equivale a la participación, real y directa, de los usuarios en el manejo de los servicios, pues las juntas o consejos directivos son, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, las autoridades encargadas de la dirección y manejo de los organismos descentralizados, de escoger sus políticas y programas, aprobar sus presupuestos, adoptar sus tarifas, autorizar sus contratos, etc. La presencia de los usuarios, no excluye que a su lado haya delegados de entidades cívicas o gremiales interesadas también en la prestación de los servicios, como ocurre en la actualidad en muchas empresas municipales.

E. Participación comunitaria en el desarrollo local

Artículos: 375 y 378 del Código de Régimen Municipal.

El mismo estatuto básico previó la posibilidad de que entidades cívicas, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, se vinculen al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante el ejercicio de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras que se hallen a cargo de estos últimos. Así se logra que dichas entidades presten su dinámico concurso y canalicen dispersas energías sociales para la solución de problemas comunes.

F. Elección popular de consejeros comisariales

Artículos: 7o. de la Ley 22 de 1985 y 81 del Código de Régimen Municipal.

La norma que dispuso la elección popular de todos los consejeros comisariales se aplicó por primera vez el 9 de marzo de 1986. Según el régimen anterior, la mitad de ellos era designada por el Gobierno Nacional.

V. Aspectos fiscales

Se robustecieron los descaecidos presupuestos de nuestras entidades territoriales. Con razón se ha dicho que sin mejoramiento fiscal no es posible descentralización alguna, pues nada lograrían hacer las autoridades regionales y locales, por autónomas que fueran, si no tuvieran a su disposición los recursos necesarios para atender las tareas que se les encomienden.

Hoy se puede afirmar, sin vacilaciones, que se puso en marcha una vigorosa política de descentralización fiscal que se refleja en el crecimiento considerable de las transferencias y de los ingresos propios de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios.

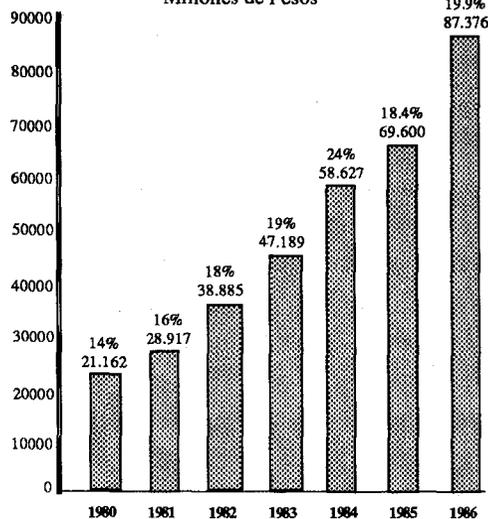
A. Transferencias

1. Situado Fiscal.

Las primeras cifras que se pueden citar son las del situado fiscal que, como se sabe, está constituido por los recursos

que cede la nación a los departamentos, Distrito Especial de Bogotá e Intendencias y Comisarías para atender los gastos que demandan los servicios de salud y educación. Los valores del Situado son parte de los ingresos ordinarios de la Nación concretamente una fracción o porcentaje de los mismos. Son ingresos ordinarios aquellos a los que la Ley no ha dado destinación específica. El Situado creció como aparece a continuación:

Cuadro No. 4
Situado Fiscal 1980 - 1986
Millones de Pesos



- Notas:
- 1o. Los ingresos ordinarios de la nación que son la base para fijar el monto del Situado Fiscal, han venido disminuyendo en años recientes pues de ellos ya no hace parte la Cuenta Especial de Cambios (Decreto 073 - 83) y se han reducido los recaudos por concepto de impuesto al Comercio Exterior. A pesar de lo anterior los valores del Situado Fiscal han venido creciendo en porcentajes considerables.
 - 2o. Para 1984 se incluye la retención en impuestos a favor de los FER que inicia en 1983 (Decreto Ley 232 - 83).
 - 3o. Los porcentajes que aparecen para cada uno de los años, muestran la participación del Situado Fiscal en los ingresos ordinarios de la nación.

- 4o. La cifra es el total de la apropiación comprometida.
- 5o. Contempla el presupuesto inicial y los recursos que se adicionarán durante la presente vigencia fiscal.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto.

Dicho de otra manera, a pesar del lento crecimiento que registraron los ingresos ordinarios de la Nación en los últimos años, sus transferencias a las entidades territoriales de carácter intermedio, no sólo no sufrieron mengua alguna sino que mejoraron apreciablemente.

