

# EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA\*

Sergio Matias C.\*\*

## RESUMEN

El municipio colombiano su existencia en los tiempos de la América Hispánica y ha vivido el ciclo histórico de la Nación Colombiana, pasando por la Independencia, hasta la Época Republicana de nuestros días.

La Constitución Política de 1991 lo ubica como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado y le atribuye una abundante cantidad de competencia y obligaciones, con recursos financieros escasos, que se han venido reduciendo en las reformas constitucionales y legales, que recorran los traslados del sector central a las entidades territoriales y las inversiones en salud, educación vivienda de interés social, seguridad social e infraestructura para el desarrollo, en aplicación de los Planes de Ajuste Fiscal, convenidos entre el Gobierno de Colombia y el Fondo Monetario Internacional, actualmente denominados Acuerdos Stand By.

La descentralización propuesta y aplicada en Colombia, a las últimas dos décadas ha tenido igualmente el mismo propósito de ser un componente del ajuste fiscal y su balance para la democracia, la autonomía local y el desarrollo social y humanos es deficitario.

Es necesario un ordenamiento territorial acorde con nuestras necesidades de desarrollo económico y humano, en una República Unitaria y Democrática, con autonomía política y económica de sus municipios y de sus entidades territoriales.

## ABSTRACT

The municipal government in Colombia started its existence in the time of the Spain America and has lived historic cycle of the Colombian nation, passing

---

Fecha de Recepción del artículo: 10 de junio de 2005

Fecha de Aceptación del artículo: 13 de junio de 2005

\* Ponencia presentada el 9 de junio, en el Seminario Internacional Sobre Organización Territorial Comparada. (México, Guatemala, Colombia, Italia y España). Universidad de Cádiz, Campus Universitario de Jerez de las Fronteras. Cádiz (España) junio 9 y 10 de 2005. Elaborada con la colaboración especial de Janeth Callejas y Yudi Carrillo, integrantes del semillero de investigación del Grupo Estado, Derecho y Territorio, dirigido por Liliana Estupiñán, reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación, en Categoría A. Es un avance del desarrollo y la divulgación del Proyecto de Investigación titulado "¿Hacia dónde debe orientarse la organización territorial en Colombia?", (AI 14/04).

\*\* Abogado, Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá, Especialista en Derecho Público, Ciencia y Sociología Política de las Universidades Externado de Colombia, Complutense de Madrid y de Estudios de Milán, Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital de Bogotá, Francisco José de Caldas, cursa estudios de Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas en la Universidad Externado de Colombia. Catedrático de Ciencia Política y Docente Investigador del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá. Director del Grupo Servicios Públicos Domiciliarios, reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación, en Categoría B, integrante del Grupo Estado, Derecho y Territorio.

through the independence time, to the Republic epoch in our days.

The politic constitution of 1991 puts it as a fundamental institution of in the state administrative political division and gives it a great quantity of competences and (obligations) duties, with financial sources, which have become, reduced through the constitutional and legal reforms, that reduce the central sector movements to the territorial institution and the investments in health, education, houses of social interest, social security, and development structures, for application of treasury order plans, accords, between the Colombian government and the international monetary fund, named stand by accords.

The decentralisation proposed applied in Colombia during the last twenty years has had same goal in order to be a component of the treasury order and its balance for the democracy the local autonomy and the social and human development is low.

It is necessary a territorial order according to our necessities of human and economical development, in a democratic and unitary republic with economical and political policy of its towns and cities and its territorial organizations.

### PALABRAS CLAVE

Ordenamiento territorial, municipios, descentralización, ajuste fiscal, autonomía, democracia, desarrollo económico y humano.

### KEY WORDS

Territorial order, towns and cities, decentralisation, treasury order, autonomy, democracy, human and economical development.

### INTRODUCCIÓN

El municipio colombiano hunde sus raíces históricas en los tiempos de “La Época Hispana”, de la Real Audiencia de Santa Fe (1550-1564) y del Nuevo Reino de Granada, que va desde 1564 hasta 1810, inicio de nuestra “Época Republicana”, interrumpida desde 1816 hasta 1819, año de constitución de la República de Colombia<sup>1</sup>.

Actualmente existen en Colombia 1.098 municipios, extendidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Cuatro de ellos están constitucionalmente establecidos como Distritos Especiales (Bogotá, Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural; y Santa Marta, Distrito Cultural e Histórico). Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta y Pereira están consideradas como las ocho ciudades más grandes de Colombia, unas noventa ciudades intermedias; y en el extremo opuesto, unos mil municipios, con una población inferior a 50.000 habitantes y recursos limitados y son considerados como “pequeños”.

Nuestra exposición actual se centra en el municipio colombiano de hoy y su problemática actual, a partir de la Constitución Política de 1991, en

<sup>1</sup> GÓMEZ ARISTIZÁBAL, Horacio. Diccionario de la historia de Colombia. Bogotá. Plaza y Janés, 1985. p. 265.

su ordenamiento jurídico, su estructura político-administrativa, sus competencias, su creación o supresión, su categorización; que a su vez conforman la primera parte de la Ponencia, titulada *El Ordenamiento Jurídico* y que puede caracterizarse como jurídica y descriptiva. Se excluyen los Distritos Especiales, que constituyen un capítulo aparte de la investigación.

La segunda parte contiene una reflexión socio-jurídica y explicativa del proceso de descentralización desarrollado en Colombia, sus causas y su impacto en el municipio colombiano, en la democracia y en la autonomía municipal, titulada *La descentralización, la democracia y la autonomía municipal*.

Termina la Ponencia con las correspondientes *Conclusiones y Recomendaciones* y su *Bibliografía*.

## 1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

### 1.1 El ordenamiento constitucional y legal

El ordenamiento jurídico del municipio colombiano está integrado por el ordenamiento constitucional, principalmente establecido en los Artículos 311 hasta el 321 del Capítulo 3 “Del Régimen Municipal”, del Título XI “De la Organización Territorial”, en el cual centramos la atención de nuestra exposición de esta primera parte. Igualmente, lo conforma el Ordenamiento Legal, integrado por un conjunto de leyes y decretos dispersos y no codifica-

dos en un cuerpo único, que hace dispendioso su conocimiento y mayormente su exposición.

