

CUNDINAMARCA

PLANTEAMIENTOS-REALIZACIONES

JULIO 1987



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO **24**

CUNDINAMARCA

Planteamientos y realizaciones

Documentos Nuevo Liberalismo 24

Julio de 1987

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO 24
Julio de 1987

CUNDINAMARCA
Planteamientos y realizaciones

Coordinador del Programa Documentos
Carlos Perdomo Hernández

Comité Editorial
María Mercedes Carranza, Rafael Ballén, María del
Rosario Ortiz, Fernando Sanz Manrique, Federico
Echavarría, Carlos Perdomo Hernández.

Jefe de Ventas
Alvaro Velásquez

Directora de Publicidad
Carmen de Schaefer

Carátula
Procesos Creativos

Fotografía Carátula
Cortesía de Revista Dinero

Arte y Producción
Ubaldo Vega

Composición
Multiletras

Corrección y Revisión
José Joaquín Manrique

Impresión
Editorial Retina

Editado y Distribuido por:
FUNDACION NUEVO LIBERALISMO PARA UNA
COLOMBIA NUEVA

Junta Directiva

Presidente Honorario:
Luis Carlos Galán
Director Nacional del Nuevo Liberalismo

Presidente: Fernando Sanz Manrique
Vicepresidente: Carlos Perdomo Hernández
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretaria: Esperanza de Medina
Tesorero: Santiago Medina Serna

Vocales: Federico Echavarría Olarte, Jorge Valencia
Jaramillo, Hernando Jaramillo Upegui, Antonio
Alvarez Lleras, María Rosario Ortiz.

Suplentes: Fernando Santos Silva, Pedro Polo,
Rafael Ballén, Rubén Darío Utría, Carlos Alberto
Jaramillo.

Directora Ejecutiva
Ana María Cano

Suscripciones
Calle 34 No. 16-09 Teléfonos: 2852108 — 2852201
A.A. 34234 Bogotá D.E.

Licencia Mingobierno No. 00406
del 17 de febrero de 1986

Tarifa Postal Reducida No. 573

Contenido

A los lectores	5
¿QUE HA HECHO EL NUEVO LIBERALISMO POR CUNDINAMARCA? Rafael Ballén	9
PROPUESTAS Y REALIZACIONES DE UNA ADMINISTRACION Gustavo Esguerra Gutiérrez	13
BOGOTA Y LA SABANA César Pardo Villalba	23
ELECCION POPULAR DE ALCALDES EN CUNDINAMARCA Germán Vargas Lleras	33
LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y FISCAL DEL DEPARTAMENTO Hernando Contreras Otálora	38
HACIA UNA NUEVA TESORERIA MUNICIPAL Carlos Enrique Cavelier Lozano	44
CONCEJALES DE CUNDINAMARCA	47

A los lectores

Es noticia ya muy comentada a lo largo y ancho del país que la más importante transformación nacional, en los últimos 100 años, se cumplió por el Congreso de la República en la Legislatura de 1982-1986 con la expedición de las leyes que establecen la Revolución de las regiones. La Transferencia de recursos Fiscales a los Municipios y la elección popular de los Alcaldes, que fueron iniciativas en las que jugó un papel del mayor protagonismo el Nuevo Liberalismo y personalmente Luis Carlos Galán, van a cambiarle la fisonomía a Colombia y a solucionar la crisis del centralismo, manifiesta desde hace muchos años.

Por primera vez las comunidades regionales tendrán a su disposición recursos en crecimiento que en breve plazo multiplicarán entre siete y diez veces los presupuestos de los municipios. Así mismo, por primera vez, se elegirán los mandatarios locales que llevarán la democracia a la vida ciudadana familiar de día a día. Con los Alcaldes ya no se trata de elegir a personajes lejanos encargados de problemas también lejanos para las comunidades locales, sino de los burgomaestres que deben responderles a sus vecinos por la solución de los problemas inmediatos.

Los proyectos que ha preparado el Nuevo Liberalismo para darle a Bogotá un nuevo estatuto y una nueva fisonomía, se enmarcan en la misma orientación descentralizadora y se integran en una corriente universal que le establece derroteros novedosos a la forma de vida de la humanidad en el siglo XXI.

Porque es a ese propósito que, tal vez también por primera vez, se coloca Colombia a la vanguardia de una tendencia mundial y comienza a vivir un proceso adelantado de reorganización comunitaria. Existe un replanteamien-

to en los países más avanzados de la tierra, que orienta en forma intensa hacia la creación de comunidades autosuficientes que rompan la dependencia tradicional con los grandes centros en materia política, cultural y comercial. En esta forma, tienden a multiplicarse centros locales de atención al ciudadano y al consumidor reduciendo las necesidades de transporte a las grandes urbes y tendiendo a moderar el crecimiento de las grandes ciudades. En este sentido el esfuerzo colombiano de reorganización regional y urbana aproxima al país a proyecciones urbanas y rurales de los países desarrollados, alejándonos de perspectivas inhumanas de desmesurada concentración urbana que serán más intensas y características en otros países en vía de desarrollo tales como México y la India.

El Departamento de Cundinamarca juega en todo este proceso el papel de mayor importancia en el caso colombiano. Ha sido este Departamento la primera víctima del centralismo. No sólo ha carecido de capital propio sino que su proximidad al vértice del Distrito Especial le ha creado particulares interrelaciones que no presenta ninguna otra región del país. Sus gobernadores en varios casos no han presentado nexo alguno con el Departamento, siendo personajes políticos de otras partes escogidos por criterios diferentes a los de su directa vinculación a actividades en territorio Cundinamarqués. El nombramiento de los Alcaldes se ha cumplido en forma por demás cosmopolita e inconvenientemente nacional, siendo frecuente la elección de burgomaestres de otros Departamentos y regiones distantes de Cundinamarca. La proximidad a los centros políticos de Bogotá ha hecho depender el lento progreso del Departamento en forma mayoritaria de las obsecuentes gestiones que las comunidades han debido hacer permanentemente para obtener auxilios parlamentarios y partidas ministeriales y departamentales que les permitiesen atender urgentes y primarias necesidades en municipios y veredas. Tal situación ha impregnado de clientelismo político a la administración del Departamento, caracterizando como los mejores ciudadanos a aquellos con mayores capacidades de presión e intriga en la provincia frente a los poderes centrales y a los dispensadores políticos de auxilios presupuestales.

El panorama así descrito comienza a cambiar en el país, particularmente en Cundinamarca. El incremento de recursos propios y la elección de sus mandatarios abren posibilidades a las gentes de las veredas y los municipios. Deben, sin embargo, establecerse previsiones para que semejante cambio sea positivo y eficiente. De una parte, las comunidades locales han de convertirse en eficientes fiscales de sus mandatarios. El antiguo adagio que pregunta: ¿Y al Alcalde, quién lo ronda?, tendrá especial vigencia en el próximo futuro. Nos referimos a que la fiscalización de los nuevos funcionarios y de los concejos municipales deberá ser ejercida no sólo por el aparato político convencional sino, y muy especialmente, por la misma comunidad organizada de manera oficiosa, activa e intensamente participativa con el objeto de defender el notable incremento de los recursos fiscales a nivel regional. En un segundo término, hay que redefinir las relaciones del Departamento con Bogotá, buscando modalidades institucionales que compensen la debilidad negociadora de los municipios, especialmente de la Sabana, ante la magnitud de los recursos políticos, fiscales y de cualquier índole de la Capital de la

República. En esta forma debe meditar-se cuidadosamente si la figura del área metropolitana o de otras semejantes son o no convenientes para poder proyectar en el siglo XXI, no unas regiones satélites y altamente dependientes de Bogotá, sino un Departamento con entidad propia que opere con relación armónica ante el centro Bogotano político y económico. En un tercer término, la responsabilidad de la gobernación tiene que orientarse a una intensa actividad de asesoría de las comunidades y de planeación regional, procurando racionalizar y armonizar las intenciones municipales unas frente a otras, para obtener un máximo aprovechamiento de las infraestructuras nuevas.

Como elementos complementarios sería conveniente reflexionar sobre una reforma en el Congreso que permita reelegir en el período siguiente a los mandatarios que hayan cumplido eficientes labores en los primeros dos años, al menor por una vez, abriendo la puerta a programas más dilatados en el tiempo de administración.

Gran cantidad de decisiones en el Distrito Especial de Bogotá son de interés inmediato o mediano para el Departamento. Programas tales como el encaminado a la recuperación del Centro de Bogotá no son indiferentes para el Departamento. Toda iniciativa que tienda a moderar o limitar la invasión urbana de la Sabana, desarrollando la recuperación de zonas urbanas bogotanas en compensación, son de evidente interés para Cundinamarca. El absoluto descuido en que se mantienen la mayor parte de las vías de acceso a la provincia cundinamarquesa desde Bogotá y especialmente en los trayectos que se cubren dentro del Distrito Especial, son de interés vital para Cundinamarca y deberían serlo para Bogotá. El cubrimiento inevitable y aconsejable de las empresas de servicios públicos distritales a zonas que desbordan los límites de Bogotá se refieren a intereses también esenciales del Departamento. La conservación de los recursos naturales y el impacto destructivo que en la provincia tienen fenómenos originados en Bogotá, como en el caso del Río Bogotá, tocan con esos intereses esenciales del Departamento.

Debe considerarse, por lo tanto, que en las discusiones sobre el nuevo Estatuto para Bogotá, Distrito Especial, se tengan en cuenta estos factores. Podría ser interesante que se adicionen los criterios de elaboración de estos estatutos con algunos que busquen preservar y permitan desarrollar la personalidad del Departamento de Cundinamarca y el fortalecimiento de un perfil propio en sus esenciales vinculaciones con Bogotá.

Así mismo, debe este estatuto contener previsiones muy claras sobre la conservación de los recursos naturales en el Departamento y la recuperación de las zonas destruidas o gravemente afectadas. Por lo tanto, los políticos elegidos por Cundinamarca deben propiciar en las discusiones sobre el estatuto de Bogotá la presencia de personeros del Departamento en los organismos de Planeación del Distrito, principalmente orientados a obras públicas y transporte. Así mismo, debe incluirse la presencia de Representantes de Cundinamarca en las Juntas Directivas de empresas tales como la de Acueducto y Alcantarillado, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, Empresa de Teléfonos y la Edis para tratar, en esa última, el gravísimo problema de basuras

que desborda los límites del Distrito Especial y afecta gravemente la provincia, con el objeto de que regiones usuarias de estas empresas de origen no exclusivamente bogotano, tengan participación y puedan ser escuchadas.

La Nación y el Distrito Especial de Bogotá están en deuda con Cundinamarca por el deterioro de sus recursos naturales y de sus condiciones de vida. Es, por lo tanto, lógico y normal que Departamentos y Municipios de Cundinamarca hagan valer estos antecedentes para exigir compensación por los daños causados y rectificación de las futuras políticas administrativas en los entes responsables.

Finalmente, considero que el debilitamiento político de la entidad departamental, entre otros factores, abre un amplio campo a la multiplicación de las asociaciones de municipios. Hay casos de interés evidente como en el de los pertenecientes a la Sabana en donde las exigencias de una permanente negociación con Bogotá pueden aconsejar la formación de dos o tres agrupaciones; o la muy clara en el Oriente para Choachí, Ubaque y Fómeque; o bien otros en que su interés puede ser materia de un mejor estudio, como alguna asociación de municipios de carácter interdepartamental que agrupara, por ejemplo, a Girardot, Melgar y Flandes por razones de industria turística y de infraestructura.

Esta categoría de temas, que hacen relación con necesidades de reorganizar al Departamento como consecuencia tanto de la evolución de las comunidades cundinamarquesas como del impacto de la revolución regional, deben ser los objetivos prioritarios de la acción política del Nuevo Liberalismo. Creo que ni el Comité Departamental ni el Político han prestado atención suficiente a los problemas de fondo, por distraer demasiada atención y esfuerzo en disputas parroquiales y en preocupaciones burocráticas. Lo anterior ha afectado la consistencia de actuaciones en la Asamblea y ante la Administración Departamental que no ha contado, esta última, con una contraparte fuerte y organizada en el diálogo sobre el Gobierno Departamental.

Coherencia entre los propósitos políticos manifiestos y las actuaciones políticas, consistencia en las relaciones internas en la dirigencia regional y trabajo real en la formación de programas y en la función fiscalizadora, son los elementos básicos de defensa y fortalecimiento del Nuevo Liberalismo en Cundinamarca.

La Fundación se siente satisfecha al proporcionar elementos de reflexión en el presente Documento, para que el Nuevo Liberalismo del Departamento piense seriamente en la apertura de una nueva etapa en su acción política y en el servicio a las comunidades.

Fernando Sanz Manrique
Presidente, Fundación Nuevo Liberalismo

¿Qué ha hecho el Nuevo Liberalismo por Cundinamarca?

Por Rafael Ballén

Varias circunstancias han sido desfavorables en el bajo perfil del de Cundinamarca frente al resto del país en el presente siglo, hasta el punto de que ni siquiera queda tiempo para dar una mirada a su lejana, gloriosa y decisiva historia en nuestra cultura indígena y en la primera independencia de Latinoamérica. A Cundinamarca, al centro del país, llegaron los indígenas con sus cargamentos de oro y mercancías para intercambiarlas por sal de Zipaquirá. En Cundinamarca se sentó el gobierno de la Real Audiencia. Aquí vivieron los presidentes y virreyes coloniales con su crueldad sojuzgadora. Cundinamarca no sólo fue teatro de grandes hechos; también fue cuna de los más audaces pioneros de la libertad, como Antonio Nariño, cundinamarqués y abrumador como el Salto de Tequendama, símbolo de la independencia y antorcha de la revolución. Sin desconocer ninguno de los epicentros de nuestra historia, Cartagena, Popayán y Cúcuta, durante los siglos XVIII - XIX y las primeras décadas del siglo XX, Cundinamarca estuvo a la vanguardia de los movimientos sociales, independentistas, democráticos, de desarrollo económico y ascenso de la lucha obrera y sindical.

Las glorias de aquellos siglos fueron decayendo al mismo ritmo del proceso degenerativo de las costumbres políticas de nuestro país y durante los últimos años se han disputado el dominio de nuestras provincias caciques de las más variadas especies. Unos tersos,

clásicos señores feudales, de corte paternalista, dispensadores de besos y sonrisas como reinas de carnaval. Otros emergentes, es decir, déspotas, ignorantes, agresivos, cargados de dinero, generalmente no bien logrado. En definitiva entre los primeros y los segundos han sabido combinar muy bien el abrazo paternalista con la amenaza para conquistar el voto de los ciudadanos.

Sin embargo, ni las lisonjas, ni las amenazas, ni el chantaje, ni los raponazos, ni los estrujones de la ruana, ni el licor, ni el dinero han logrado doblegar la conciencia de los más auténticos valores de la provincia cundinamarquesa. Aproximadamente un promedio de 40.000 ciudadanos han votado por el Nuevo Liberalismo en cada una de las 4 últimas elecciones para corporaciones públicas (1980-1986) en los 114 municipios y las 200 inspecciones de policía que constituyen el espacio territorial del departamento.

Cundinamarca, como todo el país, tiene muchos problemas. Esos cuarenta mil ciudadanos que nos han reiterado su apoyo, así como los simpatizantes y todos los cundinamarqueses, tienen derecho a saber cuál ha sido la actuación del Nuevo Liberalismo para resolver esos problemas. Brevemente presentamos ese balance a través de estos años.

ENCUENTROS REGIONALES CON LA COMUNIDAD

Para conocer con precisión los problemas de la provincia, el Nuevo Liberalismo realizó entre 1982-1986 encuentros regionales en Girardot, Occidente, Rionegro, El Guavio, Sumapaz, Oriente, Tequendama, Sabana Sur, Sabana Norte, Sabana Occidente, y Ubaté. En todos y cada uno de estos encuentros se identificaron múltiples y variados problemas que podemos sintetizar en dos grandes grupos: falta de servicios públicos de agua, vías de comunicación, educación, salud y vivienda, y de otra parte falta de educación y cultura política.

FALTA DE SERVICIOS PUBLICOS

Para resolver la crisis en los servicios públicos que afronta la provincia, el Nuevo Liberalismo apoyó decididamente los esfuerzos realizados por los gobiernos que se empeñaron en dotar de agua potable a los 114 municipios del departamento, mejorar las vías de comunicación, hacer más eficientes y ágiles los servicios de educación y salud y colaborar en los distintos programas de vivienda popular adelantados por la comunidad organizada en ciudades intermedias y en los municipios de la Sabana.

ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS

En forma concreta destacamos el desempeño del Nuevo Liberalismo en la Asamblea de Cundinamarca, Corporación en la que nuestro Movimiento contó entre 1982-1986 con 9 diputados, quienes apoyaron sin reservas las autorizaciones solicitadas por el Gobernador para gestionar empréstitos tendientes a financiar los programas de acueductos y alcantarillados para las zonas urbanas del departamento. Durante esos mismos 4 años, el Nuevo Liberalismo estuvo representado en la Junta Directiva del Fondo de Acueductos y Alcantarillados de Cundinamarca. En este período se dividió el Departamento en 4 grandes regiones que buscaban la homogeneidad en la topografía y la facilidad en el desplazamiento de los funcionarios para dirigir las obras; se reestructuró este fondo para crear la división de Planeación y de Acción Comunal y lograr más eficiencia en la ubicación de necesidades, habilitación de recursos financieros y prestar una mejor asesoría a las Juntas de Acción Comunal, especialmente de las zonas rurales del departamento, en la contratación de empréstitos y en los trámites de partidas asignadas por la entidad. Asimismo

se autorizó a la administración para comprar la maquinaria más indispensable en la ejecución de las obras. Igualmente mediante ordenanza se autorizó al gobierno departamental para realizar gestiones y habilitar recursos a fin de solucionar el problema de agua en los municipios de Cota, Funza, Madrid, Mosquera y Facatativá, precisando la necesidad de lograr la interconexión con el Acueducto de Bogotá.

