

January 1987

## Panorama de la descentralización en Colombia

Dr. Alvaro González Santana

*Universidad de La Salle, Bogotá, revista\_uls@lasalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

González Santana, D. (1987). Panorama de la descentralización en Colombia. Revista de la Universidad de La Salle, (15), 81-101.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Revista de la Universidad de La Salle by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

## Panorama de la descentralización en Colombia

DR. ALVARO GONZALEZ SANTANA\*

“La descentralización no es solamente un valor administrativo, lo es también cívico, puesto que multiplica las ocasiones para que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos; ello los acostumbra a usar correctamente de la libertad”.

Alexis de Tocqueville

La descentralización administrativa es uno de los temas que mayores controversias ha suscitado durante los cien años de vigencia de nuestra Constitución Política. En la actualidad la discusión no se presenta entre partidarios y adversarios de la misma, pues se advierte un consenso sobre su conveniencia, sino en relación con su forma y alcances. Esta época tan pródiga en reformas descentralistas es propicia para preguntarnos si se han logrado las viejas aspiraciones de la provincia colombiana, y si ha llegado el momento de considerar a los departamentos y a los municipios, como a “mayores de edad”, para responsabilizarlos de sus propios destinos. Estas reflexiones nos llevan a precisar el concepto de descentralización y establecer sus diferencias con otras figuras similares, a analizar su régimen jurídico y a determinar los alcances de las reformas recientemente introducidas al mismo con el claro propósito de acelerar el proceso descentralista en que se ha empeñado el Congreso, el gobierno y diversos sectores ciudadanos. A continuación vamos a aproximarnos a estos temas.

---

\* Decano Facultad Administración de Empresas, Universidad de La Salle. Bogotá. Ex-Senador de la República. Ex-Gobernador de Boyacá.

## 1. FEDERALISMO Y CENTRALISMO

La forma como los Estados resuelven el problema de las relaciones entre las autoridades centrales y las localizadas en la periferia, determina la fisonomía federalista o centralista de los mismos.

Cuando las provincias o unidades territoriales designan sus propias autoridades, tienen autonomía administrativa, potestad de expedir sus propias leyes, facultad de organizarse judicialmente y son centros de decisión política, aparece el régimen federal. Por el contrario, el sistema será centralista, cuando las autoridades de las unidades territoriales se nombran en la capital y desde allí se dictan las leyes, se organiza la justicia y se toman las decisiones políticas y administrativas para todo el Estado.

Tanto el federalismo como el centralismo absolutos no se dan en la práctica. La forma del Estado, aquí analizado, es como una línea recta, en uno de cuyos extremos aparecen los ideales federalistas, y en el otro los centralistas; y sobre ella se sitúan los Estados según sus características político-administrativas. Aquellos que se acercan más al punto inicial, se consideran federalistas; y centralistas los que se aproximan más al otro extremo de la línea. Los Estados Unidos, la Unión Soviética y Suiza, son ejemplos de países que se colocarían al comienzo de la línea; Colombia, Francia y el Perú, estarían cerca del otro extremo.

No es posible emitir un juicio de valor, en abstracto, sobre la conveniencia de adoptar uno de estos dos regímenes. Es preciso analizar previamente las condiciones propias de cada país antes de pronunciarse sobre las bondades de uno u otro sistema. Cuando el Estado es muy extenso o está conformado por pueblos disímiles en razón de su lengua, religión, costumbres o con arraigada tradición de independencia, quizás lo más conveniente sea el régimen federal. En los Estados de poca extensión geográfica o cuando el origen de la nación y demás características culturales son homogéneas y se advierte verdadera cohesión social, el sistema centralista es el adecuado.

Los estados que han adoptado la forma unitaria no lo aplican en forma extrema, porque como dice Alexis de Tocqueville, "Un poder central, por ilustrado, por sabio que nos lo imaginemos, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. No puede, porque un trabajo así excede las fuerzas humanas. Cuando quiere, por sus solos cuidados, crear y hacer funcionar tantos resortes diversos, se contenta con un resultado muy incompleto, o se agota en esfuerzos inútiles". (1) Es evidente que desde la capital no se puede administrar en forma eficiente el Estado, dada la complejidad del mismo y las múltiples funciones que le corresponde cumplir. Por ello, lentamente se han venido adop-

---

1. Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Edit. Orbis, Barcelona, 1985, pág. 58.

tando procedimientos para atenuar el centralismo exagerado, con el objeto de lograr una mayor eficiencia de la actividad estatal y en aras del respeto a los núcleos humanos que habitan las provincias y localidades. Como medios de atenuar el centralismo, la práctica administrativa nos presenta las figuras de la delegación, la desconcentración y la descentralización, que la doctrina se ha encargado de perfeccionar y sistematizar.

## 2. DELEGACION

Es la forma más conocida para limitar la excesiva centralización. Consiste en el traslado de competencias que para la ejecución de determinadas actividades hace el superior en el inferior, cuando legalmente está facultado para ello. La delegación supone dos momentos: la expedición previa de una norma jurídica, facultando al superior para trasladar la competencia, y posteriormente el acto del mismo asignándole al inferior la función correspondiente. El tratadista Gustavo Humberto Rodríguez enumera los siguientes requisitos de la delegación:

- “a) Autorización legal para delegar;
- b) Determinación en la materia delegable (a veces en el tiempo para delegar);
- c) Acto del superior (decreto, resolución) delegando la competencia y precisando su extensión;
- d) Traslado de la responsabilidad sobre el acto delegado, del superior al inferior delegatario, quien lo asume;
- e) Capacidad de revocación del acto delegado, por parte del superior, en razón del poder jerárquico que éste tiene;
- f) Capacidad de evocación del delegante superior, en razón del mismo poder. (Tanto la revocación como la evocación se explican porque la competencia es originaria y propia del delegante, sólo que para su ejercicio, y por razones de agilidad administrativa, se transfiere al delegado);
- g) No se puede subdelegar sin previa autorización legal”. (2)

Conviene observar que la teoría de la delegación en la Administración Pública no coincide exactamente con los criterios dominantes que rigen esta materia en la administración de las empresas del sector privado, pues mientras en el ámbito oficial, la función se traslada junto con la responsabilidad, en el sector privado sólo se acepta la transferencia de la función, más no de la responsabilidad, que permanece en cabeza del delegante.

