

**FACTORES DETERMINANTES DE LA FUNCIONABILIDAD DE LAS
ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES BAJO LOS CONCEPTOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA CARTA
CONSTITUCIONAL DE 1.991**

JORGE EFRAÍN MONTENEGRO MIER

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y POSTGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2005**

**FACTORES DETERMINANTES DE LA FUNCIONABILIDAD DE LAS
ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES BAJO LOS CONCEPTOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA CARTA
CONSTITUCIONAL DE 1.991**

JORGE EFRAÍN MONTENEGRO MIER

**Monografía presentada para optar la especialización en Derecho
Administrativo**

JOSÉ ANTONIO ALAVA VITERI
Asesor Temático

LUÍS ALFREDO GUERRERO
Asesor Metodológico

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y POSTGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2005**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la monografía de grado, para ostentar la Especialización en Derecho Administrativo, son responsabilidad exclusiva del autor”.

Artículo 1º. del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1.966 expedido por el Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación:

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, Septiembre de 2005

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi más profundo agradecimiento a la Universidad de Nariño, Facultad de Derecho por haberme brindado la oportunidad de proseguir un camino de formación intelectual y académica, de suerte que al adquirir nuevos instrumentos que empleare en mi tarea de Jurista brindando a aquellos que atormentados por el dolor de sus vicisitudes y pobreza encuentren en el bálsamo y cayado para encontrar la justicia.

A mi esposa e hijas por su apoyo incondicional y permanente, al igual que al Señor Director de Tesis quién con objetividad, serenidad y conocimiento pudo orientarme en la búsqueda de mi propósito de este trabajo.

A los Señores Jurados, Doctores: Ruby Goyes y Guillermo Romo Insuasty por examinar con ponderación, análisis crítico y dedicación el contenido y sustentación temática de este estudio.

A mis amigos que con su silencio y prudencia siempre me animaron, recordándome que nunca es tarde para aprender.

A todos aquellos muchas gracias.

DEDICATORIA

Al experimentar el paso del tiempo en mi vida y llegar a un medio siglo de existencia, al contemplar el universo, al cada mañana despertar con el aún cantico de la aves, respirar profundamente y mirar a mi alrededor, a las personas que más amo, no puedo expresar algo más profundo que el agradecer a Dios por todo lo cosechado, pensar que sigo como el primer instante de palpitar, con tantas ansias de explorar el conocimiento para sedimentar un legado a mis hijas a quiénes cosa común el pedirles que prosigan el camino ya abierto y se deleiten de frondosa cosecha de la semilla irrigada.

A mi esposa compañera y cómplice de mis sueños, mujer abnegada en sus principios y apoyo permanente para que permanezca siempre prendida la lumbre de mis objetivos y propósitos y mis neuronas no se apaguen.

Jerje Efraín Montenegro Mier

RESUMEN

El estudio de la organización territorial del Estado Colombiano, frente a las temáticas de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la Ley Tributaria Territorial, enmarcan una nueva visión que denota la existencia de los Departamentos y sus entidades político administrativas, entre las que es prevalente el resaltar un órgano colegiado de elección popular llamado Asamblea. El presente estudio enmarca el tratamiento Constitucional, Jurisprudencial y Legal a partir de la nueva Carta Política, al igual que las perspectivas para su mejor funcionamiento, su subgerencias respecto al control político, su cláusula general de competencias, recursos y erogaciones que sin apartarse del marco legal de derechos, no controviertan aspectos legales que desborden en cause para el despilfarro, el gasto de los recursos del erario público, desviado a los fines y correcto funcionamiento de la función pública, en la búsqueda permanente de la satisfacción de los intereses de los asociados.

Por ello la propuesta de adelantar un proceso de reingeniería a estas instituciones que fortalecen la participación democrática de la sociedad civil como actora directa de sus propios destinos y determinaciones.

SUMMARY

The study of the territorial organization of the Colombia State, front the thematic of the organic lax of Territorial Classification and Territorial Tributary Law frame a new vision that you/they denote the existence of the Departments and their entities politician office workers, among those that is prevalent standing out a collegiate organ of election popular, called Assembly, the present study it frames the Constitutional treatment, Jurisprudential and Legal starting from the new Political Letter, the same as the perspective for their best operation, suggestions regarding the political control, general clause of competitions, resources of the treasury deviated to the ends and correct operation of the public function, in the permanent search of the satisfaction of the interests of the associates,

For it the proposal of advancing a process of reengineering to these institutions that strengthen the democratic participation of the civil society as direct actress of their own destination and determination.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
1.1.1 Descripción	15
1.1.2 Formulación	15
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 General	16
1.2.2 Específicos	16
1.3 JUSTIFICACIÓN	17
1.4 MARCO TEÓRICO	19
1.4.1 Marco Legal	19
1.5 DISEÑO METODOLÓGICO	21
1.5.1 Descriptivo	21
1.5.2 Legislación	23
1.5.3 Revisión documental	24
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	53

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
Centro de Investigaciones y Postgrados

PROGRAMA ACADÉMICO: ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

INVESTIGADOR: JORGE EFRAÍN MONTENEGRO MIER

ASESORES: Dr. JOSÉ ANTONIO ÁLAVA VITERI
Dr. LUIS ALFREDO GUERRERO

TÍTULO: “FACTORES DETERMINANTES DE LA FUNCIONABILIDAD DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES BAJO LOS CONCEPTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1991 ”

PROBLEMA : ¿Cuáles son los factores determinantes de la funcionabilidad de las Asambleas Departamentales bajo los conceptos de la Descentralización Administrativa a partir de la Carta Constitucional de 1991?.

JUSTIFICACIÓN: La investigación se realiza con el fin de identificar los factores determinantes de funcionabilidad de las Asambleas departamentales bajo los conceptos de la Descentralización Administrativa a partir de la Carta Constitucional de 1991. Examinar las disposiciones legales y diseñar políticas que hagan más viable y justificada la existencia de estos entes de representación popular.

OBJETIVO GENERAL: Identificar los factores determinantes de la funcionabilidad de las Asambleas Departamentales frente a la Descentralización Administrativa, teniendo en cuenta la Carta Constitucional de 1991.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Realizar un estudio respecto a las disposiciones legales que regulan las funciones y aplicación de las mismas referente a las Asambleas

Departamentales.

- Analizar lo relacionado a la Descentralización Administrativa del Estado Colombiano, respecto a las funciones de las Asambleas Departamentales.
- Identificar la percepción y voluntad política e iniciativas legislativas.
- Proponer mecanismos que dinamicen y justifiquen la existencia y funcionamiento de las Asambleas Departamentales.

1. CONTENIDO TEMÁTICO

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Descripción

1.1.2 Formulación

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 General

1.2.2 Específicos

1.3 JUSTIFICACIÓN

1.4 MARCO TEÓRICO

1.4.1 Marco Legal

1.5 DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1 Descriptivo

1.5.2 Legislación

1.5.3 Revisión Documental

CRONOGRAMA

1.6 PRESUPUESTO

1.7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES :

Las Asambleas Departamentales como expresión de la representación popular y elemento propio de la estructura territorial, debe tener una dinámica propia en su funcionamiento y ser órganos no solo de control político diseñado en el papel sino en una clara expresión de un ejercicio necesario de interrelación entre los Municipios y este además de la Nación, desvirtuar la concepción de meros agentes para generar procesos de cambio e independencia autónoma en el cumplimiento de los cometidos Estatales .

INTRODUCCIÓN

La descomposición de las Instituciones Políticas Nacionales que atravesaba el Estado Colombiano a finales de la década de los ochenta incito el compromiso de una democracia participativa con presencia de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales para la vida en sociedad, tratando de resolver el interrogante sobre si la participación del constituyente primario neutraliza la violencia, ingrediente endémico de dicha descomposición, para cuya superación se convocó la Asamblea Nacional Constituyente.

La búsqueda de una reforma constitucional abierta, programática y pluralista que permita superar los retos de la interpretación de dichas cláusulas exigiendo el fin a las controversias en torno de su mismo texto, es el haber encontrado en la mas extensa de las ideas prístinas el contenido de un pensamiento contemporáneo para responder a los fenómenos que produce la pacificación de las sociedades, la destrucción de los viejos mitos e irrumpir hacia un sendero abierto de nuevas formas de organización social y política, por que no decirlo de nuevas clases, grupos e intereses a los que los Colombianos debemos responder, espiritualidad temática que debía exigirse en igual forma al poder legislativo como a ejecutivo para asegurar en su aplicación certeza, precisión y fijeza relativa y confiable, como quiera que la sociedad esperaba un pacto político que pueda ser interpretado en todos los casos políticamente y que tal reflejo decante en normas jurídicas como instrumentos válidos de un nuevo renacer histórico, para abrir la puerta a la reconciliación de tantos males propios de un Estado convulsionado en un legado de antaño belicista, he ahí el surgimiento de instrumentos pluralistas que enrumban a la Nación hacia la legítima protección de los derechos fundamentales como herramientas suficientes para que éstos enunciados se judicialicen en el mas sano de los sentidos.

Se estima que las democracias contemporáneas y en especial los regímenes presidenciales como el nuestro, no son incompatibles con un alto número de control a la actuación operativa y programática del Estado, es todo lo contrario y ha de ser así , ya que dentro de un sano equilibrio y una racional disposición, bien pueden convivir instrumentos fuentes de administración y de gobierno capaces de atender demandas sociales con eficacia e inmediatez , además de mecanismos dinámicos y autónomos de control.

El concepto de control en lo político fundado en razones de oportunidad o conveniencia o de dignidad como tradicionalmente se ha entendido cuando se controla la investidura del gobernante, puede ser también por objetivos de eficacia en busca de la eficiencia al igual que entendido como específico y concreto, político, fiscal, judicial, administrativo, popular, ínter orgánico, genérico o

especifico, cuya importancia de tales controles y sus límites normativos inspirados en el respeto de los ámbitos precisos de sus competencias , constituyendo así una vía expedita para la descentralización político administrativa en sus regiones, transformando radicalmente las relaciones en sociedad, buscando la participación democrática e incorporando nuevos modelos de gestión pública de satisfacción de intereses y solución de conflictos. Solo así desde las regiones y su auto control se fortalece la democracia participativa de la sociedad civil y sus propias organizaciones; entendido éstos preceptos como el gran reto de los poderes públicos de una nueva concepción constitucionalista para que hagan viable y realizable el proyecto de inclusión de todas sus instituciones territoriales en el diseño de un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales.

1. CONTENIDO TEMÁTICO

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

“Una nación no puede ser un constante accidente, un quehacer sin causa ni objeto precisos, una marcha al azar y por consiguiente, ominosa. Debe tener, prolongar y definir un carácter, alguna dirección ha de darse, algún rasgo, marcarse, algún propósito nacional precisarse” Alberto LLeras Camargo¹.

El estado en Colombia ha sido y es crónicamente débil y precario. No está en capacidad de garantizar la gobernabilidad, la legitimidad y últimamente la seguridad habiendo perdido su dinámica de promoción en el desarrollo económico y social. Durante dos siglos de independencia en un espacio ampliamente convulsionado por diversos factores que se entrelazan entre la violencia, serie de guerras civiles y la democracia, la situación conflictiva propia de aquella época producto de la desconfianza manifiesta entre los dos partidos tradicionales que otrora abrieron el camino a el surgimiento de caudillos militares en las regiones, la inestabilidad política en suma condujo a frecuentes crisis fiscales y macroeconómicas durante el siglo XIX que reaparecieron en algunas ocasiones durante el siglo XX. La concepción centralista instaurada por la Regeneración hasta 1991 en el que en algunos momentos históricos se debatía la regionalización frente al viejo esquema federalista impidieron de alguna u otra forma que se abriera una discusión amplia sobre el modelo territorial que le convenía al Estado Colombiano.