VIAS DE COMUNICACION

En 1982 el Nuevo Liberalismo autorizó al gobierno para gestionar créditos por cerca de 2 mil millones de pesos con destino a la compra de maquinaria, construcción y mantenimiento de carreteras y caminos de penetración a las zonas rurales. Gracias a esta gestión, hoy cada uno de los 12 distritos de carretera del departamento cuenta con maquinaria para el mantenimiento y reconstrucción de las vías de comunicación. Conjuntamente los diputados y el gobierno dejaron departamentalizadas todas las carreteras que hoy existan o que en el futuro sean abiertas, siempre que reúnan las especificaciones que se exigen en la ordenanza respectiva.

EDUCACION

En el Departamento de Cundinamarca este servicio tiene un retraso de más de cincuenta años, tanto en su estructura administrativa como en los aspectos financieros, filosóficos y académicos. Desde 1936 a nuestra época nada ha cambiado. En 1971, siendo Ministro de Educación Luis Carlos Galán, quiso dar un timonazo, pero encontró obstáculos tanto en los sectores conservadores como en los de izquierda. Pues bien, Cundinamarca es parte integral del problema de la educación en nuestro país y por lo tanto no hay ni uno solo de los 114 municipios del departamento, donde la comunidad con su propio esfuerzo no haya construido un local o planta física para una escuela o colegio. También ha dotado ese local con el mobiliario más urgente porque la comunidad tiene una densa población en edad escolar. Estos municipios se han quedado frustrados esperando que el Estado designe los maestros para que pongan en funcionamiento los centros educativos. Los locales escolares que el Estado construyó al comienzo de este siglo hoy se encuentran deteriorados, con el mobiliario arruinado e inservible, los edificios sin puertas, sin ventanas y sin baños. Remediar todos estos males, no puede ser solo asunto de unos cuantos diputados o de un Gobernador, sino del Estado en su totalidad.

No obstante la anterior limitación, el Nuevo Liberalismo sacó adelante la creación del *Fondo Educativo para la construcción, reparación y mantenimiento de escuelas y colegios* en todo el departamento. Este organismo, que no necesita ni un solo empleo nuevo, fue iniciativa del Gobierno y el Nuevo Liberalismo asumió el papel de estudiarlo y defenderlo hasta que se abrió paso, para constituirse en una herramienta jurídica ágil y eficaz. Por otro lado, para acrecentar los recursos financieros del único centro de educación postsecundaria, el Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca —ITUC—, los diputados del Nuevo Liberalismo lograron que un porcentaje de las utilidades de la Empresa de Licores de Cundinamarca se destinará al funcionamiento de las tres secciones que hoy prestan ese servicio en el departamento.

SALUD

En este aspecto el Nuevo Liberalismo ha destacado los siguientes problemas: Mala distribución del presupuesto, no se ha tenido en cuenta el diagnóstico sobre las epidemias que se desarrollan en el departamento, no existe control técnico y científico, no existe calificación y capacitación del personal, la secretaría de salud carece de un plan de educación para la salud preventiva y los sectores rurales carecen de toda información que les permita utilizar apropiadamente el agua y los alimentos en general, por otro lado existen extensas zonas del Departamento a donde la salud como los demás servicios del Estado no alcanza a llegar. El Nuevo Liberalismo ha insistido en reiteradas oportunidades, por medio de sus voceros en la Asamblea, para que el Gobierno departamental lleve a cabo una verdadera planificación en el servicio seccional de salud, a fin de que los puestos y centros de salud, así como los hospitales locales y regionales y en general toda la planta física no sea subutilizada, pues no se justifica que haya hospitales con laboratorios completos sin prestar ningún servicio, mientras en otras regiones se carece de los más elementales instrumentos para prestar los primeros auxilios. Asimismo ha solicitado que se adelanten cursos de capacitación y calificación del equipo humano, a fin de que resulte eficaz en la prevención de enfermedades en las zonas rurales.

LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO

Todo el país sabe que la lucha librada por el Nuevo Liberalismo contra el narcotráfico ha sido indudable-

mente la más dura, la más difícil, la más perseverante, la más solidaria y la más dolorosa. A los demás sectores políticos y a buena parte de la población colombiana parece que no les importa tan pernicioso flagelo. Hemos sufrido riesgos desconocidos, controversias políticas, desgaste incalculable, atentados y asesinatos criminales. La lucha contra el narcotráfico ha sido librada en diversos escenarios, especialmente en las corporaciones públicas. En la asamblea de Cundinamarca, uno de los diputados del Nuevo Liberalismo realizó un amplio debate durante dos semanas en noviembre de 1983, con invitación e intervención de los secretarios de Gobierno, de Agricultura, de Educación y de Salud. Después de oír a los secretarios del despacho y de hacer una radiografía sobre los perjuicios de la drogadicción en la salud, en la educación, de la niñez y la juventud; en el orden público y en la producción agrícola del campesino del departamento, el diputado promotor del debate se dirigió en tono mesurado y académico a la juventud y desde esa corporación hizo un llamado a los señores de la droga para que suspendieran el proceso de envenenamiento de la población. “El homo humanus —dijo— y el homosapiens de otros tiempos fue derribado por el homomconsumus para quien la moneda y la mercancía son las dos condiciones de la vida.

“Señores de la droga: entendemos que el desempleo, la ignorancia y la ambición de ocupar un lugar destacado dentro de la sociedad, los llevaron por ese tortuoso camino. Ya llegaron al umbral de la sociedad de consumo, donde el máximo valor social lo constituye el dinero. Pero ahora, por favor, no derriben más montañas; no des sequen más los ríos; no conviertan la tierra en un desierto; no envenenen más la niñez y la juventud; no atropellen más los valores espirituales del hombre”

FALTA DE FORMACION Y CULTURA POLITICA

La falta de formación y de cultura política no es un problema solamente de Cundinamarca, sino del país y quienes por su jerarquía política debieran cambiar este rumbo, no sólo no informan y educan sino que realizan una gran campaña para desinformar, desorientar, calumniar e injuriar. En Cundinamarca la falta de formación y cultura política es el mayor problema. No tiene como los demás departamentos un periódico diario, ni semanario, ni una revista, ni una emisora genuinamente de provincia con audiencia en todas las regiones del departamento, desde donde las gentes de las universidades, de las academias y de la cultura en general pudieran orientar

a los campesinos y obreros del departamento. Dada la extensión territorial, la heterogénea topografía de Cundinamarca, es complicado concentrar en una misma ciudad de provincia a la dirigencia más representativa de las diversas zonas para realizar un panel, un ciclo de conferencias o cualquier esfuerzo que tenga que ver con la promoción de la cultura.

Para solucionar en parte este problema, desde 1982 el Nuevo Liberalismo de Cundinamarca creó el Centro de Estudios y Capacitación Enrique Pardo Parra, y entre 1982 y 1986 realizó en todo el departamento más de treinta eventos de carácter académico: seminarios, paneles, mesas redondas, cursos de capacitación. Los más destacados dirigentes de Cundinamarca participaron en el desarrollo de estas tareas. En cada una de las regiones y en cada uno de los grupos de apoyo: mujeres, juventudes, trabajadores, se estudiaron y analizaron los más diversos temas: funciones y fines del Estado; los Partidos políticos en Colombia; la democracia plena y la democracia restringida; el crecimiento económico y el desarrollo social; la política internacional; la intervención del dinero en el proceso político de la maternidad y la niñez; la drogadicción; la reforma agraria; la planeación y la política de vivienda; las instituciones del Estado; la descentralización y el comentario de las leyes 14 de 1983, 3 y 11 de 1986.

Se puede decir que en materia de cultura política el Nuevo Liberalismo de Cundinamarca ha hecho suyos y ha cumplido íntegramente las consignas del Director Nacional del Movimiento: "La democracia no se constituye sin educación política" y "antes que dirigentes políticos, los miembros del Nuevo Liberalismo deseamos ser educadores políticos".

TESTIMONIO DE COLABORACION EXTERNA

Siguiendo la filosofía del Movimiento de darle un apoyo externo al gobierno, sin condicionamientos y contraprestaciones de carácter administrativo, tres miembros del Nuevo Liberalismo de Cundinamarca hicieron parte de la comisión de evaluación y análisis de los problemas del departamento. El contacto de los tres miembros del Nuevo Liberalismo con los agudos problemas del departamento no era nuevo. Por eso el aporte de ellos dentro del resto de la comisión fue valioso. Durante tres semanas de trabajo se identificaron prioridades: deficiencia en los servicios públicos; bajos recursos financieros; anarquía en la planta de personal; perturbación del orden público en algunas zonas; confusión en las relaciones de Bogotá-Cundinamarca. El aporte del Nuevo Liberalismo resultó entonces fundamental dentro del esfuerzo inicial del Gobierno.

Propuestas y Realizaciones de una Administración

Por Gustavo Esguerra Gutiérrez

La Fundación Nuevo Liberalismo para una Colombia Nueva me ha solicitado resumir los propósitos y realizaciones de la administración del Departamento que yo presidí entre junio de 1984 y agosto de 1986. Es el propósito de la Fundación resaltar en este número las acciones del Nuevo Leberalismo en Cundinamarca, entre las que se cuentan los resultados de mi gestión. Para esta tarea he encontrado útil resumir dos intervenciones públicas: una conferencia dictada el 21 de agosto de 1984, a los dos meses de mi posesión, ante el Centro de Estudios Cundinamarqueses y un discurso pronunciado el 1 de agosto de 1986, a menos de un mes de mi retiro, en un homenaje ofrecido por algunos amigos. Creo que la consistencia entre los propósitos y las realizaciones reflejadas en estos documentos ilustran la forma como el gobernador cumplió con su compromiso.

PROPOSITOS DE UNA ADMINISTRACION

Decía en 1984 ante el Centro de Estudios Cundinamarqueses: "Como preámbulo, conviene recordar que este Gobierno inició la elaboración de sus planes sobre la base de la continuidad administrativa en los programas adelantados por mi ilustre antecesor y de la estabilidad en el empleo de los servidores del Departamento. Los pre-requisitos para devolverle al país la seriedad del gobierno y la confianza en el Estado y en sus gobernantes.

"Desde mi discurso de posesión he afirmado reiteradamente que soy un municipalista convencido que observa con angustia el debilitamiento de la provincia y el asfixiante centralismo de la realidad administrativa y política de Cundinamarca. Nuestros pueblos se hallan desprotegidos ante la atracción de la gran ciudad y no están ofreciendo alternativas distintas a la migración. Los municipios pueden perder sus gentes mejores si no dinamizamos las bases económicas de los pueblos y fortalecemos su aparato productivo. Este Gobierno hará todo lo que está a su alcance para oponerse al peligroso proceso de empobrecimiento de los pequeños núcleos urbanos, con una decidida voluntad política y con un compromiso del gobernador y sus colaboradores, a lo cual aspiramos nos acompañen todos los cundinamarqueses.

"Deseamos terminar con la actitud parternalista que, infortunadamente, ha caracterizado al Estado colombiano en el tratamiento de los municipios. Las dádivas y los auxilios, que sirven para resolver problemas inmediatos y coyunturales, en muchos casos no estimulan la iniciativa local y, lo que es más grave, no crean condiciones para un desarrollo autosostenido.

"La ley 14 de 1983 ha creado condiciones de autonomía para los fiscos municipales, la cual bien orientada puede crear ambiente para el desarrollo de la iniciativa local. Sin embargo, las elecciones pasadas

hicieron difícil que los concejos municipales aprobaran los acuerdos correspondientes al desarrollo de dicha ley. En el momento solamente San Antonio del Tequendama, Lenguaque y Bojacá han establecido tarifas del impuesto predial y apenas 12 de los 114 municipios de Cundinamarca han adoptado estatutos de industria y comercio acordes con la ley mencionada. Esta situación nos obliga, a la Administración y a los Concejos Municipales, a hacer un gran esfuerzo para que lo más pronto posible, todos los municipios puedan demostrar el desarrollo de la Ley 14, como primer paso para su fortalecimiento fiscal.

“Además del fortalecimiento de la Hacienda Municipal es necesario modernizar el aparato administrativo del municipio para prepararlo no sólo para su desarrollo autónomo, sino para la posible elección de los alcaldes. En este sentido, la Administración Departamental hará grandes esfuerzos para capacitar Alcaldes, Personeros, Tesoreros y Concejales en sus respectivas tareas. La tutela departamental está siendo revisada a fondo para que ella sea un elemento de asesoría municipal y no un instrumento de entorpecimiento y obstrucción de los pueblos. El Gobernador entiende, por ejemplo, que los Acuerdos municipales rigen con la sanción del Alcalde y no pueden dejarse en suspenso, como infortunadamente se hacía en nuestro departamento, hasta recibir la opinión del Gobierno Departamental. Soy respetuoso de las decisiones de los representantes populares en los municipios y mal haría en permitir que perdurara la interferencia perniciosa de algunos funcionarios departamentales que llegaron a tener más poder en los pueblos que las mayorías del concejo elegidas popularmente. A través de la mala interpretación de la tutela, estos funcionarios impedían la ejecución del presupuesto y la aplicación de los Acuerdos municipales según su capricho o la conveniencia de su sector político. Siempre recuerdo la posición de un amigo mío, quien después de ganar varias veces, por abrumadora mayoría, las elecciones de su pueblo, me dijo una tarde: ‘entiendo que es mejor pedir al Gobernador que me nombre el funcionario encargado de revisar los acuerdos municipales de mi municipio porque él es quien tiene el poder real, aunque yo tengo la opinión y los votos’. Aspiramos a que esta situación se termine para bien de los municipios cundinamarqueses y para la estabilidad democrática de Colombia. El fortalecimiento de los gobiernos locales es el compromiso básico de la presente Administración Departamental. Si recordamos que uno de cada 9 municipios del país es de nuestro departamento, fá-

cilmente entenderemos la trascendencia de la labor propuesta.

“El Gobierno ha dado comienzo a esta tarea partiendo de la reorganización de su propia estructura administrativa para proyectar su gestión en forma ágil y efectiva a las municipalidades. Una de las dependencias en proceso de reorganización y modernización es la División de Asuntos Municipales, la cual ha sido identificada en la provincia como un organismo orientado a coartar las iniciativas locales, a paralizar, por una u otra razón, los acuerdos emanados de los concejos municipales; en fin, un ente burocrático contrario a la autonomía municipal y al desarrollo de los pueblos. En esta Administración dicha dependencia se está transformando con miras a convertirla en cuerpo asesor altamente calificado, cuyo objetivo principal se oriente a facilitarle a los funcionarios municipales su gestión y a brindarles asesoría jurídica, fiscal y administrativa. Esta dependencia debe incentivar a los Alcaldes para que actúen, como agentes del gobierno departamental en la provincia, en completa coordinación con las entidades del orden nacional y departamental que desarrollen actividades en los municipios de Cundinamarca. De otra parte, se tiene clara la urgente necesidad de desconcentrar y descentralizar la labor de dicha División, para que funcionarios y pobladores de la provincia cundinamarquesa tengan fácil acceso a este servicio del Estado.

“La Administración Departamental está volcando todas sus secretarías e Institutos descentralizados para estimular las actividades en los municipios y crear en ellos las bases de una efectiva descentralización. Así mismo, aspira a interesar a todas las entidades oficiales y privadas en este empeño. Estamos a punto de suscribir algunos convenios con diversas instituciones nacionales para lograr con ellas el fortalecimiento de la vida municipal. Igualmente, presentaremos a consideración de la Asamblea proyectos de ordenanza para obtener normas de protección a la industria y al trabajo cundinamarqués para que las compras del Departamento y los municipios se hagan preferencialmente a las empresas ubicadas en nuestro territorio, para fortalecer así el aparato productivo de nuestros pueblos.

