
LOS DESAFÍOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN Y EL NUEVO
RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO

Bogotá, septiembre de 2012

ISBN 978-958-731-092-4

- © Alfredo Manrique Reyes, 2012
alfredomanriquer@gmail.com
- © Biblioteca Jurídica Diké, 2012
-

Diké: Justicia en griego

Biblioteca Jurídica Diké

Medellín - Colombia Calle 34 B N° 65 D 58 / Telefax: P.B.X. 351 61 61
e-mail: dike@une.net.co / www.bibliotecajuridicadike.com

Bogotá D.C. Librería: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Carrera 6ª N° 12B-11 / Tels.: 336 55 37 y 286 03 42 / e-mail: dike@etb.net.co

San José, Costa Rica: Tel.: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23
e-mail: jadguzman@yahoo.com / editorialdike@hotmail.com

Caracas-Venezuela: Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04 / Av. Urdaneta,
esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010
info@paredes.com.ve / RIF: J-30797099-5

Manrique Reyes, Alfredo

Los desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal
colombiano / Alfredo Manrique Reyes. -- 1a. ed. -- Medellín : Biblioteca
Jurídica Diké, 2012.

p. 472

Incluye bibliografía

ISBN 978-958-731-092-4

1. Descentralización administrativa - Colombia 2. Administración
municipal - Legislación - Colombia I. Título II. Serie

CDD: 352.0861 ed. 21

CO-BoBN- a823426

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

ALFREDO MANRIQUE REYES

LOS DESAFÍOS DE LA
DESCENTRALIZACIÓN Y EL NUEVO
RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO

Bogotá, septiembre de 2012

BIBLIOTECA JURÍDICA



DIKE

Biblioteca Jurídica Diké
dirigida por
Eduardo Quiceno Álvarez

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	17
--------------	----

PARTE 1.

SENTIDO Y DESAFÍOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. ALCANCE Y LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN TÉRMINOS CONCEPTUALES.	21
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO.	30
2.1. EL DERECHO CASTELLANO, EL DERECHO INDIANO Y EL MUNICIPIO COLONIAL.	34
2.2. LA INDEPENDENCIA DE ESPAÑA Y LA LLAMADA “PATRIA BOBA”	40
2.3. LA ERA REPUBLICANA.....	43
2.4. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN 1886.....	44
2.5. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL ACTUAL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.	49
3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	54
3.1. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	54
3.2. UNIDAD NACIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN.	58
3.3. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. ALCANCES Y LIMITACIONES.	62
3.4. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL.	65

4.	LOS PROPÓSITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	69
4.1.	LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA.	70
4.2.	LA DESCENTRALIZACIÓN ES PARA PROFUNDIZAR LA PARTICIPACIÓN, EL PLURALISMO Y LA PAZ.	71
4.3.	LA DESCENTRALIZACIÓN DEBE CONTRIBUIR AL RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA Y A LOS DERECHOS HUMANOS.	73
4.4.	LA DESCENTRALIZACIÓN IMPLICA MAYORES RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS.....	75
4.5.	LA DESCENTRALIZACIÓN HACE EFECTIVO EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL.	76
4.6.	LA DESCENTRALIZACIÓN DEBE CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN DE LAS RIQUEZAS CULTURALES Y NATURALES DE LA NACIÓN.	78
5.	EL MARCO REGULATORIO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	79
5.1.	ALGUNAS NORMAS ESTRUCTURANTES.	80
5.2.	ALGUNAS NORMAS SECTORIALES.....	86
5.3.	ALGUNAS NORMAS REGLAMENTARIAS.....	89
5.4.	EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO.	92
6.	LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN. EL ROL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.	93
6.1.	EL ROL DE LOS CONGRESISTAS FRENTE AL GOBIERNO NACIONAL.....	98
7.	¿ES POSIBLE UNA DESCENTRALIZACIÓN CON UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL ANACRÓNICO?	101
7.1.	LAS FALLIDAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN DEL 91.	102
7.2.	EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PREVISTO EN LAS LEYES 388 Y 614.....	104
7.3.	CONFLICTOS ENTRE EL USO REAL Y EL USO POTENCIAL DEL TERRITORIO.	110
7.4.	EL PROBLEMA DE LA TIERRA SIGUE EN EL CORAZÓN DE LA VIOLENCIA Y LA INEQUIDAD.....	111
7.5.	LA DEUDA DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	114