De otra parte, conviene señalar que el Situado presenta en las Intendencias y Comisarías un contraste singular con lo que ocurre a nivel departamental. Planeación Nacional y el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías establecieron que existe una diferencia entre lo apropiado para los servicios de educación y salud y los gastos reales. Allí, al contrario de lo que sucede en los Departamentos, se ha llegado al punto de que los citados sectores están relativamente "sobrefinanciados". El dinero excedente viene despilfarrándose en gastos superfluos y suntuarios. Para subsanar esta anómala situación, el Artículo 34 de la Ley 3a. de 1986 (enero 9) amplió la destinación del situado fiscal, al autorizar que, no sólo se invierta en salud y educación sino también en la ejecución de obras prioritarias de infraestructura. Así se racionaliza el gasto proveniente de las sumas que transfiere la Nación a las Intendencias y Comisarías, las cuales representan aproximadamente el 50% de lo que el Estado destina a los territo-

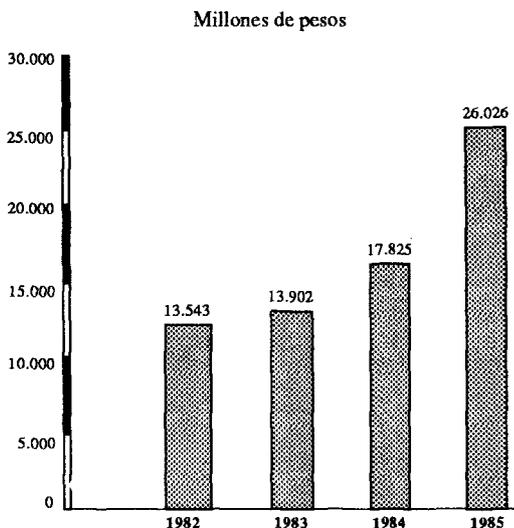
rios de dichas entidades.

2. Participación en el Impuesto Nacional a las Ventas (IVA)

Como se sabe, la Nación ha venido transfiriendo a los Municipios el 26.5% de la suma que recauda por concepto de impuesto a las ventas. Para muchos Municipios esta cesión es fundamental pues llega a representar hasta el 70 y 80% de sus ingresos corrientes. Los valores transferidos a este título, han venido creciendo de manera considerable.

Para comenzar, aumentaron gracias a la reestructuración del impuesto ordenada mediante Decreto 3541 de 1983. Así lo registra el siguiente cuadro:

Cuadro No. 5
Participación de los municipios en el Impuesto a las Ventas - 1982 - 1985



Entre 1982 y 1983 el incremento es bajo debido a la reducción de los recaudos por concepto de impuesto a las ventas sobre importaciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto.

Las cifras reproducidas también indican, como en el caso de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, que a pesar del lento crecimiento de los ingresos de la nación en los últimos años, las transferencias que ésta hace a los municipios mejoraron sustancialmente.

Pero sin lugar a dudas, dentro del propósito de fortalecer los fiscos locales, la decisión más importante de los últimos años está contenida en la Ley 12 de 1986 (Artículos 245 a 257 del Código de Régimen Municipal), que modificó sustancialmente la participación de los Distritos en el impuesto a las ventas, y que tuvo origen en el proyecto presentado por el senador Víctor Renán Barco. Sus principales disposiciones son las siguientes:

- a) Eleva gradualmente el monto de la cesión de un 30 a un 50% del producto del impuesto a las ventas y la participación de los municipios en dicho impuesto crece del 26.5% al 45.3% del total recaudado.
- b) De la participación que se destina a todos los municipios reserva un porcentaje que se reparte exclusivamente entre los Distritos con población inferior a 100.000 habitantes, que representan cerca del 93% del total de Municipios del país, por considerar que son los que tienen más necesidades y menos recursos para satisfacerlas.
- c) En los Municipios menores de 100.000 habitantes, la distribución del porcentaje adicional se hará en pro-

porción a la población y al esfuerzo fiscal que realicen, para lo cual adopta una fórmula que induce a las localidades a lograr un mayor recaudo por concepto de impuesto predial.

- d) El incremento de la participación debe destinarse exclusivamente a gastos de inversión.
- e) En los Municipios donde la mayoría de la población esté localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio destinar para las zonas rurales y corregimientos, al menos el 50% de la participación, y en los municipios menores de 100.000 habitantes, en los que la mayoría de la población viva en la cabecera, será obligatorio invertir como mínimo el 20% de esa misma participación en zonas rurales y corregimientos.

Según cálculos preliminares, la participación de que nos venimos ocupando producirá a los municipios los siguientes ingresos:

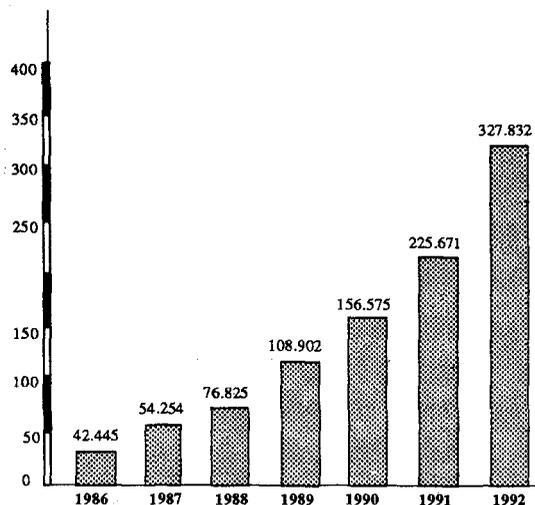
Cuadro No. 6

(Ver página siguiente).