“La ley 14 de 1983 tuvo sobre las finanzas del departamento unos efectos importantes que vale la pena comentar. Recuérdese el incremento de las tasas de impuesto al consumo de licores, de cigarrillos y de golosinas y la sección en favor de los departamentos del impuesto de timbre nacional sobre vehículos auto-

motores. Sin embargo, las circunstancias difíciles por las que atraviesa el país, y que han afectado a vastos sectores productivos de la economía, se reflejan en la situación de las personas. Los ciudadanos encuentran, con la reducción de su ingreso real, cada vez más difícil la satisfacción de sus necesidades básicas, obligándose a la disminución de los bienes no necesarios como el licor y el tabaco. Esto implica que las expectativas de mayores recaudos, por concepto de los citados rubros, son menos claras para este y el próximo año. En este mismo aspecto se debe tener en cuenta la mala situación del sector externo del país. En efecto, el nuevo régimen de comercio exterior, el cual prohibió la importación de licores, ha tenido un efecto negativo e inmediato sobre el rubro tributario del departamento por concepto del impuesto al consumo de dicho tipo de bebidas. Para 1984, la ejecución de este rubro se calcula en un 40% del valor inicialmente previsto. En términos presupuestales, 1983 representó un incremento significativo en relación con 1982, en razón a que el departamento acudió en forma amplia al endeudamiento interno para la adquisición de maquinaria y equipo para la Secretaría de Obras Públicas. Estos créditos permitieron el incremento significativo del rubro de inversión, pero al mismo tiempo los préstamos adquiridos implican una situación bastante restrictiva por el Servicio de la deuda a partir de 1985. En las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, el departamento debe realizar todos los esfuerzos a su alcance para incrementar o al menos mantener un porcentaje del gasto público que se dirija hacia inversión, pues es este tipo de gasto el que en términos productivos incorpora mayor dinamismo a la economía. Los pesos que se invierten generan no solamente empleo sino que ocupan una serie de actividades complementarias que estimulan otros sectores económicos. El hecho mismo de que la proyección inicial de ingresos para el año 1985 no sea muy favorable, por el reflejo de situaciones de todo orden que se presentan en la economía del país, obliga a tomar tres decisiones: La primera, un recorte del 15% en los gastos generales de las Secretarías y Organismos Descentralizados de la Administración. La segunda: una congelación de la planta de personal. La tercera: una racionalización en el gasto público de inversión para que éste cumpla el propósito de ayudar en el desarrollo de obras necesarias para los municipios y regiones del departamento y no se diluya innecesariamente en pequeñas partidas que no resuelven ningún problema. La inversión ha de ser productiva y para este propósito se destinará solamente a la terminación de obras inconclusas o a la realización de proyectos cuya financiación esté completamente garantizada. Este gobierno está realizando

un esfuerzo muy grande para completar un inventario de necesidades de obras en todos los municipios, pero muy especialmente de aquellas que se encuentran inconclusas. Este inventario, realizado con los recursos de todas las Juntas de Acción Comunal del Departamento, será la base del presupuesto de inversión de 1985 y esperamos que el gobierno pueda caracterizarse por poner últimas piedras y no por inaugurar las primeras piedras. Se ha dicho también que el gasto público no tendrá un carácter elitista, ello implica que se dirigirá hacia los sectores sociales más deprimidos y hacia las regiones más atrasadas. De especial atención serán las zonas consideradas como de orden público en las cuales se espera hacer un esfuerzo fundamental para terminar con las condiciones de abandono que actualmente las caracteriza. Se tratará, en esta Administración, de asignar partidas de presupuesto a todas las regiones del departamento, tengan o no vocería política, para buscar un equilibrio regional y para evitar que las brechas entre ricos pobres se sigan agudizando.

“En materia de obras públicas, nos preocupa el notorio sobre-diseño, característico de muchas de las obras que se adelantan en nuestro departamento. No solamente se proyectan de unos tamaños mayores a los necesarios, sino que se construyen con unas especificaciones excesivas. Esta es la razón por la cual, en muchos casos, no pueden darse al servicio escuelas, colegios, hospitales, centros de salud, casas de gobierno, etc. El presupuesto necesario para adelantar las obras como se diseñan sobrepasa la capacidad financiera de los municipios y del departamento. Aspiramos a que las obras que se inicien o terminen estén siempre acordes con las necesidades y las realidades fiscales que las soporta.

“Nuestra vocación agropecuaria exige el desarrollo de instrumentos eficaces para garantizarle al campesino canales adecuados de comercialización que le protejan sus precarios márgenes de utilidad, a través de Cooperativas de Producción y Distribución. La mejora de los ingresos de los habitantes de nuestras provincias, es un pre-requisito para el ambiente de progreso, paz y concordia que deseamos todos los cundinamarqueses. No basta con hacer centros de acopio, es necesario vincular con entusiasmo al hombre del campo, al trabajador agrario, hacia metas de desarrollo social y económico, organizándolos en empresas de economía solidaria, enseñándoles técnicas en el manejo de sus propias empresas y en el buen uso de sus recursos. En coordinación con otras instituciones, se ha programado la creación y desarrollo de coopera-

tivas de producción y empresas rentables, con asesoría en programas de mercadeo agropecuario y artesanal.

“Mirando hacia el futuro y previendo que la Acción Comunal no se envejezca, estamos trabajando en el rescate del niño campesino, llevando hasta él el mensaje, haciéndolo partícipe de la actividad de las juntas comunales. Para ello se organizan en minijuntas comunales, cooperativas infantiles y tiendas comunales veredales. Se promoverá la capacitación y la participación del estudiantado en la reorganización de las directivas comunales, para crear en el campo los medios que hagan la vida más amable y a las familias más unidas y más estables

“Dos meses de gobierno me han afirmado en el convencimiento de la necesidad de una reforma al Código Fiscal del Departamento, para modernizarlo y adecuarlo con el pensamiento moderno en materia de control fiscal. Si no fortalecemos el control posterior, revisando el control previo en materia de contratación, si no revisamos el control fiscal en los municipios, si no dotamos a las empresas industriales y comerciales de un estatuto adecuado a su responsabilidad, poco podrá hacer hacia el futuro el ejecutivo departamental. Por esa razón estamos preparando un proyecto de Código Fiscal para consideración de la Honorable Asamblea, el cual presentaremos para su estudio próximamente.

“Es preocupación central del gobierno el crecido número de negocios que por la vía judicial ordinaria y contenciosa están cursando contra el departamento. En los primeros seis meses de este año ya se han decretado embargos contra Cundinamarca por casi 120 millones de pesos. Lo más preocupante es el hecho de que la mayoría de estos negocios se fallan en contra del departamento, por razones de forma y muy pocas veces por razones de fondo. Por estas circunstancias, se están manejando estos procesos en forma muy cuidadosa y se le está prestando especial atención a la forma de desvinculación de los trabajadores del departamento, con el objeto de no crearle a nuestros sucesores las dificultades que infortunadamente heredamos de algunos antecesores.

“En materia de servicios de salud aspiramos, como en todos los frentes, a hacer una racionalización de los recursos de inversión. Allí insistiremos en cubrir la totalidad del departamento con una adecuada red de comunicaciones para lograr así una mejor atención, en urgencias, a las comunidades apartadas y olvidadas de Cundinamarca. Creemos que con esta estrategia podremos mejorar los servicios de salud con una inversión más baja, pues los radio-telefonos se utili-

zarán para dar instrucciones desde los hospitales, y en cambio de inversiones en costosas plantas físicas dotaremos a los servicios de muchas ambulancias para la mejor utilización de la infraestructura existente. Los cundinamarqueses necesitamos gozar de excelente atención médica preventiva y curativa desde los pueblos para que el resto del desarrollo municipal pueda materializarse. Esto se logrará en el momento en que el servicio de salud opere en forma integrada con el hospital de referencia seleccionado: el Hospital de la Samaritana. Este será el centro científico al cual deben remitirse los pacientes que requieran una atención altamente especializada y desde el cual se asesorará permanentemente a los hospitales regionales. Estos últimos, a su vez, irradiarán su acción sobre los hospitales locales y centros de salud bajo su área de influencia. Ya se han iniciado las gestiones necesarias para clarificar la situación jurídica de dicho hospital con el Distrito Especial y el Ministerio de Salud. Aspiramos a diseñar una estructura financiera que le garantice a la Samaritana su funcionamiento sin contratiempo.

“Como en el anterior gobierno, tenemos como una de las prioridades la construcción de acueductos para los casos municipales y las veredas y no ahorraremos esfuerzo en este propósito. Estamos convencidos en que esta es la mejor campaña de salud que puede realizarse.

“La infraestructura vial, los acueductos, la electrificación y la telefonía deben brindar a los cundinamarqueses las ventajas del progreso, sin los inconvenientes del hacinamiento urbano y acompañada, en cambio, de la vida campesina y provincial. Para conseguir la solidaridad y el apoyo mutuo, las carreteras no solamente deben comunicar a los habitantes del departamento con su capital, sino adicionalmente a los pueblos y provincias vecinas entre sí. Nuestro programa vial no pretende hacer grandes proyectos sino concluir obras pequeñas con gran importancia regional.

“En materia de educación, aspiramos a lograr un adecuado cubrimiento mediante la reubicación de los docentes localizados en Bogotá y en colegios privados. Adicionalmente, procuraremos el mejoramiento cualitativo con el fortalecimiento y desarrollo del ITUC. Esta institución debe jugar un papel central en el de la educación en Cundinamarca y por eso resulta prioritario su fortalecimiento financiero. Esperamos que el ITUC proyecte su influencia desde sus sedes a todo el departamento, en particular, en las zonas apartadas. En los lugares distantes deben establecerse

centros de capacitación de docentes para mejorar su formación y su habilidad como maestros”.

Hasta aquí los propósitos de la Administración como fueron presentados en 1984.

CARACTERISTICAS DE LA GESTION

Al final de la Administración, el Gobernador describía sus logros en la siguiente forma: “El rescate de la vida municipal, la adecuación de las estructuras administrativas y fiscales, la consolidación del proceso de paz, el mantenimiento de la seguridad y tranquilidad ciudadanas, la recuperación económica de las entidades del departamento, la permanente coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de la seguridad social y la decisión de mantener la continuidad en planes y proyectos iniciados en administraciones anteriores, fueron las características fundamentales que animaron la actividad del presente Gobierno”.

VISION MUNICIPALISTA

En la conferencia del 1 de agosto de 1986 se presentó la inclinación municipalista de la siguiente manera: “El Gobierno Departamental quiso desde sus orígenes volcar toda la Administración hacia el fortalecimiento de los Municipios, convencido de la necesidad de consolidarle autonomía y capacidad administrativa a la célula básica de la democracia. Fue necesario en primer lugar demostrar la concepción del control de tutela ya que este se utilizaba no para apoyar los Municipios, sino por el contrario para obstruirlos y destruir sus iniciativas. En la práctica desde la Gobernación de Cundinamarca se manejaba casi íntegramente la Administración de los Municipios, pues todos los acuerdos municipales requerían de la venia del Gobernador para ponerse en vigencia, al igual que la intervención de las Entidades Departamentales era requisito indispensable para el recaudo de casi todos los dineros municipales. La decidida voluntad política del Gobernador y su insistencia en una visión municipalista del desarrollo, anticipó en Cundinamarca e inspiró el contenido de la Ley 11 de 1986 y el Acto Legislativo 1 de 1986, en el aspecto de control de tutela. Como ocurre en Cundinamarca desde hace dos años, ahora en todos los Municipios de Colombia los acuerdos municipales no requieren para su vigencia de la revisión del Gobernador ni de la intervención de las Entidades Departamentales después de la sanción por parte del Alcalde”. “La reforma de la Dirección de Asuntos Municipales

transformó esta Dependencia y la convirtió en una oficina de apoyo y asesoría a los municipios, buscando siempre ofrecer recomendaciones antes de la conformación de los actos municipales para respetar después sin interferencias la decisión local. Era el mejor anticipo que podía hacerse a la indispensable autonomía municipal para darle sentido a la elección popular de Alcaldes.

“Una pieza clave en la marcha de los Municipios, lo constituye sin duda la calidad del Alcalde Municipal. Por esa razón el Gobernador del Departamento se esmeró en la elección de los Burgomaestres locales logrando al final de su administración un selecto equipo de Alcaldes, donde el 80% de ellos poseen título profesional y unas condiciones personales que le han cambiado el rumbo a los Municipios de Cundinamarca. Igual suerte han tenido las Inspecciones Departamentales de Policía donde más de la mitad de los Funcionarios son jóvenes Abogados, llenos de optimismo y dotados de excelente vocación de servicio.

“Resultaría interminable hacer un inventario de las múltiples realizaciones logradas con esta nueva visión de la vida municipal en Cundinamarca. En cada uno de los municipios, los alcaldes están haciendo sus respectivos balances y la comunidad apreciará, con las obras, los resultados de las reformas y, con los cambios de actitud, los efectos de los buenos funcionarios. Algunos pueblos han tenido una transformación tan sustancial que no serán reconocidos por sus ocasionales visitantes.

LAS REFORMAS

Durante los 26 meses de gestión se lograron concretar reformas muy importantes. Así se presentaron en la conferencia de agosto de 1986: “Dentro del esfuerzo de hacer eficiente y ágil la Administración, el Gobernador de Cundinamarca propuso reformas al Estatuto Fiscal y al Código de Policía, los dos instrumentos más importantes para el ejercicio cotidiano de la vida municipal. Con el apoyo de la Asamblea de Cundinamarca, los proyectos se hicieron realidad y hoy el departamento cuenta con un moderno estatuto fiscal para Cundinamarca, sus Entidades Descentralizadas y sus municipios, así como un ágil Código de Policía.

“Luego de más de un año de experiencia en la Administración de Cundinamarca se presentaron a consideración de la Asamblea, en sus Sesiones Ordina-

rias de 1985, una serie de Proyectos de Ordenanza encaminados ellos a darle agilidad y eficacia a la Administración, introduciendo en las normas de control fiscal una serie de principios y conceptos ya experimentados en otros niveles de la administración pública colombiana. Estos proyectos fueron debatidos por la Asamblea de Cundinamarca y aprobados por una abrumadora mayoría, convirtiéndose en la mayor reforma fiscal de los últimos años”.

Los puntos más destacados de dicha reforma son:

1. Se adoptaron para el departamento, los municipios, y Entidades Descentralizadas, las disposiciones legales que rigen para la Nación en materia de contratación, reduciendo la intervención de la Contraloría Departamental, en este aspecto, al control posterior.

2. Se adecuó al Régimen de Presupuesto a las normas nacionales precisando que la elaboración, tramitación y ejecución de los presupuestos son de exclusiva competencia de la Administración, mientras que a la Contraloría se le reserva la vigilancia de su ejecución.

3. Se estableció el principio de que toda reforma de carácter legal será de obligatorio e inmediato cumplimiento en Cundinamarca, derogando en forma automática las disposiciones que le sean contrarias.

4. Se estableció un procedimiento expedito para la colocación de los excesos de liquidez en entidades financieras de carácter oficial.

5. Se introdujo la figura del silencio administrativo positivo para la Contraloría Departamental de diez (10) días hábiles en algunos casos y de cinco (5) días hábiles en otros.

6. Se determinó la obligatoriedad de publicar los reglamentos de carácter fiscal en la Gaceta de Cundinamarca, requisito sin el cual no podrá exigirse su observancia. Situación extensiva no solamente a futuros reglamentos sino a aquellos expedidos a la fecha de vigencia de la Ordenanza.

7. Se estableció el Registro Unico de Proponentes para todo el departamento de Cundinamarca.

“Conscientes de la importancia del derecho de policía en la vida de una comunidad y en la preservación del orden público, el Gobierno Departamental propuso la expedición de un nuevo Código, el cual se adoptó el 21 de julio de 1986. Este, además de actualizar las disposiciones para hacerlas consistentes con

el desarrollo legal en materia policiva, se preparó con un profundo sentido práctico. En atención a las características y circunstancias de los funcionarios de policía, se hizo autocontenido y de fácil consulta y aplicación. El resultado es un decreto muy elogiado por su carácter didáctico y por su claridad. De otro lado, se introdujo, por primera vez, un término en las actuaciones de la segunda instancia por parte del Gobernador. Finalmente, se enfatizó la idea de la prevención y de la eliminación de las perturbaciones para regular el ejercicio de las libertades, sin contrariar a quien ejerce su derecho sino a quien abusa de él”.

EL FORTALECIMIENTO FISCAL

Inmenso empeño se puso en el manejo de los recursos departamentales y gracias a éste los logros son importantes. En agosto de 1986 se presentaron así: “Con un cuidadoso manejo de las finanzas departamentales y de las Entidades Descentralizadas, la Administración Departamental puede mostrar unos extraordinarios resultados producto de este esfuerzo. En el cuadro siguiente se presentan los superávits fiscales, certificados por la Contraloría, para los últimos años”.

Año	Superávit
1982	133'000.000
1983	462'000.000
1984	716'000.000
1985	2.314'000.000

“Como puede observarse, la futura administración tendrá cuantiosísimos recursos para adelantar sus programas, gracias al esfuerzo realizado por nosotros. Adicionalmente al superávit fiscal, a 31 de diciembre de 1985 se registraron superávit presupuestal y superávit de tesorería, lo cual da testimonio del sano tratamiento de las finanzas. Las cifras anteriores, aunque de por sí son importantes, adquieren mayor relevancia cuando se observa que el año 1985 fue el de mayores inversiones en la historia del departamento.

“Aunque en todas las entidades descentralizadas se obtuvieron importantes resultados, a continuación se destacan aquellas en las cuales los logros son más notorios”.

Empresas de Licores

"Esta empresa se presenta hoy como modelo de recuperación dentro del sector público colombiano. Su anterior estado de postración y su actual repunte son ambos extremos. El resurgir de la fábrica, iniciado durante la administración de mi ilustre antecesor, el doctor Julio César Sánchez, es hoy un pilar fundamental de las finanzas departamentales. El consumo de las divisas que produce la Empresa de Licores y los ingresos que genera para el departamento dicho consumo, sufrieron una notable recuperación durante los tres últimos años. Este es el resultado de un excelente manejo de la empresa, con el cual se logró el aumento sustancial de la producción con una magnífica calidad.

"En 1985 se colocaron en el mercado, 18'824.000 unidades de 750 c.c. contra 7'785.115 en 1982. En materia de contribución al fisco departamental se pasó de \$537'721.409 en 1982, a \$1.718'320.959 en 1985".

Lotería

"En el caso de la Lotería del departamento, el resultado es igualmente bueno, como quiera que las utilidades netas pasaron de \$259.5 millones en 1982, a \$433.9 y \$550.6 millones en 1984 y 1985 respectivamente.

"Si tenemos en consideración que en el primer semestre del presente año entró en vigencia un plan de premios que ha generado ingresos adicionales de \$10'000.000 por semana, debemos esperar entonces un excelente comportamiento en los ingresos de la Lotería del departamento para 1986.

"Así mismo este aumento en las utilidades netas de la Lotería ha permitido aumentar la cuantía que como participación de la misma le corresponde a las Entidades de asistencia pública, pasando de \$181'650.000 en 1982 a \$385'420.000 en 1985".