8. LA DESCENTRALIZACIÓN: ¿UN INSTRUMENTO PARA PROFUNDIZAR LA VIGENCIA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO?.....	119
9. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS DESEQUILIBRIOS SOCIOECONÓMICOS REGIONALES.	123
10. ¿LA DESCENTRALIZACIÓN HA PERMITIDO LA RECUPERACIÓN DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL?.....	133
11. LA CAPTURA DEL ESTADO LOCAL.	141

PARTE 2

LAS BASES DEL NUEVO RÉGIMEN MUNICIPAL

1. OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.....	157
1.1. OBJETIVOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL.....	158
1.2. EL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS.	159
1.3. RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS.....	160
1.4. DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS.	162
2. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	162
2.1. PRINCIPIOS DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	163
2.2. PRINCIPIOS RECTORES DEL EJERCICIO DE COMPETENCIA.....	166
2.3. DIVERSIFICACIÓN DE COMPETENCIAS.	170
2.4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.....	173
2.5. PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	175
3. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS.	176
3.1. FUNCIONES GENÉRICAS.....	176
3.2. FUNCIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN.....	181
3.2.1. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.	181
3.2.2. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS.	184
3.2.3. DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO.	184
3.2.4. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA EDUCACIÓN.	185

3.2.5.	TRANSFERENCIA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS.	188
3.2.6.	INFORMACIÓN OBLIGATORIA.....	190
3.3.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALUD.....	191
3.3.1.	COMPETENCIAS DE DIRECCIÓN DEL SECTOR EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.....	191
3.3.2.	COMPETENCIAS DE ASEGURAMIENTO DE LA POBLACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.	192
3.3.3.	COMPETENCIA EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA.	192
3.3.4.	DESTINO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA SALUD.	195
3.3.5.	FINANCIACIÓN A LA POBLACIÓN POBRE MEDIANTE SUBSIDIOS A LA DEMANDA.	196
3.3.6.	DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA FINANCIAR LAS ACCIONES DE SALUD PÚBLICA DEFINIDAS COMO PRIORITARIOS PARA EL PAÍS POR EL MINISTERIO DE SALUD.	201
3.3.7.	TRANSFERENCIAS DE LOS RECURSOS.	202
3.4.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y AGUA POTABLE..	203
3.4.1.	CERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS.....	205
3.4.2.	EFFECTOS DE LA DESCERTIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS.	206
3.4.3.	TRANSFERENCIA DE SUBSIDIOS PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.....	207
3.4.4.	FONDO NACIONAL DE SOLIDARIDAD DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.....	208
3.4.5.	SISTEMA DE INVERSIONES EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO “SINAS”.....	209
3.4.6.	GARANTÍA DEL SUMINISTRO DE AGUA PARA A LA POBLACIÓN....	210
3.4.7.	EL PLAN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, PGIRS.....	211
3.5.	ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA.....	212
3.6.	ALIMENTACIÓN ESCOLAR.....	213

TABLA DE CONTENIDO

3.6.1.	DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS.	214
3.7.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA.	215
3.7.1.	COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES.	216
3.8.	GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.	217
3.8.1.	LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.	218
3.8.2.	PLANES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA.	221
3.8.3.	INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA INVERSIÓN PÚBLICA.	222
3.8.4.	INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y DEL DESARROLLO.	223
3.9.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO.	224
3.10.	COMPETENCIAS EN MATERIA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO.	227
3.10.1.	COMITÉS MUNICIPALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL.	230
3.10.2.	CENTROS REGIONALES DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN.	232
3.10.3.	ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO.	232
3.11.	COMPETENCIAS EN OTROS SECTORES.	234
4.	CATEGORÍAS DE LOS MUNICIPIOS.	241
5.	REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS.	246
5.1.	AGREGACIÓN O SEGREGACIÓN DE TERRITORIOS MUNICIPALES.	248
5.2.	MODIFICACIÓN DE LÍMITES INTERMUNICIPALES.	249
5.3.	CONTENIDO DE LA ORDENANZA QUE CREA UN MUNICIPIO.	251
5.4.	VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS.	251
5.5.	OTRAS DISPOSICIONES.	253
6.	CONCEJOS MUNICIPALES.	254
6.1.	COMPOSICIÓN Y RÉGIMEN DE SESIONES.	254
6.2.	FUNCIONAMIENTO INTERNO.	256