Solo siendo así, que en la nueva Carta del 91 se retoma el tema respecto a que tipo de organización en las regiones se debía mantener, el mismo que sea capaz de dotarlas de suficientes recursos tributarios, obtener economías de escala, que sean relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todos sus ámbitos y que compitan sanamente entre ellas por recursos productivos y tributarios.

El camino inequívoco era el de un Estado Centralista Unitario en forma de República, descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales, entre las que se determina los Departamentos como forma de expresión del fortalecimiento de la participación ciudadana, con un órgano de representatividad popular que hace parte del poder legislativo, como órgano de control político y fiscal llamado Asamblea Departamental, a la que debía replantearse sus atribuciones y funciones, sus alcances, el número de componentes y más importante aún su régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

¹ Presidencia de la República. Historia del Frente Nacional. Bogotá D.C. 1961.

1.1.1. Descripción del Problema. Históricamente, el concepto de unidad nacional no ha sido el eje para la construcción del Estado Colombiano. Precisamente esa cimentación estatal se forjó con un criterio de organización fundamentado en lo jurídico, circunstancia que permite afirmar que hemos tenido más un Estado que Nación sin olvidar que en América Latina el Estado precedió a la Nación y se constituyó independientemente de cualquier proceso de afirmación cultural, la independencia del pueblo colombiano generó la necesidad de organizar un Estado antes de que existiera una Nación imponiendo entre nosotros un modelo económico del liberalismo y las formas jurídicas del constitucionalismo, fue así que desde 1810 al legitimar el Estado de la Nueva Granada se legitima la Descentralización, Regionalización y Autonomía local.

Más adelante la vocación centralista que primo como fórmula política para generar a aquella ausente unidad nacional, encontró su consolidación en la Constitución de Núñez y Caro manteniéndose intacta hasta la década de los 80 cuando se produce el proyecto descentralizador que conlleva la municipalización de varias de las competencias nacionales, en especial en el ámbito fiscal y político, con programas complementarios de penetración social en zonas de violencia y con un nuevo enfoque sectorial atribuyendo nuevas competencias administrativas, como además la elección política de alcaldes y la promoción de la participación ciudadana principalmente con la reglamentación de las juntas administrados locales.

Bajo esta perspectiva los Departamentos se debilitaron en sus propias instancias (Asambleas, Secretarías, Institutos Centralizados – órganos de control como las Contralorías etc.), funciones competencias y recursos que hace necesario bajo el nuevo concepto de reinventar el Departamento por el interés que conlleva el garantizar una buena gestión pública mediante un enfoque de descentralización y globalización profundizando el fortalecimiento económico de estos entes territoriales en base a la flexibilidad, la compensación de los desequilibrios y el principio de coordinación por medio de la reglamentación de una Ley Orgánica de ordenamiento territorial.

1.1.2 Formulación del Problema. Para determinar cuáles son los factores determinantes de la funcionabilidad de las Asambleas Departamentales bajo los conceptos de la Descentralización Administrativa a partir de la Carta Constitucional de 1991, por aspectos metodológicos se procede a su desarrollo de la siguiente forma.

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General. Nuestro ordenamiento jurídico constitucional determina con precisión los alcances y funciones de los Departamentos y Asambleas Departamentales.

1.2.2 Objetivos Específicos. El objetivo del presente trabajo se enmarca fundamentalmente dentro del precepto Constitucional. Las competencias y recursos nacionales deben ajustarse al moderno departamento. La Nación deberá participar activamente en el rediseño departamental, reestructurando su propio aparato administrativo para ponerlo de cara al nuevo concepto de planeación y administración departamental, reducir en esa proporción sus niveles de gestión administrativa y de gasto, liberando los respectivos recursos para transferirlos a la instancia departamental y convertirse en socia activa de las nuevas responsabilidades de estos entes territoriales, por ello se hace necesario para fortalecer dicha reforma la perspectiva de la renovación administrativa territorial, a través del programa para la renovación de la administración pública.

Para nadie es escandaloso advertir que el departamento que hoy presenciamos se encuentra en crisis por que se quedo rezagado en el pasado teniendo que como lo advertimos imaginaria y estructuralmente reinventar el departamento como un piso independiente de los cuatro niveles de gobierno consagrados en la Carta como eje fundamental de instancia coordinadora entre el Estado como República unitaria y el ente municipal, desde este punto de vista de mayor riqueza conceptual, se proclamaría el grado de independencia, más no un simple división de poderes horizontal entre un nivel nacional y otros regionales. El esquema regional colombiano, surgido de la consciente atomización de los otrora Estados soberanos en múltiples y parasitarios departamentos del siglo XX, dificultó el establecimiento de unas unidades viables en término de control político, de regulación de mercados, de elemental capacidad tributaria, de funciones judiciales, educativas y de seguridad local.

Es notable en el contexto nacional observar el modelo centralista puro en materia de seguridad de los derechos de propiedad territorial, de su ineficiencia para construir la infraestructura física del país, de su permisividad con la corrupción y el clientelismos y su lentitud para universalizar los servicios básicos, de salud y domiciliarios el modelo de un gobierno central débil sin un reparto adecuado y controlado de los medios de violencia cada día se hace mas notorio el imponer un orden nacional consensuado ni mantener un libre comercio entre los gobiernos subnacionales .

Los alcances en materia legislativa, en vez de fortalecer a los departamentos han ido menguando su funcionabilidad, como eje en el cumplimiento de las nuevas políticas de Estado, consagrada en los principios ideológicos definidos en el Artículo 1º. de la Constitución Política que dice: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”² vasta observar los contenidos ya de la Ley 136 de 1.994 respecto al Nuevo Régimen Municipal Colombiano, que sienta las bases angulares sobre la organización y funcionamiento de los entes municipales , concordante con la ley 617 de octubre 6 de 2000; la Ley orgánica l28 de 1.994 respecto de las áreas metropolitanas en su relación con los municipios integrantes; o la Ley 715 de 2001, modificatoria de la ley 60 de 1.993, que en materia de educación tiene una concepción municipalista (o mejor institucionalista, ya que la única ganadora es la institución educativa), este enfoque quedo confirmado por la interpretación de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C- 617 del 8 de agosto de 2002, cuando en el análisis referente a la “ Autonomía municipal y su posible vulneración al hacer depender algunas decisiones de los departamentos – Artículos 6,16 y 23 de la Ley 715 de 2001 demandados parcialmente”, consideró:

“ En otras palabras, si bien son exequibles las expresiones demandadas de los artículos mencionados, tal exequibilidad se condicionara en el sentido de que el Departamento, al tomar las decisiones correspondientes respecto de los Municipios “ no certificados”, tendrá en cuenta las opiniones de las autoridades de estos municipios y al adoptar , cada decisión , explicara las razones para aceptar o apartarse del querer de la autoridad respectiva, con el fin de que se cumpla el principio de constitucionalidad de “ facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten ” (Art. 12 de la Carta)”³

No sucede lo mismo para el sector salud, donde la misma ley tiene una orientación departamentalista.

1.3 JUSTIFICACIÓN

La nueva regionalización sugerida por la Constitución de 1991 quedó pendiente y bien se puede decir no existe una discusión académica. Es entonces el espacio

² Constitución Nacional de 1991. Edt. Temis. Bogotá D.C.

³ Corte Constitucional 2002.

histórico de hoy en día que abre el camino para preguntarse que tipo de organización se puede dar en algunas regiones que alcancen a dotarse de suficientes recursos tributarios, obtener economías de escala, que sean relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todas las partes de la nación y que compitan sanamente entre ellas por recursos productivos y tributarios, se requiere por último de un sistema de incentivos que ligue las transferencias y las regalías de la nación con los máximos esfuerzos tributarios locales y regionales y con su aplicación transparente para superar los problemas mas apremiantes de cada región .

La reforma estructural de los entes territoriales y de manera especial de los departamentos aquí descrita, traducidas al lenguaje de la normatividad, tienen como supuesto un cambio en el papel y la función del Estado. Como bien lo señaló en alguna ocasión el entonces director del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro, el mirar la reorganización territorial tendiente a la modernización, organización y funcionamiento del Estado “es un viraje a la concepción del Estado mismo” ⁴. A decir de este funcionario, las reformas al sector público y entes territoriales no tienen objetivo distinto de aquel de encontrar la especialización por parte del Estado en las funciones que le son propias, garantizando la provisión de aquellos servicios complementarios a la actividad de los sectores económicos, especialmente los relacionados con la política de la modernización de la economía , mejorando la productividad en el uso de los recursos públicos cuya operación local a través de los departamentos presenta ventajas comparativas , agregando la necesidad de reducir el déficit y concentrar la inversión pública en estos sectores, garantizando un adecuada distribución del ingreso y satisfacción de las necesidades básicas de la población, la perspectiva neoliberal descansa sobre la ecuación “descentralización regional igual democratización”, al tiempo que las decisiones fundamentales de política están en manos del gobierno central. La idea de transferir competencias a los gobiernos regionales y locales a través de trasferencias de recursos busca igualmente un impacto fiscal favorable para el gobierno central en tanto que presume la generación de recursos propios por parte de los entes territoriales, razón por la cual el “esfuerzo fiscal ” territorial redundará en reducción del déficit fiscal del gobierno central .

⁴ MONTENEGRO, Armando. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. 2003.

1.4 MARCO TEÓRICO

1.4.1 Marco Legal. “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”

TITULO XI. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL CAPITULO 1 DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 285. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado

ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

ARTICULO 290. Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.

ARTICULO 291. Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura. Los contralores y personeros sólo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en las respectivas entidades territoriales, cuando sean expresamente invitados con fines específicos.

ARTICULO 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

ARTICULO 293. Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

ARTICULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

ARTICULO 295. Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

ARTICULO 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los

gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Acorde con las disposiciones de orden constitucional en cita, se determinara si las mismas se cumplen como ordenamiento superior o en la década de los 90 y años del presente siglo ha habido modificaciones sustanciales que propicien nuevas formas de organización territorial, con la consecuente reimplantación de esquemas nuevos de la función pública.

ARTICULO 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificado los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.⁵

ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1.5 DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1 Descriptivo. Al tiempo que en Colombia se definía el marco jurídico institucional de la política neoliberal mediante el paquete de reformas que buscaban la transformación del Estado, se asistió a un desenvolvimiento del proceso político que culminó con la convocatoria a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente el 9 de diciembre de 1990, para producir una nueva carta política, fruto del consenso de diversas vertientes ideológicas y grupos sociales, que buscaban aclimatar la violencia generalizada y la corrupción política administrativa, garantizando la participación ciudadana desde los distintos sectores territoriales en busca de una democracia participativa plural.

Con este entendido antepuesto, debemos invocar el concepto de ordenamiento territorial, se ha enfocado a través de tres variables macro intersticiales entre sí: la visión político administrativa, la ambiental y la geopolítica. Desde el primer enfoque que alude a los componentes administrativos del territorio – en este caso del departamento- en su conformación político – jurídica, proyectamos el punto de vista a través del cual se mira algunos elementos de crisis puesto de presente entorno a esa figura territorial y la correspondiente propuesta de ajuste que nos proponemos realizar.

⁵ Constitución Nacional. Artículo 300 (Funciones). 1991.