La delegación es un acto discrecional del superior, quien determina la oportunidad y la conveniencia de efectuarla y de revocarla. Es por lo

---

2. Rodríguez, Gustavo Humberto, *Derecho administrativo*. Edit. Colombia Nueva, 1981, pág. 105.

mismo una situación transitoria, que no implica la concesión de la personalidad jurídica al organismo delegatario.

En la Constitución Política Colombiana (C.P.) está consagrada la delegación en los siguientes términos:

“ART. 135. Los ministros y los jefes de departamentos administrativos, como jefes superiores de la administración, y los gobernadores, como agentes del gobierno, pueden ejercer, bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, según lo disponga el Presidente. Las funciones que pueden ser delegadas serán señaladas por ley. La delegación exime al Presidente de responsabilidad, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar el Presidente, resumiendo la responsabilidad consiguiente”.

Al Presidente de la República le corresponde dirigir y coordinar la prestación de los servicios a cargo de la Nación. En los departamentos, éstas funciones las ejercen los gobernadores en forma delegada por disposición de la Carta. En este caso no hay necesidad de expedir ley autorizada al presidente, para delegar, por cuanto el constituyente ya lo ha hecho. En consecuencia, el Jefe del Estado puede directamente expedir el decreto indicando las condiciones dentro de las cuales los mandatarios seccionales ejercerán las funciones delegadas. Así lo establece la Carta:

“Art. 181. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será al mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional. El gobernador, como agente del gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiere el Presidente de la República”.

Dentro de la administración central también está consagrada la delegación en el artículo 21 del decreto 1050 de 1968, en los siguientes términos:

“Los Ministros y los Jefes de Departamento Administrativos podrán delegar en sus subalternos, hasta el nivel de Jefe de Sección, las funciones que les están señaladas por la ley, salvo disposición en contrario; y podrán revocar en cualquier momento la delegación y los actos que con base en ella se expidan, conforme al decreto.

“Los ministros y los jefes de departamentos administrativos no podrán subdelegar las funciones que les han sido delegadas por el Presidente de la República.

“Parágrafo. La delegación para la ordenación de gastos a que se refiere el artículo 127 del Decreto 1675 de 1974, solo podrá hacerse al Vice-ministro, al Secretario General, a los Directores Generales y a los Jefes de las unidades de servicios generales”.

Por su parte, las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado están facultadas para delegar en los gerentes de tales entidades y éstos en sus subalternos, tal como lo establece el artículo 23, Decreto 3130 de 1968:

“Con las formalidades y en los casos previstos por los estatutos, las juntas o consejos directivos podrán delegar en los representantes legales de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado el cumplimiento de ciertas funciones o la celebración de determinados actos; igualmente, señalarán las funciones o actos que dichos representantes legales pueden delegar en otros servidores del respectivo organismo”.

El mismo decreto autoriza a los establecimientos públicos para delegar en otras entidades oficiales la ejecución de determinadas funciones, cuando dice:

“Los establecimientos públicos, con el voto favorable del presidente de su junta o consejo directivo y la aprobación del Gobierno cuando así lo dispusieren sus respectivas normas legales o reglamentarias, podrán delegar en otras entidades descentralizadas territorialmente o por servicios el incumplimiento de algunas funciones.

La entidad delegataria se someterá a los requisitos y formalidades prescritos para el ejercicio de las funciones delegadas.

El organismo que hubiere hecho la delegación, podrá, con los mismos requisitos que se exigen para ella, y si fuere el caso, respetando las estipulaciones contractuales correspondientes, reasumir las funciones que hubieren sido delegadas”. (Art. 10).

Las ordenanzas orgánicas de las administraciones departamentales generalmente contienen normas por las cuales se facultan a los gobernadores y a los altos funcionarios seccionales para delegar algunas de sus funciones, en forma análoga a lo establecido en el nivel nacional. Situación similar se presenta en los municipios.

### 3. DESCONCENTRACION

Consiste en el traslado de funciones de la autoridad central a organismos o funcionarios de la misma, para que los ejerzan en nombre de la primera, en el mismo centro del poder o fuera de él. Este traslado lo hace directamente la ley, no le otorga personalidad jurídica al agente al cual se le traslada la función ni lo libera de la subordinación al superior jerárquico. Con la desconcentración se busca descongestionar la autoridad central de las múltiples actividades que le corresponde cumplir y acercar el funcionario encargado de ejercer la función a la comunidad.

El autor antes citado, señala como elementos de la desconcentración los siguientes:

- “a) Mandato legal ordenando el traslado de competencias;
- b) Traslado de competencias en relación sólo con algunas funciones;
- c) Traslado de competencias de una persona jurídica a un órgano que está subordinado, y

d) Sujeción de ese órgano subordinado a la jerarquía del desconcentrado". (3)

La desconcentración implica una redistribución de funciones con el objeto de descongestionar el sector central y se realiza al amparo de lo preceptuado en el inciso 2o. del artículo 182 de la Carta, en concordancia con los artículos 76 y 132 de la misma. Conviene recordar la primera norma citada, cuyo texto dice:

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan".