Corporación Financiera

"De igual forma la Corporación Financiera de Cundinamarca S. A., logró una extraordinaria recuperación, especialmente en el renglón de resultados al pasar del estado de quiebra en que fue recibida por mi ilustre antecesor, con pérdidas acumuladas en 1982 del orden de los \$270 millones a \$19.0 millones de pesos de utilidad a diciembre 31 de 1985. Así mismo

durante 1985 se lograron en el ejercicio utilidades operacionales por 77 millones de pesos que representan un rendimiento del 17% sobre su patrimonio, permitiendo su total transformación y el restablecimiento de la confianza de sus clientes y accionistas, consolidando completamente su inversión. Esta recuperación se logró gracias a la excelente colaboración del Banco Ganadero, con quien se suscribió un contrato de fiducia para la representación de las acciones de las empresas cundinamarquesas".

Servicio de Salud

"Para 1985, el Servicio Seccional de Salud de Cundinamarca presentó por primera vez en la historia un superávit fiscal de \$426'459.000. Este hecho sin precedentes se originó en el control estricto que se efectuó por parte del Servicio en los gastos de los hospitales y especialmente en los suministros".

Caja de Previsión Social

"Así mismo podemos destacar la labor de la Caja de Previsión Social en cuanto hace referencia al saneamiento de sus obligaciones tales como la liquidación, reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los Funcionarios del Departamento y la prestación del servicio médico asistencial a los afiliados. Sobre el primer aspecto se logró la cancelación de las cesantías totales y parciales del sector administrativo que no habían sido canceladas desde 1970, hasta lograr el reconocimiento y pago de las liquidaciones hasta la fecha".

Beneficencia

"La recuperación financiera de la Beneficencia de Cundinamarca en 1985 respecto a 1984, presenta un incremento del orden del 19.85% de sus ingresos reales y efectivos, como consecuencia del crecimiento de las participaciones fiscales por registro y anotación, el valor bruto de sus activos y la recuperación de las cuentas por cobrar de años anteriores contempladas en los recursos del balance por un monto de \$141'939.142. Con relación al año inmediatamente anterior los gastos de inversión en 1985 presentan un incremento de 68.68%, en creación y ampliación de casas asistenciales".

Ituc

"En 1985 el Instituto Universitario de Cundinamarca recibió un apoyo sin precedentes. De una parte contó con aportes del presupuesto del Departamento en cuantía suficiente para cumplir con los docentes y para pagar sus deudas acumuladas. De otra, reestructuró su sistema financiero interno y puede mostrarse con orgullo como la única institución oficial de educación superior del país que termina el año sin déficit. Curiosamente, es igualmente la única sin aportes del presupuesto nacional. El Departamento ha realizado un esfuerzo adicional para dotar el Instituto de sedes propias y adecuadas, y en este empeño se ha logrado adquirir la sede de Ubaté y se ha concluido la Biblioteca General. Hacia el futuro, el ITUC contará con una financiación estable mediante una ordenanza recientemente aprobada y consistente en un aporte por cada botella que venda la Empresa de Licores. El ITUC está en condiciones de jugar el importante papel en el mejoramiento cualitativo de la educación de Cundinamarca, como se propuso esta administración".

Hospital de La Samaritana

"El Hospital de la Samaritana se logró rescatar de la difícil situación que atravesaba en 1984 gracias al decidido apoyo financiero del Gobierno seccional, de la Secretaría de Salud y de la lotería del departamento. Su presupuesto pasó de 376 millones en 1984 a 725 en 1985 y de esta manera pudo cumplirse el propósito de convertirlo en el hospital de referencia de Cundinamarca y su principal centro científico".

GRANDES INVERSIONES

En agosto de 1986 se presentaron las grandes inversiones de la siguiente manera: "Con el fortalecimiento fiscal y con la capacidad de endeudamiento del departamento, ha sido posible adelantar obras de infraestructura en todos los municipios de Cundinamarca. Conviene destacar el esfuerzo en acueductos y alcantarillados para dotar de agua potable a la mayoría de las cabeceras municipales. En el departamento las inversiones por este concepto superan la cifra de 2.000 millones de pesos e incluyen obras durante muchos años anheladas por los municipios.

"Algunos de los proyectos no están aún completamente concluidos, pero se encuentran totalmente

financiados. Además, el incremento de los recaudos le ha permitido al Departamento endeudarse en cuantía de 1.200 millones de pesos con el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano para adelantar otras obras complementarias."

"Por otro lado, se han realizado, con recursos propios y del crédito, inversiones en carreteras por la suma de 2.500 millones de pesos en los dos últimos años, a través de la Secretaría de Obras Públicas y el Fondo Rotatorio de Valorización".

LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Al final de su gestión, el gobernador afirmaba: "Toda las dependencias de la Administración han cumplido con su deber. No enumero las realizaciones de cada una de ellas para no cansar al auditorio. Deseo, eso sí, destacar los inmensos esfuerzos desplegados por éstas para eliminar el paralelismo institucional y para lograr la más estrecha coordinación en todas las acciones. Fueron siempre nuestros propósitos el lograr la organización de la Administración, y el alcanzar la eficacia y la eficiencia de la misma. Sin embargo, en todo momento invitamos a trabajar mancomunadamente a las entidades de promoción del desarrollo regional. Quiero dar público reconocimiento, en particular, al Comité de Cafeteros del departamento y a las Cámaras de Comercio de Bogotá, Girardot y Facatativá por su invaluable apoyo a todas nuestras iniciativas".

LOS ESFUERZOS DE PAZ

Durante los 26 meses de administración en Cundinamarca se luchó permanentemente por la paz. Así quedaron consignados los resultados en este frente: "En concordancia con la política del Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental ha realizado grandes esfuerzos por las zonas tradicionalmente afectadas por problemas de orden público y tiene la satisfacción de entregar un territorio en la más absoluta paz".

LOS ARTIFICES DE LOS RESULTADOS

El trabajo de equipo y las condiciones de mis colaboradores se resaltaron de la siguiente manera en el homenaje del 1 de agosto de 1986: "Todo lo anterior no es el producto del trabajo de un mandatario, es el resultado de la labor realizada por un selecto grupo de

cundinamarqueses, quienes aceptaron acompañarme en esta tarea de servicio al departamento, quienes fueron superiores a mis instrucciones y a quienes se deben todos los éxitos que pueda mostrar esta administración. La selección de mis colaboradores la considero, sin vacilación, la mejor obra de mi gobierno”.

REFLEXIONES FINALES

Hoy, casi un año después de concluida la gestión administrativa en Cundinamarca, las características y las realizaciones de aquella administración se hacen

más nítidas. No se trabajó con objetivos de corto plazo sino con propósito de cambio y desarrollo institucional. De esta manera entendimos nuestra responsabilidad de gobernantes y nuestro compromiso de militantes del Nuevo Liberalismo. Así lo están reconociendo quienes fueron los críticos o los contradictores de la época. Los crecidos volúmenes de inversión de las vigencias 1986 y 1987, la gran cantidad de obras concluidas en los últimos meses y la notoria agilidad de contratación del departamento y los municipios, son circunstancias que se hacen posibles gracias a los logros de la administración del departamento entre junio de 1984 y agosto de 1986.

5 razones claves para ahorrar en UPAC B.C.H.

- | | |
|----------------------|---|
| 1 CONFIANZA | Confianza que brinda un banco con la experiencia y tradición del B.C.H. |
| 2 CASA PROPIA | Ahorrar en UPAC B.C.H. es dar un paso clave para tener casa propia. |
| 3 RESPALDO | La solidez del B.C.H. es el mejor respaldo para su ahorro. |
| 4 EFICIENCIA | Servicios modernos a lo largo y ancho del país. Eso es eficiencia. |
| 5 FUTURO | El futuro es algo que se construye día a día, ahorrando. Ahorrando en UPAC B.C.H. |



BANCO CENTRAL HIPOTECARIO
Donde está su futuro

Bogotá y la Sabana

Ponencia al Proyecto de Ley No. 50/86 sobre las relaciones entre Bogotá y su área de influencia dentro del departamento de Cundinamarca.

Por César Pardo Villalba

Nota: El Proyecto de Ley No. 50/86 fue presentado por el Nuevo Liberalismo y aparece publicado en el Documento No. 19

Honorables Congresistas:

Constituye para mí un acto de especial significación rendir ante la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley número 50 de 1986, "por la cual se crea y organiza el área metropolitana de Bogotá, se reforma el régimen administrativo de la capital de la República y se dictan otras disposiciones", al cual, por decisión de la Comisión del 29 de octubre del presente y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 27 de 1983, se acumuló la iniciativa de origen gubernamental contenida en el proyecto número 132 de 1986, "por el cual se precisa la organización administrativa de Bogotá y se conceden unas facultades al Presidente de la República". Cumpro de esta manera el encargo que me hiciera el Presidente de la Comisión, honorable Representante Alberto Villamizar Cárdenas.

ANTECEDENTES

Bogotá asumió la naturaleza jurídica de Distrito Especial, con ocasión de la expedición del acto legislativo número uno (1) de 1945, cuyo espíritu normativo, conforme al fallo de la Corte Suprema de Justicia del 4 de septiembre de 1969, fue el de sustraer de las

previsiones constitucionales sobre creación, demarcación y organización por ordenanza al Distrito Capital, otorgándole plena autonomía frente al departamento de Cundinamarca; a su vez, el legislador alcanzó la competencia en torno a la participación de Bogotá en las rentas de Cundinamarca, que se causen en su territorio, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 199 y 200 de la Constitución Nacional, introducidos por el acto legislativo referido.

Nueve (9) años después, las citadas normas lograron su desarrollo en la anomalía del estado de sitio, y fue así como el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 3640, que comprendía la doble condición de capital de la República y del departamento de Cundinamarca y toda la singular estructura administrativa que delineaba como hechos novedosos las funciones propias del Alcalde Mayor, como agente del Presidente de la República y no del Gobernador, la posibilidad de nombramiento de Alcaldes Menores y la ligera anexión al Distrito Especial de municipios como Fontibón, Bosa, Usme, Usaquén y Engativá, algunos de los cuales merecen recobrar su condición municipalista.

Al expedirse la Ley 33 de 1968, se le confirió en su texto facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para emprender una reforma administrativa al Distrito Especial de Bogotá, y fue así como el 26 de diciembre se dictó el Decreto-Ley 3133 de 1968, donde se reafirma la autonomía frente a las disposiciones departamentales de Cundinamarca, extendiendo

las atribuciones que la Constitución y la ley confieren a las Asambleas y a los Gobernadores, al Concejo Distrital y al Alcalde Mayor en lo pertinente.

Este estatuto básico, dieciocho (18) años después ha quedado reducido ostensiblemente en su articulado ante el alcance obtenido por numerosas demandas de inexequibilidad propuestas ante la honorable Corte Suprema de Justicia, cuyo perfil decisorio de inconstitucionalidad se encauzó al fortalecimiento de las facultades del Concejo en materias como: la creación y organización de entidades descentralizadas, distribución de impuestos, estructura municipal, etc., razón por la cual el Decreto-ley 3133 de 1968, que tuvo todo su esplendor y justificación en la época de su expedición, hoy carece de cobertura, consistencia y capacidad jurídica para la orientación administrativa de la ciudad más compleja e importante del país.

Por otro lado, el crecimiento incontrolado de la ciudad, la invasión de terrenos agrícolas de la Sabana y las interrelaciones con los municipios del área de influencia de la capital de la República, han generado una nueva problemática que no se ha podido afrontar institucionalmente por ausencia de instrumentos jurídico-administrativos.

LA LEY 11 DE 1986 Y EL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ

En el trámite de la Ley 11 de 1986 "Estatuto Básico de la Administración Municipal", hoy integrada al Código de Régimen Político y Municipal, Decreto 1333 de 1986, se desarrolló una intensa discusión sobre la inclusión o no del Distrito en el campo de acción de dicha norma; la decisión del Congreso fue la de no mencionar a Bogotá en el texto de la ley, lo que según la opinión de algunos la sustraía de su aplicación, opinión que compartió la Sala de Consulta del Consejo de Estado en su concepto del 24 de abril de 1986, en donde expresó, entre otras, lo siguiente: "De otra parte, el epígrafe y el contenido mismo de la Ley 11 de 1986, se refieren al régimen ordinario de la administración municipal, pero no mencionan en modo alguno al Distrito Especial de Bogotá, el cual, por expresa disposición constitucional, tiene régimen propio, lo que equivale a decir que se requeriría de disposición expresa de la ley. No habiéndolo hecho así el legislador, ha de entenderse que el Distrito Especial de Bogotá no quedó cobijado por las disposiciones de la Ley 11 de 1986... Si se considera conveniente o necesario que algunas de las novedades incorporadas en la Ley 11 de 1986, relativas a la dirección de la descentralización administrativa y a la participa-

ción de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, le sean aplicables al Distrito Especial de Bogotá, habría la necesidad de aprobar una nueva ley que así lo dispusiera de manera expresa".

Este concepto no ha sido compartido por eminentes tratadistas como el doctor Jaime Vidal Perdomo, quien señala que la norma constitucional contenida en el Artículo 199, debe observarse en concordancia con el Artículo 50, sobre las entidades territoriales de la República, que asimila la definición de municipio a Distrito; y en consecuencia el Régimen Especial establece la excepción para que Bogotá pueda tener un estatuto propio expedido por el Congreso, pero le serían aplicables las disposiciones generales sobre municipios. Este criterio es compartido por la mayoría de los Concejales de Bogotá en declaración suscrita el 6 de mayo de 1986, que en el último de sus apartes señala: "Nos parece igualmente grave la interpretación que hace la Sala de Consulta del Consejo de Estado, que respetamos naturalmente, según la cual no se aplican a Bogotá las normas generales sobre la organización municipal, con posterioridad al Estatuto del Distrito Especial. La circunstancia de que el Artículo 199 de la Constitución prevea la posibilidad de que el legislador dicte normas especiales para el Distrito, no significa que la legislación municipal no le sea aplicable, mientras no lo determine en contrario el Congreso de la República. Dejar a Bogotá sin la aplicación de la legislación municipal, no reñida con la especial que haya proveído la ley, es crear un vacío jurídico e institucional y se convertiría en un semillero de pleitos sobre todo lo que se ha hecho a partir de 1968". Firman entre otros esta declaración, Jaime Vidal Perdomo, Hernando Durán Dussán, César Pardo Villalba, Melquíades Carrizosa Amaya, Juan Manuel Carreño Boshell, Jaime Casablanca Perdomo, Germán Lozano Enciso, Diego Hernando Riveros Castro, Javier García Bejarano, Telésforo Pedraza, Alvaro Pava Camelo, Nelson Fernández Lopera...

Ante el hecho notorio de haberse expedido una reforma municipal como una expresión evolutiva del Derecho Público, cuya aplicación se ha puesto en duda como consecuencia de un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado, el cual no compartimos por el criterio interpretativo que igualmente hemos hecho del texto constitucional, se hace absolutamente necesaria la extensión de su contenido a la especial naturaleza del Distrito, en aquellas instancias que hagan compatible su aplicación, entre otras, las relativas a la descentralización política, fiscal y administrativa, circunstancia que por la duda suscitada, obliga a la expedición de la ley.

FUNDAMENTO DE LA REFORMA

Así las cosas, se considera indispensable sentar las bases jurídicas para modernizar y democratizar el régimen administrativo de Bogotá, dándole una organización institucional adecuada para resolver los problemas cada vez más crecientes y difíciles, buscando la participación de la comunidad en la toma de decisiones y estableciendo su real presencia dentro del contexto del Código de Régimen Político y Municipal.

Se busca entonces, la expedición de un nuevo estatuto para el Distrito Especial que consigne todo el concepto de la estructura administrativa moderna de la ciudad y en donde se facilite el proceso de la descentralización, tomando como soporte coyuntural la elección popular de alcaldes y todas las consecuencias políticas derivadas del mismo, como un hecho que se constituye en el mayor avance democrático, por cuanto crea un nuevo espacio para la participación política de la comunidad, el cual debe complementarse con otros mecanismos de participación ciudadana como una expresión institucional a realidades geográficas y sociales que se incrustan el perímetro de esta gran ciudad.

Elemento de fondo de la reforma debe ser el establecimiento y definición de la relación tripartita de Bogotá con la Nación, como sitio de concentración de todos los poderes públicos del Estado; con Cundinamarca, por la afinidad histórica-geográfica y por ser su capital, y finalmente con los municipios de la Sabana, o sea, con las poblaciones vecinas al Distrito Especial, con quienes mantiene vínculos de interdependencia.

LAS RELACIONES DE BOGOTÁ Y SU ÁREA DE INFLUENCIA

Tal como lo señala la exposición de motivos del proyecto de ley número 50, presentado por el Nuevo Liberalismo, "el tema de las relaciones entre el Distrito Especial y su área de influencia, viene siendo planteado con insistencia desde hace varios años en múltiples foros y reuniones, sin que hasta el momento se haya logrado definir legalmente el marco institucional que debe regular las relaciones entre Bogotá y los municipios circunvecinos. La unidad geográfica de la Sabana de Bogotá y las realidades económicas y sociales que la caracterizan, reclaman con urgencia del Congreso Nacional, la expedición de las normas que permitan la planeación integral de su desarrollo y la relación armónica entre la capital de la República y los municipios del área, sin vulnerar su individualidad y autonomía.