Múltiples son los factores que hacen crisis de la institución departamental: entidades llamadas simplemente burocráticas en donde campean los fenómenos clientelistas y politiqueros , con una costosa función de intermediación que en muchas ocasiones se vuelve improductiva; es así que el departamento bajo esta concepción ha abdicado en sus funciones con grave detrimento para el desarrollo regional y municipal, por que el segundo piso, llamado a coordinar la acción municipal a proporcionar créditos a los municipios y a cooperar con ellos en materia de servicios públicos tal parece ser no ha podido cumplir con tales cometidos constitucionales y se derrumbó dejando caer los escombros sobre las administraciones locales; la corrupción administrativa la ineficiencia por fuera de otras acciones criticables han desfuncionalizado los lineamientos dados por la Carta ,habiendo dado curso a la descentralización de corte municipal producida en los años 80 dentro de un proyecto de corte meramente local.

A este aspecto negativo de los entes departamentales bien se puede agregar las profundas fisuras estructurales y funcionales de varias de las autoridades de ese orden, principalmente el cuerpo colegiado – Asambleas Departamentales – al observar este órgano de representatividad popular se encuentra con una palmaria disminución de atribuciones que en tiempos pasados tenían tales como las relacionadas al manejo y toma de decisiones en el tema de impuestos, actos estos que hoy en día son regulados en cuanto a la creación y su marco de aplicación bajo reserva legal, basta recordar que la Carta del 91 enfatizó el direccionamiento político administrativo del departamento en cabeza del Gobernador más no sobre las Asambleas Departamentales .

De otra parte, los Diputados asumieron una labor de intermediación innecesaria por así decirlo, entre el nivel local y el departamento, con el fin de orientar los recursos y la ejecución de obras en aquellas zonas de influencia electoral para ellos. Y en esa lógica, el clientelismo, como un sistema de lealtades, asume una forma propia, mediante el cuál se buscan prebendas burocráticas ante el mandatario seccional que es el gobernador, fruto y resultado de las deudas electorales, alianzas y coaliciones políticas, en igual manera se cuestionado a estos entes populares su elevado costo representativo, teniendo en cuenta la grave situación fiscal por la que atraviesa el Estado, a esta circunstancia hay que anotar la determinación optada por los Constituyentes al igualar el régimen de las Asambleas al de los Concejales, en el sentido de que devengarán honorarios por la asistencia a sesiones , más sin embargo años más tarde concretamente en 1.996 con el Acto Legislativo No. 01 se regreso al régimen remunerativo y de prestaciones sociales, lo que propicio nuevamente el incremento de gastos situación que de todas maneras se ajusto por vía de la Ley 617 de 2000, en cuanto a los nuevos topes porcentuales para gastos de funcionamiento de estos órganos colegiados.

1.5.2 Legislación. Las dificultades de las Asambleas Departamentales radican en el nuevo marco normativo del país, que pareciera ir en contravía del empeño de la descentralización administrativa, la autonomía regional y la democracia participativa.

EL 99% de los Proyectos de Ordenanza tienen iniciativa en el Ejecutivo por expresa normatividad legal. Si desaparecen las Asambleas Departamentales, no sólo se cercena la descentralización política, administrativa y fiscal, sino también la autonomía de las regiones, recortando así la democracia en clara oposición con el espíritu de la Constitución Nacional.

Este tema se aborda desde el análisis político, a partir de las variables de democracia participativa y la descentralización administrativa ordenada por la Constitución del 91, en los siguientes aspectos como alternativas y tipo de soluciones:

Entrega de responsabilidades políticas, recuperación de la iniciativa del gasto.

- Para un cabal ejercicio del Control Político, los Concejos como las Asambleas Departamentales deben poder presentar Moción de Censura a los Secretarios de Despacho y otros altos funcionarios de las administraciones territoriales.
- Las Asambleas Departamentales deben encargarse de preservar la identidad regional induciendo procesos de crecimiento económico, aplicando mecanismos de concertación y coordinación con las demás fuerzas vivas de los departamentos.
- Reclamar ante el Gobierno Nacional un especial tratamiento frente a estos entes Corporativos sobre los cuales está cimentada, en su mayor parte, nuestra democracia. Es necesario trabajar para disminuir el centralismo administrativo, esto acompañado del verdadero desarrollo de la participación ciudadana.

Coordinación de esfuerzos de las Asambleas Departamentales para el desarrollo y promoción de la democracia participativa y de los mecanismos de descentralización administrativa consagrados en la carta del 91. Como prioridades buscar el fortalecimiento de las Asambleas Departamentales, de los mecanismos de participación y la profundización de la democracia participativa y la descentralización administrativa.

Búsqueda de una mayor participación de las Asambleas Departamentales en la gestión pública que afecten la vida económica, política y administrativa del país apoyado en todo el ordenamiento jurídico del país, para lo cuál se requiere un replanteamiento del quehacer de estas Corporaciones con la implementación de

una Ley de Ordenamiento Territorial que permita la intermediación Institucional entre el poder central y la denominada provincia colombiana, fortaleciendo el Estado Social de Derecho consignado en la Constitución del 91.

No son pocas las iniciativas que de un lado y otro se han propuesto para darle un alcance significativo de existencia a las Asambleas Departamentales posterior a la vigencia de la Carta Constitucional, bastaría el mirar por ejemplo algunos casos concretos tales como :

1.5.3 Revisión Documental. DECRETO QUE MODIFICA NÚMERO DE DIPUTADOS. El siguiente es el texto del decreto 2111 que modifica el número de diputados en las Asambleas Departamentales.

“Por el cual se determina el número de Diputados que puede elegir cada Departamento”.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En unos de las facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política, 27 del Decreto 1222 de 1986 y 211 del Decreto 2241 de 1986, y

CONSIDERANDO:

Que el inciso primero del artículo 299 de la Constitución Política, modificado por el artículo 16 del Acto Legislativo 1 de 2003, establece que en cada Departamento habrá una Corporación de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en Departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros.

Que el artículo 27 del Decreto Ley 1222 de 1986, establece que cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las bases sobre las cuales se determina el número de diputados de cada departamento se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare;

Que actualmente rige el Censo Nacional de Población y Vivienda efectuado el 15 de octubre de 1985 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE- , adoptado por el artículo 54 transitorio de la Constitución Política, toda vez que el censo realizado en el año de 1993 no fue adoptado mediante ley de la

República, tal como lo exige la Ley 79 de 1993, “por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional”.

Que el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, mediante sentencia de Acción Pública de Nulidad en el expediente No. 2363, declaró nulo el Decreto número 106 del 22 de enero de 1992, en el cual se determina el número de Diputados a elegir por Departamentos, y señaló que, a raíz de la aprobación del censo de 1985, las bases fijadas por el artículo 27 del Decreto 1222 de 1986, deben aumentarse en la proporción del incremento de la población que para cada Departamento en particular arrojó dicho censo con relación al de 1964, y no la del incremento global del país;

Que se hace necesario ajustar el número de diputados que integran las Asambleas Departamentales a lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003 y al incremento de población departamental ocurrido entre los años 1964 y 1985.

Que el artículo 211 del Decreto 2241 de 1986, “por el cual se adopta el Código Electoral”, dispone que el Gobierno Nacional publicará oportunamente el número de diputados que integran las Asambleas Departamentales.

DECRETA:

Artículo 1º. En las elecciones que se realicen el próximo 26 de octubre de 2003 cada Departamento elegirá el número de Diputados a las Asambleas Departamentales que a continuación se señala:

A la par de lo anteriormente enunciado, no han sido lejanos los pronunciamientos que el más alto tribunal Constitucional ha proferido, tal es el caso de:

- **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-COMPETENCIA-** Facultad de limitar valor de cada sorteo de loterías oficiales*

El que la ley fije el régimen propio de los monopolios rentísticos, no implica en manera alguna que no pueda delegar en las Asambleas aspectos como el relativo al valor de los sorteos de las loterías. Ello es lógico, porque son las Asambleas las llamadas a determinar el tamaño de la respectiva lotería, de acuerdo con la capacidad fiscal de cada departamento. No puede ser la misma la lotería de Antioquia que la del Amazonas o del Vichada.

- **ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-COMPETENCIA**-Facultad para reglamentar juegos permitidos ⁶

Los juegos permitidos también pueden ser reglamentados por las Asambleas Departamentales, de conformidad con la facultad que la Constitución les asigna en el numeral 8 del artículo 300: "Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal". Y su facultad para gravarlos aparece consagrada inequívocamente en el numeral 4 del mismo artículo: "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales".

- Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 5° de la ley 64 de 1923 y 62, numeral 18, y 195 del decreto 1222 de 1986. ⁷

Ley 64 de 1923 Sobre Loterías.

ART. 5°. Las Asambleas Departamentales podrán limitar el valor de cada sorteo de las loterías oficiales.

Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3ª De 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA: TITULO IV De las Asambleas

CAPITULO III

D e las atribuciones y prohibiciones generales de las Asambleas:

ART. 62. Son funciones de las Asambleas:

18. Reglamentar y gravar los juegos permitidos

⁶ * Sentencia C-338/97

⁷ *Referencia: Expediente D-1495 – Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, acta No.31 del 17 –VII / 97.

TITULO VI

De los bienes y rentas departamentales

CAPITULO X LOTERÍAS

ART. 195. Las Asambleas Departamentales podrán limitar el valor de cada sorteo de las loterías oficiales.

Para mayor ilustración considero resaltar algunas citas expuestas por los distintos autores.

A. La demanda.

El actor considera que las normas acusadas, infringen los artículos 189 numeral 11 y 336 de la Constitución Política.

Considera el actor que cuando los artículos 5° de la ley 64 y 195 del decreto 1222 de 1986, delegan en las asambleas departamentales la facultad de limitar el valor de cada sorteo de las loterías oficiales, restringen la competencia del Congreso de organizar, administrar, controlar y explotar los monopolios rentísticos, uno de ellos, las loterías oficiales (artículo 336, numeral 3° de la Constitución).

Por su parte, cuando el artículo 62, numeral 18 del decreto 1222 de 1986, confiere a las asambleas departamentales la facultad de reglamentar lo concerniente a las loterías oficiales, desconoce la potestad reglamentaria que, en esa materia, tiene el Ejecutivo (artículo 189, numeral 11 de la Constitución).

B. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio de oficio No. 1209, de marzo tres (3) de 1997, el señor Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, rindió el concepto de rigor, pidiendo declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Para el Ministerio Público, las normas demandadas son exequibles, como quiera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 5° de la Constitución, el Congreso tienen la facultad de atribuir determinadas competencias a las asambleas departamentales, entre ellas, reglamentar lo concerniente a las loterías oficiales. Por esta razón, considera que las normas demandadas son exequibles.

Así mismo, la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, ya que la Constitución otorga tal facultad a otras autoridades administrativas, para que reglamenten asuntos de su competencia, y en el caso de la normas acusadas, sólo se reconoce competencia a las asambleas para reglamentar una materia que no es del resorte exclusivo del Presidente de la República.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Lo que se debate. Dos son los argumentos en que basa el actor su demanda de inconstitucionalidad: el primero, que el artículo 336 de la Constitución, en su inciso tercero, dispone que la "organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental", por lo cual dos de las normas demandadas (Artículo 5º. de la ley 64 de 1923 y 195 del decreto 1222 de 1986), no podían delegar en las asambleas departamentales la facultad de limitar el valor de cada sorteo de las loterías oficiales. El segundo, que el artículo 62, numeral 18, de la ley 64 de 1923, atribuyó a las Asambleas la función de reglamentar y gravar los juegos permitidos", atribución que implica la violación del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que confiere al Presidente de la República la facultad de reglamentar las leyes para asegurar su cumplida ejecución, facultad que esta norma arrebató al Presidente y confía a las Asambleas. Se analizarán, en su orden, estos dos cargos.