La Asamblea Nacional Constituyente que sesionó desde el 5 de febrero hasta el 4 de julio de 1991, promulgó en este día la Constitución Política de Colombia, vigente con algunas reformas:

*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 a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, dice el Artículo 1 del Título I de Los Principios Fundamentales<sup>2</sup>.*

El Título XI constitucional trata “De la Organización Territorial”; su Capítulo 1 “De las Disposiciones Generales” (artículos 285 al 296); el Capítulo 2 “Del Régimen Departamental” (artículos 297 al 310); el Capítulo 3 “Del Régimen Municipal” (artículos 311 al 321) y finalmente, el Capítulo 4 “Del Régimen Especial” (artículos 322 al 331), que trata de los Distritos Especiales, las Entidades Territoriales Indígenas y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, entidad descentralizada del orden nacional.

#### 1.1.1 Las Entidades Territoriales y las Disposiciones Generales

Entre las Disposiciones Generales fundamentales y para los asuntos de

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia, 1991. Bogotá: Presidencia de la República, 1991. p. 11-12.

nuestro interés, encontramos las siguientes:

Son entidades territoriales (artículo 286) 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 la ley.

Las entidades territoriales (artículo 287) anteriormente establecidas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley tendrán los siguientes derechos:

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

Ordena la Constitución Política de Colombia (artículo 288) la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual 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. A catorce años de promulgación y vigencia de la nueva Constitución Política de Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) aún no se ha expedido por múltiples contradicciones políticas, económicas y sociales, en este asunto que constituye el ejer-

cicio del poder a lo largo y ancho del territorio nacional y es motivo de confrontación entre las distintas clases, grupos y partidos.

### *1.1.2 El Régimen Municipal*

#### *1.1.2.1 La descentralización*

La Constitución Política de Colombia ubica al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, y en consecuencia, le corresponde ejercer una abundante cantidad de competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que determine el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (artículo 311).

La Administración Municipal está integrada básicamente por el Concejo Municipal, el Alcalde y el Personero, según lo ordenan los artículos 312, 314 y 313, numeral 8 de la Norma de Normas.

El Concejo Municipal es una corporación administrativa elegida popularmente por el voto directo de los ciudadanos, para periodos de cuatro años, y está integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros, según lo determina la ley, de acuerdo con la población respectiva. Sus integrantes son denominados concejales, no tienen calidad de servidores públicos, pueden devengar honorarios (no salarios) por su asistencia a las sesiones y la aceptación de cualquier cargo público constituye falta absoluta

(artículo 312, modificado por Acto Legislativo No. 02 de 2002, Artículo 4, que extendió el periodo de tres a cuatro años).

Son atribuciones constitucionales del Concejo Municipal, reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Autorizar al Alcalde para celebrar y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que le corresponden al Concejo. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. Dictar las normas orgánicas del presupuesto de rentas y gastos. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Igualmente corresponde al Concejo Municipal, reglamentar los usos del suelo, y dentro de los límites fijados por la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda local. Elegir al Personero para el periodo fijado por la ley y los demás funcionarios que ésta determine. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio y, finalmente, le corresponde al Concejo Municipal, las demás competencias y funciones que la Constitución Política y las leyes le asignen (artículo 313).

El Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal y su representante legal, elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro años, y no puede ser reelegido para el periodo siguiente (artículo 314, modificado por Acto Legislativo No. 02 de 2002, Artículo 3, que extendió el periodo de tres a cuatro años).

Son atribuciones constitucionales del Alcalde Municipal, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los acuerdos del Concejo Municipal. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador de su Departamento (nivel intermedio de la división política administrativa o del ordenamiento territorial colombiano). El Alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio y la Policía Nacional deberá cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el Alcalde por medio de su respectivo Comandante.

El Alcalde dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y lo representa judicial y extrajudicialmente. Nombra y remueve a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local.

El Alcalde suprime o fusiona entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos, expedidos por el Con-

cejo Municipal. Debe presentar oportunamente al Concejo Municipal los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes par la buena marcha del municipio. Sanciona y promulga los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y objeta los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

El Alcalde crea, suprime o fusiona los empleos de su dependencia, señala funciones especiales y fija emolumentos con arreglo a los acuerdos del Concejo correspondiente. No puede crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

El Alcalde colabora con el Concejo Municipal para el buen desempeño de sus funciones, le presenta informes generales sobre su administración y lo convoca a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupa de los temas y materias para las cuales fue citado. Ordena los gastos municipales de acuerdo con el Plan de inversión y presupuesto, y finalmente, cumple con las demás atribuciones que le establecen la Constitución y la Ley.

El Personero Municipal es el agente del Ministerio Público en el correspondiente municipio y tiene, como funciones constitucionales, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 118). El Personero es elegido por el Concejo

Municipal, para un periodo de tres años y puede ser reelegido (Ley 136 de 1994, artículo 170 y 172).

Por su parte el Control Fiscal del municipio es ejercido por el Contralor Municipal, o en su defecto por el Contralor Departamental, y la vigilancia de la gestión fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva (artículo 372). El Contralor Municipal es designado por el Concejo Municipal (artículo 313, numeral 8).

#### *1.1.2.2. Creación y categorización de los municipios*

La creación o supresión de los municipios es competencia de las Asambleas Departamentales, corporaciones administrativas de elección popular de los Departamentos, nivel intermedio del ordenamiento territorial colombiano, y lo hace por medio de ordenanzas, actos administrativos sujetos a los requisitos establecidos por la ley (artículo 300, numeral 6).