"El crecimiento acelerado de municipios satélites, como Soacha, Funza, Madrid, Mosquera, Chía, y aún Facatativá y Zipaquirá; la dependencia laboral de buena parte de su población de actividades que se desarrollan en Bogotá, la utilización de los recursos hídricos del área por las empresas de los servicios de la capital, el establecimiento de corredores industriales, la contaminación y el impacto ecológico que sobre aguas y zonas agrícolas genera la expansión del Distrito Especial y la dependencia cada vez mayor de los municipios sabaneros de las empresas distritales para solucionar eficientemente los problemas de los servicios públicos, son algunos de los elementos que configuran este cuadro de interrelaciones".

El doctor Rafael Machado, un estudioso de los problemas urbanos del país, en sus numerosos escritos ha planteado la necesidad de enfrentar con normas claras y voluntad política el fenómeno de la Conurbación, que define de la siguiente manera: "Desde mediados del siglo, cuando por una serie de circunstancias se aceleraron las migraciones, los habitantes rurales y de los pequeños pueblos no solamente alimentaron los centros urbanos importantes, sino que se asentaron en los municipios vecinos a ellos, donde encontraban condiciones de vida similares a las de sus lugares de origen, pero podían aprovechar las ventajas del centro mayor.

"Como resultado de estos hechos, en los últimos decenios se han presentado tres situaciones: la de los municipios que continúan aislados, la de los que establecen algunas relaciones con los municipios vecinos y la de aquellos cuya población usa intensamente el espacio y los servicios de los municipios vecinos, sin importarle la división territorial, dándole los costos sociales de su familia a uno y los beneficios económicos a otro. Con el apareamiento de las dos últimas situaciones se ha roto el tradicional 'interés local', abriéndose paso una nueva figura: 'el interés intermunicipal'.

"Por consiguiente, los derechos de cada municipio se ven limitados en el punto donde interfieren los del vecino. Donde más se aprecia este conflicto de intereses es en aquellos grupos de municipios constituidos por un polo importante y otros periféricos, lo que se ha denominado el 'interés metropolitano', ya que su alcance, por importante que sea, no llega a ser el interés departamental, globalmente considerado.

"En desarrollo de la teoría de las ventajas, según la cual las ventajas generan ventajas y las desventajas generan desventajas, el municipio núcleo aprovecha

más ampliamente su situación en perjuicio de los periféricos, pero argumenta la falacia de la prestación de los servicios, públicos y privados, sin considerar que los ha obtenido a costa de sus vecinos a quienes se los vende en condiciones rentables, empleando la misma estrategia de los países centrales y de las multinacionales, con los países periféricos. En su afán de predominio, tampoco piensan que su poder económico y político generado con este proceso está siendo amenazado por los rendimientos decrecientes y por los problemas que engendra la gran aglomeración; en cambio, la distribución de la población y de los servicios al cuidado de otras autoridades municipales, alivia la carga de las autoridades del municipio núcleo”.

En 1982, el mismo autor, defendiendo el Área Metropolitana para la Sabana de Bogotá, se expresaba en los siguientes términos: “Contrario al más elemental principio administrativo, en Colombia, existe un divorcio entre las atribuciones y funciones de los municipios para administrar el bien común y las actividades que realiza la población.

“La situación es más grave, cuando se trata de un grupo de municipios, entre los cuales uno de ellos es asiento de importantes actividades. En estas agrupaciones los habitantes usan indiscriminadamente el espacio y los servicios de todos los municipios, sin importarles las divisiones político-administrativas, mientras cada una de las autoridades locales disponen lo que creen conveniente dentro de su propia jurisdicción.

“El flujo constante de personas, bienes y servicios entre uno y otro municipios, no permiten establecer un análisis de cierto sobre costos y beneficios. Unas personas le dan su fuerza de trabajo e invierten en un municipio y afectan otro con los costos sociales de su familia.

“No obstante las tendencias de unión física entre los municipios, los sistemas viales no se corresponden. El municipio que cuente con empresas de servicios públicos mejor organizadas, venden su producto a los demás, a través de contratos condicionados, mientras aprovechan gratuitamente la mano de obra de los municipios dormitorio y perciben los beneficios que los habitantes de ellos les prodigan, al demandar bienes y servicios.

“En Bogotá se encuentran relaciones estrechas, recíprocas y de todo orden, con los municipios de la Sabana. Los más vinculados son Soacha, Sibate, Mosquera, Chía y La Calera. Con menor grado están

Choachí, Madrid, Funza, Cajicá, Tabio y Tenjo. En alguna medida la influencia llega a Facatativá, Zipaquirá, Sopó, Sesquilé y otros, pero una definición clara solamente resultará de un estudio más detallado”.

La Reforma Constitucional de 1968 recogió en el Artículo 198 de la Carta la posibilidad de que “para la mejor prestación de los servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento...” la ley los pueda organizar como un Área Metropolitana o fijar las condiciones y las normas para que puedan constituir asociaciones de municipios que pueden ser obligatorias por decisión de la Asamblea Departamental. En 1974 el Gobierno presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley que logró su aprobación en la Cámara de Representantes e hizo tránsito al Senado donde no fue discutido. Más tarde, la Ley 61 de 1978 le otorgó facultades al Presidente de la República para “señalar las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de Área Metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración”. Con base en esta autorización, se expidió el Decreto 3104 de 1979 que rige hoy estas entidades.

La no inclusión de Bogotá en el Decreto 3104 fue interpretada por el doctor Jaime Vidal Perdomo de la siguiente manera, en memorando del año 1979:

“4. El Decreto 3104 de 1979 no contempla a Bogotá, expresamente, dentro de las futuras áreas metropolitanas. Tampoco excluye a la ciudad capital de tal categoría, a la cual podría entrar bajo los términos finales del Artículo 17.

“Sin embargo, existe una operación según la cual, por ser Distrito Especial, Bogotá no podría integrarse a un Área Metropolitana. Esta opinión nos pareció equivocada. La condición de Distrito Especial significa un régimen de mayor autonomía municipal ante Cundinamarca y una relación más directa con los poderes nacionales (por ejemplo designación de Alcalde), pero ello no excluye una función relacional de la capital con los municipios circunvecinos con los cuales tiene los nexos sociológicos que para la noción del Área Metropolitana previó el Artículo 198 de la Constitución.

“La organización del Área Metropolitana del centro del país, además de cumplirse el requisito constitucional, se impone por la necesidad de crear una autoridad común que regule todos los aspectos Ciudad-Sabana de Bogotá, con el riesgo de que la demora en llegar dicha solución va terminando los espacios

verdes de tanto valor que se hallen ubicados en el corazón de la zona; además, la integración de los servicios así lo demanda”.

El desarrollo legal del concepto de Area Metropolitana, a más de la demora en el tiempo, ha tenido diversas dificultades para su aplicación, algunas se derivan de los vacíos y deficiencias de la propia disposición (Decreto 3104 de 1979) y otras de problemas de orden político (resistencia de algunos sectores a aceptar esta nueva forma de organización); no obstante lo anterior, es conveniente insistir en que, con las modificaciones necesarias, se requiere la puesta en marcha de mecanismos jurídico-administrativos que permitan enfrentar la manera eficiente la problemática de esta importante zona del país, que tiene que ver con unas relaciones desequilibradas en detrimento de los municipios del área y un proceso cada vez más acelerado de turgurización de la Sabana y ruralización del Distrito Especial de Bogotá.

El Area Metropolitana debe ser una de las soluciones tendientes a mantener el vínculo entre Bogotá y los municipios de la Sabana, bajo un esquema moderno de fácil praxis administrativa que aproveche las experiencias vividas en Colombia bajo este manto jurídico, buscando al mismo tiempo la corrección que pueda hacerse a la Legislación vigente sobre la materia que, para el caso específico, requiere de una estructura especializada en lo referente a los órganos directivos, donde tengan cabida todos los municipios que la constituyan sin que pierdan su condición autónoma y, antes por el contrario, se logre su rescate, estableciendo un clima de interés común, que satisfaga todo el concepto moderno de la democracia local, y para que sirva verdaderamente de marco territorial en la prestación, coordinación e integración de los servicios que por su posición geográfica los debe comprometer integralmente.

Las críticas principales de funcionamiento del Area Metropolitana, son: los temores a la disminución de la autonomía municipal, y la concentración de poderes en el municipio núcleo. La autonomía municipal no es un concepto abstracto sino que se concreta en la real posibilidad de decisión de una comunidad municipal sobre los asuntos que le afectan. En el caso de la prestación de los servicios públicos en la Sabana de Bogotá, son entes descentralizados como la CAR, Empocundi o la Electricidad de Cundinamarca, las que en la actualidad disponen sobre su prestación, cobertura y tarifas, sin la intervención ni de los alcaldes municipales, ni de los concejos y, mucho menos, de las comunidades. En el aspecto del control del uso

del suelo por fuera de los perímetros urbanos de los municipios, esta facultad la tiene la CAR, entidad que dicta resoluciones autorizando el funcionamiento de fábricas, terminales de combustible y otros, con el absoluto desconocimiento de las autoridades locales. Es decir, que en estos aspectos el funcionamiento del área y la participación de alcaldes y concejales en su Junta de Coordinación, recuperaría el poder de decisión para los municipios sobre asuntos que le son vitales.

Es necesario además señalar que en la propuesta que se presenta en el pliego de modificaciones, se establece que será la Junta la que definirá cuáles son los asuntos de interés metropolitano y cuáles los de interés local que seguirán siendo de competencia de los respectivos municipios.

De otra parte, compartiendo la crítica que sobre la concentración de poder en el municipio núcleo establece el Decreto 3104, en el proyecto unificado de esta ponencia se desarrollan mecanismos que equilibran la participación municipal y concretan el verdadero objetivo del área: la coordinación del interés metropolitano.

En cuanto a la asociación de municipios, que es el otro desarrollo previsto en el Artículo 198 de la Constitución Nacional y está contenido como autorización en el proyecto del Gobierno, considera el ponente que esta fórmula no es suficiente para el caso de la Sabana de Bogotá, es poco estable por el carácter voluntario que se establece para el ingreso y retiro de los municipios socios y, de otra parte, no necesita autorización legal, y su constitución depende sólo de la voluntad política que se tenga para integrarla. Ahora, si de lo que se trata es de constituir una asociación obligatoria, el trámite para su integración y las normas para su funcionamiento serían similares a las que la propuesta de la ponencia establece para el Area Metropolitana Especial.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de ley número 50-C de 1986, “por la cual se crea y organiza el Area Metropolitana de Bogotá, se reforma el Régimen Administrativo de la Capital de la República y se dictan otras disposiciones”.

Proyecto acumulado 132-C de 1986, “por la cual se precisa la organización administrativa de Bogotá y se conceden unas facultades al Presidente de la República”. Proyecto unificado de la ponencia.

Luego de un estudio de los dos proyectos presentados por el Gobierno Nacional como por el Nuevo Liberalismo, consideramos conducente y, de acuerdo con la reglamentación vigente, presentar a su vez un proyecto unificado que compendie en su tenor los temas de fondo referenciados en los respectivos articulados, de los citados proyectos, utilizando al efecto una metodología ordenada de acuerdo con su contenido. Esta nueva propuesta integra la reafirmación de principios constitucionales, sobre el régimen de Bogotá, una autorización para el desarrollo Metropolitano Especial, la incorporación del Distrito a la Región de Planificación en que se halla integrado el Departamento de Cundinamarca y precisas facultades al Gobierno Nacional para emprender una reforma administrativa al Distrito Especial de Bogotá, tomando como fundamento algunos aspectos y criterios de orientación que se consideran de vital importancia. Por la magnitud y trascendencia del proyecto, es necesario consignar el alcance que se le ha querido dar a este nuevo cuerpo, cuya codificación se estructuró sobre la base de algunas correcciones de contenido y de forma y la incorporación de algunos puntos básicos para su desarrollo.

1. Naturaleza Jurídica del Distrito Especial

Se reitera en el artículo primero, en forma sencilla, el carácter constitucional que define a Bogotá como Distrito Especial y capital de la República de Colombia, estableciendo con claridad su Régimen Legal por:

- a) La ley marco de facultades.
- b) Los decretos extraordinarios que se expidan en virtud de la misma; y
- c) La remisión que se hace a las disposiciones del Código de Régimen Político Municipal, que sean compatibles con el Régimen Especial.

2. Autorización para integrar el Area Metropolitana Especial

Se autoriza la integración del Area Metropolitana Especial, tomando como marco las disposiciones contenidas en el Título XVII (artículos 348 a 373) del Decreto-ley 1333 de 1986, artículo segundo del proyecto estipulando normas especiales que definen procedimientos para su integración y funcionamiento entre el Distrito Especial y el Departamento de Cundinamarca, la competencia de la Asamblea y el Gobernador en relación con los municipios de Cundinamarca y la del Concejo y el Alcalde Mayor en relación con el Distrito Especial de Bogotá.

Se establece una particular composición de la Junta Metropolitana dando representación a todos los alcaldes y Concejos del área. Se elimina la figura del Alcalde Metropolitano, reemplazándolo por un Director Ejecutivo elegido por la Junta. Se establece entre las funciones de ésta, definir cuáles son los asuntos de interés metropolitano para separarlos de los de interés local.

3. Región de planificación

Tanto el proyecto del Gobierno, como el del Nuevo Liberalismo, proponen la creación de la Región de Planificación de Bogotá. El primero, la integra como el territorio del Distrito y los municipios del área de influencia de la CAR; el segundo, la circunscribe a la Sabana de Bogotá. Considera el ponente que esta propuesta no es conveniente, ya que se crearía un nuevo organismo que interferiría las funciones de los que ya existan, como la CAR, o de los que se proponen (Area Metropolitana o Asociación de Municipios).

Así mismo, comparte el criterio de que la disposición contenida en la Ley 76 de 1985 estableciendo como Región de Planificación el territorio del Distrito, es inocua, porque este mecanismo de planificación puede funcionar en Bogotá sin esta autorización.

Ahora bien, dentro de los propósitos y finalidades de las regiones de planificación y la concepción de éstas como macrorregiones, considera el ponente más conveniente que el Distrito Especial forme parte de la región centro-oriente, a la cual está integrado el Departamento de Cundinamarca. Esta propuesta está contenida en el artículo tercero del proyecto unificado.

4. Facultades Extraordinarias

Como lo preven los dos proyectos originalmente presentados, se considera expedito el otorgamiento de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley, para que dicte las normas que contemplen la nueva organización del Distrito, que permitan modernizar todo el aparato administrativo, descentralizar funciones y recursos y ampliar el espacio viable para la participación de la comunidad.

El proyecto unificado contempla en esencia las mismas materias sobre facultades extraordinarias presentadas por el Gobierno Nacional, con la adición de algunos puntos que servirán de referencia para su ejercicio. Artículos 4o. y 5o.

Contempla este marco de facultades las relaciones entre la Nación y el Distrito en lo que tiene que ver con una adecuada racionalización y distribución de funciones y recursos entre entidades nacionales y distritales. Aspectos como el de la autoridad única de tránsito, el Bienestar Familiar, Coldeportes, y otros, deberán ser tenidos en cuenta en el decreto extraordinario, con el objeto de evitar la duplicidad de funciones y la falta de injerencia del Distrito en proyectos que son de vital importancia para el desarrollo de la ciudad. En todo caso, siempre que se trasladen funciones, se señalarán los recursos para atenderlas.

Sobre catastro, valorización y desarrollo urbano, para recoger criterios como:

- Las definiciones posteriores a la Ley 14 de 1984, que permitan adecuar el catastro de la ciudad a sus necesidades actuales:
- Separar los métodos de distribución y los procedimientos administrativos y financieros para obras de interés general distrital o particular, de un sector urbano o rural;
- Captar para la comunidad la valorización producida en la propiedad inmueble por disposiciones administrativas tales como aumento de las densidades o cambio de usos del suelo; y,
- Otros que han sido propuestos en los últimos años y han tropezado con la rigidez de la Normal Legal sobre estas materias.

Se establece también la posibilidad de modificar las relaciones con la CAR para definir cuáles son las competencias de esta entidad en el Distrito y en la zona, particularmente, en lo que tiene que ver con el manejo del uso del suelo.

En relación con las pautas para la utilización de las facultades extraordinarias, se señalan criterios como los de la descentralización de funciones y recursos, el tratamiento especial a los municipios anexados, la coordinación entre la Administración Central y la Descentralizada y, se hace especial énfasis en la creación de los mecanismos para la participación de la comunidad en el manejo de las empresas de servicios públicos y otros asuntos locales.

Finalmente y con el objeto de asegurar una participación de todos los sectores políticos en la expedición de los decretos sobre la nueva organización administrativa de Bogotá, se establece que éstos

deberán ser consultados con una comisión especial compuesta por tres Senadores y tres Representantes de la circunscripción electoral de Cundinamarca, designados por la Mesa Directiva de Senado y Cámara, por tres concejales de Bogotá y por el Alcalde Mayor o su delegado. Artículo 6o. del proyecto unificado.

Considera el ponente que precisando las facultades a través de esta ley marco y estableciendo la Comisión Especial de Consulta, se logra el propósito de expedir de manera rápida y con la debida participación de los sectores interesados, las normas que regulen la administración moderna y democrática que debe tener la capital de la República.

Con las anteriores consideraciones, someto a consideración la siguiente proposición: désele primer debate al proyecto de ley número 50-C 1986, "por el cual se crea y organiza el área metropolitana de Bogotá, se reforma el Régimen Administrativo de la capital de la República y se dictan otras disposiciones". Proyecto acumulado número 132-C de 1986, "por el cual se precisa la organización administrativa de Bogotá y se conceden unas facultades al Presidente de la República", y considérese el proyecto unificado del pliego de modificaciones adjunto.

De vuestra comisión,

César Pardo Villalba.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de ley número 50-C de 1986. Proyecto acumulado número 132-C de 1986. Proyecto unificado de la ponencia.