Facultad de las Asambleas para limitar el valor de cada sorteo de las loterías oficiales.

Por medio de la ley 64 de 1923, el Congreso de la República reglamentó el funcionamiento de las loterías. Es decir, sin decirlo, porque no existía en la Constitución anterior una norma igual al inciso tercero del artículo 336 de la actual, fijó el régimen propio de las loterías. Dentro de ese régimen atribuyó a las Asambleas la facultad de fijar el límite de cada sorteo.

Pues bien: durante la vigencia de la anterior Constitución, el Congreso podía, por medio de leyes, "Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales" (7a. atribución del Congreso, artículo 72). Y las Asambleas podían ejercer las demás funciones que les señalaran la Constitución y la ley (numeral 11 del artículo 187 de la Constitución anterior).

En la Constitución vigente se reproduce exactamente la atribución sobre concesión de facultades especiales a las Asambleas: según el Numeral 5 del

Artículo 150, puede el Congreso, por medio de leyes, "Conferir atribuciones especiales a las Asambleas departamentales". Y las Asambleas cumplen, además de las funciones señaladas en los primeros diez numerales del artículo 300, las demás que les asignen la Constitución y la ley (numeral 11, artículo citado).

El que la ley fije el régimen propio de los monopolios rentísticos, no implica en manera alguna que no pueda delegar en las Asambleas aspectos como el relativo al valor de los sorteos de las loterías. Ello es lógico, porque son las Asambleas las llamadas a determinar el tamaño de la respectiva lotería, de acuerdo con la capacidad fiscal de cada departamento. No puede ser la misma la lotería de Antioquia que la del Amazonas o del Vichada.

Sería absurdo, además, que unas normas ceñidas a la Constitución anterior, en la cual se reconocía a los departamentos "independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución" (Art. 182, inciso primero), fueran contrarias a la que hoy nos rige, que les reconoce esa misma autonomía, y aun la amplía (artículos 287, inciso primero y 298 inciso primero).

Facultad de las Asambleas Departamentales para reglamentar los juegos permitidos.

Los juegos permitidos también pueden ser reglamentados por las Asambleas Departamentales, de conformidad con la facultad que la Constitución les asigna en el numeral 8 del artículo 300: "Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal". Y su facultad para gravarlos aparece consagrada inequívocamente en el numeral 4 del mismo artículo: "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales".

En este caso (el de la reglamentación de los juegos permitidos) la demanda se origina en un ostensible error del actor: éste confunde la potestad reglamentaria de las leyes, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, atribuida al Presidente de la República por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, con las facultades reglamentarias que tienen las Asambleas Departamentales, según el artículo 300 de la misma Constitución (numerales 1, 2, 8, 10 y 11). Facultades reglamentarias también asignadas a los Concejos en lo de su competencia (numerales 1, 7, 9 y 10 del artículo 313 de la Constitución).

Con estas precisiones la Corte Constitucional profirió:

DECISIÓN

RESUELVE: Declararse **EXEQUIBLES** el artículo 5o. de la ley 64 de 1923, el numeral 18 del artículo 62 del decreto ley 1222 de 1986, y el artículo 195 del mismo decreto ley.

Otro glosario de compendio Legislativo y de importancia al caso sub examine es el siguiente.

- **EMISIÓN DE ESTAMPILLA “ PROCULTURA” - DESTILACIÓN**

"Artículo 38. Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla "Pro cultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura".⁸

Ahora bien la discusión en torno a la viabilidad del departamento se encuentra planteado en un contexto de nuevas circunstancias, derivado de las transformaciones estructurales producidas por las reformas como las de orden de ajuste fiscal y las variaciones al régimen de recursos y competencias , es así que la Constitución Política del 91, por su parte anuncia dos diseños novedosos , tales como el contenido en el Art. 306 alusivo a la eventual creación de las regiones administrativas de planeación como entidad territorial, según lo define la respectiva ley orgánica de ordenamiento en esas materias.

Así esta idea de la regionalización pero sin la eliminación de los departamentos, es una formula complementaria de la descentralización administrativa que conduciría a mayores reformas estructurales de corte administrativo, con el fin de garantizar su condición operativa y política frente cada día a un nuevo escenario rampante de la globalización y la integración del país a tratados transnacionales de comercio tales como (ALCA – TLC) .

⁸ * Ley 397 de 1997 modificatoria en sus artículos 38,38-1,38-2, 38-3, 38-4 y 38-5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Consecuente con las opiniones vertidas a lo largo de este ensayo, se observa que se hace necesario la introducción de ajustes profundos que toquen las bases administrativas-políticas de los entes territoriales (departamentos) en el que entrara en juego no solo la voluntad ciudadana, sino el poder legislativo comprometido con un desarrollo integral regional en el contexto nacional, a través de una ley estatutaria u orgánica en lo atinente al ordenamiento territorial.

Sin olvidar el fantasma que ronda las propuestas de regionalización, en la práctica y de no hacerse nada seguramente todo el territorio nacional terminara haciendo parte de una u otra región. Y difícilmente sobrevivirán los departamentos si no se les otorga el ejercicio de atribuciones políticas, si se reducen y precisan sus funciones, si se cierran las licorerías y loterías o se suprimen sus asambleas. Es decir, si no fortalecemos a un mas la elección popular de sus gobernadores.

Los Departamentos que decidan no vincularse a una Región, si de ser así se pretenda, continuarán funcionando como tales, es decir como Departamentos, y se organizarán y funcionarán conforme a las disposiciones de un régimen político, administrativo y fiscal distinto del que hasta ahora han tenido. Un régimen de autonomía relativa y mucho menos atractivo que el que se otorgue a las Regiones, cuya creación se promueve casi que automáticamente por la simple comparación de lo que representa continuar como Departamentos y lo mucho que vale asociarse y convertirse en Región.

Los Departamentos que hoy tenemos y tal como están no son viables. Si queremos sacarlos de la sala de cuidados intensivos y lograr que sobrevivan hay que someterlos a severo proceso de reingeniería, rehacerlos o refundarlos, como se dice ahora en el argot popular.

Para empezar, conviene fortalecerlos, lo cual no quiere decir que sea necesario ampliar la órbita de sus atribuciones. Para lograrlo es indispensable asignarles únicamente las que pueden y deben cumplir en un eficiente modelo de ordenamiento territorial. También es forzoso redefinir el origen y naturaleza de su Corporación pública de suerte que se puede pregonar que sólo es viable un Departamento que se acomode a las que son sus posibilidades reales. Un Departamento anclado en la tierra y no en las construcciones ideales de quienes conocen teóricamente las distintas formas de organización estatal. Un

Departamento que, a diferencia de las Regiones, no ejerza atribuciones de carácter político.

La organización de ese nuevo departamento exige que se elimine la cláusula general de competencia que en materia administrativa le permite ocuparse de toda clase de funciones y servicios. Desde la educación primaria hasta la alta investigación tecnológica, desde la promoción de las artesanías hasta el fomento de grandes empresas, pasando por toda la gama de actividades que se le ocurran al legislador, los gobernadores y los diputados, los secretarios y los gerentes departamentales. En desarrollo de dicha cláusula, los Departamentos hoy pueden y deben hacer, teóricamente, claro está, todo lo que requieran el adelantamiento y mejora de sus territorios y el bienestar de sus habitantes. En la realidad, prácticamente no hacen nada como entidades prestadoras de servicios y ejecutoras de obras. Salvo discutibles y contadas excepciones, han fracasado en el cumplimiento de las tareas que el país les asignó desde 1886. También debe ordenarse lo necesario para que los Departamentos que sobrevivan no se atraviesen ni interpongan entre la Nación y el municipio. Para lograrlo, deben concebirse como entidades, fundamentalmente, planeadoras y programadoras.

Conviene evitar el excesivo fortalecimiento político del ente departamental tal como se hace ahora mediante la elección popular de los gobernadores, su consecuente crecimiento burocrático y el reforzamiento del sistema clientelista alrededor de las asambleas departamentales. Evitando así como en efecto, la autonomía departamental sólo se construye a costa y en detrimento de las autonomías municipales en vía de consolidación. Desde el punto de vista de la participación ciudadana, ésta, que tiene su residencia natural en la municipalidad, resultaría mediatizada por el artificio de la representación política departamental, inmune al control de la opinión ciudadana gracias a la distancia geográfica e institucional existente entre este y la comunidad local. Entonces ineluctablemente surge la pregunta.

¿Qué hacer con las Asambleas Departamentales?

De no emprender el trabajo de la reconstrucción del tejido social, en el que se involucre a la sociedad civil y participación ciudadana, tal parecería fácil el afirmar que el camino es simplemente suprimirlas. Tras el argumento facilista de que cada día tienen menos razón de ser, se podría agregar que en muchos casos la diputación se busca porque permite reunir los requisitos necesarios para conseguir o reajustar una buena pensión de jubilación. A esta única consideración obedece el acto legislativo 01 de 1996 que le dio a los diputados remuneración en vez de

honorarios por su asistencia a sesiones, como disponía la Constitución del 91, y les reconoció prestaciones y régimen especial de seguridad social.

Habría que mirar con espejo retrovisor en otras épocas cuando las Asambleas se justificaban porque eran el órgano que a nombre del pueblo decidía sobre el cobro de impuestos y la inversión de dineros públicos. Eran expresión del viejo y todavía válido aforismo inglés: no tax without representation.

Lamentablemente quierase o no esa importante función ha desaparecido en buena medida porque ahora es la ley, o sea el Congreso, quien decide la base gravable, la tarifa y demás elementos constitutivos de los gravámenes departamentales y porque la destinación de la mayor parte de los ingresos seccionales también la define la ley: las transferencias solo podrán destinarse a la financiación de los servicios de salud y educación en determinados niveles y en las proporciones (porcentajes) que el Gobierno fija⁹.

Además, las decisiones que sobre ingresos y gastos que hoy toman las Asambleas, bien pueden si así se quiere adoptarse por otro órgano.

Por todo ello puede proponerse válidamente que el camino de refundación es el de articulación e integración del departamento con el municipio, teniendo asignado para los primeros como función esencial la de promover el desarrollo local, la acción de los Departamentos encaminada como destinatario específico del desarrollo de los Municipios y sus habitantes, evitando así que sean los alcaldes quienes definan normativamente esa acción y controlen políticamente su ejecución.

Así mismo habrá que mirar caso contrario que sucedería, si el Departamento no ejerce atribuciones políticas, ni es titular de una cláusula general de competencia que le permita ocuparse de todo lo divino y humano; si sus atribuciones sean fundamentalmente de tipo administrativo; si careciera de una corporación pública elegida por sus habitantes a caso no perdería, sentido la elección popular de gobernadores?. Tal vez no sobre recordar, igualmente que el origen en parte de la quiebra de los departamentos está en la elección popular de gobernadores que multiplicó y potenció su condición de agentes y ordenadores de gasto pues si no cumplen las obligaciones políticas que adquirieron durante la campaña se les revoca el mandato. No es aventurado sostener que la elección popular de gobernadores pudo acelerar y precipitar la quiebra de los Departamentos.

⁹ Ley 715 de 2.001.

Más sin embargo toda propuesta de carácter político- institucional debe concluir en que las reformas que se recomiendan solo podrían ser posibles y aprobadas mediante Actos legislativos o en últimas por medio de un referendo.