La desconcentración y la descentralización tienen aspectos comunes que a primera vista parecieran identificarlas; pero al analizarlas más detenidamente se advierten características que las diferencian fundamentalmente. En ambas la autoridad central traspasa competencias suyas a funcionarios u organismos localizados en el mismo centro o en ciudades distintas a la capital. Pero mientras en la desconcentración este traslado lo hace la ley en forma directa y obligatoria, en la delegación dicha transferencia es indirecta, pues es indispensable que exista una ley anterior que autorice la delegación, para que posteriormente el funcionario, en forma voluntaria, pueda realizarla.

Hay desconcentración, por ejemplo, cuando la ley crea o autoriza una nueva oficina o seccional de un ministerio para que desde determinado municipio ejerza ciertas funciones que le corresponden a aquél. Aunque tal situación implica el desplazamiento de funcionarios fuera de la sede del ministerio, para desde allí hacer más ágil la prestación del servicio; la actividad sigue siendo nacional y sin que haya intervención significativa de las comunidades regionales y locales.

#### 4. DESCENTRALIZACION

Descentralizar, en sentido general, es trasladar funciones o competencias del sector central a entidades que están fuera del mismo, para que éstas las ejerzan en su nombre y bajo su propia responsabilidad.

En los Estados unitarios se habla con toda propiedad de descentralización administrativa y no de descentralización constitucional, legislativa y judicial, porque ello, en estricto sentido, les harían perder su fisonomía centralista para convertirlos en federalistas. Por extensión, tam-

---

3. Ob. cit., pág. 104.

bién se hace alusión a la descentralización política para referirse al traslado del centro a la periferia de la función de designar las autoridades políticas de las regiones y localidades, para que desde allí éstas ejerzan las atribuciones que le son propias. También se menciona la descentralización fiscal para referirse a la transferencia de competencias del fisco nacional a los fiscos de las unidades regionales y locales para percibir contribuciones y decidir sobre el destino que debe dársele a tales recursos. La descentralización fiscal es apenas un aspecto del concepto más amplio de la descentralización administrativa.

Las múltiples actividades que el Estado contemporáneo ha tenido que asumir, en especial a partir de la primera guerra mundial, cuando languidecen las tesis defensoras del abstencionismo estatal y se adoptan criterios evidentemente intervencionistas, como ineludibles respuestas a las críticas circunstancias sociales y económicas de la época, ha hecho que el Estado no sólo se proyecte verticalmente, en los niveles regional y local, sino que irradie su acción en sentido horizontal y extienda su labor a la prestación de servicios distintos a los que tradicionalmente le proporcionaba a la comunidad. Ello necesariamente implicaba la búsqueda de nuevas formas y procedimientos de la gestión pública. Fue así como se utilizó la experiencia del sector privado y se crearon instituciones similares a las empresas particulares, encargadas de cumplir las tareas adicionales de las cuales se había hecho cargo el Estado.

Esta ampliación de la actividad del ente público significó el ejercicio de nuevas funciones en el sector central del mismo; y con el ánimo de lograr mayor eficiencia, se trasladaron algunas de esas funciones a entidades que las cumplieran con más agilidad. Si éstas no existían, hubo necesidad de crearlas. Se llegó, pues, a la descentralización de los servicios.

Hoy, por lo tanto, se distingue entre la descentralización territorial o geográfica y la funcional, técnica o por servicios. La primera se realiza en Colombia por intermedio de las entidades territoriales (Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios); y la segunda, por conducto de las entidades descentralizadas (Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta). También se habla de la descentralización por colaboración, cuando el Estado le encomienda a los particulares la prestación de un servicio que no puede o no le parece conveniente atender en forma directa.

A continuación vamos a referirnos especialmente a la descentralización territorial, que es la que hoy ocupa la atención de los distintos estamentos de nuestra sociedad por la serie de reformas constitucionales y legislativas que han comenzado a ponerse en marcha y que indudablemente significarán profundos cambios en la sociedad colombiana.

El autor Gustavo Penagos al reconocer en la actividad de la administración local un medio eficiente para la realización de los valores democráticos, dice:

“Descentralización territorial implica en su auténtico sentido, autogestión por parte de los miembros de una comunidad territorial determinada, de los asuntos que primariamente les afectan. Supone, pues, autogestión, autonomía y autarquía dentro de un marco legal que compagine los intereses de comunidades superiores. La terminología que hemos empleado para los distintos aspectos de la descentralización territorial remite, en cuanto la autogestión, a la posibilidad de constitución de los órganos rectores por los propios vecindarios que designan sus representantes. La autonomía, expresión que a menudo se emplea como calificadora de la totalidad del sistema, es la atribución de potestades normativas de segundo grado a los entes descentralizadas, tanto para completar su estatuto orgánico como para regular reglamentariamente su actividad. Por último, autarquía significa técnicamente autoadministración, ejercicio de poderes no legislativos ni judiciales” (4)

Algunos estudiosos de esta materia señalan como ventajas de la descentralización:

- “a) Se obtiene mayor celeridad en la solución de los asuntos;
- b) Ubicar mejor las responsabilidades, y forma personal local idóneo, desarrollando el espíritu de iniciativa;
- c) Se obtiene una mayor identificación del personal con la tarea que se le encomienda para su dirección;
- d) Se dá más amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin perder la unidad de acción”.

Igualmente se han señalado como desventajas:

- “a) Se burocratiza más la administración;
- b) Da mayores posibilidades de decidir sin considerar básicamente el servicio público, sin otros intereses ajenos a éste;
- c) No se suele contar con personal idóneo en las seccionales”.

El tratadista Jaime Vidal Perdomo en su obra, ya clásica, de **Derecho Administrativo**, señala como elementos de la noción de descentralización, los siguientes: “...existencia de necesidades locales, personalidad jurídica reconocida a las entidades locales, autoridades locales y control de tutela por parte del poder central”. (6)

El autor Libardo Rodríguez, agrega a las anteriores, dos elementos: Autonomía financiera y autonomía administrativa. (7) En nuestro país, estas características se presentan en la forma que precisamos a continuación.