PROYECTO DE LEY

"Por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se autoriza la organización del área metropolitana de la Sabana de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1o. De conformidad con el artículo 199 de la Constitución Política, la ciudad de Bogotá, Capital de la República, es un Distrito Especial, que se regirá por las normas de la presente ley y las que se expidan con base en las facultades extraordinarias conferidas por la misma.

En lo no previsto para Bogotá en su Régimen Administrativo Especial, se le aplicarán las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con aquel Régimen.

Artículo 2o. El Distrito Especial de Bogotá queda autorizado para integrarse con municipios del departamento de Cundinamarca en un área metropolitana especial que se regirá por las normas contempladas en el Título XVII del Código de Régimen Municipal, salvo en los siguientes aspectos:

1. Su funcionamiento deberá ser dispuesto por la Asamblea de Cundinamarca, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos Municipales interesados, y por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, a iniciativa del Alcalde Mayor.

2. Los Decretos que deban expandirse para el desarrollo de la decisión anterior, deberán ser firmados conjuntamente por el Gobernador de Cundinamarca y el Alcalde Mayor de Bogotá.

3. La Junta Metropolitana estará integrada de la siguiente manera:

- a) El Alcalde Mayor de Bogotá, o su delegado;
- b) Tres (3) Representantes del Concejo Distrital de Bogotá;
- c) El Alcalde de cada uno de los demás municipios integrantes del área;
- d) Un Representante de cada uno de los Concejos de los demás municipios integrantes del área;
- e) El Gobernador de Cundinamarca o su delegado.

4. La dirección y representación legal del área metropolitana corresponderá a un Director Ejecutivo, elegido por la Junta Metropolitana.

5. Además de las funciones que el Código de Régimen Municipal confiere a la Junta Metropolitana, ésta tendrá las siguientes:

- a) Elegir al Director Ejecutivo del área; y
- b) Elegir al Director Ejecutivo del área; y
- c) Definir los asuntos de interés metropolitano, separándolos de los de interés propio de cada una de las entidades territoriales, que seguirán a cargo de las respectivas autoridades locales.

6. Para que cualquiera de las entidades o dependencias de Bogotá y en particular los organismos de planeación y de valorización amplíen su radio de acción a toda el área será necesario:

- a) Que así lo determine la Junta Metropolitana; y
- b) Que en las respectivas juntas o consejos se le dé representación a la Junta Metropolitana.

Artículo 3o. Incorporase al Distrito Especial de Bogotá a la Región de Planificación a que pertenece el departamento de Cundinamarca.

Artículo 4o. Con fundamento en el Artículo 76, ordinal 12, de la Constitución Política, concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para que en desarrollo del artículo 199 de la misma expida las normas que regulen:

a) La organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo y crear medios eficientes para la participación de la comunidad en la administración de los asuntos locales;

b) Las relaciones entre la Nación y el Distrito Especial de Bogotá, pudiendo asignar a este último algunas de las funciones de las entidades nacionales, señalando en todo caso los recursos para atenderlas, y reformar las funciones y organización de las entidades nacionales afectadas;

c) La conformación y actualización del catastro; la asignación y recaudo de la contribución de valorización y el desarrollo urbano del Distrito Especial de Bogotá;

d) La Región de Planificación de Centro-Oriente para adecuarla a la incorporación de Bogotá, prevista en el artículo tercero (3o.) de esta ley;

e) Las relaciones con la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté, Suárez, pudiendo reformar las funciones, jurisdicción y organización de esta última entidad. En particular con lo que tiene que ver con el funcionamiento del área metropolitana.

Artículo 5o. Para el desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo anterior, el Presidente de la República deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Bogotá seguirá organizada como un Distrito Municipal Especial, con la jurisdicción que le señaló la ordenanza número 7 de 1954, y continuará siendo la capital del Departamento de Cundinamarca, sin sujeción a las disposiciones de la Asamblea ni a las de la Gobernación del departamento de Cundinamarca. Las atribuciones administrativas que la Constitución y la ley otorgan a la Asamblea y al Gobernador del departamento se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá respectivamente.

2. La reorganización administrativa del Distrito Especial de Bogotá deberá prever los mecanismos necesarios para la puesta en marcha de las Juntas Administradoras locales en los distintos sectores en que se divida el territorio distrital para lograr una efectiva descentralización de funciones y recursos al interior del Distrito. Estos mecanismos deberán tener en cuenta, de manera especial, las zonas correspondientes a los municipios anexados de Usaquén, Suba, Bosa, Fontibón, Usme y Engativá, y las demás que por sus características conformen núcleos poblacionales que requieran un tratamiento particular.

3. La creación de instrumentos que garanticen la participación ciudadana en el manejo de las empresas de servicios públicos y otros asuntos locales.

4. Deberán establecerse mecanismos de coordinación entre las diferentes dependencias centralizadas y descentralizadas con el fin de lograr la administración racional de los recursos físicos, humanos y financieros al servicio de la comunidad.

Artículo 6o. Los decretos que se expidan en uso de las facultades extraordinarias concedidas por la presente ley, deberán ser consultados con una comisión especial integrada por tres (3) Senadores, tres (3) Representantes de la circunscripción electoral de Cundinamarca, designados por las Mesas Directivas de la respectiva Corporación, tres (3) Concejales del Distrito Especial de Bogotá, designados por la Mesa Directiva del Concejo, y el Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado.

El Ministro de Gobierno dispondrá lo conducente para el funcionamiento de esta Comisión.

Artículo 7o. Esta Ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

César Pardo Villalba
Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 208 DE 1986

por la cual se confiere unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1o. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos años, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para:

a) Crear o suprimir plazas de Magistrados en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado;

b) Crear o suprimir Juzgados Superiores de Distrito Judicial; Juzgados Civiles, Penales y Promiscuos de Menores; Juzgados Civiles, Penales, Laborales y Promiscuos de Circuito; Juzgados Civiles, Penales y Promiscuos Municipales; Juzgados Superiores de Aduanas, de Distrito Penal Aduanero y de Instrucción Penal Aduanera, y determinar o modificar, según el caso, el caso, el ámbito de su competencia.

c) Crear o suprimir plazas de Fiscales de Consejo de Estado, de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Tribunal Administrativo, Juzgados Superiores y de Circuito, y de determinar o modificar, según el caso, el ámbito de su competencia;

d) Aumentar o disminuir la planta de personal de empleados de la Rama Jurisdiccional y determinar las funciones del mismo, teniendo en cuenta en especial las nuevas modalidades del servicio y la descentralización administrativa por Distritos Judiciales;

e) Dividir en Secciones o Subsecciones los Tribunales que así lo requieran, y reglamentar su funcionamiento;

f) Establecer la conciliación en algunos procesos civiles; autorizar la celebración del matrimonio civil y el cambio de nombre o apellido ante Notario; establecer unos regímenes de liquidación de sucesiones, de

adopción y de separación de cuerpos con consenso de personas capaces, mediante escritura pública; asignar a otras autoridades o entidades trámites administrativos y otros no contenciosos que actualmente están a cargo de los Jueces; en los procedimientos administrativos suprimir el recurso extraordinario de anulación y ampliar el de la segunda instancia; ajustar los trámites civiles, laborales y contencioso-administrativos a los requerimientos de la informática y de la técnica moderna, con observancia de los principios fundamentales que regulan los respectivos procedimientos; modificar las cuantías en los procesos civiles, laborales y contencioso-administrativos; organizar y regular una jurisdicción de familia y una jurisdicción agraria.

Artículo 2o. Para el ejercicio de estas facultades, créase una comisión asesora del Gobierno que será presidida por el Ministro de Justicia o su Delegado y estará integrada por tres Representantes y dos Senadores, elegidos por las respectivas Comisiones

Primeras del Congreso de la República; por un Magistrado del Tribunal Disciplinario, un Magistrado del Consejo de Estado y un Magistrado del Tribunal de Bogotá, elegidos por las respectivas corporaciones y por tres expertos en organización judicial, designados por el Gobierno.

En lo relativo a las facultades previstas en los literales a) y e) del artículo 1o., el Gobierno pedirá un concepto inicial al Consejo Superior de Administración de Justicia y en lo relativo a las facultades previstas en el literal f) del mismo artículo, pedirá un concepto inicial a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Parágrafo. Las facultades extraordinarias otorgadas por la presente ley comprenden, durante el término indicado, la de expedir las normas en forma gradual y adoptar las medidas conducentes a la ejecución y funcionamiento de la nueva organización.

CORPORACION FORESTAL DE CUNDINAMARCA S. A.



INVIERTA CON NOSOTROS
Y SE BENEFICIARA USTED Y LA NATURALEZA

BOGOTA, D.E. CALLE 19 N° 3-50
OFICINA 11-04 - TELS. 282 11 69 - 284 84 60 - APARTADO AEREO 12980

Elección Popular de Alcaldes en Cundinamarca

Por Germán Vargas Lleras

Las recientes reformas expedidas por el Congreso de la República, Acto Legislativo No. 1 de 1986, leyes 11, 12, 78 del mismo año y los decretos dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno en la misma Ley 12, han despertado enorme expectativa en los habitantes de los 1040 municipios del país, en donde ya se empiezan a sentir sus efectos.

En las disertaciones y foros que a lo largo del territorio nacional vienen promoviendo los distintos grupos políticos, para presentar las disposiciones, usualmente se agrupan éstas bajo los términos genéricos de Descentralización Administrativa, Política y Fiscal.

El término descentralizar se utiliza en su acepción genérica como: "todo proceso que traslada asuntos o competencias de la capital del país hacia la provincia, cualquiera que sea su índole". La descentralización en sentido restringido, es un término propio del Derecho Administrativo. La doctrina la define en forma técnica jurídica como: "radicación de competencias de carácter administrativo en manos de las autoridades regionales o locales". Precisa también los principios fundamentales que ésta envuelve:

- Existencia de necesidades locales;
- Se descentraliza a personas jurídicas distintas a la persona Estado;

- Se descentraliza hacia autoridades locales o regionales;
- Se traslada el poder decisorio;
- Se hace mediante un acto legislativo o una ley;
- Se entiende que en estos actos se ejerce un control de tutela.

La elección popular se instituye, por primera vez en el país, para dar respuesta a una necesidad sentida de los habitantes en sus respectivos municipios, que de tiempo atrás anhelaban tener una injerencia más directa en el proceso de selección de la primera autoridad municipal. Con la elección popular intentará el país consolidar un proceso de apertura democrática y subsanar el abuso cometido por Gobernadores en el nombramiento de estos funcionarios.

El control de tutela permite a las autoridades nacionales y departamentales preservar los intereses generales, coordinar la acción del Gobierno en los tres niveles de la Administración Pública y ejercer una adecuada vigilancia sobre los entes municipales. Es un poder limitado. Se ejerce dentro de un marco legal frente a las personas y sus actos. Manifestaciones de él se hallan diseminadas en normas constitucionales y legales, pudiendo revertir varias modalidades: tutela técnica, de legalidad, fiscal, de oportunidad y aun de conveniencia.

Hasta el primero de junio de 1988, momento en que el Alcalde dejará de ser agente del Gobernador

para convertirse en jefe de la Administración Municipal, el principal control radica en el libre nombramiento y remoción de este funcionario por parte del Gobernador, pero, eliminado éste, como ya lo fue, la atribución que tenía el Gobernador para revocar los actos del Alcalde, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, desaparecen. Surge la necesidad de revisar y replantear la forma en que va a ejercerse esta tutela.

Funciones hoy a cargo del Gobernador como fomentar la planeación e involucrarla dentro de los planes nacionales y departamentales para ejercer sin trabas la acción gubernamental, el cumplimiento de los decretos, las órdenes del Gobierno y ordenanzas departamentales y el mantenimiento del orden público en el departamento pueden resultar de difícil aplicación en la práctica, si no se introducen mecanismos que faciliten su ejercicio y eviten que los municipios se conviertan en ruedas sueltas de la Administración.

El Nuevo Liberalismo es partidario de la descentralización. Participó activamente en los debates del proyecto de elección popular y lo votó afirmativamente en ambas Cámaras, dejando constancia de la necesidad de aprobar, paralelamente, reformas complementarias que rodeen de garantías constitucionales y legales el proceso.

Infortunadamente ni éstas, ni la adecuación de atribuciones al Gobernador conforme a la nueva forma de administración municipal, han sido aún estudiadas y es muy posible que no alcancen a ser aprobadas antes del primero de junio de 1988, fecha en que tomarán posesión los nuevos funcionarios.

En el siglo pasado Colombia vivió un proceso de autonomía regional desordenado, la unidad del país se vio resquebrajada y los resultados son de todos conocidos. La mayoría de grupos políticos concuerdan hoy en la necesidad de morigerar un centralismo asfixiante, pero bien vale la pena tomar las precauciones necesarias para que experiencias como estas no se repitan.

En materia fiscal se previeron oportunamente controles, con la adopción de medidas tales como: enumeración taxativa de los campos en que pueden ser empleados los nuevos recursos que la Nación le transfiere a los municipios; la obligación para éstos de abrir cuentas especiales para su manejo; la posibilidad de retener parte de las transferencias y destinarlas al pago de las deudas contraídas por los municipios y el manejo concertado que debe existir entre el Ministerio de Hacienda, la Oficina de Planeación Departamental, el Alcalde y el Concejo Municipal.

Desafortunadamente no hicieron tránsito durante la legislatura pasada en el Congreso reformas necesarias en otras materias, como la carrera administrativa, local y regional. El proyecto llevado a la Cámara por el Nuevo Liberalismo, sobre normas mínimas en el manejo del personal que presta sus servicios a las entidades territoriales, corrió la misma suerte del entonces presentado por el Ministro de Gobierno. Ninguno fue aprobado.

La consulta popular espera ser reglamentada y nada se ha dispuesto en lo que toca a la modernización del actual sistema electoral. Bajo las actuales circunstancias, el proceso de elección de los Alcaldes se encuentra amenazado por la interferencia de la Administración, el clientelismo, el gamonalismo y las viejas prácticas, hoy más que nunca arraigadas en lo que al departamento de Cundinamarca se refiere, ¿cómo evitar la inscripción masiva de ciudadanos en los municipios cercanos a la capital? ¿Qué va a pasar en aquellos donde las fuerzas políticas de los partidos tradicionales no presentan mayores diferencias?

La institución de los Alcaldes Militares desaparece en el nuevo régimen de elección popular; y entonces cabe preguntarse: ¿Puede un alcalde impotente controlar una grave perturbación del orden público?

Finalmente temas como el estatuto del Alcalde, de la oposición, normas sobre el manejo de publicidad, de control político y un reglamento a lo que es y las funciones que debe cumplir la figura del personero y el Concejo Municipal, con complementos legislativos que el país reclama con urgencia.

Corresponde al Gobierno concertar las fuerzas políticas en el Congreso para sacar adelante éstas y otras iniciativas que contribuyan a consolidar el proceso de elección popular de Alcaldes, sin mayores traumatismos. De no ser así es posible que se arraiguen aún más los viejos vicios clientelistas y otros nuevos afloren.

La descentralización territorial conlleva una mayor autonomía para los municipios del país, pero no debe confundirse, con una peligrosa independencia, en el afán de despertar un sentimiento localista, con el único propósito de buscar la adhesión de sus habitantes en la próxima contienda electoral.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DE LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

Inscripción, elección, período y posesión:

Los aspirantes deben inscribirse ante la oficina de

la Registraduría del Estado Civil. En el acto de inscripción entregarán una manifestación escrita, bajo la gravedad del juramento, que se es vecino del lugar, cumple los requisitos para ser elegido y no se encuentra dentro del régimen de inhabilidades contemplado en la Ley 78 de 1986, ni ha aceptado ser candidato a Alcalde en otro municipio.

Si la persona falleciere, el respectivo sector político podrá inscribir otro candidato, hasta antes de las 6 p.m. del miércoles anterior al día de la elección.

El Alcalde será elegido por el voto directo de los ciudadanos, en la misma fecha en que se surten las elecciones de Concejales Municipales.

Para que el voto sea válido debe sufragarse en papeleta separada y contener el nombre, apellido del candidato y el período correspondiente, que es de dos años, y se inicia el primero de junio siguiente a la fecha de la elección.

La posesión se lleva a cabo ante el juez civil municipal, único o promiscuo del lugar y al acto debe acompañarse el documento que acredita la elección y los demás que ordena la ley para la posesión de los empleados públicos del municipio.

REQUISITOS PARA SER ELEGIDO ALCALDE:

Para ser elegido Alcalde se requiere reunir alguno cualquiera de los dos siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano en ejercicio y haber nacido en el municipio para el cual aspira ser elegido;

b) Ser ciudadano en ejercicio y haber sido vecino del respectivo municipio durante el año anterior a la fecha en que se inscriba como candidato.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua trae tres definiciones de lo que es la vecindad. La tercera acepción es tal vez la que más se acomoda a lo que debió ser el espíritu del legislador. Dice: "Vecino es quien ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo por haber habitado en él durante el tiempo determinado por la ley".

Cumplirá así el requisito quien haya residido en el municipio durante el año anterior a la fecha de la inscripción.