Ahora bien, por ordenamiento constitucional también se prevé por la inevitabilidad de los avances de la globalización la necesidad de afrontar sus retos a través de sólidas organizaciones regionales.

Es así que en varias regiones de Colombia, no se descarta en efecto que se comienza a abrir paso la idea de las Provincias como un hecho geográfico, histórico, económico, cultural y político que nuestras instituciones republicanas recogieron de la Colonia y que, infortunadamente, borraron del ordenamiento jurídico en 1945 ¹⁰.

Por ello, su "reaparición" institucional en esos casos no sorprende ya que es una expresa realidad y responde a una necesidad. Por ello, también, no se puede menospreciar el resurgimiento municipal en caso de encontrar el eclipse de los departamentos estas nuevas organizaciones ya predicadas constitucionalmente esperando recibir algunas de sus atribuciones y transferencias como parte de sus recursos. Las Provincias así concebidas deben revivirse institucionalmente como asociaciones de municipios, figura que conocemos de tiempo atrás y hemos aplicado con realizaciones positivas en muchos casos. Donde no haya Provincias, las asociaciones de municipios pueden ir creando y estrechando los vínculos que, con el tiempo, muestren la necesidad y conveniencia de organizar Provincias como instrumento sólido de integración y coordinación entre varias entidades locales. Entre otros, sería el caso de las "uniones" mínimas que es necesario crear entre las modernas aldeas rurales y los centros urbanos que les sirvan de núcleo principal, si se quiere de "capital".

Las propuestas de cambio, que hagan viables los Departamentos, también son escasas. Hace poco, con apoyo internacional, el Gobierno contrató expertos e integró una "Comisión Intersectorial para la reforma institucional de los Departamentos".

Vale la pena reproducir los comentarios y recomendaciones de ese "grupo de salvamento", porque también revelan los graves problemas que viven las entidades estudiadas, y la imposibilidad de recuperarlas, si se considera, como lo

¹⁰ Constitución Política de 1886.

hizo la Comisión, que no "resultaba conveniente" proponer cambios en el orden territorial existente ni "sustituir a los departamentos por otro ente intermedio".

Estos son algunos de sus comentarios:

- Uno de los mayores obstáculos para su desarrollo institucional "está dado por la indefinición del papel que deben cumplir -los departamentos- en el sistema político colombiano";
- "Para los departamentos la situación es (muy) grave porque su papel no es claro y la falta de definición funcional le permite que haga todo y termine no generando ningún impacto con sus políticas";
- Aunque la Constitución del 91 los fortaleció, se ha entendido que fueron "concebidos como simples intermediarios entre la Nación y los municipios, sin papel propio, lo que los convierte fácilmente en un estorbo y un intermediario innecesario. Esta situación corroe la legitimidad de las autoridades departamentales cuya propia existencia es cuestionada de manera permanente"
- También han contribuido a ello los propios gobernadores, que en su agenda temática han privilegiado temas que les corresponden a los Alcaldes porque estos temas son más cercanos a las necesidades primarias de los ciudadanos, lo que puede generar réditos políticos en el corto plazo. Todo esto ha llevado a que los Departamentos, con menos recursos, compitan con los municipios por la prestación de determinados servicios o por la realización de pequeñas obras;
- En la práctica los departamentos han sufrido la consecuencia de competir con los congresistas por la intermediación entre la Nación y las comunidades locales en lo que tiene que ver con la inversión pública y con la coordinación de la prestación de servicios nacionales en la periferia;
- La situación de -ilegitimidad e ingobernabilidad- es de especial gravedad en relación con las asambleas, que son organismos altamente cuestionados, por lo que existen varias propuestas dirigidas a suprimirlas. Los mayores cuestionamientos que le hacen a las Asambleas se refieren a su alto costo, ya que las asignaciones que perciben los diputados suelen ser altas, incluso algunas similares a la que reciben los congresistas. "no en pocos casos la relación entre los gobernadores y las Asambleas departamentales es de confrontación y en la mayoría está mediada por relaciones de intercambio burocrático".

Las recomendaciones de la Comisión no contienen ninguna novedad. Repiten -tal vez con otras palabras- lo que se ha propuesto durante las últimas décadas y no se ha hecho, porque estructuralmente es imposible hacerlo, o se ha hecho en parte, sin resultado apreciable. Estas fueron las recomendaciones:

- Después de advertir que la Comisión propone fortalecer institucionalmente "la forma de Estado consagrada actualmente en la Constitución", es decir de mantener el modelo territorial vigente, pide desarrollar legalmente el concepto de autonomía.
- Convertir al departamento en el promotor del desarrollo económico y social de su territorio, relevándolo de la función de proveedor de servicios sociales básicos.
- Hacer una precisa distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.
- Trasladar competencias nacionales a los departamentos. Creando un mecanismo eficaz de intermediación entre el Departamento y los Municipios.
- Fortalecer la capacidad fiscal y de gestión de los departamentos.
- Modificar el sistema de elección de las autoridades departamentales. Establecer un tratamiento diferencial entre los departamentos, y
- Promover la creación de áreas de desarrollo territorial.

También propuso "estudiar las siguientes posibilidades", que tampoco contienen ninguna novedad:

- Eliminar las asambleas departamentales y sustituirlas por un concejo de alcaldes municipales;
- Establecer las circunscripciones uninominales;
- Ampliar el periodo de los gobernadores a cuatro años, sin que coincida con el del Presidente(hoy en día hecho realidad).

Analizadas estas consideraciones observamos indiscutiblemente que dada la idiosincrasia de nuestra gente , su potencialidad , su espíritu creativo, Dios nos concedió la oportunidad de nacer en un sitio privilegiado llamado Colombia, "sin duda alguna, es una maravillosa suma de regiones ", y que en el país "existen, históricamente distinguidas, diversas regiones naturales, que son áreas

homogéneas con características físicas y culturales distintas de las otras áreas que las rodean y que, aun formando parte de la entidad nacional, conservan un grado de conciencia colectiva que define a sus miembros como un grupo humano unitario con sentimiento de identidad cultural propia". Sin embargo, piden que el reconocimiento político e institucional de esas regiones se haga en cabeza de los actuales Departamentos cuando es claro que la delimitación geográfica de estos no corresponde, en ningún caso, con la división del país en regiones naturales y culturales.

A pesar de lo anotado, el Senador Rodrigo Rivera en una reflexión respecto a la defensa dice entre otras consideraciones "nos permita pasar de un solo centro de poder político a treinta y tres" (los 32 Departamentos mas Bogotá). Y a pesar de que reconoce que los Departamentos están en la sala de cuidados intensivos y que su balance es "deplorable y generalizado", sostiene que la solución a los problemas del ordenamiento territorial del país está en otorgarle a los Departamentos, que llama "gigantes encadenados", una cláusula general de competencia, que incluye atribuciones políticas, con la única limitación de lo que la Constitución expresamente reserve al Estado Federal o Estado central, porque a todos conviene "optar resueltamente por el fortalecimiento de los departamentos"¹¹.

Sin olvidar que esa forma de federalismo propuesta conserva, obviamente, las Asambleas Departamentales, cuyos miembros constituyen peldaño sólido de las pirámides electorales que soportan la clase política tradicional. También sobreviven las licoreras y loterías que no desaparecerán porque hacen las veces de caja negra de numerosas campañas al Congreso.

Para resumirlo de manera gráfica según mi concepción puede decirse que si a los Departamentos actuales se les llegaría a aplicar el régimen federal que algunos proponen, el país, en vez de federalizarse, se feudaliza.

En la propuesta que me permito comentar, no se menciona, para ningún efecto, el nivel básico o local de la estructura territorial del Estado. Lo único que importan son los actuales Departamentos que recibirían parte del poder político del Estado.

¹¹ RIVERA, Rodrigo. Senado de la República. Revista Anales del Congreso. 2004.

TITULO I HACIA UNA NUEVA PROPUESTA DEL DEPARTAMENTO Y SU ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

CAPITULO 1. GOBERNABILIDAD Y FINANZAS

La gestión de cualquier entidad territorial depende de la solidez de sus finanzas públicas. De que sus ingresos, por todo concepto, financien sus gastos de funcionamiento e inversión. También de la racionalidad que caracterice sus manejos económicos, financieros y presupuestales. Todos los desajustes que en esos campos se produzcan afectan la gobernabilidad de la respectiva entidad porque nadie ha patentado la fórmula que permita gastar más de lo que se percibe a título de ingresos. Así como no es posible decretar periodos de prosperidad a debe sin comprometer y poner en peligro la estabilidad de las respectivas finanzas públicas. Tampoco es posible convivir, durante varios años, con situaciones de déficit fiscal. Cualquiera de esos desarreglos tiene conocido costo político: pérdida de la gobernabilidad. A veces, inclusive, se compromete la viabilidad misma de la entidad de que se trate.

La actual crisis regional y local salió a flote, precisamente, cuando se revelaron las condiciones económico - financieras de penuria, y hasta de bancarrota y quiebra, que padecen la mayoría de departamentos y un buen número de municipios.

Para superar esa situación de desequilibrio - los ingresos no cubren los gastos- se puso en marcha una estrategia que ha logrado reducir la gravedad de la situación. Entre los instrumentos utilizados con ese propósito vale la pena citar la ley 388 del 97 ("ley de semáforos") que mide la capacidad de pago de los entes territoriales y le fija topes a su endeudamiento. Evitó que gobernadores y alcaldes continuaran colocando primeras piedras e inaugurando obras al DTF+ 10. La ley 549 de 1999 que empieza a ponerle orden al tema de los pasivos pensionales a cargo de las colectividades territoriales. La 550 del mismo año que le ha permitido a buen número de departamentos y a algunos municipios renegociar sus obligaciones y conseguir mejores condiciones financieras (plazos y tasas de interés). La ley 617 de 2000 que ha sometido a severos planes de ajuste fiscal a prácticamente todos los Municipios y Departamentos del país. Infortunadamente sus costos sociales han sido altos porque alcaldes y gobernadores, en vez de recortar otros gastos y programas innecesarios o no prioritarios, han decidido reducir las plantas de personal y licenciar empleados y trabajadores. Finalmente la ley 633 de 2000 que autorizó disponer de los recursos que el Fondo Nacional de Regalías tenía en el

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para pagar parte de la deuda de los entes territoriales.

Aunque el problema dejó de ser explosivo sigue siendo crítico. A veces obedece a causas estructurales. Tal vez, por ello, el Gobierno Pastrana recordamos propuso la supresión de los 500 municipios más pequeños y, en el mismo proyecto, le pidió al Congreso que decretara la desaparición de los 10 Departamentos menos viables, iniciativa que no se abrió paso. Lo que debe decirse es que, en vez de suprimir esos Municipios es necesario mejorar sustancialmente sus condiciones económico financieras. Y en vez de suprimir departamentos en ultimas, lo que se debe hacer es asociarlos y convertirlos entonces en Regiones, si así se quiere como política de estado, que no reproduzcan ni repitan los vicios y los errores que perdieron la entidad departamental.

Tal vez no sobre hacer un breve paréntesis para decir que quienes quiebran un país pagan el precio político de sus equivocaciones porque esas quiebras producen recesión, desempleo e inflación. Es lo que ocurre en todas partes. En cambio, quebrar una ciudad o un departamento, no produce recesión ni desempleo, al menos de manera directa, evidente e inmediata. Por ello la quiebra de una entidad territorial puede generar popularidad.