- 1) Existencia de **necesidades locales** cuya magnitud, importancia o urgencia justifican plenamente el traslado de su atención a entida-

---

4. Penagos, Gustavo. **Centralización, descentralización, desconcentración y delegación**. Edic. Ciencia y Derecho. Bogotá, 1984, pág. 28.

5. Rodríguez, Gustavo Humberto, *Ob. cit.*, pág. 101.

6. Vidal Perdomo, Jaime, **Derecho administrativo**. Edit. Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1980, pág. 99.

7. Rodríguez, Libardo, **Derecho administrativo**, Edit. Temis, Bogotá, 1981, pág. 48.

des seccionales o municipales. Las localidades necesitan construir, conservar y mejorar sus acueductos, alcantarillados, puestos de salud, carreteras, calles, escuelas y demás centros educativos, edificios municipales, parques, mataderos, ancianatos, centros recreativos y servicios de energía eléctrica, teléfonos, transporte, etc. Algunas de estas necesidades las atiende la Nación, otras las afrontan los municipios con la ayuda del departamento o con sus exclusivos recursos. Las disposiciones orgánicas de las entidades descentralizadas del orden nacional encargan a éstos de satisfacer algunos de tales servicios. Los códigos de Régimen Departamental y Municipal y las recientes normas de descentralización, redistribuyen la prestación de los principales servicios públicos, con el ánimo de colocar bajo la responsabilidad de los municipios.

- 2) Presencia de **autoridades locales** distintas de las nacionales, que tengan a su cargo la dirección de entidades con capacidad de prestar los servicios que eventualmente se les encomiende. Nuestra Constitución establece la división político-administrativa de la República, en los siguientes términos:

“Art. 5. Son entidades territoriales de la República los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, en que se dividen aquéllos o éstas”.

Y al frente de cada departamento y municipio colocó a los gobernadores y alcaldes como primeras autoridades de sus circunscripciones, como lo establece para los primeros el artículo 181 de la Carta, antes transcrito, y para los segundos el artículo 200 de la misma, cuando dice: “En todo municipio habrá un alcalde que será el jefe de la administración municipal”.

Además, para la prestación de determinados servicios, el constituyente previó otras divisiones del territorio nacional, así:

“Art. 7. Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general”.

Con esta disposición se le abrió la posibilidad a las corporaciones autónomas de desarrollo regional de realizar sus actividades en varios departamentos. El legislador determina, en cada caso, la autoridad que estará al frente de cada una de estas divisiones y su organización específica.

- 3) **Personalidad jurídica** es otra calidad que deben tener las instituciones a las cuales se les encomienda la prestación del servicio público. Los departamentos y los municipios son personas jurídicas por mandato del artículo 80 de la ley 153 de 1887, repetido en los artículos 3 y 4 de los códigos de Régimen Departamental y Municipal; y su personería o representación la ostentan los gobernadores y los alcaldes. Las entidades descentralizadas de los departamentos y

municipios también son personas jurídicas, según lo disponen los códigos mencionados.

La personalidad jurídica otorga a los departamentos y municipios y a sus entidades descentralizadas la capacidad de tener derechos y de contraer obligaciones, lo que les permite realizar toda clase de actos y operaciones para lograr sus fines.

- 4) **Control de Tutela** por parte de la autoridad central sobre las entidades territoriales para asegurar la correcta prestación de los servicios que se les trasladan y para que éstas ajusten sus actividades a las políticas y planes generales que se adopten en estas materias. Las entidades territoriales son autónomas pero no independientes. Sus actuaciones no pueden ser indiferentes ni estar en contradicción con los intereses generales del país. Debe existir una acción coordinada de todos los organismos que conforman el Estado para lograr y mantener la unidad nacional.

El Presidente de la República ejerce el control de tutela sobre los gobernadores (Arts. 120-4, C.P. y 95-8, C.R.M.) y los departamentos realizan esta vigilancia sobre los municipios (Arts. 182 y 194-8, C.P.).

- 5) **Autonomía financiera** que le permite a la entidad tener su propio patrimonio, expedir su presupuesto de ingresos y gastos y manejar sus bienes autónomamente.

La Carta consagra la autonomía patrimonial de los departamentos y municipios en las siguientes disposiciones:

“Art. 182. Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que la ley le señale.

“Art. 183. Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades”.

- 6) **Autonomía administrativa** con el objeto de que la entidad se dé su propia organización y expida las normas de su funcionamiento. La Constitución, al señalar las atribuciones de las asambleas está confirmando la autonomía administrativa de los departamentos, en la siguiente expresión:

“Art/ 187. Corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas:

.....  
5o. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;

60. Crear, a iniciativa del Gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley”;

.....

## 5. LA REFORMA DESCENTRALISTA

Al repasar las normas fundamentales que estructuran la organización de la República, se observa que sus perfiles centralistas están notablemente suavizados por la adopción de figuras propias de la descentralización administrativa. Bien podría decirse que el Presidente Núñez logró plasmar en la Constitución de 1886 su concepción conciliadora, entre los extremos federalistas y unitario y que se sintetizó en esta concisa expresión: “centralización política y descentralización administrativa”. No obstante la consagración constitucional de la descentralización, la provincia se queja del rígido centralismo a que está sometida y del olvido de sus dolencias por parte de las autoridades centrales. Estos lamentos, ya seculares, hacen que periódicamente se estudien y ofrezcan soluciones, y aún más, se dicten leyes y decretos y se expidan directivas, todo en busca de una verdadera descentralización. No obstante estos esfuerzos y preocupaciones, los resultados obtenidos hasta el momento no son satisfactorios. La razón de estas frustraciones, en gran parte, se explican por la penuria de los fiscos departamentales y municipales y por la deficiente preparación y falta de mística de sus empleados. Esta situación en lugar de mejorar, lamentablemente se deteriora cada día más, en términos relativos. Los presupuestos nacionales crecen cada vez en mayor proporción que los departamentales y municipales. La nación es cada día más rica frente a las entidades territoriales. En efecto, si analizamos el comportamiento de los ingresos tributarios percibidos por las distintas entidades públicas de 1950 a 1978, observamos que la participación de la nación ascendió del 58,4% al 81,9% del total recaudado; la de los departamentos descendió en el mismo período del 23,8% al 11,1%; y la porción que le correspondió a los municipios, también decreció del 17,8% al 7,0% del total (8).