B. Ingresos propios

Los recaudos departamentales, intendenciales, comisariales y municipales por concepto de impuestos no aumentaban en proporción al crecimiento económico regional y en muchos casos disminuían en términos absolutos. Su estancamiento obedecía a bases gravables obsoletas, a la desactualización tarifaria y a deficiencias en su manejo administrativo. Conscientes de estas dificultades, Gobierno y Congreso buscaron a través de la Ley 14 de 1983

Cuadro No. 6
Proyección de la participación municipal
en Imponentas 1986 - 1992
 (Millones de Pesos)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -
 Dirección General del Presupuesto
 (cálculos preliminares)

corregir dichas limitaciones mediante la reestructuración de los tributos seccionales y locales.

1. Principales ingresos departamentales, intendenciales y comisariales.

Artículos: 111 a 151 del Código de Régimen Departamental.

La Ley 14 de 1983 detuvo la disminución que traían los más importantes impuestos seccionales y mejoró sus recaudos. Al modificar y actualizar la base gravable, ajustar y unificar tarifas y cambiar los impuestos específicos por impuestos ad-valorem, se modernizó la estructura tributaria de los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías. Además,

cedió a esas mismas entidades territoriales el impuesto de timbre sobre los vehículos automotores, gravamen cuyo dinamismo es superior al de la mayoría de los tributos seccionales.

La evolución de los impuestos cedidos y modificados por la Ley 14 (timbre sobre vehículos automotores, consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros, consumo de licores, impuesto y subsidio a la gasolina), en pesos constantes es la siguiente:

Cuadro No. 7
(Ver página siguiente).

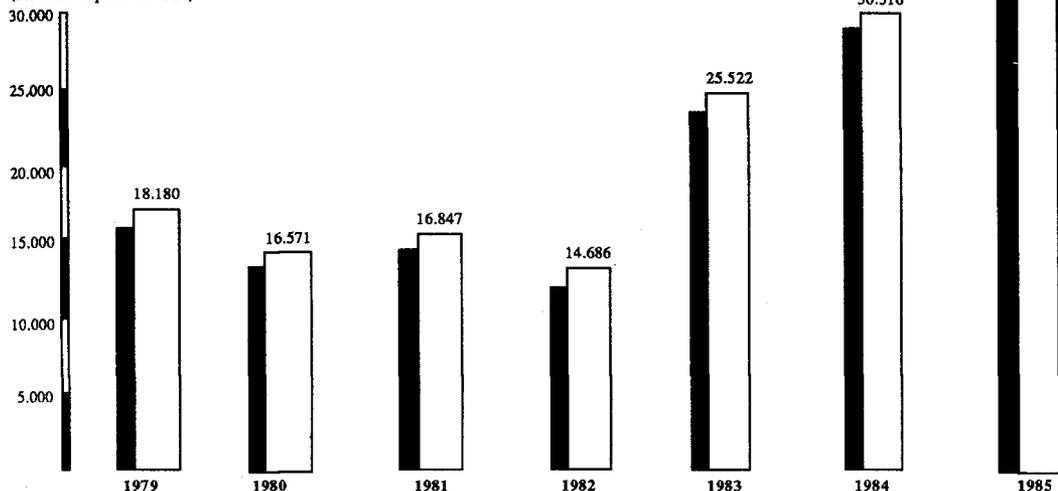
2. Otros ingresos para entidades territoriales intermedias

Recientes disposiciones crearon nuevas fuentes de ingresos para estas entidades. Dos de ellas merecen destacarse:

- a) La Ley 3a. de 1986 (Artículo 170 del Código de Régimen Departamental) autorizó a las Asambleas para ordenar la emisión de estampillas "pro-desarrollo departamental", cuyo producido se destinará a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. La ordenanza que disponga la emisión determinará todo lo necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión. En todo caso, el monto y la tarifa no podrán ser superiores a la cuarta parte del presupuesto departamental y al 2% del valor del documento o instrumento gravado.
- b) La ley 23 de 1986 (Artículo 171 a 175 del Código de Régimen Depar-

Cuadro No. 7
Recaudo total por concepto de impuestos departamentales
1980 - 1985

(Millones de pesos de 1984)



tamental) autorizó a las Asambleas y a los Consejos Intendenciales y Comisariales por el término de 20 años para disponer la emisión de estampillas “pro-electrificación rural”, cuyo producido se destinará exclusivamente a la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación de este servicio. Así mismo, reglamenta otros aspectos inherentes al uso de la estampilla y faculta a los Concejos Municipales para que, previa autorización de la respectiva Asamblea o Consejo Intendencial o Comisarial, hagan obligatoria su utilización en los actos distritales.