Los requisitos de creación, están determinados por la identidad, atendiendo sus características naturales, sociales, económicas y culturales, la existencia de una población igual o mayor de 14.000 habitantes y que sus ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalgan a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (equivalentes a E650.089.80 con una tasa de cambio de \$2.934.21 pesos colombianos por un Euro, el 31 de mayo de 2005) durante un periodo no inferior a cuatro años (Ley 136 de 1994, artículo 15).

La Ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con la pobla-

ción, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración (artículo 320). La Ley 136 de 1994, (artículo 6), modificada por

la Ley 617 (artículo 2), atendiendo a la población e ingresos corrientes de libre destinación, clasificó los municipios en las siguientes categorías: Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta.

**Cuadro No. 1**  
**Los municipios y sus categorías, según su población e ingresos<sup>3</sup>**

| CATEGORÍA | POBLACIÓN               | INGRESOS<br>(SALARIOS MINIMOS)* |
|-----------|-------------------------|---------------------------------|
| ESPECIAL  | Más de 500.001          | Más de 400.000                  |
| PRIMERA   | 100.001 a 500.000       | 100.001 a 400.000               |
| SEGUNDA   | 50.001 a 100.000        | 50.001 a 100.000                |
| TERCERA   | 30.001 a 50.000         | 30.001 a 50.000                 |
| CUARTA    | 20.001 a 30.000         | 25.001 a 30.000                 |
| QUINTA    | 10.001 a 20.000         | 15.001 a 25.000                 |
| SEXTA     | Igual o menos de 10.000 | No superior a 15.000            |

\* El salario mínimo legal mensual vigente en Colombia para el año 2005, en pesos colombianos es de \$381.500.00 equivalentes a E130.01, según tasa de cambio de \$2.934.21 (pesos colombianos) por Euro del día 31 de mayo de 2005.

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN, LA DEMOCRACIA Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

### 2.1 La descentralización

Los orígenes del actual proceso de descentralización colombiano los encontramos en el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978). La “Pequeña Constituyente”, en la cual el Presidente López propuso la descentralización como una nueva forma de relación entre el Gobierno Central, los Departamentos y los Municipios, fue decla-

rada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia<sup>4</sup>.

En el Gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se creó el Consejo Nacional para Descentralización y se conformó la Misión Bird-Wiessner, la cual en su “Informe –dicen los investigadores Jaime Ruiz y Fernando Tenjo– propuso la descentralización, dejando constancia de que su fin último no es la autonomía municipal, sino la racionalización y control del gasto público”<sup>5</sup>.

Los citados analistas, por entonces investigadores del Cider de la Universidad de los Andes, más adelante

<sup>3</sup> LEGIS. FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Régimen Jurídico de la Administración Municipal. Bogotá: Legis Editores, S.A., Marzo de 2005. p.12.

<sup>4</sup> MATIAS CAMARGO, Sergio. Autodeterminación nacional y territorio. Diálogos de Saberes No. 6 y 7. Bogotá: Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas. Enero-Junio de 2000. p.56-61.

<sup>5</sup> RUIZ LL., Jaime y TENJO, Fernando. La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986). Economía Colombiana No. 182. Bogotá: Contraloría General de la república. Junio de 1986. p.27.

puntualizan: “De esta manera la propuesta de descentralización tiene como base la transferencia de funciones del gasto a niveles subnacionales y la reversión de la tendencia a proveer rentas con destinación específica a ciertas actividades”<sup>6</sup>.

En cuanto a la relación entre la descentralización propuesta y aplicada, y las finanzas municipales y el origen de sus recursos financieros, los citados investigadores son expresos:

*Ahora bien, para que los municipios puedan cumplir con estas funciones, el Informe propone fortalecer sus finanzas públicas, principalmente a través de recuperar su capacidad de tributación local de manera que se dé en realidad la relación entre los ingresos y los gastos en cada nivel. Las transferencias de la Nación juegan entonces un papel secundario en la medida que a través de ellas se promuevan políticas nacionales o se suplementan esfuerzos locales*<sup>7</sup>.

En el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) vinieron el déficit fiscal, la recesión económica y las monitorías y planes de ajuste del F.M.I., y como parte de ellos, la llamada “Revolución descentralista”. “El punto de vista de las autoridades —dice el Informe del F.M.I. sobre Colombia, 1983-1984— es que la política fiscal debe ajustarse al logro de una reducción significativa del déficit del sector público y en su financiamiento por parte del Banco de la República... El Fondo también instará a las autoridades a hacer el máximo esfuerzo posible para li-

mitar gastos de rubros diferentes de salarios y a incrementar el control en el funcionamiento del gasto del sector público”<sup>8</sup>.

En consecuencia, se adecuaron las instituciones político jurídicas; las relaciones entre el centro y la periferia; entre el Gobierno Central, los Departamentos y los Municipios. La Ley 14 de 1983, sobre “fortalecimiento” de los fiscos municipales, es el punto de partida de la descentralización colombiana. Se inicia el traslado de competencias al municipio y se transfiere a ellos un porcentaje de los recursos del impuesto al valor agregado (IVA) que son insuficientes para los gastos de funcionamiento e inversión representados en las nuevas competencias y obligaciones municipales.

Complementariamente se introdujo la “participación ciudadana” en la identificación de problemas y en la búsqueda de soluciones, pero fundamentalmente en la ejecución y financiación de ellos, como en el seguimiento y control de los programas de vivienda. Esta particular “democracia local” llegó a su cenit con la elección directa de Alcaldes por medio del voto ciudadano, introducida en el Acto Legislativo No. 1 de 1.986.

Los investigadores Jaime Ruiz y Fernando Tenjo, estudiosos del cuatrienio 1982-1986, sus políticas de descentralización y su “democracia local”, indican la naturaleza de las mismas.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> F.M.I. Informe del Fondo Monetario Internacional. 1984. Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. Serie Documentos No. 6. Marzo-Abril de 1985. p.15.