Esta situación unida a la también escasa y decreciente participación de los fiscos seccionales y locales en el total de créditos concedidos al sector público, hace que los municipios y departamentos tengan cada día menor capacidad de invertir, comparativamente con la Nación. En 1975, de cada \$100.00 que la Nación y los departamentos invertían en obras de infraestructura, \$ 84.70 provenían de la primera y sólo \$15.30 correspondían a los segundos. (9)

---

8. Fuente: Código de Régimen Municipal. Publicaciones Mingobierno, Bogotá, 1986, pág. 8.

9. Fuente: DANE. Banco de Datos.

Así las cosas, es forzoso concluir que el esfuerzo para lograr una verdadera descentralización debe orientarse fundamentalmente por los cauces fiscales.

El traslado de competencias de la Nación a las entidades territoriales no es suficiente para lograr la descentralización si simultáneamente no se trasladan los recursos financieros para atender la ejecución de las nuevas funciones.

Además, se ha considerado que la verdadera descentralización implica que las autoridades tengan origen en la localidad que van a regir y no que sean impuestas desde las capitales. Es decir, se estima que el país debe abandonar el rígido centralismo político y moderarlo, mediante el otorgamiento a las comunidades locales de la facultad de designar sus propias autoridades.

En síntesis, se considera que la descentralización administrativa no se alcanza si paralelamente no se hace la descentralización política y fiscal. Estos planteamientos se han adoptado en las reformas realizadas en las últimas décadas y se han plasmado en actos reformatorios de la constitución y de las leyes. Se ha trabajado, pues, simultáneamente en los tres frentes: fiscal, administrativo y político, todo con el objeto de lograr una efectiva descentralización, especialmente en favor de los municipios.

## **6. LA DESCENTRALIZACION FISCAL**

La política descentralista en el campo fiscal ha quedado plasmada en las siguientes reformas:

“Situado Fiscal” (Acto Legislativo No. 1 de 1968); fortalecimiento de los fiscos territoriales (Ley 14 de 1983, complementada con las leyes 50 y 55 de 1985); estímulo a la construcción de vivienda obrera en los municipios (Ley 130 de 1985); cesión del impuesto a las ventas (Ley 12 de 1986); autorización para emitir estampillas pro-electrificación rural (Ley 23 de 1986), y el nuevo régimen de las intendencias y comisarías (Ley 22 de 1985 y Decreto 470 de 1986).

### **LA REFORMA DE 1968**

Además de las normas básicas reorgánicas de la administración nacional, tanto del sector central como del descentralizado, en ese año se aprobó una profunda reforma constitucional que contempló nuevas formas de administración local, como son las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales. También se estableció el situado fiscal, equivalente al porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación, que debe ser distribuido entre las entidades territoriales para atender a la prestación de sus servicios. “El 30% de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogo-

tá, y el resto proporcionalmente a su población. “(Art. 182. C.P.). La transferencia que la Nación hace a las entidades territoriales por este concepto, pasó de 21.162 millones de pesos en 1980 a 87.376 en 1986. (10)

Estas sumas se destinan a cubrir gastos en educación y salud y últimamente se autorizó a las intendencias y comisarías para invertir parte de estos recursos en obras de infraestructura.

Aunque la administración de estos recursos no se hace en forma descentralizada y la iniciativa que se concede a las entidades territoriales para decidir sobre su inversión es mínima, debe reconocerse que el situado fiscal ha contribuido efectivamente a descargar a los departamentos y municipios de cuantiosos gastos en educación y salud, que hoy difícilmente estarían en condiciones de atender.

### **LEY 14 DE 1983**

Esta ley busca dotar de mayores ingresos a las entidades territoriales, mediante la ampliación de la base gravable de los impuestos correspondientes al predial, industria y comercio, circulación y tránsito, timbre a vehículos automotores, consumos de licores, cigarrillos y gasolina. La Nación cedió a los fiscos territoriales el producido de algunos de tales tributos.

Al analizar el comportamiento de los impuestos más significativos en las 21 ciudades principales del país, se puede observar que el gravamen de industria y comercio pasó de 6.771 millones de pesos en 1983 a 12.503 en 1985; el predial ascendió de 5.815 millones de pesos a 9.206, en los mismos años; y el de circulación y tránsito varió de 702 millones de pesos a 764 en dicho período. (11) Las localidades más favorecidas son las cuatro grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; los municipios intermedios reciben un beneficio muy inferior a los anteriores; y a los pequeños, en muy poco los favoreció esta disposición.

### **LEY 12 DE 1986**

Es la otra gran herramienta de la descentralización fiscal. Con ella se busca incrementar y organizar la cesión del impuesto a las ventas o al valor agregado (IVA), que la Nación ha hecho en favor de los municipios y de otras entidades. Este aumento será gradual hasta llegar en 1992, al 50 % del producto anual del impuesto.