6.3.	ATRIBUCIONES.	258
6.4.	ELECCIÓN DE FUNCIONARIOS.	261
6.5.	FUNCIONES DE CONTROL.	262
6.6.	PROHIBICIONES DE LOS CONCEJOS.	263
7.	CONCEJALES.	264
7.1.	ESTATUTO DEL CONCEJAL.	265
7.2.	PROHIBICIONES RELATIVAS A CÓNYUGES, COMPAÑEROS PERMANENTES Y PARIENTES DE LOS GOBERNADORES, DIPUTADOS, ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES; CONCEJALES MUNICIPALES Y DISTRITALES. .	269
7.3.	POSESIÓN, PERIODO Y FALTAS.	270
7.4.	PERDIDA DE INVESTIDURA, DESTITUCIÓN Y CONFLICTO DE INTERESES. ...	272
7.5.	OTRAS SITUACIONES DE LOS CONCEJALES.	274
8.	DERECHOS DE LOS CONCEJALES.	275
8.1.	HONORARIOS.	276
8.2.	RECONOCIMIENTO DE TRANSPORTE.	277
8.3.	SEGUROS DE VIDA Y SALUD.	277
8.4.	SEGURIDAD SOCIAL, PENSIÓN, SALUD, ARP Y VIVIENDA.	279
8.5.	LICENCIAS.	280
8.6.	CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS CONCEJALES.	281
9.	ACUERDOS.	282
9.1.	INICIATIVA Y CARACTERIZAS DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO.	283
9.2.	TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO.	283
9.3.	OBJECIONES.	285
9.4.	PUBLICACIÓN Y REVISIONES.	286
10.	ALCALDES.	286
10.1.	SISTEMA DE ELECCIÓN Y VOTO PROGRAMÁTICO.	286
10.2.	CALIDADES Y RÉGIMEN SALARIAL.	288
10.3.	INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES.	289
10.4.	FALTAS ABSOLUTAS Y TEMPORALES.	293

TABLA DE CONTENIDO

10.5.	CAUSALES DE DESTITUCIÓN	294
10.6.	DESIGNACIÓN DE LOS REEMPLAZOS DEL ALCALDE	295
10.7.	FUNCIONES.	296
10.8.	LA REVOCATORIA DEL MANDATO.	306
11.	COMISIONES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	308
11.1.	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.	309
12.	COMUNAS Y CORREGIMIENTOS.	313
12.1.	FUNCIONES Y PRESUPUESTO.....	313
12.2.	ADMINISTRACIÓN DE LOS CORREGIMIENTOS.	314
12.3.	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.	315
12.3.1.	ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.....	316
12.3.2.	FUNCIONES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.	319
12.3.3.	FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS JAL.	322
12.4.	LOS CORREGIDORES.....	323
13.	PARTICIÓN COMUNITARIA.	323
13.1.	EL MARCO CONSTITUCIONAL Y FORMAS DE PARTICIPACIÓN.	324
13.2.	LOS PRINCIPIOS LEGALES Y ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN.	327
13.3.	VINCULO AL DESARROLLO MUNICIPAL Y FORMACIÓN CIUDADANA.	332
13.4.	FUNCIONES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE PERSONERÍAS JURÍDICAS.	333
13.5.	LAS JUNTAS DE VIGILANCIA.	334
14.	ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.	335
14.1.	CONFORMACIÓN DE ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES.	336
14.2.	PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.	338
14.3.	NATURALEZA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS.	339
14.4.	CONTRATOS O CONVENIOS PLAN.	340
14.5.	REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN.....	348

15. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS.....	349
15.1. CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	349
16. CONTROL FISCAL.....	351
16.1. CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE CONTRALORÍAS DISTRITALES Y MUNICIPALES.....	351
16.2. ESTATUTO DEL CONTRALOR.....	352
16.3. ATRIBUCIONES.....	354
16.4. FACULTADES DE INVESTIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL.....	356
16.5. FACULTADES ESPECIALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN.....	358
16.6. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CONTRALORÍAS Y METODOLOGÍA DEL PROCESO AUDITOR.....	359
17. PERSONEROS MUNICIPALES.....	360
17.1. REQUISITOS, ORIGEN DEL NOMBRAMIENTO Y PROCESO DE ELECCIÓN.....	361
17.2. ESTÍMULOS Y APOYOS A LA GESTIÓN DE LAS PERSONERÍAS.....	362
17.3. ESTATUTO DEL PERSONERO.....	362
17.4. FALTAS Y SALARIO.....	364
17.5. FUNCIONES MISIONALES.....	364
17.6. ATRIBUCIONES DEL PERSONERO COMO VEEDOR DEL TESORO.....	368
17.7. OTRAS DISPOSICIONES.....	370
18. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	371
18.1. DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	371
18.2. SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL.....	373
18.3. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL SGP.....	378
18.4. INCREMENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	379
18.5. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	380
18.6. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS Y REQUISITOS PARA LOS GIROS.....	381
18.7. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL.....	382

TABLA DE CONTENIDO

18.8.	ASIGNACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL PARA EL FONPET	383
18.9.	LA ASIGNACIÓN CON PROPÓSITO GENERAL.	384
18.10.	ASIGNACIÓN A LOS RESGUARDOS INDÍGENAS Y CULTURA.	387
19.	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.	388
19.1.	DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE REGALÍAS.	389
19.2.	ÓRGANOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.	393
19.3.	ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.	396
19.4.	FUNCIONES DE ENTIDADES NACIONALES VINCULADAS AL SISTEMA NACIONAL DE REGALÍAS.	397
19.5.	FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.	399
19.6.	CICLO DE LAS REGALÍAS.	400
19.7.	CONCEPTOS DE DISTRIBUCIÓN Y RUBROS DE INVERSIÓN.	406
19.8.	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN Y EJERCICIOS DE PLANEACIÓN REGIONAL.	408
19.9.	RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.	413
19.10.	RECURSOS PROVENIENTES DE LOS FONDOS DE DESARROLLO REGIONAL Y DE COMPENSACIÓN REGIONAL.	414
19.11.	FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL.	415
19.12.	LAS ASIGNACIONES DIRECTAS.	421
19.13.	ÓRGANOS COLEGIADOS DE ADMINISTRACIÓN Y DECISIÓN.	424
19.14.	RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES RECEPTORAS DIRECTAS DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES.	425
19.15.	SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN.	426
19.16.	EL PROCEDIMIENTO PREVENTIVO, CORRECTIVO Y SANCIONATORIO.	429
20.	MODERNIZACIÓN DE LOS CATASTROS Y DEL IMPUESTO PREDIAL.	434
20.1.	FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS CATASTROS.	436
21.	ALIVIOS A LA DEUDA TERRITORIAL.	437
22.	OTRAS NORMAS.	438
22.1.	NO PROCEDIBILIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES.	438

22.2.	FACULTAD A LAS ENTIDADES NACIONALES PARA CONDONAR DEUDAS DE LOS MUNICIPIOS.....	441
22.3.	VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES. .	443
22.4.	FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE VIDEOJUEGOS.....	445
22.5.	INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL Y SU INCORPORACIÓN EFECTIVA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL	448
22.6.	NUEVAS RESPONSABILIDADES FRENTE AL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN.	449
	BIBLIOGRAFÍA.....	451

INTRODUCCIÓN

Hace 25 años Colombia apretó el acelerador a un incipiente proceso de descentralización que para la época ya llevaba varias décadas. En ese momento se consagró la elección popular de alcaldes, se fortalecieron los concejos y los mecanismos de participación ciudadana; también se adelantó un audaz proceso de descentralización fiscal estableciendo un sistema de distribución a los municipios de los recursos generados por el impuesto al valor agregado y modernizando a la vez, el esquema tributario propio de estas entidades territoriales como son los impuestos predial y de industria y comercio; y, complementariamente se gestionó una reforma administrativa que desmontó entidades nacionales cuyas funciones y recursos fueron transferidos a los niveles subnacionales. Este proceso descentralizador en algunos aspectos, se fortaleció con la Constitución de 1991, pero también se abrieron las puertas para la confusión en temas como el ordenamiento territorial, las funciones y competencias del ente intermedio entre nación y municipios, la función de tutela del proceso a cargo de entidades nacionales y la descentralización por servicios.