3. Principales ingresos municipales.

Artículos: 173 a 219 del Código de Régimen Municipal.

También se han mejorado, en cuantías

apreciables, las rentas propias de los Municipios. La Ley 14 de 1983 reestructuró el régimen tributario local y le devolvió dinámica a los impuestos predial, de industria y comercio, de avisos y tableros y de circulación y tránsito o “rodamiento”.

Conforme a lo dicho, los gravámenes citados que constituyen los renglones más importantes de la tributación local, después de mostrar en pesos de 1984 un crecimiento simplemente vegetativo, que de manera alguna satisfacía las necesidades de los Municipios, logran dar un gran salto gracias a las disposiciones de la Ley 14 de 1983. La evolución del total recaudado por concepto de los impuestos citados se puede apreciar en el Cuadro No. 8.

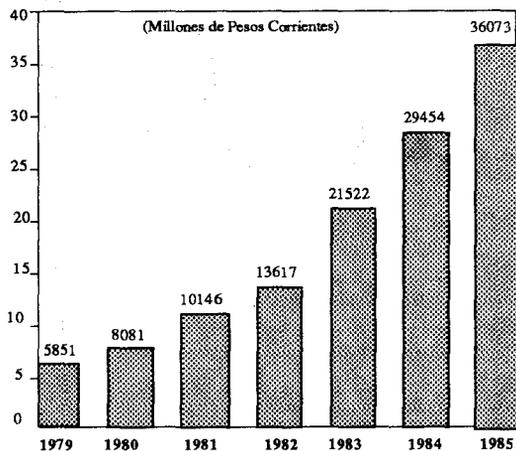
(Ver página siguiente)

4. Otros ingresos municipales

Igualmente, recientes disposiciones

Cuadro No. 8

**Recaudo total de Impuestos Municipales
1979 - 1985**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

complementaron y perfeccionaron los estatutos antes mencionados. Así, la Ley 50 de 1984, contiene las siguientes innovaciones:

- a) Derogó buen número de exenciones al impuesto a las ventas, amplió la base gravable y permitió, entonces, que los Distritos percibieran ingresos adicionales por concepto de su participación en dicho gravamen.
- b) Dispuso que serán sujetos del impuesto de industria y comercio los establecimientos educativos, entidades de beneficencia, culturales y deportivas, sindicatos, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, partidos políticos y hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud, cuando realicen actividades industriales o comerciales (Artículo 201 del Código de Régimen Municipal).

c) Derogó la disposición que señalaba el 30 de septiembre de 1984 como fecha máxima para que los Concejos reglamentaran el impuesto de industria y comercio. En consecuencia, los cabildos podrán en todo tiempo expedir los Acuerdos que fijen las tarifas del gravamen en mención, dentro de los límites señalados en la ley.

d) Cedió a los Municipios de población inferior a 100.000 habitantes el producido del recargo que sobre el impuesto predial preveía el Artículo 10o. de la Ley 128 de 1941. Este recargo que equivale al 10% de lo que los particulares deben pagar por concepto de impuesto predial estaba destinado a atender los gastos de funcionamiento de las oficinas seccionales de catastro y era girado a la Nación. Ahora, dichas sumas constituyen nuevo ingreso ordinario de los municipios mencionados. Los 100.000 habitantes de que habla la norma deben establecer de acuerdo con las cifras del censo de 1964, que es el aprobado legalmente, (Artículo 193 del Código de Régimen Municipal).

e) Eliminó el aporte, equivalente a un 10% del producto bruto del impuesto predial, que había establecido el Artículo 13 de la Ley 128 de 1941 a cargo de los Municipios como contribución de éstos a los gastos de levantamiento y conservación del catastro. Dicha suma también se giraba a la Nación. Ahora queda a disposición de los Municipios para sus

propios gastos. La norma también favorece a los municipios que en 1964 tenían población inferior a 100.000 habitantes (Artículo 193 del Código de Régimen Municipal).

- f) Determinó que el impuesto de industria y comercio, en ningún caso, deroga, sustituye o suspende la vigencia de los gravámenes a los espectáculos públicos, incluidas las salas de cine, establecidos en las disposiciones vigentes (Artículo 202 del Código de Régimen Municipal). Dentro del mismo propósito descentralista, la Ley 55 de 1985:
- a) Dispuso que los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional pueden ser gravados con el impuesto predial por el correspondiente Distrito (Artículo 194 del Código de Régimen Municipal).
- b) Ordenó a los Concejos expedir los Acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo del impuesto de Industria y Comercio (Artículo 203 del Código de Régimen Municipal).
- c) Facultó a la Dirección General de Impuestos Nacionales y a los Municipios para intercambiar información relacionada con las investigaciones existentes en materia del gravamen sobre la renta, a las ventas y de Industria y Comercio. Dicha información podrá servir como prueba, en lo pertinente, para la liquidación y cobro del respectivo tributo (Artí-

culo 204 del Código de Régimen Municipal).