El recaudo del IVA se distribuirá en el mencionado año así: 28.5 % entre los municipios incluido el Distrito Especial, según su población; 16.8 % entre los municipios menores de 100.000 habitantes, de

10. Fuente: Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto.

11. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (U.D.R.U.).

acuerdo a su población y a su esfuerzo fiscal y en forma adicional a la suma que hubieran recibido por el concepto anterior; 0.5% con destino a las intendencias y comisarías; 4% para las cajas de previsión social de las entidades territoriales o a las tesorerías de éstas, cuando directamente atiendan el pago de las prestaciones sociales de sus empleados; 0.1% para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); 0.1% con destino al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" (IGAC), y el resto lo percibirá la Nación.

Los mayores beneficiados con esta distribución son los municipios menores de 100.000 habitantes. Y entre éstos recibirán una proporción superior los que realicen un mayor esfuerzo fiscal, que se medirá por los recaudos adicionales que realicen por concepto del impuesto predial, comparativamente con los demás municipios de similar población.

Los municipios tendrán que destinar a gastos de inversión por lo menos la suma que exceda al 25,8% de lo recibido en cada año. Estos dineros se destinarán a obras de infraestructura básica y a cancelar deudas para tales obras o a realizar inversiones en el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Por lo menos el 50% de la participación del IVA deberá ser invertida en el área rural, cuando la mayor parte de la población viva en tales zonas. Este porcentaje bajará al 20% en caso contrario, es decir, cuando la mayor parte de la población sea urbana.

Se encomienda a las oficinas regionales de planeación la vigilancia de las obras que adelanten los municipios con estos recursos y cuando su población sea inferior a 100.000 habitantes.

Además, señalan los porcentajes que retendrá la Nación para ser girados a los Fondos Educativos Regionales (FER).

Por otra parte, la ley concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar la Administración Pública Nacional y para trasladar funciones de los organismos nacionales a las entidades territoriales y a los organismos beneficiarios del de la cesión del IVA. En uso de estas atribuciones fue expedido el Decreto 77 de 1987, que contiene entre otras, las siguientes medidas descentralistas:

- Traslada a los municipios la prestación de los servicios de agua potable saneamiento básico, mataderos, aseo y plazas de mercado. En consecuencia se liquida el INSFOPAL y se adscriben las funciones de formulación de políticas, asistencia técnica y normativa, a una nueva Dirección General del Ministerio de Obras Públicas.
- Suprime la División de Saneamiento Básico y las oficinas seccionales del Instituto Nacional de Salud y traslada al Ministerio de Obras Públicas la promoción y coordinación de los programas a cargo de tal instituto.
- Señala los mecanismos para asegurar el traspaso de las EMPOS, A-CUAS y compañías de servicios públicos a los municipios.
- Traslada a los municipios las funciones de construcción y manteni-

- miento de las instituciones del primer nivel de atención médica (puestos de salud y hospitales locales) y de centros de bienestar del anciano. Por lo tanto se exime al Fondo Nacional Hospitalario del cumplimiento de estas funciones, el cual prestará apoyo técnico y financiero a los municipios en estas materias.
- Faculta al INCORA para delegar en los municipios las funciones relacionadas con la adjudicación de baldíos.
  - Asigna a los municipios la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores y a colonos.
  - Traslada a los municipios la función de construir, dotar y mantener planteles educativos. Por consiguiente liquida el ICCE y encarga a una nueva Dirección del Ministerio de Educación Nacional las funciones de planeación de la infraestructura física educativa, normativa de diseños y de asistencia técnica.
  - Traslada a los municipios las funciones de construcción, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos y recreativos. Libera a Coldeportes y a las Juntas Administradoras seccionales de deportes, de estas responsabilidades.
  - El Instituto de Crédito Territorial disminuirá gradualmente su acción en obras de urbanismo que por sus condiciones corresponde más directamente realizarlas a los municipios, para que éstos se encarguen de las mismas.
  - Las empresas de desarrollo urbano (EDUS) pasarán del orden nacional al municipal. Las entidades nacionales socias cederán sus acciones a los municipios.
  - Traslada de la Superintendencia Bancaria a los municipios la función de vigilancia de las obras destinadas a vivienda y el otorgamiento de permisos para la venta de estos inmuebles.
  - Traslada a los municipios la función de mantenimiento de las calles urbanas que hoy atiende el Fondo Vial Nacional.
  - Traslada de la Dirección de Navegación y Puertos a los municipios la función de diseño, construcción y operación de puertos fluviales que atiendan necesidades locales.
  - Asigna a los municipios la reglamentación, el control y la facultad sancionadora referente al transporte urbano de pasajeros y mixtos, que antes ejercía el INTRA.
  - Exime a las corporaciones autónomas regionales de cumplir las funciones previstas en el art. 7 de la Ley 12 de 1986, para ser financiadas por los municipios con la cesión del IVA, excepto las de reforestación, alcantarillados y algunas del sector energético.
- El valor del IVA trasladado a los municipios para atender el cúmulo de funciones que les corresponderá cumplir, se estima, que ascenderá de 66.881 millones de pesos en 1987 a 321.058 millones en 1992, a precios corrientes, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

## CUADRO 1

### DISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS POR CATEGORIAS DE MUNICIPIOS - 1987-1992

(Millones de pesos)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Recaudo proyectado del IVA	241.449	305.590	383.827	470.876	577.677	708.738
2. Transferencias totales	77.263	105.430	143.935	193.059	259.956	354.370
Discriminadas así:						
2.1 A los municipios mayores de 100.000 hab.	30.017	38.724	49.744	62.156	77.640	96.555
2.2 A los municipios menores de 100.000 hab.	36.864	53.564	76.919	109.714	156.320	884.103
2.3 Otros (Int., Cajas de Prev., ESAP, IGAC)	10.382	13.142	17.272	21.189	25.995	33.313

Nota: Se asume que el 48% de la población colombiana vive en ciudades mayores de 100.000 hab. El restante 52% vive en ciudades menores de 100.000 hab.