Como se sabe, la descentralización es un instrumento de las políticas públicas que, de manera genérica podemos decir, consiste en la transferencia de poder desde el Estado nacional a entidades territoriales o gobiernos subnacionales para que estas instituciones de manera autónoma y directa, atiendan las demandas ciudada-

nas, aportando con ello al logro de los fines constitucionales del Estado. Es utilizado con diferentes fines: algunos lo hacen para profundizar la democracia y su transparencia generando condiciones para que los ciudadanos definan con éxito, sobre su propio destino; otros la usan para superar problemas de exclusión y marginalidad y así mejorar las condiciones de presencia del Estado en regiones y comunidades tradicionalmente atrasadas y marginadas del desarrollo y del poder central; también se usa la descentralización para transferir responsabilidades que han desbordado las capacidades de las autoridades nacionales en un ejercicio tradicionalmente ligado a los aspectos sociales y de desarrollo humano; en otras ocasiones la descentralización se usa para facilitar escenarios que permitan aclimatar condiciones de paz y de reconciliación, ya que permite atender las demandas de los grupos insurgentes y también su desmovilización y reincorporación al facilitarles espacios legales y legítimos para el ejercicio del poder; otros utilizan este instrumento, desde una perspectiva meramente neoliberal, para el saneamiento de las finanzas intergubernamentales, con un claro énfasis en la eficiencia del gasto público y del desmonte de responsabilidades del Estado social de derecho, transfiriéndolas al lucrativo sector privado.

Después de 25 años es pertinente hacer un balance de este proceso descentralizador, que es agrídulce. Sin lugar a dudas, este proceso oxigenó la democracia colombiana al permitir el surgimiento de liderazgos y formas de participación ciudadana en todas las regiones del país y descongestionó el poder central de una serie de tensiones derivadas de demandas comunitarias que ahora son abordadas o al menos disipadas en algo más de 1.140 municipios, departamentos y distritos. Este proceso también ha permitido la mejora en la prestación de algunos servicios como la educación, salud, acueducto, alcantarillado, saneamiento básico, recreación y deporte, atención a la infancia y a los adultos mayores, demostrando que la descentralización puede ser un instrumento útil para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

Sin embargo, en los últimos años se ha vivido un proceso de recentralización administrativa, política y fiscal mediante diversas modalidades: recortando de manera efectiva el sistema general de participaciones y con ellos disminuyendo las capacidades efectivas de los gobernantes locales para atender las demandas ciudadanas y cumplir con los compromisos derivados del voto programático; fortaleciendo una gran cantidad de programas nacionales de cofinanciación y de acción directa del poder central, que pone a los alcaldes a mendigar estos recursos de la mano de congresistas que a su vez empeñan su independencia para lograr el favor del ejecutivo; una ineficiencia de la función de control y vigilancia que permite que la corrupción campee y deslegitime ante la opinión ciudadana, las capacidades y fortalezas de la descentralización. También la captura del poder local por mafias armadas o civiles que desangran el erario e invaden de corrupción y de atropellos y violaciones a los derechos humanos de los más pobres y excluidos, es una gran amenaza para el avance de la democracia local.

Sobre el presente documento

Este trabajo está compuesto de dos partes: la primera es un breve resumen de un trabajo que el autor hizo para la Procuraduría General de la Nación y que tuvo como propósito hacer una evaluación de los 25 años de la descentralización en Colombia y que apareció publicada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público con el título *La descentralización como instrumento de fortalecimiento del Estado Social de Derecho* al finalizar el año 2011.

La segunda parte es un ensamblaje normativo completamente actualizado a julio de 2012 sobre las normas que regulan el régimen municipal colombiano. Se han clasificado en grandes capítulos y subcapítulos que hacen más fácil su consulta. Se ha obviado en buena parte, el lenguaje jurídico para hacer más fácil su lectura y comprensión, pero en todos y cada uno de los casos se hace una permanente alusión a las normas respectivas.

Su propósito es contribuir al análisis y el debate sobre la descentralización como instrumento para profundizar la democracia, y contribuir al conocimiento de las reglas de juego que regulan el gobierno de nuestros municipios.

Alfredo Manrique Reyes

Septiembre de 2012