C. Primeros resultados

Las medidas descritas en los apartes anteriores fortalecieron los magros presupuestos regionales y locales. Así lo demuestran las cifras que registran la participación nacional, departamental y municipal en el total de los ingresos públicos del país. Como se dijo al comienzo de esta nota, en otras épocas, el esfuerzo fiscal de los colombianos dividía, casi por partes iguales, entre los tres niveles administrativos. Después, la Nación concentró la inmensa proporción de los ingresos hasta llegar al extremo de que en 1978 recibió cerca del 82% de los recursos tributarios y los Departamentos y Municipios, en su orden, apenas el 11 y el 7% de estos últimos. Para 1983 y 1984, afortunadamente, la situación presentó cambios sustancialmente favorables, tal como lo registra el siguiente gráfico:

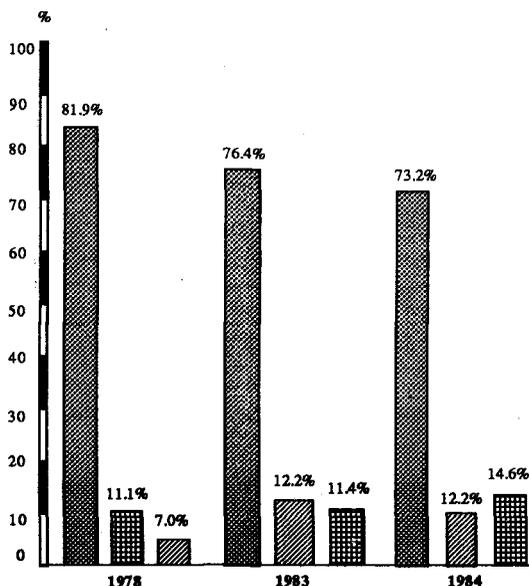
Cuadro No. 9

(Ver página siguiente)

VI. Aspectos Administrativos

Las Leyes 22 de 1985 y 3a. y 11 de 1986 y los decretos dictados en desarrollo de sus previsiones fortalecen la autonomía de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios. También modernizan sus instituciones jurídico-administrativas en lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento, y gracias al alcance moralizador de varios de sus preceptos constituyen dique

Cuadro No. 9



Fuente: Departamento Nacional de Estadística -
Departamento Nacional de Planeación

CONVENCIONES: Nación  Departamentos  Municipios 

eficaz contra las prácticas propias de la deshonestidad administrativa y la corrupción política, todo con el propósito de permitirles cumplir las funciones, prestar los servicios y ejecutar las obras que les corresponden y que la comunidad espera de ellos.

La Ley 76 de 1985, además, introduce entre nosotros el moderno concepto de las regiones de planificación.

A. Reforma departamental

La Ley 3a. de 1986, que se incorpora en el Código de Régimen Departamental, contiene un marco legal moderno para la organización y funcionamiento de los Departamentos, expresión de los más exigentes principios técnicos del

derecho público actual, que deja a sus autoridades gran margen de libertad para su desarrollo y complementación. Estas son algunas de sus disposiciones:

- Delimita y precisa las funciones de los Departamentos, prevé su participación en la elaboración y ejecución de los planes nacionales y en la prestación de servicios de carácter nacional y les asigna nuevas atribuciones en materia de conservación del medio ambiente y preservación de los recursos naturales (Artículo 7o. del Código de Régimen Departamental).
- Reglamenta la celebración de convenios interdepartamentales y ordena que se favorezcan con el otorgamiento de incentivos fiscales (Artículos 327 a 329, *ibid*).
- Clasifica en categorías los servidores departamentales y actualiza su régimen jurídico (Artículos 231 a 233, *ibid*).
- Da a los departamentos facultad para cobrar a los responsables el valor de las indemnizaciones que paguen por concepto de elecciones, nombramientos o remoción de funcionarios que sean manifiesta u ostensiblemente ilegales (Artículo 235, *ibid*).
- Suprime los controles que ejercía la nación cuando los departamentos celebraban operaciones de crédito interno (Artículo 214, *ibid*).
- Modifica el régimen vigente en materia de contralorías (Artículos 246 a 250, *ibid*).

Además otorgó facultades extraordinarias que permitieron la expedición de un moderno estatuto para las entidades descentralizadas seccionales (Artículos 252 a 326, *ibid*).