*Con la transferencia de ingresos y gastos de las entidades locales -dicen los investigadores- se logró conectar en términos concretos la financiación de los servicios y la inversión pública con los usuarios de los mismos. Adicionalmente, al darles participación a éstos en la administración de los asuntos locales y con la elección popular de Alcaldes se concentran especialmente no sólo la “auditoría social” de la inversión pública, sino también los conflictos políticos que alrededor de ella y los servicios pueden generarse.*

*La presentación de este conjunto de medidas como una estrategia que conduce a una mayor autonomía regional no parece corresponder con la realidad (la negrilla es nuestra)<sup>9</sup>.*

Arribó a la Casa de Nariño la Administración de César Gaviria (1990-1994). Su “Revolución Pacífica”, que también llamó “El Revolcón”, subvirtió el orden político jurídico imperante. El Estado Intervencionista y de Bienestar introducido en la reforma política y Constitucional de 1936, fue reemplazado por el modelo de internacionalización y liberalización de la economía, de privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos, aunque en forma contradictoria y en cohabitación, resultante de las disímiles fuerzas existente en la Asamblea Nacional Constituyente que la promulgó, la Constitución Política de 1991 consagró el Estado Social de derecho, la intervención del Estado en la economía y la función social de la propiedad, amén de la consagración formal de una abundante Carta de Derechos, pero sin funda-

mento económico social para garantizarlos. La carencia de puestos de trabajo y su precarización, de seguridad social, de tierra, de salud, de educación y de vivienda, confirmadas por múltiples informes de entidades Estatales, académicas y multilaterales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Nacional de Estadística (DANE), Contraloría General de la República, Universidad Nacional de Colombia, Banco Mundial, CEPAL, así lo demuestran.

El diario bogotano EL TIEMPO, de mayor circulación e importancia a nivel nacional, refiriéndose al aumento de la pobreza, según los estudios del Departamento Nacional de Planeación y de la Contraloría General de la República, informa en su edición del 8 de agosto de 2004:

*Doce años después de que el país puso en marcha revolcones en salud y educación y diseño de toda clase de programas sociales, hay una verdad incontrovertible: Colombia no ha derrotado la pobreza y hoy en el mejor de los casos, por lo menos 23 millones de habitantes viven en condiciones muy difíciles, es decir, seguimos, según cifras de Planeación Nacional, con los mismos niveles de pobreza de comienzos de la década -52 por ciento-. Pero, según cifras de la Contraloría General de la República, la pobreza ya cubre a 28 millones de colombianos (64 por ciento). Esto significa que millones de colombianos tienen que hacer maromas para sobrevivir. Las cifras son elocuentes: entre 8 y 12 millones de habitantes son indigentes, es decir, carecen de los recursos para suplir sus necesidades básicas de alimentación. En*

<sup>9</sup> Ibid. p.30.

*pocas palabras, están aguantando hambre*<sup>10</sup>.

La estrategia descentralizadora se fortaleció en la Constitución Política de 1991 y en su posterior desarrollo legal, como parte importante del modelo de Estado y de desarrollo económico social introducidos. Se proclamó al “Municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado” (artículo 311) y se le asignó por Cláusula general de competencia la satisfacción de una variopinta gama de necesidades locales:

“... prestar los servicios públicos que determine la ley, y construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (artículo 311).

Se estableció que cada municipio pueda dividirse en comunas urbanas y corregimientos rurales, conformadas por elección directa, “con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local” (artículo 318, inciso primero y segundo).

El constitucionalista colombiano Ernesto Saa Velasco, Profesor de la Universidad del Cauca, se refiere a la obligación municipal de prestar

abundante cantidad de servicios y a los escasos recursos financieros otorgados y existentes para su cumplimiento.

*La Constitución asigna a los municipios -dice el profesor Saa Velasco- abundantes servicios, pero porcentajes de recursos que resultan reducidos ante los costos que implica la eficiencia de los servicios; así las administraciones municipales se ven abrumadas por el deber de corresponder a la satisfacción de necesidades primarias mayoritarias, pero sin los instrumentos humanos, de la tecnología y, sobre todo, del dinero disponible*<sup>11</sup>.

Al referirse al nuevo ordenamiento constitucional y a la estructura del Estado, introducidos en él, el investigador Fabio Velásquez, del Foro Nacional por Colombia, concluye:

*La nueva Carta política modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano... En lo que respecta a la descentralización, ya no se pretendía tanto responder a una situación de conflictos regionales o de recuperar legitimidad perdida, como a mediados de la década del 80, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la Administración pública a las exigencias de la apertura económica y de la globalización. La descentralización entró así en una segunda fase adquiriendo un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado*<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> GUEVARA GIL, Yacqueline y HERNÁNDEZ, Amílkar. Los grandes costos de la pobreza. Drama/ Más de 23 millones de colombianos, en difíciles condiciones económicas. Bogotá: EL TIEMPO. Domingo 8 de agosto de 2004. p.1-8.

<sup>11</sup> SAA VELASCO, Ernesto. Teoría constitucional colombiana. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995. p.314.

<sup>12</sup> VELÁSQUEZ E., Fabio. La agenda de la descentralización en Colombia. Bogotá: Revista Foro No.38, Marzo de 2000. p.7.

De acuerdo con el investigador citado, el énfasis de la descentralización, en lugar de fortalecer los gobiernos locales para prestar mejores servicios y una comunicación más fluida con la población, se busca privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública con el lema de la “eficiencia” y la “eficacia” y controlar el proceso desde el nivel central. La Ley 60 de 1993, sobre competencias y recursos y la Ley 142 de 1994, sobre servicios públicos domiciliarios, “son ejemplos del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales”<sup>13</sup>.

Ernesto Samper gobierna entre 1994 y 1998 y continúa con las políticas de sus antecesores. Su Ministro de Hacienda, Guillermo Perry, decía que las transferencias del Gobierno Central a los Departamentos y los Municipios estaban causando el déficit fiscal nacional y ponían en peligro las finanzas públicas nacionales y el equilibrio macro económico colombiano. Propuso cambiar la base del cálculo de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, haciéndolas depender del PIB o del índice de precios al consumidor y no de los ingresos corrientes de la Nación como lo estableció la Constitución Política de 1991.