INHABILIDADES

De acuerdo con el Artículo 5 de la Ley 78 de 1986, no podrán ser elegidos, ni designados Alcaldes, las personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

a) Los Congresistas, durante los dos primeros años de su período. Esto implica que ninguno de los actuales Congresistas podrá ser elegido Alcalde en las elecciones que habrán de celebrarse en marzo de 1988.

b) Quienes hayan sido llamados a juicio o condenados a pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos. Aunque la norma no es clara, a las dos circunstancias aquí previstas debe darse un tratamiento diferente, ya que, en mi opinión, quien haya sido llamado a juicio y declarado inocente no se encuentra en la inhabilidad aquí prevista. Quien se encuentre cumpliendo una condena, quien haya sido condenado o quien tenga un proceso pendiente, sí se encuentra inhabilitado para ser elegido Alcalde.

c) Quienes se hallen en interdicción judicial, inhabilitados por una sanción disciplinaria, suspendidos en el ejercicio de su profesión, o excluidos de ésta.

d) Quienes dentro de los seis meses anteriores a su elección, se hubiesen desempeñado como empleados oficiales, o hayan celebrado, por sí o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con organismos del poder central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

e) Quienes simultáneamente sean elegidos Congresistas, Diputados, Concejales, Consejeros Intendenciales y Comisariales.

A este respecto, es importante destacar que el Consejo de Estado, mediante concepto emitido por la sala de consulta y servicio civil de marzo veinticinco (25) de 1987, opinó que la inhabilidad anterior se extendía al caso de aquellos concejales elegidos en 1986, quienes por tal motivo no podrían ser elegidos Alcaldes en 1988, a menos que hubiesen renunciado a su investidura de concejales, y tal renuncia les hubiese sido aceptada antes del 8 de marzo de 1987. Dicho concepto, que no tiene carácter obligatorio, ha generado una situación de confusión que es importante aclarar.

El Consejo de Estado confundió el sentido original del Artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y

Ningún sector político cuenta hoy con las mayorías necesarias para elegir por sí mismo un Alcalde. Como lo ha señalado el Director Nacional del Movimiento, Doctor Luis Carlos Galán, se requiere de coaliciones fuertes, que garanticen mayorías absolutas a quienes salgan elegidos, en aras de la gobernabilidad de los municipios.

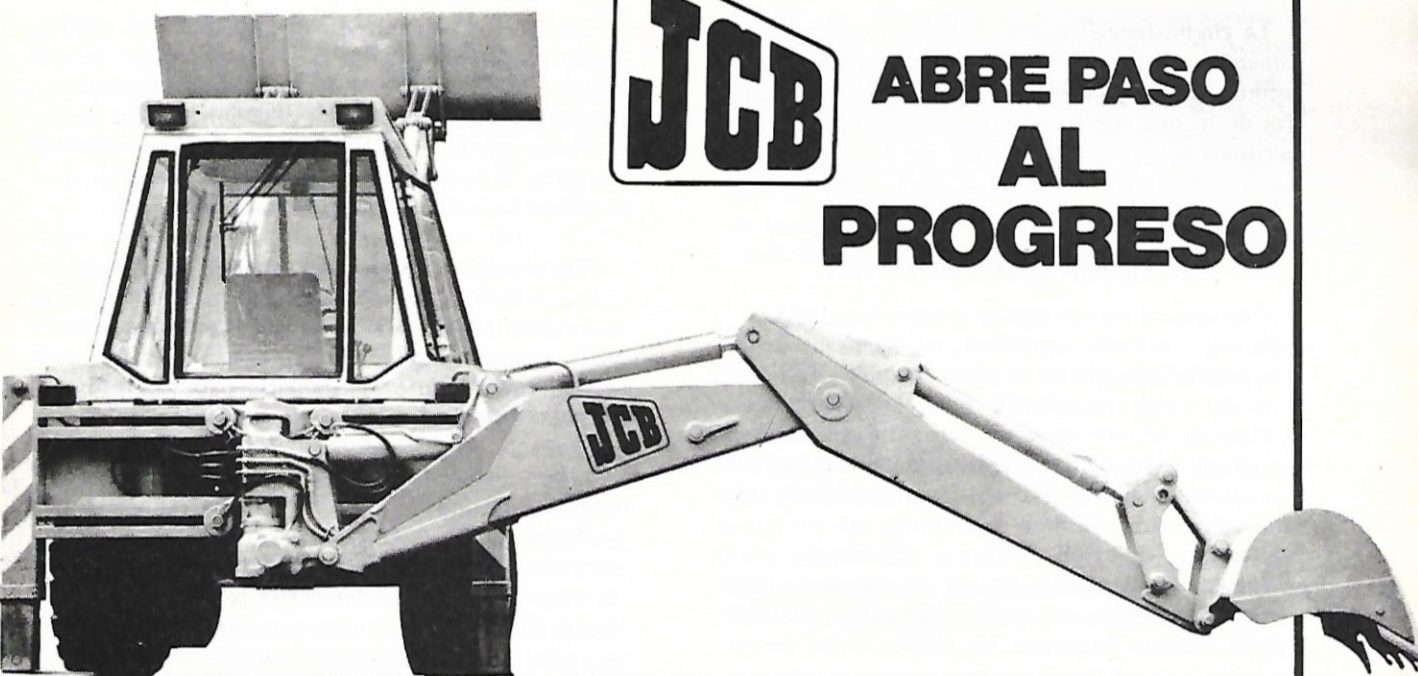
El proceso de formación de coaliciones debe estar precedido de un severo análisis de los problemas y de un programa que sea presentado al electorado en cada uno de los municipios. Para agotar estas etapas convocamos a todas las fuerzas políticas progresistas de Cundinamarca.

Un somero análisis de los últimos escrutinios electorales nos permite reclamar para el Nuevo Liberalis-

mo, el derecho a presentar candidatos en los siguientes municipios: Apulo, Bojacá, Cajicá, Cota, Facatativá, Fusagasugá, Chocontá, La Mesa, Nilo, Tenjo, Tocaima, Une y Zipaquirá.

En otros, las fuerzas del Nuevo Liberalismo serán factor determinante, es el caso de: Chía, Girardot, Madrid, Puerto Salgar, Paratebueno, San Antonio de Tena, Tena, Soacha, Tocaima y Zipacón.

Se inició una de las campañas políticas más interesantes que haya vivido la República en toda su historia. Las posibilidades para el Nuevo Liberalismo son inmejorables y ello sumado a la energía, laboriosidad y constancia de que siempre han dado muestra los dirigentes del movimiento en Cundinamarca, es suficiente garantía de éxito para bien de las provincias y del país.



JCB **ABRE PASO
AL
PROGRESO**

Retrodesplazable - Entrega inmediata.

PRACO 

BOGOTÁ: Calle 13 No.32-36. Tels.: 2379900 - 2374285 - 2477781

La Reforma Administrativa y Fiscal del Departamento

Por Hernando Contreras Otálora

La circunstancia especial de haber participado activamente en la administración departamental me permite ahora hacer una descripción real, seria y objetiva de lo que fue la reforma administrativa y fiscal ejecutada por la administración del Nuevo Liberalismo durante los años de 1984, 1985 y 1986.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Esta constituyó un valioso punto de partida en la ordenación del ente territorial, cuyo enfoque se tradujo particularmente en la parte orgánica y funcional tanto del sector centralizado como el descentralizado. Se trató en primer lugar de hacer un estudio de la estructura de las distintas entidades gubernamentales y coyunturalmente definir en la norma básica y estatutaria la naturaleza de algunos entes que no tenían explícita su condición jurídica y, finalmente, poner en funcionamiento instituciones creadas en la administración anterior, así como elaborar y modificar algunas normas orgánicas de ciertos entes descentralizados.

a) Sector Centralizado

Las más importantes reformas dirigidas a hacer efectiva la acción administrativa en este sistema de organización, se emprendieron en las Secretarías de Gobierno, concretamente en la División de Asuntos Municipales y en la Inspección General del Departamento.

En efecto, mediante ordenanza No. 50 de 1984, la Asamblea Departamental de Cundinamarca facultó al Gobernador para asignar a la División de Asuntos Municipales de la Secretaría de Gobierno, las funciones correspondientes al control de tutela a la Asesoría Jurídica, Tributaria y Administrativa de los municipios e inspecciones departamentales de policía.

En cuanto a la inspección general de la administración, se facultó al Gobierno para realizar una reglamentación en torno a la vigilancia y la conducta de los funcionarios de policía del departamento y la de expedir un Estatuto disciplinario para todos los empleados al servicio de la administración de Cundinamarca.

En desarrollo de la citada ordenanza, se dictaron los Decretos Nos. 02166, y 02167 de fecha 9 de agosto de 1985 por el cual se reestructura la Oficina de Inspección y Quejas y la Secretaría de Gobierno respectivamente. Los rasgos más característicos de la primera norma los podemos resumir así:

— Elevar la Oficina de Inspección y Quejas a la categoría de Departamento Administrativo, con lo cual se le quiso dar a este delicado organismo un carácter más técnico que político.

— Se le dio una nueva estructura con divisiones especializadas en investigaciones relativas a asuntos departamentales y municipales.

— La de proyectar las providencias sancionatorias para firma del Gobernador.

— Velar por la moralización de la administración pública y servir de órgano de comunicación entre los ciudadanos y la administración, como factor de desarrollo del Derecho de Petición.

En lo referente a la reestructuración parcial de la Secretaría de Gobierno a que alude la segunda norma citada (Decreto 02167/85), podemos colegir como hechos fundamentales los siguientes:

— Creación de la Dirección de Asuntos Municipales (antes División), a quien se le asignaron todas las funciones de asesoría y control administrativo de los municipios.

— Desarrollo orgánico mediante la creación de tres divisiones importantes: Actos Municipales, Asuntos de Policía y Asuntos Generales.

— Promover, asesorar y coordinar la conformación de asociación de municipios.

— Asesorar a los Concejos y a los Alcaldes en el estudio jurídico de los Proyectos de Acuerdo y Actos Administrativos del Alcalde.

Quiero referirme en forma especial a esta última y nueva función, porque el Nuevo Liberalismo propugnó porque se acabara la inveterada costumbre de proferir decisiones de legalidad o ilegalidad, en torno a actuaciones administrativas definitivas como las provenientes de los Concejos, exteriorizadas a través de Acuerdos Municipales; valga decir que desafortunadamente se devolvían Acuerdos sancionados y promulgados por ilegales, abrogándose la División de Asuntos Municipales, muchas veces, la función de Juez Contencioso Administrativo y olvidando su verdadero papel de Organismo Asesor; con ésta ordenación y ubicación funcional, el gobierno fijó su verdadero alcance que en materia de competencia debe tener el Gobernador, con fundamento en el Artículo 194 de la Constitución Nacional respecto a los Acuerdos Municipales.

b) Sector Descentralizado

El de la Administración Departamental, fue uno de los programas que en estricto derecho experimentó mayores precisiones jurídicas en su vertiente funcional o por servicios.

En este orden de ideas, se determinó expresamente la naturaleza jurídica de dos (2) organismos importantes, los cuales se ubicaron definitivamente como empresas industriales y comerciales, dada la índole de la actividad, estas son: la Lotería de Cundinamarca y la Corporación de Cultura y Turismo, las cuales figuraban supuestamente como tales: a estas Instituciones se les dotó de un Estatuto cuyo alcance se deriva en la estructuración de su régimen jurídico, administrativo y financiero y la previsión de sus relaciones con la administración central, indicando los mecanismos de efectividad de los controles que son ejercidos por el Gobernador y las Secretarías de Despacho como organismos superiores, sobre los cuales gravita la tutela de los mismos.

Destacamos como perfiles más importantes de esta reforma lo siguiente:

Lotería de Cundinamarca

Mediante Decreto No. 3210 del 22 de Noviembre de 1984, el Gobernador de Cundinamarca aprobó los Estatutos de la Empresa, contenidos en el Acuerdo 015 de Octubre de 1984, normas que se encargaron de definir su naturaleza de Empresa Industrial y Comercial, de determinar sus características específicas y de señalar como único objetivo el de atender los servicios de asistencia social del Departamento, particularmente a través de la Junta de Beneficencia de Cundinamarca.

Se delinea, como era lógico, su actividad de tipo comercial, monopolístico, con el fin de recaudar "arbitrios rentísticos" y se vincula tutelarmente a la Secretaría de Hacienda.

Por lo demás podemos subrayar como hechos trascendentales los siguientes:

— Actualización de su organización y funcionamiento tomando como referencia los Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968, del nivel nacional.

— Reglamentación de los requisitos y garantías que deben constituir los distribuidores y vendedores de lotería, billetes, rifas, concursos, así como las comisiones, descuentos y bonificaciones que demande la venta de los mismos.

— Se define el régimen jurídico de las personas vinculadas a la Empresa como "trabajadores oficiales", con excepción de las personas que ocupan cargos de dirección, los cuales serán "empleados públicos".

—Se precisa la distribución de utilidades líquidas, así: 20% como reserva capitalizable, 10% programas regionales y 70% asistencia pública, de esta última base se destinará el 50% para la Beneficencia de Cundinamarca y 50% para programas de salud, los que se repartirán entre la Secretaría de Salud y el Fondo de Acueducto y Alcantarillado de Cundinamarca.

Corporación de Cultura y Turismo de Cundinamarca

Anteriormente la Corporación de Cultura y Turismo era considerada simplemente como unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Agricultura; entonces, se propuso darle toda la importancia que correspondiera verdaderamente a su razón social y fué así como con base en las autorizaciones conferidas por la Ordenanza 50 de 1984, se expidió el Decreto No. 02178 del 9 de agosto de 1985, de cuyo contenido merecen extraerse los siguientes aspectos:

—Ubicación como Empresa Industrial y Comercial, vinculada a la Secretaría de Hacienda.

—Atribución de precisos objetivos como el de la preservación, promoción, divulgación, fomento de la cultura y turismo de Cundinamarca.

—Administrar y explotar los escenarios culturales, turísticos y artesanales, que permitan el ingreso de recursos para su propio mantenimiento.

—Vigilar adecuadamente el funcionamiento de los hoteles y controlar sus tarifas.

—Se determina su estructura administrativa, precisando el alcance de sus órganos directivos (Junta Directiva y Gerente) y se crean tres (3) divisiones especializadas: la administrativa y financiera, la de cultura y la de turismo.

Instituto Farmacéutico de Cundinamarca "Ifarcun"

"IFARCUN" fue creado mediante Ordenanza No. 32 de 1983 y fue puesto en funcionamiento por Decreto 1469 de Junio 14 de 1985. Se puede decir que IFARCUN en rigor de los términos, surgió como resultado de la habilitación jurídica de una de las unidades administrativas de la Beneficencia de Cundinamarca, cuyo desglose conforma lo que en Derecho se llama descentralización estática. A "IFARCUN" se le dio la naturaleza de Empresa Industrial y Comercial y

se le señaló como objetivo primordial el de producir, incrementar, estimular, distribuir y comercializar fármacos y químicos para uso humano. El Estatuto contiene 22 Artículos y de conformidad con su actividad le corresponde dotar y vender a todos los hospitales del país, lo mismo que las empresas naturales y jurídicas, todos sus productos farmacéuticos; por lo demás su estructura guarda el paralelismo normativo de las empresas industriales.

Otros estatutos

Del mismo modo, se elaboraron sendos Estatutos Orgánicos para la Empresa de Licores (régimen de Contratación), Corporación Social y Caja de Previsión Social de Cundinamarca "CAPRECUNDI" (Actualización).

REFORMA FISCAL

Indudablemente que una de las reformas más significativas de la Administración Departamental del Nuevo Liberalismo, fue la expedición de un nuevo Estatuto Fiscal.

El espíritu de la reforma se proyectó como unidad de criterio en la codificación de un moderno y ágil estatuto, que colmara los notorios vacíos y obstáculos que registraba el antiguo Código Fiscal (Ordenanza No. 24 de 1977). Estas afirmaciones tienen su explicación en la imperiosa actualización de las nuevas formas de contratación administrativa, previstas a nivel nacional por Decreto 222/83; el respeto a la Reserva legal (Artículo 5o Ley 19 de 1982) y como rasgo característico, sin lugar a dudas, en el desmonte del control fiscal integral (previo, perceptivo y posterior), circunscribiéndolo en el proceso de legalización de los contratos administrativos y otras actuaciones administrativas a la modalidad del control posterior.

El proceso reformativo tiene su base primigenia en la Ordenanza No. 13 de 1984 y su Decreto Reglamentario No. 1466 de 1985, normas que tienen como contenido la institucionalización y reglamentación por primera vez en el país, del "Registro Unico de Proponentes", centralizado en un organismo especializado (Unidad de la Secretaría de Obras Públicas) y con la finalidad de evitar las múltiples inscripciones, así como de servir de control eficaz en la clasificación y especialmente en la calificación de los contratistas.

En mi sentir, esta institución, de la cual fue pionero el Departamento de Cundinamarca, desvertebró el antiguo Código Fiscal en su aplicación (formas de adjudicación) y obligó a su inmediata reforma.

Posteriormente, mediante la Ordenanza 10. de 1985 (propuesta a iniciativa del Gobernador), en su Artículo 10. adopta para el Departamento de Cundinamarca sus municipios y entidades descentralizadas de todo orden, para los fondos rotatorios de las diferentes dependencias, las disposiciones legales que rigen para la Nación en materia de contratación, contenidas en el Decreto 222 de 1983, con la categórica orden de limitar la intervención de la Contraloría en forma exclusiva al control posterior, modalidad que se define en la mis Ordenanza, para evitar equívocos o variadas interpretaciones.

Por lo demás la citada Ordenanza establece precisas reglas que deben observarse en materia presupuestal, términos de solicitudes de la administración ante la Contraloría, obligatoriedad de publicar las decisiones orgánicas, requisitos que deben observar las Juntas de Acción Comunal en los contratos financiados con recursos departamentales y finalmente, se le otorga facultad al Gobernador para la adecuación de las normas nacionales.