B. Reforma Intendencial y Comisarial

La Ley 22 de 1985 y los decretos 467 y 468 de 1986 actualizan el régimen administrativo de las Intendencias y Comisarías, les dan mayor autonomía y cumplen los objetivos que la legislación expedida se propuso para los Departamentos y Municipios.

C. Reforma municipal

La Ley 11 de 1986, que contiene el estatuto básico de la administración municipal, asegura permanente presencia ciudadana y activa participación comunitaria en la vida local. Así mismo, mediante otras de sus normas, fortalece la autonomía de los Municipios y moderniza el régimen jurídico-administrativo de sus instituciones. Sus normas fueron incorporadas al Código de Régimen Municipal. De ellas merecen destacarse las disposiciones sobre:

- Creación y funcionamiento de inspecciones de policía (Artículos 320 a 323 del Código de Régimen Municipal).
- Incentivos para las asociaciones de Municipios (Artículos 333 y 347, *ibid*).
- Regulación de la facultad de crear contralorías. (Artículos 305 a 307, *ibid*).
- Organización y funcionamiento de

- los Concejos (Artículos 67 y ss, *ibid*).
- Estatuto de los concejales (Artículos 83, 85, 87 y 91, *ibid*).
- Modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas (Artículos 156 a 165, *ibid*).
- Nuevo régimen para los contratos que celebren el Municipio y sus entidades descentralizadas (Artículos 273 y 274, *ibid*).
- Supresión de las autorizaciones previas o aprobaciones posteriores de autoridades departamentales o nacionales respecto de las operaciones de crédito interno que se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria (Artículo 276, *ibid*).
- Nuevo régimen para los servidores públicos locales (Artículos 288 a 294 y 296, *ibid*).

D. Reforma Regional

De tiempo atrás se había buscado dar expresión a realidades geográficas, económicas y sociales que superan los límites de las entidades territoriales y crear instrumentos eficaces para organizar la planificación, promover el desarrollo regional y optimizar la prestación de servicios que sin llegar a interesar a todo el país desbordan las fronteras puramente departamentales o locales. En parte se había llenado ese vacío con la creación de Corporaciones Autónomas Regionales que sin embargo por atender principalmente funciones o proyectos nacionales localizados en determinadas porciones del territorio y

coincidir, en la mayoría de los casos, con los límites de los departamentos, no pudieron expresar a cabalidad el fenómeno regional.

De allí la importancia de la Ley 76 de 1985 que introduce al país el moderno concepto de la regionalización con todos sus benéficos resultados. En efecto crea la región de la Costa Atlántica y autoriza la división del territorio nacional en otras de características similares que contarán con capacidad y autonomía para la administración de su propio desarrollo económico y social.

VII. El Código de Régimen Departamental

A. Una reglamentación desueta y anacrónica

La organización y funcionamiento de los Departamentos venían siendo regulados por un Código desueto y anacrónico, el de Régimen Político y Municipal o Ley 4a. de 1913, reformado y adicionado por tal cúmulo de leyes que nadie sabía a ciencia cierta cuáles eran las disposiciones vigentes. El ordenamiento regional y local se había convertido en algo oculto e impenetrable, verdadera maraña de normas, de difícil acceso para quienes en él se interesaban. Además, se había transformado en el derecho de los editores y compiladores que se arrogaban la facultad de definir, según sus particulares criterios, qué normas regían y cuáles estaban derogadas o modificadas, con las peligrosas y nocivas consecuencias que es dable imaginar.

B. El nuevo Código

Consciente el legislador de la anterior situación mediante la Ley 3a. de 1986 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por término breve, de apenas 100 días, para codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes relativas a la organización y funcionamiento de la administración departamental.

Con base en dichas facultades se dictó el Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental, corregido en tres de sus artículos por el Decreto No. 1736 de 1986, que recoge la legislación expedida durante los últimos 73 años sobre administración seccional.

Las normas constitucionales y legales que el estatuto promulgado codifica se presentan de manera ordenada, de acuerdo con su contenido, integrando con ellas un solo cuerpo o conjunto y se distribuyen en títulos y capítulos, según la afinidad de las materias.

C. Normas constitucionales

Tal como lo precisa su Artículo 1o., el Código incorpora, respetando la redacción original de los diferentes textos, las normas constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de la administración departamental. Además, para destacar la primacía e importancia de estos mandatos, al final de la respectiva disposición y entre paréntesis, se hace referencia al artículo o inciso constitucional o al acto legislativo del cual se tomó el correspondiente texto.

Así ocurre en el caso de los artículos 2o., 4o., 5o., 6o., 8o., 16, 26, 28, 30, 31, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 54, 60, 61, 85, 89, 90, 91, 94, 98, 99, 103, 104, 109, 110, 185, 236, 237, 239 y 244 del Código.