Por su parte, la Comisión del Gasto Público contratada por el mismo Gobierno Nacional concluyó que el déficit fiscal estaba determinado por el incremento del gasto en los sectores de Defensa Nacional, y la Justicia, y por los crecientes gastos de

funcionamiento del Gobierno Central y **no** por las transferencias a los Departamentos y Municipios.

En sentido contrario, las transferencias cumplen un papel importante en la financiación de la educación, la salud y el agua potable, obligaciones transferidas a los municipios desde 1986<sup>14</sup>.

La gobernabilidad de la Administración Samper fue afectada severamente por los escándalos generados por las denuncias sobre la financiación de su campaña presidencial, por parte de los carteles del narcotráfico. Detrás de estos hechos, conocidos como “El Proceso 8.000”, estaban el entonces candidato presidencial Andrés Pastrana y el Embajador de los Estados Unidos en Bogotá Myles Frechet, lo cual colocó al Gobierno Nacional a la defensiva, y su debilidad política no le permitió tramitar y hacer aprobar en el Congreso de la República las reformas fiscalistas propuestas, para reducir las transferencias del nivel central a las entidades territoriales.

Andrés Pastrana ocupa el Palacio de los Presidentes entre 1998 y 2002 y el proceso descentralizador continúa en la misma dirección. En 1999 suscribe compromisos con el F.M.I., planes de ajuste fiscal para recortar la inversión pública en salud, educación, vivienda de interés social e infraestructura para el desarrollo nacional y las transferencias del sector central a los departamentos y municipios, golpeando mayormente las ya deficitarias finanzas locales.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> VELÁSQUEZ E., Fabio. La descentralización en Colombia. ¿Un sueño imposible? Bogotá: Revista Foro No.50, Junio de 2004. p.63.

La “Memoria Ejecutiva” elaborada por el Ministerio de Hacienda, bajo la dirección del Ministro Juan Camilo Restrepo, para las deliberaciones con el F.M.I, que antecedieron la firma de los compromisos pactados por el Gobierno de Pastrana en 1999, es expresa en cuanto al recorte de las transferencias del Gobierno central a los entes territoriales.

*Con el tiempo - dice la Memoria Ejecutiva- las reformas de descentralización fiscal y de las finanzas de los gobiernos territoriales harán a éstos más independientes de las transferencias del gobierno central y otras fuentes de financiamiento. Para ello se requiere un esfuerzo de la Administración de Impuestos y del sistema de control del cumplimiento de las obligaciones territoriales, así como la presentación y la pronta aprobación por parte del Congreso del Proyecto de reforma tributaria territorial<sup>15</sup>.*

El Gobierno de Pastrana promovió y logró aprobar en el Congreso de la República, reformas que deterioraron más las finanzas de los Departamentos y los Municipios: La Ley 617 de 2000, el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001.

La Ley 617 de 2000 de “austeridad del gasto” de municipios y departamentos, fijó topes en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, estableciéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios.

El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó la base del cálculo de las transferencias del nivel central y sustituyó

transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la Nación, por una suma fija, incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor, más uno o dos puntos. La Ley 715 de 2001, recoge el espíritu de reducir la capacidad de inversión de los entes territoriales y de ejercer el control creciente de competencias y recursos por el Gobierno Nacional, y en consecuencia, los Municipios deben asumir el papel de ejecutores de las decisiones que toman los Departamentos y fundamentalmente el Gobierno Nacional, en servicios como la educación y la salud.

El Ministerio de Hacienda registró una recuperación de las finanzas públicas municipales, por la aplicación de las normas citadas, logro obtenido con planes de ajuste fiscal, con un alto costo social que recorta la autonomía de los municipios y una reducción de los recursos de la inversión social, particularmente en los municipios más pequeños, los de quinta y sexta categoría, que constituyen unos 900 de los 1098 municipios colombianos<sup>16</sup>.

Con fundamento en los hechos anteriores, Fabio Velásquez afirma que la descentralización en Colombia inicia una tercera fase, de transición,

*...cuyo rasgo principal es la tensión entre el Gobierno Central, que quiere ‘meter en cintura’ a departamentos y municipios a fin de lograr las metas de ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los territorios, que no desean negociar ni un milímetro de la autonomía que les fue concedida por la Constitución de 1991.*

<sup>15</sup> COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Memoria Ejecutiva. Santa Fe de Bogotá, D.C. Documento word. p.35. s. f.

<sup>16</sup> VELÁSQUEZ E., Fabio. La descentralización en Colombia. ¿Un sueño imposible? Bogotá: Revista Foro No.50, Junio de 2004. p.64-65.

*La tensión que ha tenido momentos tortuosos, se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación... No es solo un problema financiero, aunque éste tiene un peso significativo en la actual coyuntura, sino el tema mismo de la autonomía, o mejor de la relaciones entre el Gobierno Nacional y los Alcaldes y Gobernadores.*

*Lo que está de por medio –resume la larga y concluyente cita– es una discusión sobre la estructura del Estado y sobre la responsabilidad de cada uno de los niveles en la promoción del bienestar de los colombianos<sup>17</sup> (la negrilla es nuestra).*

El siete de agosto de 2002 se inició el cuatrienio de Alvaro Uribe, que continúa con la línea de conducta de sus antecesores, considerando la descentralización como un problema fiscal, y en consecuencia, se propone reducir las transferencias del nivel central y recortar las finanzas y el gasto de los departamentos y los municipios. “Defenderemos los municipios –dice el punto 10 de su Programa de Gobierno– pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración”.

En las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”, convertido en la Ley 812 de 2002, se trata el asunto de la descentralización.