CAPITULO 2 EL RECORTE DE LAS TRANSFERENCIAS

Las transferencias que hace la Nación a la provincia son en este momento la palanca más importante del proceso descentralizador porque soportan financieramente las formas de auto- gobierno que empezamos a construir y de "devolución" de funciones del poder central a los entes territoriales. Financian la mayor parte de la inversión social que realiza el Estado en tres servicios esenciales: salud, educación y saneamiento básico. Además, representan, en promedio, el 50% de los presupuestos de las administraciones centrales de los Departamentos y Municipios del país. Así ha ocurrido porque desde mediados de los años ochenta, primero en la ley 12 de 1986 y luego en la Carta del 91, se ordenó que aumentaran de manera gradual y acumulativa. Ese incremento se mantuvo hasta el año 2001. Y porque los ingresos propios de municipios y departamentos -a pesar del esfuerzo fiscal que realizan los primeros- no crecieron al ritmo que debían crecer porque el Congreso nunca ha tramitado los proyectos de reforma tributaria territorial que ha tenido a su consideración, por compromisos que adquirió con el Fondo Monetario Internacional de suerte que el Gobierno

decidió recortar las transferencias a partir del año 2002. de "desacelerar" su crecimiento y de ponerles un tope o techo. Consideró, equivocadamente, que causaban el déficit fiscal de la Nación cuando la causa mayor de ese déficit está en el disparado gasto público del propio Gobierno y, sobre todo, en el oneroso servicio de la deuda externa e interna de la Nación. El pago de comisiones, intereses y amortizaciones que a manera de ejemplo se hizo por concepto de esa deuda, en el presupuesto del 2002, importo mas del doble de lo que "costaron" las transferencias¹².

Para lograr sus propósitos, el Gobierno tuvo que realizar esfuerzos grandes e incurrir en gastos que costaron mas de lo que significo los ahorros que finalmente logró (menores giros a municipios y departamentos) en el valor total de las transferencias. Entre esos esfuerzos y gastos pueden citarse, la "resurrección" de los auxilios parlamentarios, que reaparecieron por la puerta de atrás, con el nombre de cupos indicativos; el decreto que ordenó una prima anual de tres sueldos para gobernadores y alcaldes, que terminará en corto plazo "arrastrando" la remuneración de todos los servidores departamentales y municipales; y la disposición de parte apreciable de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

Como el Congreso modificó la propuesta oficial, el recorte decretado en las transferencias (ahorro para la Nación) este no fue tanto como lo esperaban el Gobierno y el Fondo Monetario. Según cifras de la Contraloría General, ese recorte para el año 2.002 fue de \$ 400.000 millones pues, con el régimen del acto legislativo 01 de 2001, se aforaron en 12.1 billones y, de acuerdo con el sistema anterior, hubiesen valido 12.5 billones de pesos. El monto de lo que será dicho recorte en los próximos años dependerá del comportamiento de la economía nacional.

CAPITULO 3

A LA ORDEN DEL GOBIERNO Y EL CONGRESO

El acto legislativo 01 de 2001 causo daño político e institucional a la descentralización mayor que el que puede ser su impacto económico: ya que elimina las reglas de juego que permitieron el reparto territorial de las transferencias entre sus beneficiarios sin que, por ello, se produjese ningún tipo de conflicto regional. El 01 reemplazó esas reglas de juego por la voluntad del

¹² Publicaciones Fescol, Viva la Ciudadanía y Fenacón "¿Transferencias = déficit fiscal?". Bogotá. abril 2001.

Gobierno y el Congreso expresada en las decisiones que uno y otro tomen y cambien periódicamente, cada vez que tengan a bien desarrollar el texto constitucional.

De acuerdo con el régimen anterior al acto legislativo 01, las transferencias se distribuirían territorialmente conforme a hechos y situaciones que la Constitución y la ley definían y cuantificaban en porcentajes que se concretaban en una fórmula casi matemática cuya aplicación no daba lugar a controversia o discusión alguna entre las partes (Nación - entidades territoriales) ni entre éstas mismas. Ningún departamento, ciudad o territorio indígena tenía que hacer lobby o intrigar ante el Gobierno o el Congreso para que le asignaran y giraran lo que le correspondía.

Las entidades territoriales tenían derecho constitucional a las transferencias, a participar en los ingresos corrientes de la Nación, conforme a reglas de juego ciertas y objetivas que garantizaban la efectividad de ese derecho y que no dependían, para efectos de su aplicación, de la voluntad de las instancias nacionales (Gobierno y Congreso). Tampoco, de circunstancias fortuitas o aleatorias, como serían, por ejemplo, el nombre y la filiación política del respectivo alcalde, gobernador o taita indígena.

Esas reglas de juego desaparecieron con el acto legislativo 01 de 2001 por varias razones a saber:

1ª. Se eliminaron el situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. Esas dos transferencias fueron sustituidas por el "sistema general de participaciones". Es decir por algo así como una bolsa común de la que se realizan los giros a las entidades territoriales.

2ª. El reparto de los recursos que alimenta ese "sistema general" o "bolsa común" se hace entre las diferentes entidades territoriales mediante ley que tiene en cuenta los siguientes principios y criterios:

- "población atendida y por atender";
- "reparto entre población urbana y rural";
- "eficiencia administrativa y fiscal";
- "equidad"; y
- "pobreza relativa"

Conforme a lo dicho, la ley, o sea el Congreso, definió, discrecionalmente, lo que debe entenderse por "eficiencia administrativa y fiscal", "equidad" y "pobreza relativa" y que porcentaje asigna a esos conceptos y a las cifras de población urbana y rural y a la población atendida o por atender, todo ello para efectos de

repartir los valores de la bolsa común entre sus beneficiarios, es decir entre las diferentes entidades territoriales.

Con el régimen anterior, las Cámaras no podían proceder con tanta libertad porque la Constitución misma establecía que el 15% del situado fiscal se distribuyera por partes iguales entre sus destinatarios (departamentos y distritos), que el 60% de la participación municipal se repartiera con base en determinadas variables, y el 40% restante, conforme a otras definiciones, después de reservar una porción a las localidades que tuvieran menos de 50.000 habitantes.

La Constitución también ordenaba que se tuvieran en cuenta las necesidades básicas insatisfechas, el esfuerzo fiscal ponderado que hubieran hecho las entidades territoriales, la población total de los municipios y el progreso en calidad de vida demostrado por éstos últimos.

Las garantías, porcentajes, requisitos y exigencias que se acaban de resumir, desaparecieron con el acto legislativo 01. Solo quedaron en pie los 5 criterios o principios que atrás se enumeraron y que el Congreso interpretará y desarrollará para efectos de distribuir territorialmente la bolsa común del sistema general de participaciones.

Bajo las siguientes consideraciones:

1ª. El Gobierno, que es quien realmente determina lo que hace o deja de hacer el Congreso, y éste último, cada vez que se tramite y apruebe la ley que reparta las transferencias, caerán en la tentación de aprovechar sus decisiones para premiar o castigar a los mandatarios regionales y locales que gocen de sus preferencias o antipatías. Nadie puede garantizar que no lo harán con base en consideraciones de tipo político- partidista o grupista, que no tendrán nada que ver con las necesidades de los servicios que las transferencias deben financiar.

2ª. Cada vez que se discuta la citada ley, gobernadores, alcaldes y cabildos indígenas tendrán que hacer lobby en los despachos ministeriales y en los pasillos del Congreso si quieren que a sus entidades se les asigne efectivamente lo que les corresponde. Tendrán que librar la "guerra del centavo".

Bajo esta óptica tal vez no sobre dejar constancia que convenía revisar las variables y porcentajes que la Constitución establecía para el reparto de las transferencias. Seguramente contenían elementos de inequidad regional que, inclusive, podían ser regresivos. En vez de introducir las correcciones que eran del caso, el 01 desconstitucionalizó el tema y lo dejó en manos del Gobierno y del

Congreso. De esa manera le propinó certero golpe a la autonomía política de las entidades territoriales y al proceso descentralizador.

La ley 715 de 2001, que reemplaza la 60 de 1993 y que es la primera que desarrolla los nuevos textos constitucionales, confirma las anteriores apreciaciones y agrava la situación. Así sucede porque el Congreso no hizo en ella las definiciones y precisiones que se requerían para que fuese la misma ley - y no un acto distinto- la que realizase el reparto territorial de las transferencias. El Congreso prefirió trasladar al Gobierno - concretamente a los funcionarios de los Ministerios de Educación y Salud y a los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Social- la facultad de hacer esas definiciones y precisiones, es decir la facultad de adoptar las fórmulas que decidirán el reparto de las transferencias entre sus beneficiarios.

Dicho con otras palabras, la participación de las entidades territoriales en la bolsa común de que antes se habló ya no depende de lo que ordene la ley, que es lo que prevé la Constitución, si no de las decisiones que tomen funcionarios del Gobierno. Pasamos del campo cierto y objetivo de las reglas de juego que contenía la Constitución a las arenas movedizas de los actos administrativos que el Gobierno -quien sabe obedeciendo a que clase de presiones- ordenará promulgar.

Con fecha enero 24 de 2002 la Contraloría General de la República confirmó lo anterior mediante respuesta que dio a quien preguntó sobre el valor de las transferencias territoriales: "la distribución de las transferencias para el año 2002 para cada una de las entidades territoriales aún no se tiene. La Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, que es la dependencia encargada de hacer esta distribución, a la fecha no la ha publicado oficialmente".

Y en los días finales del mismo mes de enero, Planeación Nacional asignó territorialmente las transferencias entre todos sus beneficiarios, pero:

- La distribución solo "se realizó sobre once doceavas partes del total de los recursos;
- Sólo se asignó el 70% de la suma total destinada a financiar los servicios de educación pública.

¿Cuándo , cómo y con base en que criterios se distribuirán la doceava parte y el y el 30% faltantes?. Nadie lo sabe. Sobre la marcha, el Gobierno decidirá.

CAPITULO 4

NUEVO RÉGIMEN PARA LAS TRANSFERENCIAS

Las transferencias, que no son invento de Colombia porque existen en todos los países del mundo, en ninguna parte han encontrado el sistema ideal para su asignación y reparto. Periódicamente se revisan, ajustan y mejoran las fórmulas adoptadas para esos efectos. Así ha ocurrido entre nosotros desde fines de los años sesenta y comienzos de los setenta cuando empezaron a institucionalizarse. Y debe continuar sucediendo, máximo si se tiene en cuenta que el acto legislativo 01 establece un periodo de transición en el que bien puede ocurrir que las fórmulas acordadas sufran algunos ajustes. En razón de lo dicho, el reparto territorial de las transferencias debe evaluarse periódicamente porque siempre será necesario modificar el régimen adoptado con el propósito de mejorarlo y perfeccionarlo

Además, si se adopta un nuevo modelo de ordenamiento territorial, como es forzoso hacerlo, debe revisarse a fondo todo el régimen de transferencias con base, fundamentalmente, en lo que sean las nuevas entidades territoriales, sus competencias y recursos propios. Ese nuevo régimen debe garantizar equidad regional y evitar efectos regresivos en su distribución. Debe adoptar formas de control que permitan combatir eficazmente la malversación, el despilfarro y la corrupción. Y debe establecer razonable relación entre transferencias y capacidad tributaria territorial de manera que a las Regiones más desarrolladas y a las grandes ciudades se les otorguen facultades amplias para cobrar impuestos, sobretasas y contribuciones, a cambio de que participen proporcionalmente menos en las transferencias. Estas últimas, deberían ser relativamente más altas para las entidades que dispongan de atribuciones impositivas limitadas, como sería el caso de las Regiones menos desarrolladas, las ciudades intermedias y los pequeños municipios.