D. Alcance y valor del Código

El Decreto Ley 1222 codifica las disposiciones de carácter legal que el legislador extraordinario, con la asesoría de la Comisión creada para el efecto por el Congreso, consideró que estaban vigentes y que regulaban la organización y funcionamiento de la administración departamental.

Ese es su alcance y su valor jurídico. En efecto, ¿qué ocurre con las disposiciones legales anteriores al Código que no fueron incorporadas en el nuevo estatuto? Es pregunta que responden con claridad la Ley 3a. y el propio Decreto-Ley 1222 de 1986. Pues, como se dijo, las facultades fueron concedidas para codificar las normas legales vigentes. Por lo tanto, correspondió al Gobierno, como legislador extraordinario, establecer, de manera expresa, qué normas de carácter legal regulaban en el momento de la expedición del Código la organización y funcionamiento de la administración departamental. Lo hizo, mediante la codificación de los textos legales que encontró vigentes. La anterior decisión produjo una consecuencia obvia: *están derogadas las disposiciones legales no codificadas relativas a la organización y funcionamiento de la administración departamental*, como expresamente lo dispuso el Código en su artículo 339.

El Código también tiene ventajas prácticas. En efecto, quienes por una u otra razón deban ocuparse de la organización y funcionamiento de nuestras administraciones seccionales, tienen ahora, a su disposición, no una “colcha de retazos”, de difícil entendimiento aún para los especialistas, sino un instrumento ordenado, sencillo, claro, elaborado de acuerdo con elementales normas de técnica jurídica que en apenas 340 artículos reúne las disposiciones que gobiernan la vida departamental.

E. No se crea derecho, se codifica

Tal como se ha dejado indicado en los apartes anteriores, mediante la expedición del Código no se crea derecho. Únicamente se reúnen y organizan en cuerpo armónico y coherente las normas vigentes de una serie de leyes y de decretos-leyes, antes dispersas y acumuladas unas sobre otras como inmensa torre de Babel que dificultaba su conocimiento e interpretación y además, eran fuente de trastornos para nuestra ya de por sí menguada vida departamental.

Desde luego, para efectos de la codificación se hicieron pequeñas correcciones de forma y se incorporaron disposiciones de mera concordancia legislativa, respetando siempre el contenido y alcance de los textos que sirvieron para la elaboración del nuevo estatuto.

F. Normas trasladadas

Fue necesario, igualmente, considerar la suerte de las normas de diversos

estatutos, como el Código Contencioso Administrativo, para sólo citar un ejemplo, que aun cuando no se ocupaban con exclusividad de temas departamentales, sí se referían a estos indirectamente o por vía de consecuencia. Esas disposiciones, no podrían quedar por fuera del Código pero, asimismo, al incorporarlas a éste, tampoco se podía incurrir en el error de desarmar o desarticular los cuerpos legales de los cuales hacían y continúan haciendo parte.

De allí la decisión asumida por el legislador, contenida en el Artículo 338 del Decreto 1222, según la cual las normas que el Código tomó de leyes que no se refieren exclusivamente a las materias tratadas en él, siguen conformando los estatutos legales de origen.

G. Contenido

Estas son algunas de las materias que trata el Código:

- Comienza por dibujar el marco de carácter constitucional y legal que define a los departamentos como entidades territoriales y por especificar las funciones de los mismos (Artículos 2o. a 7o.).
- Determina las condiciones y procedimientos para la creación, deslinde y amojonamiento de los Departamentos (Artículos 8o. a 15).
- Incluye un título que agrupa los avances logrados en materia de planeación seccional y los instrumentos adoptados para coordinar e integrar las funciones nacionales que se cumplen en los Departamentos (Artículos 16 a 25).
- Regula todo lo atinente a la integración, organización y funcionamiento de las Asambleas (Artículos 26 a 41); a las calidades, inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los Diputados (Artículos 42 a 59); a las atribuciones y prohibiciones generales de las Asambleas (Artículos 60 a 71); y al trámite, objeciones y anulación de las Ordenanzas (Artículos 72 a 88).
- Precisa el estatuto de los gobernadores y sus funciones como jefe de la administración seccional (Artículos 89 a 101). Las atribuciones que les corresponden como agentes del Gobierno Nacional o delegatarios del Presidente de la República no son incorporadas (Artículo 102).
- Reúne todas las normas que el codificador consideró estaban vigentes sobre bienes (Artículos 103 a 108) y rentas departamentales (Artículos 109 a 210).
- Incorpora el nuevo régimen jurídico para asuntos contractuales (Artículos 211 a 230), de personal (Artículos 231 a 243) y de control fiscal (Artículos 244 a 251).
- Incluye el completo estatuto expedido con base en las facultades concedidas por la Ley 3a. (decreto-ley 1221 de 1986), para las entidades descentralizadas del orden departamental (Artículos 252 a 326).
- Finalmente, incorpora las normas sobre convenios interdepartamentales (Artículos 327 a 329) y estructura, con disposiciones varias, un título que contiene normas generales

sobre la vida administrativa departamental (Artículos 330 a 340).