*Se insiste más bien –dice Fabio Velásquez, refiriéndose al Plan de Desarrollo 2002-2006– en lo que otros*

*gobiernos han planteado: austeridad en el gasto, alianza entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la ‘politiquería’ y participación ciudadana, especialmente en el campo de control social y la fiscalización de la gestión pública<sup>18</sup>.*

Y concluye nuestro investigador en cita: “La receta sigue siendo la misma: el ajuste fiscal. Y no existe ninguna señal que indique que esa orientación del actual gobierno va a cambiar”<sup>19</sup> (La negrilla es nuestra).

Contrario sensu, las señales indican que las finanzas municipales seguirán siendo reducidas y la autonomía municipal, convertida en autofinanciación, en más y mayores impuestos locales, en reducción de la inversión pública en lo social y en infraestructura para el desarrollo, y finalmente, en la privatización de los servicios públicos y de la infraestructura para el desarrollo local, convirtiendo a sus pobladores en ciudadanos patrimoniales, que pueden participar en la oferta y la demanda de bienes y servicios, si tienen los recursos para comprarlos en el “mercado libre” como una mercancía, y si no los tienen, no los pueden comprar. Si carece de medios de subsistencia (empleo, tierra, actividad comercial, industrial o bancaria) no paga impuestos, no ejerce los derechos de elegir y ser elegido, y la democracia local queda convertida en una democracia restringida y excluyente, al estilo de la antigüedad greco-latina, para una absoluta minoría de ciudadanos.

<sup>17</sup> VELÁSQUEZ E., Fabio. La agenda de la descentralización en Colombia. Bogotá: Revista Foro No.38, Marzo de 2000. p.7-8.

<sup>18</sup> Ibid. p.65.

<sup>19</sup> Ibid.

La línea continuista está marcada por los dos Acuerdos Stand By, suscritos por el Gobierno del Presidente Uribe y el Fondo Monetario Internacional, el segundo, recientemente firmado y vigente hasta el final de este cuatrienio presidencial y que se sintetiza en planes de ajuste fiscal, reforma tributaria, pensional, presupuestal y privatizaciones de las empresa del Estado y de los servicios públicos, que, en consecuencia, se materializarán en mayores recortes de las transferencias del Gobierno Central a los Municipios, en mayores impuestos y exigencias de recorte al gasto público local y a la inversión social.

Guillermo Perry, en condición de Jefe del Banco Mundial para América Latina, quiere hacer ahora lo que no pudo hacer en condición de Ministro de Hacienda de la Administración Samper (1994 y 1998). El diario bogotano EL TIEMPO del pasado 17 de mayo, informa en un artículo bastante expresivo, titulado *Llamado de atención del Banco Mundial por retraso de reformas*, que:

*El economista jefe para América Latina del organismo, Guillermo Perry, sostuvo que hay un consenso amplio entre diversos sectores del país sobre la urgencia de tramitar las reformas a las pensiones y al presupuesto, y advirtió que en el mediano plazo es inevitable sacar adelante una nueva reforma de transferencias a las regiones y un proyecto tributario de fondo (la negrilla es nuestra)*<sup>20</sup>.

*Todos estos puntos constituyen un duro golpe a las entidades territoriales, a las cuales se les suman cada día más obligaciones y se les restan los recursos financieros. Se trata de gastar menos y de ganar más, para garantizar el pago de la onerosa deuda externa, sin importar el empobrecimiento de los entes territoriales y de la inmensa mayoría de los colombianos*<sup>21</sup>.

## 2.2 La democracia y la autonomía municipal

El balance del proceso de descentralización en Colombia, iniciado desde hace unas dos décadas, como puede observarse en los hechos y en las normas y políticas públicas aplicadas, es deficitario para la democracia, la autonomía municipal, el desarrollo económico y humano de los colombianos.

El aspecto principal del proceso de descentralización puesto en práctica, es el denominado “problema fiscal”. En consecuencia, se han reducido las transferencias presupuestales del nivel central a los Municipios, a los cuales simultáneamente se les traslada una abundante cantidad de competencias, obligaciones y prestación de servicios, imposibles de cumplir con sus escasos recursos, obligándolos al aumento de los impuestos locales, a la reducción del gasto público y la inversión social; y, finalmente, a la privatización de las empresas y de los servicios públicos, constituyéndose en un modelo excluyente para la mayoría de los

<sup>20</sup> GUEVARA G. Jacqueline. Llamado de atención de Banco Mundial por retraso en reformas. FINAZAS/Dice que un proyecto tributario es inevitable. Bogotá: EL TIEMPO. Sábado 17 de mayo de 2005. p. 1-12.

<sup>21</sup> MATIAS CAMARGO, Sergio. Territorio, Globalización y Estado Nacional. En: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana et al. Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias. Bogotá: Universidad Libre. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004. p. 230.

ciudadanos y que produce dispersión política, económica y social.

Estas políticas públicas aplicadas en Colombia, constituyen el centro de los compromisos suscritos por los distintos Gobiernos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que buscan a todo costo impulsar el equilibrio macroeconómico, que garantice el pago oportuno y cumplido de la deuda externa puesta en nombre de ellos, o en su condición de avalistas del capital internacional.

Las políticas públicas y las decisiones fundamentales son concentradas, tomadas y controladas por el nivel central del Estado Colombiano, particularmente en la Rama Ejecutiva del Poder Público, en un régimen presidencialista, altamente concentrado, que cada día aumenta las facultades del Ejecutivo y reduce las del Legislativo y el Judicial.

La autonomía se ha trocado en autofinanciación, en la consecución de recursos fiscales propios, para el cumplimiento de las competencias municipales. En su defecto, en la oferta y demanda de bienes y servicios públicos convertidos en mercancías, que se compran y se venden en “mercado libre” y sólo pueden ser adquiridos en la medida de sus ingresos, en un Estado en el cual 28 millones de colombianos, es decir, el 64% de la población vive en la pobreza y unos diez millones de colombianos (el 25%) viven en la indigencia, es decir, carecen de los recursos para suplir sus necesidades básicas de alimentación.