Fuente: Banco Central Hipotecario. Datos Básicos - Departamento Nacional de Planeación. **Impacto Económico de la Reforma Municipal Colombiana**, págs. 46, 47.

## 7. LA DESCENTRALIZACION POLITICA

La descentralización política contempla la elección popular de alcaldes y la consulta municipal (Acto Legislativo No. 1 de 1986 y ley 78 de 1986); la organización de Juntas Administradoras locales para sectores urbanos, llamados comunas y para áreas rurales, denominados corregimientos (Ley 11 de 1986); la participación de los usuarios en la dirección de las Empresas de Servicios Públicos (Ley 11 de 1986), y la elección popular de todos los consejeros comisariales (Ley 22 de 1985).

### ELECCION POPULAR DE ALCALDES

Después de un siglo de vigencia de la Constitución, se abandona su extremado centralismo político y se opta por la elección popular de los alcaldes. La línea de autoridad era clara y vertical: el Presidente de la República nombra a los gobernadores y estos a los alcaldes. Esta línea se interrumpe ahora y se detiene en el nivel departamental. La reforma ha provocado que los defensores de la organización del país consagrada en la Carta de 1886, manifiesten su inconformidad porque se ha introducido un elemento extraño a la concepción unitaria que desvertebra el régimen centralista concebido por Núñez y Caro o para ser más exactos Caro y Núñez; y que se ha adoptado un sistema de

“federalismo municipal”, en el que las personas o grupos influyentes de los municipios se apoderarán del gobierno local, sin que haya autoridad superior con capacidad suficiente para frenar los posibles abusos del burgomaestre, prevalido del mandato conferido directamente del pueblo.

Por el contrario, los defensores de la reforma la exaltan como un medio de afianzar la democracia local. El ministro de la política, que a nombre del gobierno defendió el proyecto en las cámaras legislativas, sobre tan trascendental reforma manifestó:

“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 desnaturaliza 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. (...)

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”. (12)

---

12. Castro, Jaime. Código de Régimen Municipal. Publicaciones Mingobierno. Bogotá, 1986, pág. 21.

## **LA CONSULTA POPULAR**

Es otro tema que suscita grandes expectativas. También se denomina plebiscito, cuando el pueblo decide sobre determinado asunto que se somete a su consideración; y se le llama referendo, si el mismo pueblo ratifica o rechaza una decisión de las autoridades.

La consulta popular es una expresión de la democracia directa que nos acerca al pensamiento de Rousseau y que en el terreno de la práctica se traducirá en lograr mayor preocupación y participación de los ciudadanos en la orientación de los destinos municipales y en la ejecución de los proyectos y obras que las autoridades locales sometan a su consideración en comicios populares.

## **8. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

Ante las frustraciones que los intentos descentralistas dejaron en el pasado, se ha reiterado la afirmación de que la descentralización administrativa no se alcanzará si no se acompaña de medidas políticas y fiscales en el mismo sentido. Las reformas adoptadas en esta materia, esbozadas anteriormente, indudablemente serán factores efectivos para lograr este propósito, que es a la vez necesidad sentida y anhelo nacional.

La descentralización administrativa propiamente dicha está orientada a dotar de mayor autonomía a las intendencias y comisarías (Ley 22 de 1985); a regionalizar el país para efectos de la planeación del desarrollo (Ley 76 de 1985); a organizar y modernizar la administración departamental y fortalecer la autonomía municipal (Leyes 3 y 11 de 1986).

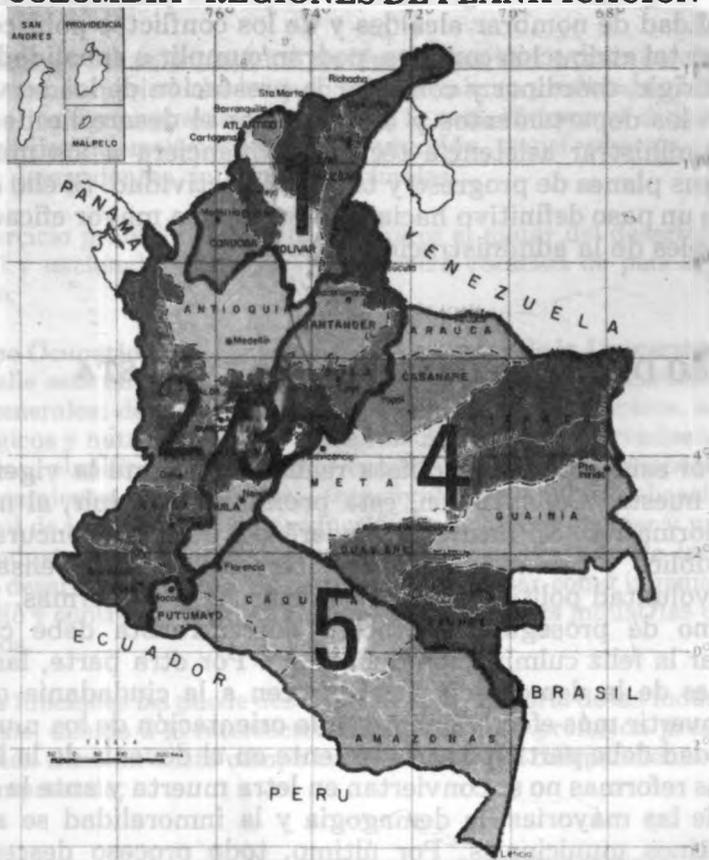
## **LAS REGIONES DE PLANIFICACION**

Frecuentemente se oyen críticas en relación con la actividad de los departamentos y sobre la ineficacia de sus organismos, hasta el punto de que se ha llegado a pensar en su supresión, por considerarlos unos intermediarios costosos e inútiles entre la Nación y los municipios; también se cuestiona la división político administrativa del país por no obedecer a criterios técnicos como lo acreditan los numerosos casos en los que determinadas zonas, lejanas de las capitales de estos, están prácticamente incomunicadas con el mismo, en tanto que su vinculación económica, cultural y social con otros departamentos es evidente, principalmente por sus facilidades de comunicación. Como solución menos traumática y más realista, se ha pensado en establecer regiones que como entidades suprdepartamentales tengan a su cuidado la planificación del desarrollo regional, la prestación de determinados servicios y la construcción de ciertas obras cuya magnitud y costo superan la capacidad financiera del departamento individualmente considerado.