Importa agregar que la solidez de los fiscos seccionales y locales no puede ni debe depender, única y exclusivamente, de las transferencias que reciban de la Nación. También debe depender, en buena medida y cada día más, de sus ingresos propios, sobretodo en el caso de las Regiones de mayor desarrollo y en el de las grandes ciudades.

Para que esos ingresos propios tengan en los respectivos presupuestos el peso que deben tener es necesario revisar y actualizar la legislación vigente sobre la materia. Quienes han estudiado el tema sostienen que el mejoramiento de las estructuras tributarias de los entes territoriales y el logro de los niveles de eficiencia que requieren sus sistemas de recaudo, exigen cambios legislativos de fondo: redefinir los impuestos y sus bases gravables, adoptar procedimientos eficaces para la liquidación, cobro y pago de los tributos. Tienen claro que con

meras decisiones administrativas no se mejoran sustancialmente los ingresos ni se logran los propósitos enunciados

El caso de Bogotá ilustra bien la situación. Gracias a la reforma tributaria que se incorporó en su Estatuto Orgánico (decreto- ley 1421 de 1993), y a la voluntad política de quienes tuvieron el encargo de aplicarla, el Distrito saneó y recuperó sus finanzas públicas y multiplicó sus ingresos. Esa la razón para que Bogotá haya tenido hasta hace poco mejores finanzas que las de la Nación y las de cualquier otra entidad territorial.

CAPITULO 5

PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA TRIBUTARIA TERRITORIAL

Los elementos principales de esa reforma deberían ser:

1º. A las Regiones de mayor desarrollo relativo y a las grandes urbes hay que darles atribuciones más amplias que las que hasta hora han tenido los entes territoriales para crear tributos, contribuciones y sobretasas. Como se dijo antes, a cambio de que su participación en las transferencias sea proporcionalmente menor a la que corresponda a otras Regiones y a los centros intermedios y pequeños municipios. Recuérdese que las transferencias valen relativamente poco dentro de los presupuestos de las grandes ciudades y son definitivas en los de las demás entidades locales.

2º. Hay que reducir el elevado número de impuestos territoriales: 18 municipales y 10 departamentales. De todos ellos, sólo unos pocos representan mas del 80% de los recaudos: impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos a nivel departamental, y predial e industria y comercio, en el caso de los municipios. Además, la administración y manejo de los llamados "impuestos menores" a veces cuestan más que los ingresos que produce.

3º. Se pueden mejorar sustancialmente los recaudos si se redefinen los tributos, sus bases gravables y tarifarias; se elimina el caos normativo que los regula; se adoptan un régimen procedimental claro y unas sanciones severas; y si se combaten eficazmente el fraude y la evasión fiscales que registran niveles alarmantes en todo el país: 35% en el caso del predial, 27% en el de industria y comercio, 19% en el del consumo a licores y 15% en el de los gravámenes sobre vehículos automotores.

El auto avalúo en Bogotá no incrementó el valor promedio del impuesto predial pagado históricamente por cada contribuyente, salvo el caso de quienes decidieron reajustar apreciablemente el anterior avalúo para acogerse a otros beneficios tributarios. Sin embargo, multiplicó por dos la base gravable. Antes del

auto avalúo pagaban predial 500.000 bienes raíces. Tan pronto como se decretó, empezaron a cancelarlo más de un millón de inmuebles. La base gravable se multiplicó por dos. Quienes no pagaban el impuesto empezaron a pagarlo porque el auto avalúo trasladó la responsabilidad del no pago de la administración tributaria distrital, que antes hacía la liquidación, al contribuyente, que adquirió la obligación de declarar el bien y liquidar el impuesto.

Lo que ocurrió con el impuesto de industria y comercio también es ilustrativo porque el simple hecho de haber ordenado que se liquidara bimestralmente, como ocurría con el IVA, y no cada seis meses, como era la obligación en Bogotá, duplicó los ingresos. Así sucedió porque la mera unificación de periodos obligó a los contribuyentes a unificar su contabilidad y a hacer la misma declaración ante la DIAN y el Distrito si querían evitar las severas sanciones que igualmente se establecieron.

4º. La autonomía fiscal de las entidades territoriales mejora si se transfieren o ceden impuestos y contribuciones de la Nación a los niveles regional y local porque es el gobierno nacional el que percibe la mayor parte del ponqué tributario que recauda el Estado. De cada cien pesos que pagaron los colombianos en el año 2.000 por concepto de impuestos, 81 fueron a las arcas de la Nación, es decir a la tesorería del Ministerio de Hacienda, 7 a las de los Departamentos y 12 a las de los Municipios. Por ello, para efectos de la distribución territorial del ingreso tributario, deben colocarse, de un lado, las entidades territoriales como un todo, como contraparte del poder central, y, del otro, la Nación, que es quien debe ceder parte de las atribuciones tributarias que siempre ha ejercido y que le han permitido recaudar mas del 80% de lo que el Estado percibe a título de impuestos.

Esa es la relación que debe servir de marco de referencia y ese el diálogo que debe establecerse para apalancar fiscalmente el nuevo orden territorial. Entre las entidades regionales y locales no debe haber diferencias ni rivalidades en la materia. Su "batalla fiscal" la tienen que librar frente a la Nación. No debe repetirse la historia de la ley 488 de 1998 que, para financiar los Departamentos, ordenó reducir en cinco puntos el derecho que tenían los municipios en relación con la sobretasa a la gasolina. Lo que tenía que hacer dicha ley era bien distinto: transferir rentas de la Nación -y no de los municipios - a los Departamentos.

En Colombia las transferencias territoriales valen un porcentaje relativamente alto de los ingresos corrientes - que no totales- de la Nación, porque el Gobierno nacional recauda más de las cuatro quintas partes de lo que el Estado cobra por impuestos. Si en otros países las transferencias valen porcentualmente menos es porque en ellos el poder central no concentra el ingreso público nacional como en Colombia, pues los gobiernos subnacionales recaudan directamente mucho más del 20% de los impuestos que percibe el sector público. En España, por ejemplo, el Estado central recauda el 35% del ingreso público total, las Comunidades el 50%, y los municipios el 15%. Nosotros escogimos camino distinto: centralizamos

el sistema impositivo y luego, vía transferencias, distribuimos parte del recaudo.

5º. Entre los "elementos" de la reforma tributaria territorial no sobra incluir la voluntad política del Gobierno y el Congreso frente al tema porque si hasta el momento no se ha dictado la ley es porque el Gobierno nunca ha defendido el proyecto en los términos en que debería hacerlo y porque el Congreso, por falta de interés, se ha negado a tramitarlo. Para probarlo basta con recordar que, en los últimos años, son varias las iniciativas que se han presentado a consideración de las Cámaras, pero los Ministros las han dejado expósitas, no los han "ferrocarriliado" como lo hacen con otros proyectos oficiales. La capacidad colegisladora del Gobierno se agota con las reformas tributarias nacionales que periódicamente hace aprobar y que considera le producen "desgaste" suficiente ante la opinión. Esa la razón para que no se emplee a fondo en la defensa de la territorial. A título de mera constancia, para futura memoria, presenta el respectivo proyecto pero no hace nada para que el Congreso lo tramite y apruebe. ¿Será necesario recordar que las Cámaras sólo se ocupan de las iniciativas que interesan al Gobierno?. Todo lo dicho explica porqué municipios y departamentos han carecido hasta ahora del instrumento legal que les permita mejorar apreciablemente sus ingresos propios.

CAPITULO 6 CONTROL AL DESPILFARRO Y LA CORRUPCIÓN

Los recursos asignados a las entidades territoriales también crecen y rinden mas si de ellos se hace un manejo eficiente y honesto. Si se destinan de verdad a los propósitos que les asigna la ley. Razón adicional para que se combatan eficazmente todas las formas de malversación y el uso indebido de los bienes de las colectividades territoriales

Esa lucha frontal contra el despilfarro y la corrupción deberían adelantarla, principalmente, los llamados organismos de control, es decir las contralorías departamentales y municipales y las personerías. Se supone que son entidades especializadas, que ejercen técnicamente las atribuciones que les corresponden y que conocen bien la organización y el funcionamiento de las administraciones que deben fiscalizar. Infortunadamente no ocurre así en la mayoría de los casos porque los organismos de control están "contaminados" de los mismos vicios que se atribuyen a las entidades que vigilan y, sobre todo, a las corporaciones en que tienen origen. A veces tienen fallas peores. Se clientelizaron. Se convirtieron en "reductos", "feudos" o "apéndices" de las respectivas asambleas o concejos. Buen número de sus funcionarios son "cuota" de diputados y concejales.

Además, inflaron sus nóminas regulares y "paralela desmesuradamente. La autonomía de que gozan solo les ha servido para crecer burocráticamente. Así se explican los aumentos que han tenido sus presupuestos durante los últimos años y que, como se sabe, son presupuestos de mero funcionamiento.

Lo anterior explica igualmente porqué en la gestión de las contralorías y personerías hay mas ruido que nueces: con gran despliegue anuncian investigaciones exhaustivas por fraudes millonarios que finalmente concluyen en nada porque se trataba de denuncias sin fundamento, hechas, por ejemplo, por políticos en trance de figuración, que no denuncian al funcionario corrupto sino al enemigo político. También denuncian por interés indebido los licitantes no favorecidos y, a veces, sin razón, los funcionarios destituidos. O concluyen en nada porque durante el proceso disciplinario o de responsabilidad fiscal se cometen tal cúmulo de irregularidades que la jurisdicción de lo contencioso termina anulando la decisión tomada. A ello también contribuye el afán protagónico de contralores y personeros. Su libido de linotipo los lleva a "sancionar" y "condenar" en ruedas y comunicados de prensa, sin haber adelantado previamente la investigación respectiva. A veces parece que actuaran únicamente con la intención política de "descalificar" y "satanizar" la administración y los funcionarios que dicen controlar.

CAPITULO 7 IMPLEMENTACIÓN DE UN CONTROL SOCIAL

Aunque la Constitución prevé que la ley organice "formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos y sus resultados", (art.270) y el Congreso ya desarrolló el citado texto -leyes 134 y 152 de 1994-, en la práctica dichos procedimientos no han logrado permear el comportamiento de la sociedad civil. Por ello no han tenido mayores aplicaciones concretas. Así ha ocurrido porque los numerosos mecanismo de participación ciudadana en la vida administrativa, y en particular los que se refieren al control de la gestión local, no han encontrado todavía las condiciones sociales que aseguren su vigencia. Hemos mitificado la participación. Hemos creído que son suficientes los textos legales que la ordenan. Somos participativos por decreto. Olvidamos que se trata ante todo de una práctica cotidiana que obedece a reglas, circunstancias y motivaciones sociales muchas veces ajenas al mundo meramente normativo.

Ante las fallas evidentes de los organismos oficiales de control y la poca operancia del control social, es necesario encontrar el mecanismo que permita combatir de verdad el derroche y la corrupción.

El Gobierno le dijo al país que el recorte ordenado para las transferencias se acompañaría de estrictos controles al manejo que de ellas hicieran las colectividades territoriales. Sin embargo, el acto legislativo 01 de 2.001, que recortó las transferencias, también eliminó valioso texto constitucional: las autoridades municipales debían demostrar "a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos (los de las transferencias) y, en caso de mal manejo, se harán acreedoras a las sanciones que establece la ley".