En cuanto a la democracia local, se han introducido la elección popular de Alcaldes y los mecanismos de participación ciudadana. La Constitución Política de Colombia de 1991, introdujo como “mecanismos de participación del pueblo en ejecución de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” (artículo 103).

La revocatoria del mandato de los elegidos, en los casos y en la forma que establezcan la Constitución y la Ley (artículo 40, numeral 4). Las Leyes 131 de 1994 (voto programático) y la 134 de 1994 (mecanismos de participación ciudadana) reglamentaron la revocatoria del mandato, restringiéndola a los Alcaldes (máxima autoridad del Municipio) y Gobernadores (máxima autoridad del Departamento) y excluyeron a los concejales municipales, diputados departamentales, congresistas y al Presidente de la República.

La reglamentación legal estableció una abundante y complicada cantidad de requisitos para poder ejercer la revocatoria del mandato de los Alcaldes y Gobernadores, y en consecuencia, el balance de su aplicación es bastante deficitario e intrascendente, para la democracia local. Desde la vigencia de las citadas leyes en 1994, hasta el año 2001, se habían adelantado diez revocatorias y diez consultas populares en el total de 1098 municipios colombianos<sup>22</sup>.

Los hechos anteriormente expuestos y los llamados “factores reales del

<sup>22</sup> JIMÉNEZ BENITEZ, William. Democracia Local y Autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2001. p.245.

poder”, como lo son el poder terrateniente y narcotraficante, el bipartidismo, el caciquismo, el clientelismo y los actores armados (guerrilla y paramilitares) hacen que la democracia local en Colombia, lo mismo que la democracia en todo el Estado y el territorio nacional y en la sociedad colombiana, sean precarias, restringidas, excluyentes y tremendamente amenazadas por tendencias autoritarias, promovidas desde el Gobierno Nacional y avaladas por las mayorías oficialistas en el Congreso de la República.

No existe actualmente en Colombia un municipio autodeterminado políticamente y con los medios económicos necesarios para la gestión de sus propios asuntos. La autodeterminación política y económica y la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes son los fundamentos de la autonomía municipal, metas que no se ha propuesto y mucho menos logrado, el proceso de descentralización que en Colombia se aplica desde hace unos veinte años.

El Investigador William Jiménez Benítez, de la Escuela Superior de Administración Pública, refiriéndose a la descentralización y sus “promesas incumplidas y falsas expectativas”, concluye:

*...La mayoría de las promesas no se han cumplido y las expectativas generales no se han colmado. La euforia descentralista de entonces creó falsas expectativas que el tiempo se ha encar-*

*gado de mostrar crudamente. La su-  
puesta autonomía local quedó redu-  
cida a la elección popular de autori-  
dades cada tres años<sup>23</sup>.*

*Las funciones y competencias son  
formuladas y reglamentadas desde el  
nivel central con una única fórmula  
para todos los municipios desde Bogo-  
tá. La democracia local no ha obte-  
nido los logros esperados en cuanto a  
apropiación y control político, cultura  
política y sobre todo, en cuanto a la  
participación<sup>24</sup>.*

En la investigación citada (*Democracia Local y Autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*) se indica que ha habido avances en la previsión y prestación de servicios públicos esenciales como educación, salud, recreación vías, servicios públicos domiciliarios y mejoras en la administración y gestión locales, pero no se ha logrado la racionalización del gasto público en el conjunto de las finanzas públicas, porque el centralismo aumentó durante el periodo y la crisis actual de las finanzas públicas es el resultado de la superposición de dos procesos excluyentes: descentralización y centralización.

Se señala igualmente en la citada investigación, la persistencia del conflicto armado, recrudecido últimamente, que coloca a Colombia como uno de los países más violentos e inseguros del mundo y que sigue estando en la mira de los organismos internacionales de Derechos Humanos, todo lo cual constituye

<sup>23</sup> El Acto Legislativo No. 02 de 2004, prolongó el periodo institucional de los Alcaldes a cuatro años.

<sup>24</sup> JIMÉNEZ BENÍTEZ, William. *Democracia Local y Autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2001. p.29.

pruebas del conflicto social, la poca legitimidad de las instituciones y la baja gobernabilidad en Colombia<sup>25</sup>.

Finalmente, la crítica se centra en la naturaleza y la orientación que ha tenido la descentralización en Colombia en las dos décadas de su aplicación.

*Hay que aclarar que los resultados obtenidos no se deben a la descentralización en sí misma, sino a la concepción que se ha tenido de ella y a la forma como ésta se ha aplicado. Una concepción instrumentalista de la política de descentralización con un énfasis fiscalista obsesionado en obtener resultados en el tema de la modernización y racionalización del aparato estatal, ha relegado a un segundo plano los aspectos de la democratización, la participación y la autonomía local<sup>26</sup>.*

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 3.1 Conclusiones

En Colombia son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La Constitución Política de Colombia ubica al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y en consecuencia, le corresponde ejercer una abundante cantidad de competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que determine el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus

habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La Administración Municipal está integrada básicamente por el Concejo Municipal, el Alcalde y el Personero según lo ordena la Norma de Normas. Por su parte el Control Fiscal del municipio es ejercido por el Contralor Municipal, o en su defecto por el Contralor Departamental y la vigilancia de la gestión fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva.

La creación o supresión de los municipios es competencia de las Asambleas Departamentales, corporaciones administrativas de elección popular de los Departamentos, y lo hacen por medio de ordenanzas, actos administrativos sujetos a los requisitos establecidos por la ley.

El balance del proceso de descentralización en Colombia, iniciado desde hace unas dos décadas, como puede observarse en los hechos, las normas y políticas públicas aplicadas, es deficitario para la democracia local, la autonomía municipal, el desarrollo económico y humano de los colombianos.

El aspecto principal del proceso de descentralización puesto en práctica, es el denominado “problema fiscal”. En consecuencia, se han reducido las transferencias presupuestales del nivel central a los municipios, a los cuales simultáneamente se les traslada una abundante cantidad de competencias, obligaciones y prestación de servicios,

<sup>25</sup> Ibid. p.29-30.