H. Esfuerzo conjunto

El Código de Régimen Departamental es el resultado de una seria, prolija e intensa tarea cumplida por el Gobierno con la eficiente asesoría de los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, doctores Eduardo Suescún, Jaime Betancur Cuartas, Jaime Paredes y Humberto Mora; de los h. senadores Alfonso Gómez Gómez, Hernán Echeverri Coronado, Fernando Sanz Manrique, Pedro Martín Leyes, Roberto Gerlein Echeverría, José Ignacio Castañeda, Alvaro Leiva Durán y Miguel Santamaría Dávila; de los h. representantes Abelardo Forero Benavides, Ricardo Mendieta Rubiano, Tiberio Villarreal, Antonio Bejarano, Armando Rico Avenado y Néstor Eduardo Niño Cruz; y de dos calificados especialistas en la materia, los doctores Alvaro Tafur Galvis y Alberto Mendoza Hoyos. Las personas citadas hicieron parte de la Comisión Asesora del Gobierno que la Ley 3a. ordenó integrar. También colaboraron eficientemente en su elaboración, los doctores Jaime Vidal Perdomo, Oscar Peña Alzate, Oliva Cotrino de Varón, Dolfus Romero y Jorge García González. Para todos ellos, el reconocimiento público del Gobierno por la tarea cumplida.

VIII. Conclusión

El serio y coherente programa de descentralización política, fiscal y administrativa adoptado conjuntamente por el Gobierno y el Congreso durante el período 1982-1986, gracias a la decidida colaboración de las fuerzas políticas representadas en una y otra de dichas instituciones, es, como ya se anotó y se puede repetir, la más positiva, integrada y fecunda estrategia descentralizadora que se haya puesto en marcha en lo que va corrido del presente siglo. No quiere ello decir que se haya cumplido la totalidad de la tarea que debe ejecutarse en ese campo. A pesar de la audacia demostrada por el Legislativo y el Ejecutivo, puede pensarse igualmente que se ha dado un paso importante y decisivo, que no permite marcha atrás pero que es sólo el paso que nos coloca sobre la vía segura de un auténtico régimen de democracia local. Porque, justo es decirlo, las reformas tienen marcado sabor municipalista. La mayor parte de sus disposiciones promulgadas favorece a las células locales, las fortalece política, fiscal y administrativamente, las moderniza y las coloca en condiciones, en unos casos, de poder continuar cumpliendo sus trascendentales funciones y, en otros, de empezar a hacerlo.

Hay necesidad, pues, de continuar la marcha. Profundizando lo que se hizo en materia municipal., de ninguna manera comprometándolo. Y ocupándose de los Departamentos. Para fortalecerlos. Dándoles un nuevo con-

tenido. Asignándoles funciones que puedan cumplir porque estén a su alcance y cuya falta —porque nadie las esté atendiendo— crea hoy en día serias distorsiones al sistema administrativo colombiano. Para ello hay que revisar y cambiar la concepción que está al origen de los departamentos y que los presenta, en algunos de sus aspectos, como remedo de nuestros antiguos Estados Soberanos, porque a lo mejor, así convenía para hacer el tránsito del Estado Federal al Unitario. Pero la fórmula no se acomoda a necesidades y realidades actuales ni tampoco a las exigencias de una eficiente administración.

Que quede claro: nadie está proponiendo la eliminación de los Departamentos. Cualquier reforma debe partir de la base de que el Departamento no se puede suprimir. En algunos casos artificial en sus orígenes, en todos ha terminado convirtiéndose en realidad más o menos sólida desde los puntos de vista geográfico, político, económico y social, que crea vínculos de solidaridad y un patriotismo regional, sentimientos que sus habitantes defienden y hacen valer. La aspiración común en ningún

caso es la de desaparecer como Departamento. Lo que busca la gente, muchas veces, es convertirse en uno de ellos. Y las regiones de menor desarrollo lo que desean es acceder a esta categoría. Además, los programas serios de reforma se atacan por los amigos del statu quo diciendo que es necesario defender los Departamentos, aunque nadie haya pensado en suprimirlos. El argumento sirve, sí, para montar una cruzada en contra de la reforma.

Por todo lo anterior, el Departamento debería ser, básicamente, entidad encargada de:

- Lograr la regionalización del plan nacional de desarrollo económico y social y de los de obras públicas.
- Ayudar con estímulos económicos de diverso orden al sector informal de la economía (microempresa y trabajadores independientes).
- Prestar asistencia financiera, técnica y administrativa a los Municipios y promover y tutelar su desarrollo.
- Servir de marco territorial para la prestación, coordinación e integración de los servicios nacionales en provincia.