No hay constancia de las razones por las cuales el Congreso, a solicitud del Gobierno, derogó la norma transcrita que le daba piso constitucional expreso a las formas y mecanismos de control que la ley estableciera con los propósitos señalados. Tal vez lo hizo por descuido. La omisión anotada seguramente obedece a que lo único que le interesaba al Gobierno y el Congreso era ordenar que departamentos y municipios contribuyeran a la superación de los problemas fiscales de la Nación. Por el afán con que procedieron, eliminaron las facultades que le ordenaban al Congreso garantizar el buen uso de las transferencias. Por dicha razón los controles que en adelante se establezcan -empezando por los de la ley 715- deben apoyarse constitucionalmente en texto diferente del que le servía de soporte jurídico a la conocida Ley 60.

La ley 715, que reemplaza la 60 de 1993, ordena severos y estrictos controles. Además, los financia. Ordena, por ejemplo, que las transferencias no hagan parte de los fondos comunes de las entidades territoriales y que se manejen en fondos o cuentas separadas. Dispone que se rindan informes periódicos a la Contraloría General de la República. Y fortalece la Superintendencia de Salud

El análisis emprendido a lo largo de este trabajo, es la consecuencia del haber sido testigo de excepción en el tránsito legislativo departamental en el período 2001-2003 y experimentar las deficiencias del sistema en medio de circunstancias que otrora no fueron las más favorables, para hacer de eso foro, el sitio desde donde se hubiera planteado al contexto nacional, las presentes reflexiones.

Sin desconocer que existe en algunos sectores de la opinión pública el criterio de que no es un despropósito el discurso que pretende condenar al estrosismo o desaparacimiento de los departamentos y por ende sus instituciones que moldean su propia estructura jurídico política. Tal justificación la encontramos en el desamparo constitucional y la caída de los ingresos de estas entidades, que las ha llevado no en pocas ocasiones a la calificación de no viables y al consecuente pronóstico de su inevitable extinción como respuesta economicista de aliviar el déficit de la nación dejando el desarrollo de las regiones exclusivamente a los municipios.

Existiendo realidades de forzosa aceptación tales como el reconocer que al imprimirle a las asambleas departamentales el carácter de corporaciones

administrativas, se dio el paso a una serie de inequidades que ante los gobernantes convirtieron éstos órganos de representación popular en incómodos coadministradores que desvirtuaron la coherencia de los planes y las metas de inversión y precisamente este acto de divorcio entre los gobernadores y las asambleas departamentales contribuyó a desdibujar aún más el panorama en que se desenvuelven los territorios.

Si observamos con mirada retrospectiva el proceso de descentralización administrativa comenzada en la década de los 80 y aún antes de la puesta en marcha de la actual constitución en principio gradualmente fortaleció las finanzas territoriales para desconcentrar y descentralizar las funciones estatales fuertemente ligadas al poder central, no obstante hay que admitir que esos procesos nunca tuvieron el acompañamiento de una verdadera descentralización política basta decir que todavía el régimen departamental se rige por una normatividad preconstitucional, distinta de las nuevas realidades del país.

No deja por otro lado de preocuparnos que en el contexto nacional muy a pesar de algunos intentos existan hoy en día departamentos poco viables hacia su funcionamiento, motivos como por ejemplo que el volumen de sus ingresos es inferior a los compromisos adquiridos por endeudamiento e incluso con el agravante de que algunos de ellos tengan que sortear el no caer a portas de acciones judiciales de embargos a sus cuentas y actos similares. Circunstancia ésta que es apenas el reflejo de la grave crisis económica que el estado nacional aún padece, recordando que parte de nuestros ingresos corresponden a los aportes por transferencias, caso distinto es en tratándose de reconocer su propia capacidad adquisitiva fundamentada en los rubros que aportan sectores como el de los licores, cerveza y tabaco, es preciso no olvidar que los Departamentos no tienen una tasa de impuestos fijos, como sí los Municipios.

Por otro lado hay que recordar los requerimientos respecto a la existencia de los entes territoriales y de manera especial a las asambleas departamentales, que hace la banca multilateral, esta estrategia exige de manera urgente el buscar una salida que se origine en los estamentos base de la opinión y desde la dirigencia representativa local, los aspectos económicos sobre decrecimiento en los ingresos y a contrario acrecentamiento en los gastos dejan un margen muy estrecho de maniobrabilidad ya que el déficit crece ostensiblemente y las tasas de intereses afectan necesariamente la estructura financiera de los departamentos, responsabilidad ésta compartida entre todos los sectores aparejados con la denominada Ley de endeudamiento ya que el sector financiero por asegurar los recursos de los entes territoriales ofrecen imponderables créditos indiscriminadamente, inobjetivos y sin los análisis suficientes de valoración y gestión que comprometen de igual manera la acción de las asambleas departamentales cuando otorgan facultades en materia contractual.

A principios de la presente década todos miramos los anuncios e implementaciones de la Reforma Tributaria Territorial y el Acto Legislativo 012 sobre transferencias, como tabla de salvación a los entes territoriales sin darse cuenta que en buena parte el mayor beneficiado era el Estado que se descarga en ellos para seguir conservando en buena parte la burocracia y el despilfarro, pues lo que realmente sucede es el crecimiento desmesurado de la deuda pública y que no hay como atenderla y es finalmente la evaluación que hace el mercado financiero internacional, pretendiendo que sean los entes territoriales quienes paguen lo oneroso de ésta deuda sin que el sector central se decida a reducirla y a descentralizarse, es por ello que se implementó gradualmente la limitación de las transferencias¹³.

La discusión centrada respecto a las transferencias no alcanzó a tener en cuenta la solicitud de condonación de los departamentos, el incremento de la deuda autorizada por el gobierno central para pagar las indemnizaciones de despidos masivos, productos de los planes de desempeño y ajuste fiscal, claro está que en las regiones habrá que hacer un esfuerzo a las propias finanzas, a manera tal como lo mostró el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre el departamento de Nariño y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999 en el que se observa que el departamento no podrá incurrir en gasto corriente distinto de los autorizado estrictamente en el escenario financiero de dicho acuerdo para su funcionamiento y el ordenado por disposiciones constitucionales o aprobación del comité de vigilancia (cláusula 19). Consecuentemente a ello el propiciar no solo una política de austeridad sino que así mismo combatir el contrabando y el licor adulterado, la democratización de la explotación del chance para que deje de ser un monopolio sin contar el despilfarro que a causa de la guerra desangra a éstos entes sus fiscos, es decir que por fuera de la quiebra propia de sus situación financiera hay que enfrentar la guerra permanente, abierta o soterrada.

Claramente se puede decir que los ciudadanos miramos a nuestros mandatarios seccionales con preocupación y marcado interés, respecto a sus deliberaciones centradas en la suerte de la administración de cada uno de sus departamentos, sus estabilidad macroeconómica y estabilidad política. La primera tal como se ha dicho de un ajuste fiscal, doloroso de manera incomprensible en los sectores vulnerables. Y la segunda un proceso que debe ser de reacomodamiento social combatiendo el síndrome de la corrupción evitando así el despilfarro del gasto público, realizar controles de responsabilidad en su manejo dando real aplicación al Art. 90 de la Carta Constitucional respecto a los funcionarios públicos con la correspondiente acción de repetición .

Los Departamentos no pueden ser los únicos responsables de una feria de gastos que invade a toda la administración pública, es por eso que el sistema de transferencias no puede significar una desfinanciación de la inversión social,

¹³ Acto Legislativo 012 de 2002.

reconociendo eso sí que dicha Ley ayudado a modernizar el aparato departamental y puso en cintura a las asambleas departamentales a los abusos y múltiples escándalos que se suscitaban al rededor de sus presupuestos , hoy en día poco o casi nada se observa que grandes recursos de el estado se dirijan a gastos suntuarios e innecesarios, viáticos, vehículos, sistemas de comunicación, escoltas entre otros concluyendo que hoy la cuenta de cobro está por debajo de la décima parte de los que cuesta el congreso nacional.

En esta materia sobre el análisis de la biabilidad respecto a la existencia de las asambleas como parte de la estructura orgánica del departamento creemos que no puede haber fisuras entre los colombianos de bien, y más bien considero estar del mismo lado para que el proceso de descentralización y ordenamiento territorial no se frustre, las asambleas por el contrario son el complemento de una buena gestión, cuando a través de ellas se actúa con transparencia y se convierten en el equilibrio del poder enalteciendo la política, la acción gubernamental y cumpliendo a cabalidad el cometido legado por su electores.

La crisis por la que aparenta pasar la institución departamental y por ende las asambleas, es una oportunidad más para redefinir su papel en la vida constitucional que consulte la realidad de su gestión y en este entorno se fortalezca sus finanzas de surte que de esa manera se pueda hablar de un desarrollo regional y acabar con el tutelaje centralista y es el llamado a que los gobernadores de los departamentos y todos los diputados se centren en una tarea conjunta y solidaria entendiendo que su vida está condicionada a la existencia del uno por el otro y que no se pueda pensar que la sociedad colombiana en vez de conquistar mas espacios para el ejercicio de la democracia los pierda bajo el precepto de la eficacia del capital, máxime hoy en día con la regionalización del conflicto armado para que se habrá el camino hacia la justificación de la valides de una negociación regional y sean los actores directos quienes en su propia idiosincrasia democraticen la planificación , prospección y gestión en un ámbito de concertación de cada plan departamental de desarrollo y una acertada coordinación interinstitucional para la programación de la inversión pública nacional en cada departamento, con el fin de radicar la pobreza y la marginalidad como un imperativo ético, acabando de una vez por todas el desequilibrio social en el Estado Colombiano.

Es esta una tarea que demandará el esfuerzo probablemente de varias generaciones y que a quienes nos a tocado traspasar este estadio nos queda el deber imponderable de iniciar con seriedad y responsabilidad la gestión gubernamental con liderazgo que coadyuve al mejoramiento de la calidad de vida en un marco de participación activa de la comunidad regional para la prospección, de ejecución y fiscalización de los recursos obtenidos , auspiciando la concurrencia de todos los actores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

AMAYA OLAYA Uriel Alberto. El Departamento y Reestructuración Coyuntural. Homenaje a Fernando Hinestrosa 40 años de rectoría 1963 – 2003. Universidad Externado de Colombia 2003. Bogotá D.C. 30 p.

COLECCIONES CÓDIGOS BREVIS. Código Contencioso Administrativo. Ediciones Leyer. Bogotá D.C. 320 p.

DIARIO EL ESPECTADOR. Editorial. La cumbre regional, viernes 23 de febrero de 2001. Bogotá D.C. 15 p.

ESTRADA ÁLVAREZ Jairo, Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004. Ediciones Aurora 2004. Bogotá D.C. 300 p.

ESTRADA ÁLVAREZ Jairo. Viejos y Nuevos Caminos Hacia la Privatización de la Educación Pública. Bogotá – Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002. 150 p.

FESCOL. Viva la ciudadanía y Fenacon- Transferencias = Déficit Fiscal. Bogotá, abril 2001. 25 p.

GARCÍA REINA Carlos Hipólito. Efectos de la Ley 715 en la Gestión del Sector Educativo. Editorial Nuevo Horizonte. Bogotá D.C. 45 p.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Nuevo Régimen Municipal Colombiano. Ley 136 de 1994. Ediciones Leyer. Bogotá D.C. 180 p.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Constitución Nacional de Colombia. Legis Año 2004. Bogotá. 300 p.

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA -ECONOMÍA COLOMBIANA. Ediciones. Primer Trimestre 2002. Bogotá D.C. 80 p.

TRUJILLO MUÑOZ Augusto. La Autonomía Local/regional: Una Vía para Reconstruir el Tejido de la Nación, en Pensamiento Jurídico, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico No 14 Universidad Nacional de Colombia, 2001. Bogotá D.C. 60 p.