<sup>26</sup> Ibid. p.30.

imposibles de cumplir con sus escasos recursos, obligándolos al aumento de los impuestos locales, a la reducción del gasto público y la inversión social; y, finalmente, a la privatización de las empresas y de los servicios públicos, constituyéndose en un modelo excluyente para la mayoría de los ciudadanos y que produce dispersión política, económica y social.

La autonomía se ha trocado en autofinanciación, en la consecución de recursos fiscales propios, para el cumplimiento de las competencias municipales. En su defecto, en la oferta y demanda de bienes y servicios públicos convertidos en mercancías, que se compran y se venden en “mercado libre” y sólo pueden ser adquiridos en la medida de sus ingresos, en un Estado en el cual 28 millones de colombianos, es decir, el 64% de la población vive en la pobreza y unos diez millones de colombianos (el 25%) viven en la indigencia, es decir, carecen de los recursos para suplir sus necesidades básicas de alimentación.

Estas políticas públicas aplicadas en Colombia, constituyen el centro de los compromisos suscritos por los distintos Gobiernos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que buscan a todo costo impulsar el equilibrio macroeconómico, que garantice el pago oportuno y cumplido de la deuda externa puesta en nombre de ellos, o en su condición de avalistas del capital internacional.

Los llamados “factores reales del poder”, como lo son el poder terrateniente y narcotraficante, el bipartidismo, el caciquismo, el clientelis-

mo y los actores armados (guerrilla y paramilitares) hacen que la democracia local en Colombia, lo mismo que la democracia en todo el Estado y en territorio nacional y en la sociedad colombiana, sean precarias, restringidas, excluyentes y tremendamente amenazadas por tendencias autoritarias, promovidas desde el Gobierno Nacional y avaladas por las mayorías oficialistas en el Congreso e la República.

### 3.2 Recomendaciones

Se requiere un ordenamiento territorial adecuado a las necesidades de nuestro desarrollo económico y humano, de nuestra soberanía y autodeterminación, en una República Unitaria y Democrática, con autonomía política y económica de sus municipios y entidades territoriales.

La autonomía fiscal no debe entenderse como autofinanciación de los municipios, y en consecuencia, la Nación, el Estado Central no debe desprenderse de sus obligaciones de transferir los recursos suficientes y necesarios, para el funcionamiento de los municipios, para el cumplimiento de sus competencias y obligaciones y para la prestación eficiente y universal de los servicios públicos, la promoción de la democracia política, económica y social y la formación de un ciudadano satisfecho en sus necesidades básicas, solidario y digno.

Se requiere la existencia de relaciones entre el centro y la periferia, entre el nivel central, la Nación, y los Departamentos y Municipios, basados en los principios de unidad nacional y democracia regional y local. Que la Nación consulte las

necesidades, los habitantes y autoridades del municipio, para definir las políticas públicas fundamentales que afectan la vida municipal y que los habitantes del municipio y las autoridades municipales, promuevan la unidad nacional y el desarrollo económico y humano de toda Colombia y de todos los colombianos. Que se integren los principios de unidad nacional, autonomía municipal y democracia.

Que se tengan en cuenta las desigualdades regionales y locales, culturales y económico-sociales, para

respetar la cultura e idiosincrasia de los pueblos y promover el desarrollo local y regional, mediante estímulos tributarios, créditos de fomento, mercadeo y construcción de infraestructura para el desarrollo.

La autodeterminación política y económica y la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes son los fundamentos de la autonomía municipal, metas que se deben proponer, y en consecuencia, buscar los medios políticos, jurídicos, económicos y sociales para lograrlos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia, 1991. Bogotá: Presidencia de la República, 1991. p. 11-12.
- LEGIS. FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Régimen Jurídico de la Administración Municipal. Bogotá: Legis Editores, S.A., Marzo de 2005.
- COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Memoria Ejecutiva. Santa Fe de Bogotá, D.C. Documento Word. s.f.
- F.M.I. Informe del Fondo Monetario Internacional. 1984. Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. Serie Documentos No. 6. Marzo-Abril de 1985.
- GUEVARA GIL, Jacqueline y HERNÁNDEZ, Amilkar. Los grandes costos de la pobreza. Drama/ Más de 23 millones de colombianos, en difíciles condiciones económicas. Bogotá: EL TIEMPO. Domingo 8 de agosto de 2004.
- GUEVARA G. Jacqueline. Llamado de atención del Banco Mundial por retraso en reformas. FINANZAS/Dice que un proyecto tributario es inevitable. Bogotá: EL TIEMPO. Sábado 17 de mayo de 2005.
- GÓMEZ ARISTIZÁBAL, Horacio. Diccionario de la historia de Colombia. Bogotá. Plaza y Janés, 1985.
- JIMÉNEZ BENITEZ, William. Democracia Local y Autonomía. Falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2001.

*Sergio  
Matías C.*

MATÍAS CAMARGO, Sergio. Autodeterminación nacional y territorio. Diálogos de Saberes No. 6 y 7. Bogotá: Universidad Libre, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas. Enero-Junio de 2000.

MATÍAS CAMARGO, Sergio. Territorio, Globalización y Estado Nacional. En: ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana et al. Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias. Bogotá: Universidad Libre. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, 2004.

RUIZ LL., Jaime y TENJO, Fernando. La política de descentralización del cuatrienio (1982-1986). Economía Colombiana No. 182. Bogotá: Contraloría General de la República. Junio de 1986.

SAA VELASCO, Ernesto. Teoría constitucional colombiana. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1995.

VELÁSQUEZ E., Fabio. La agenda de la descentralización en Colombia. Bogotá: Revista Foro No.38, Marzo de 2000.

VELÁSQUEZ E., Fabio. La descentralización en Colombia. ¿Un sueño imposible? Bogotá: Revista Foro No.50, Junio de 2004.