La Ley 76 de 1985 acoge algunas de estas iniciativas, crea la región de planificación de la Costa Atlántica y faculta al gobierno para crear otras regiones similares a ésta y prevé la existencia de fondos de inversiones para el desarrollo regional, nutridos con las cesiones de regalías y gravámenes que hace la Nación a los mismos. Con fundamento en estas normas, el país se ha dividido en cinco regiones de planificación: Costa Atlántica, Occidente, Centro-Oriente, Orinoquia y Amazonia.

Autorizados conceptos consideran que se ha perdido una gran oportunidad para lograr la adecuada división del territorio nacional, en razón de que unas regiones quedaron demasiado extensas y otras conformadas por áreas muy heterogéneas, en las que la labor de planeación del desarrollo resulta difícil. De ahí que ya se hayan oído propuestas de modificaciones a esta división, para hacerlas más adecuadas a sus finalidades y para que contribuya a corregir las dificultades que en la actualidad se presentan por la inadecuada demarcación limítrofe de los departamentos. (Ver gráfica)

### COLOMBIA - REGIONES DE PLANIFICACION



## LOS CODIGOS DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Las leyes 3 y 11 de 1986 actualizan la organización departamental y municipal, desarrollan algunas de las disposiciones sobre administración local y otorgan facultades al Presidente de la República para modificar el ordenamiento jurídico, con el objeto de organizar las funciones del ministerio público en los municipios y para codificar la profusa y dispersa legislación en materia departamental y municipal. Con fundamento en estas atribuciones extraordinarias, se expidió el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) y el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986). Estas obras constituyen un notable esfuerzo por ordenar, clarificar y perfeccionar la normatividad que rige la actividad seccional y local, lo cual facilitará la labor de administrar los departamentos y los municipios.

Con la elección popular de alcaldes, se modifican sustancialmente las relaciones de estos con los gobernadores. Desaparecerá la subordinación y el control jerárquico de los primeros sobre los segundos. Los mandatarios locales ostentarán mayor poder y dispondrán de nuevos medios para realizar su gestión. Los gobernadores, por su parte, liberados de la responsabilidad de nombrar alcaldes y de los conflictos políticos que el ejercicio que tal atribución conlleva, podrán cumplir a cabalidad sus funciones de dirigir, coordinar y controlar la prestación de los servicios nacionales en los departamentos y de planificar el desarrollo de los mismos; de suministrar asistencia técnica y financiera a los municipios, coordinar sus planes de progreso y tutelar su actividad. Si ello es así, se habrá dado un paso definitivo hacia el logro de una mayor eficacia en todos los niveles de la administración pública.

## EL FUTURO DE LA REFORMA DESCENTRALISTA

El mayor esfuerzo descentralista realizado durante la vigencia centenaria de nuestra Constitución, esta próxima a concluir, al menos en el campo normativo. Su futuro dependerá del decidido concurso de los sectores público y privado. En primer término, es indispensable contar con la voluntad política de poner en marcha las reformas. El deseo del gobierno de proseguir el proceso descentralista debe continuar hasta lograr la feliz culminación del mismo. Por otra parte, las nuevas instituciones de la democracia local ofrecen a la ciudadanía oportunidades de invertir más efectivamente en la orientación de los municipios. La comunidad debe participar activamente en el devenir de la localidad para que las reformas no se conviertan en letra muerta y ante la despreocupación de las mayorías, la demagogia y la inmoralidad se apoderen de los destinos municipales. Por último, todo proceso descentralista

requiere que los municipios dispongan de personal con suficiente capacidad, mística y honestidad, para que desde los cargos administrativos y edilicios dirijan la administración o para que desde las tribunas de opinión, cuestionen con ánimo constructivo, la marcha de la misma. A las universidades colombianas les corresponde la ponderosa labor de formar, en el más breve término posible, estos profesionales.

El trabajo del personal para el desarrollo regional

## NUEVA CARRERA EN LA UNIVERSIDAD DE LA SALLE DESDE 1988



### Ingeniería de Alimentos

Se orienta a dar solución a los problemas que han estancado el desarrollo agropecuario y el adecuado abastecimiento y calidad de los productos de origen vegetal y animal, por lo cual, su tarea se dirige a dinamizar las interrelaciones entre producción, transformación y mercados demandantes, intermedios o finales.

El ejercicio profesional de esta carrera es el motor del desarrollo regional y nacional y la respuesta a nuestra vocación de país agropecuario.

**Campo Ocupacional:** El Ingeniero de Alimentos de la Universidad de La Salle está en capacidad de desempeñarse en los siguientes campos generales: desarrollo de procesos analíticos, bioquímicos, microbiológicos y nutricionales, de alimentos naturales conservados y procesados; planificar, programar y evaluar procesos de transporte, almacenamiento, conservación, transformación, industrialización y control de la calidad de los productos alimenticios; planear y promover industrias alimentarias y participar en la dirección de las mismas; desarrollar procesos investigativos y actuar como ingeniero de manejo y control de las distintas operaciones de las industrias de alimentos.

Estas funciones las puede desempeñar en la mayoría de las industrias del país, debido a la intersectorialidad que esta profesión presenta; también tiene un vasto campo como profesional independiente y micro-empresario.