Siguiendo el ciclo de la reforma fiscal en Cundinamarca, la Asamblea por iniciativa del Gobernador expidió la Ordenanza No. 2 de 1985, que tiene como hecho ostensible la creación de las "Auditorías Especiales" más o menos dentro de los mismos parámetros de las "Revisorías Fiscales" creadas por el Decreto Ley 3133 de 1968 para la Administración Distrital, como quiera que se impone como requisito la calidad de Contador Público titulado o juramentado, pero con la diferencia de que los nombra el Contralor Departamental, de ternas aprobadas por la Asamblea.

Las Auditorías Especiales se crean para Beneficiencia de Cundinamarca, Lotería, Empresa de Licores, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, Caja de Previsión Social y Fondo de Acueducto y Alcantarillado. A los Auditores Especiales se les confiere facultad para proponer ante el Contralor, previo concepto favorable del Consejo Asesor de la Contraloría, su propia Planta de Personal, manejarán su propio presupuesto con base en 2% de Ingresos Ordinarios de cada Entidad. Cada uno de los organismos auditados especialmente prescribirán su reglamento de control fiscal.

Finalmente, la Reforma Fiscal en el Departamento, se protocoliza con la expedición del Decreto Orde-

nanzal No. 0939 del 29 de abril de 1986, el cual compendia en su contenido tres (3) volúmenes, para un total de 1.307 Artículos. El primer volumen consagrado "Régimen Departamental", contiene a su vez siete (7) libros dedicados a: Disposiciones Preliminares, Contratación Administrativa, Junta Departamental de Hacienda, Rentas Departamentales, Régimen Presupuestal, Contraloría y Jurisdicción Coactiva. El segundo volumen dedicado totalmente al "Régimen Municipal" contiene también siete (7) libros, con los mismos títulos del primer volumen y finalmente, el tercer volumen tiene como título "Las Entidades Descentralizadas" y es la primera vez que se consigna en un Código Fiscal Departamental. Este volumen contiene cuatro (4) libros que contemplan: Definición y Clasificación, Régimen de Contratos, Presupuesto y Vigilancia Fiscal.

Indudablemente, se registraron avances notables de especial relevancia frente al anterior Código Fiscal, particularmente en materia de contratación, la cual se atemperó como lo exigía la ordenanza 10. de 1985, al Decreto 222 de 1983, con el establecimiento de algunas instituciones auténticas como el ya mencionado Registro Unico de Proponentes; así mismo la competencia atribuida al Consejo de Gobierno al cual se le dio cierta entidad para dar concepto favorable a los contratos que celebre el Departamento cuando su cuantía sea o exceda de \$50'000.000; igualmente el relativo a la protección a la industria cundinamarquesa, que otorga privilegios en sus ofertas equivalentes al 10% y en anticipos del 25%, así como la posibilidad de hacer adjudicaciones directas con los artesanos y con los industriales dedicados a la producción de los derivados de la leche y similares.

Es importante destacar también la adición de un nuevo volumen dedicado en su contenido a las Entidades Descentralizadas, donde se describe su clasificación, definición, régimen contractual y presupuestal, así como el alcance del control fiscal. Por lo demás, se conservan en el resto de volúmenes, aspectos previstos en la Ordenanza 24 de 1977, con la salvedad que en materia presupuestal, como era lógico suponer, se ciñó estrictamente al Decreto marco No. 2407 de 1981 que obliga a los Departamentos a adecuar en lo referente a la preparación, presentación, aprobación y ejecución, la ordenación de sus rentas y gastos. Finalmente, en cuanto al título relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría Departamental, notamos la influencia del perfil estructural y normativo asignado por el Acuerdo 6 de 1985 a la Contraloría Distrital, el cual significó en este tema un evidente y manifiesto progreso para la Administración

Departamental de Cundinamarca, que podemos resumir así:

a) Desmonte del control integral, reduciéndolo exclusivamente al control posterior.

b) Abolición del criterio de interpretación circumsrita de las normas fiscales, por parte del Contralor (Artículo 869, Ordenanza No. 24 de 1977),

c) Cumplimiento estricto del mandato legal de mantener como límite de gastos totales de la Contraloría de Cundinamarca, el 2% del presupuesto departamental.

Podemos decir, que en líneas generales el Código Fiscal significó un avance doctrinario y de ordenación jurídica; con todo, deberán corregirse en el futuro algunas incongruencias que no menciono en su totalidad, pero entre otras la relativa a las dos (2) clasificaciones de los contratos administrativos, el de permitir la celebración de contratos especiales en una misma persona que simultáneamente elabora los planos, financia la obra y la construye, pues no debemos olvidar que las inhabilidades las fija la Ley. Finalmente el de evitar en lo posible las remisiones a los textos nacionales, que muchas veces no se acomodan por su contenido y efecto a los entes territoriales, máxime cuando estas normas adolecen de fallas como las anotadas por la Jurisprudencia y la Doctrina Colombiana, perdiéndose de esta manera oportunidades para clarificar y definir nuestras propias actuaciones.

LAS FUTURAS CONSECUENCIAS DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

No quisiera terminar sin referirme, así sea muy brevemente, a las incidencias que podría tener la actual estructura de la administración departamental, si no se emprende desde ya una reforma radical, que corresponda con las exigencias propuestas y expedidas por la Presidencia de la República. Ciertamente, al expedirse el acto legislativo No.1. de 1986 y su norma que lo desarrolla, la Ley 78 de 1986, sobre elección popular de Alcaldes, los Secretarios de Gobierno Departamental, perderán su actividad principal, fundamentada en la representación política, nombramiento, traslado, insubsistencia y demás situaciones administrativas referentes a la primera autoridad del municipio, por lo que recobraría cierta magnitud la Dirección de Asuntos Municipales, en razón a la coordinación y asesoría que tiene sobre estas Entidades locales, lo cual nos lleva a sugerir la habilitación a la categoría de "Secretaría de Asuntos Municipales", con precisas funciones de tutela y asesoría administrativa.

La Secretaría de Educación, reducida a su más simple expresión, como quiera que actualmente coordina este servicio nacionalizado, sin poder nombrar y trasladar maestros (por el Estatuto Docente), perdería otra de sus pocas funciones, como es la relativa a la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares que paralelamente cumplía con el ICCE, quedando limitada a la función política de repartir becas, por lo que podrá pensarse en su eliminación y creación de un Organismo técnico que por delegación del Ministerio de Educación cumpliera la implantación y control de programas de contenido docente.

La Secretaría de Salud, integrada al Servicio Nacional de Salud y cuyo papel en la Administración Departamental es muy limitado, debe convertirse en un Departamento Técnico de asistencia básica para el desarrollo de este programa primario. La Secretaría de Agricultura, que al vender sus escenarios naturales (granjas) que lo convertían en un organismo asesor y experimental, quedó reducida simplemente a un núcleo burocrático.

La Secretaría General que orienta todo el esquema legal del Departamento, podría asumir la Dirección jurídica Departamental, con una cobertura amplia en asuntos policivos (2a, instancia), procesales (defensa del Departamento) y administrativos (preparación de actos y contratos).

Todo lo anterior conduce a que las Secretarías quedarían reducidas solamente a dos (2) la de Hacienda y la de Obras Públicas.

Ahora bien, si repasamos los demás organismos del aparato administrativo central y descentralizado, notamos cierta descompensación en la carga tutelar, al atribuirle directamente la Ley 12 de 1986, el control presupuestal al Departamento Administrativo de Planeación, con el cual se fortalece abiertamente con menoscabo de la primera autoridad departamental.

Por otro lado, la Corporación Social de Cundinamarca que figura como un establecimiento público, es en la praxis un verdadero fondo de ahorro, por cuanto se sostiene con dineros de los empleados, que bien podría asumir la dirección bajo el esquema cooperativo y pensarse más bien en la creación de un organismo que cumpla funciones de recreación social y colateralmente de servicio civil.

Queremos con este pequeño análisis, simplemente dejar abierta la polémica para que en un foro se plan-

teen soluciones a una Entidad que como el Departamento tiende a desaparecer del concierto administrativo. Ojalá se despejen y se expresen los mecanismos que va a utilizar esta Entidad macroscópica en materia administrativa, técnica y financiera frente al municipio a que alude el Artículo 1o. de la Ley 3a. de 1986 en concordancia con el Artículo 7o. del Decreto 222 de 1986 y ojalá se definan cuándo y en qué materia el Departamento puede ser delegatario de la Nación, para que al menos la Administración Departamental tenga un papel técnico-jurídico en la orientación del futuro municipio del país.



SI EL SERVICIO CERTIFICADO DE ADPOSTAL, LE SIRVE A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, CON MAYOR RAZON LE SIRVE A USTED!

Ponga su correspondencia en manos de expertos. En Adpostal su correo tradicional y de "Servicio Certificado" le llega seguro y rápido! Nosotros se lo garantizamos!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!

Hacia una Nueva Tesorería Municipal

Por Carlos Enrique Cavelier Lozano

Una de las piezas centrales de la transformación de la vida municipal hacia la cual están orientadas toda serie de reformas que se han venido poniendo en práctica en los últimos años es la descentralización fiscal ya que añade al cambio político recursos que le permiten a este un mayor grado de acción respecto al viraje que se le ha de dar a los núcleos de la vida política nacional. En efecto, las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 otorgan a los municipios dineros que se pueden convertir en herramientas claves para la ejecución de tal viraje. La reforma fiscal sin embargo ha dejado a un lado las tesorerías, olvidando que son entes organizacionales que han de manejar estos recursos e ignorando que no bastan lineamientos legales sobre recursos establecidos para su adecuado manejo. La tesorería municipal, sobre todo aquella de municipios pequeños y medianos, que son a los cuales se dirige gran parte de la reforma política y fiscal, es hoy un ente organizacional pseudo-medieval que se limita a recolectar y manejar dinero aquí y allá en forma ineficiente pasando de lado toda la experiencia adquirida por el sector privado en el manejo de sus dineros, por no mencionar a los gobiernos nacional, departamental y de ciudades grandes.

Las tesorerías municipales de estas localidades pequeñas y medianas, que son a las cuales nos referiremos en esta nota, previamente al inicio de la reforma fiscal en el año de 1983, no iban más allá de ser cajas en las cuales unos pocos ciudadanos se dignaban depositar algunos de sus ingresos de acuerdo a predios

subvaluados, industrias subestimadas y otras formas de tributo anacrónicas, todas a tasas insignificantes, ciudadanos entre los cuales se encontraba el gobierno nacional, con aportes mínimos a través del situado fiscal. Todo esto estaba acompañado de la indefinición y la ausencia total de inventarios de las fuentes de riqueza a tributar.

La Ley 14 le abre nuevas perspectivas al municipio: le permite incrementar notoriamente sus ingresos por medio del impuesto predial y del de industria y comercio. La tesorería adquiere un nuevo lugar, más uno no lejano del anterior, dejando de ser el pordiosero de la comarca para convertirse en el limosnero bien vestido, y que, como antes, dependerá totalmente de la riqueza (que es en el mayor de los casos la pobreza) del sector donde le hubiere el destino haber "nacido". La Ley 12 da sin duda los pasos adelante de la Ley 14: primero, pretende aumentar significativa y relativamente los ingresos de los municipios respecto a lo que se había intentado en el pasado y hacer que estos ingresos dependan de impuestos independientes de la localización del municipio, de un lado, y que tengan alguna relación con los movimientos de la economía nacional, del otro; segundo, reparte parte de la torta del impuesto a las ventas entre los municipios pequeños de acuerdo con su población, premiando su esfuerzo fiscal en el impuesto predial. Este segundo paso es un paso de gran importancia, pues es la primera forma de motivación que se les da a las tesorerías para incrementar su recaudo,

aparte del recaudo mismo. La importancia de esta norma está en que consigna la consideración de que hay que hacer algo por estos entes municipales para que cambien sus habituales formas de funcionamiento. Sin embargo, la manera como se le inyectó energía de "reacción" a las tesorerías a través de la Ley 12 va solo un poco más allá de la tradicional fórmula santanderista de aprobar leyes con excelentes intenciones pero posibilidades no tan realistas y esto se hace otorgándole recursos a la ESAP para que prepare, entre otros, a los tesoreros.

El ánimo de esta crítica a la reforma fiscal es obviamente no el de demeritarla, pues el futuro sabrá fortalecer los argumentos que hoy tanto la premian, sino el de especular con una tormenta de ideas para ayudar precisamente a ese fortalecimiento. Y este se lograría en parte dando ese segundo paso con un buen zapato y sobre un piso firme, a lo cual se puede empezar a llegar alterando los actuales sistemas de funcionamiento de las tesorerías. Estos cambios que le permitirían al país tener una nueva tesorería en los municipios pequeños y mediano y que beneficiarían sobre todo a aquellos en zonas donde sus recursos sean significantes como son las áreas de influencia de las ciudades grandes y medianas, se iniciarían con: (1) cambio en la mentalidad con que se manejan las tesorerías, (2) una revisión de su organización, (3) un esfuerzo para aligerar la labor del IGAC en la actualización del catastro, (4) la asignación de tarifas de impuestos prediales e industria y comercio (5) el establecimiento de los intereses sobre pagos atrasados a través del concejo, (6) la decisión de embargo (7) el manejo adecuado de sus fondos, (8) la sistematización, (9) la formación de tesorerías regionales y (10) la aceptación de empezar a jugar un nuevo papel en el futuro económico de estos municipios como es el de atraer industrias a su territorio por las ventajas fiscales y económicas ofrecidas.

El primer cambio, el de la mentalidad, estaría basado en convertir la tesorería en un ente activo en contraposición a su actual pasividad, pero sobre todo que esta "actividad" lleve la forma de una gerencia financiera que se preocupe por la naturaleza de sus ingresos, su recaudo, los incentivos y recargos para tal cobro por parte de sus "clientes", los contribuyentes, su manejo financiero y la organización con que se efectúan todas estas acciones. Las tesorerías se convertirían en verdaderas Secretarías de Hacienda, sin implicar la burocratización que la creación de estas oficinas naturalmente implica en las ciudades grandes y medianas.

La preocupación por la organización debe venir de que los alcaldes y los tesoreros en todos los municipios no han sido siempre expeditos en la creación de formas organizativas que aseguren en su diseño el manejo y los flujos adecuados de información eficiente y exacta. Por ello se debería crear un modelo único pero de gran flexibilidad para que todas las tesorerías tuvieran una organización que optimizara el resto de las acciones de una tesorería moderna como están explicadas a continuación.

Las tesorerías deben crear grupos de presión para que el IGAC adelante su trabajo de actualización de catastros continuamente ya que un catastro al día en un municipio va a ser la base de la realización de un esfuerzo fiscal que le permite competir adecuadamente por mayores tajadas de la cesión del IVA.

Las tesorerías deben estar presentes en los concejos a través del ejecutivo para legislar por tasas de impuestos predial y de industria y comercio basadas en cálculos adecuados de lo que los diferentes predios y negocios deben y pueden aportar para preservar un adecuado balance económico en los municipios. Por igual deben presentar proyectos de acuerdo en los cuales las tasas de interés sobre pagos de impuestos atrasados reflejen los gastos que la tesorería incurriría al obtener tales recursos en el mercado financiero, pero que también incentiven el pago en un período de tiempo que beneficie el municipio.

Así mismo deben las tesorerías revisar los pagos de impuestos instaurando nuevos sistemas de información para verificar su causación, su débito y poder controlar oportunamente a los deudores hasta el punto que al no pago indefinido se ejecuten embargos de acuerdo con las situaciones presentadas.

El manejo de los fondos es una área crítica para la nueva tesorería ya que en los municipios mencionados las sumas de dinero en acción no son despreciables y la inactividad de tales recursos representa para los habitantes del municipio pérdidas en términos del costo de oportunidad de ese dinero.

La sistematización, que para algunos municipios puede representar un alto gasto, puede compararse con otras localidades en las mismas condiciones, dentro de ciertos parámetros de distanciamiento físico. Es evidentemente una herramienta indispensable para el exacto y oportuno inventario de los predios y negocios. El cobro puntual de los impuestos, aparte de los servicios de facturación, cartera,

CONCEJALES DE CUNDINAMARCA

Esteban Arévalo	Eduardo Andrade
Raúl Alarcón	Alberto Alvarez
Clímaco Alonso	Hernando Aguilera
Gabriel Alvarez	Jaime Ariza
Carlos Acosta	Ricardo Avendaño
Pedro Burgos	Florentino Bonarte
Rafael Ballén	Baudilio Balero
Ricardo Borges	Gustavo Bernal
Luis Barrera	Dagoberto Barragán
Alvaro Bernal	Ciro Beltrán
Ana Lucía de Beltrán	Ignación Briceño
Hernando Carrillo	Luis Enrique Currea
Carlos Cabrera	Gilberto Cruz
Carlos Cabalier	Bernabé Cortés
Hernando Castiblanco	Julio César Cruz
Lucero Camacho	Mauricio Cancino
Camilo Castañeda	Jairo Cortés
Bernardo Cárdenas	Efraín Cañón
Hernando Contreras	Marcelino Chacón
César Chacón	José Chávez
Fernando Dáger	Fernando Durán
Luis Alberto España	Fernando Enciso
Luis H. Espinosa	Octavio Enciso
Jorge Figueroa	Octavio Giraldo
Efraín González	Luis Carlos Galán
Bernardo Gaona	Ricardo Gallo
Luis González	Gustavo Guevara
José Angel Garzón	Fernando Gordillo
Edgar González	Ramiro González
Gladys Galeano	Marco A. Herrera
Yolanda Herrera	Bernardo Herrera
Amanda Jiménez	Luis Junca
Efrén Lozano	Fernando Laverde
Luis Lozano	Pedro Manta
Carlos Martínez	Luis Jaime Montaña
Alberto Monroy	Ernesto Manzanera
Elizabeth de Méndez	Constantino Moreno
Tito Mrales	Publio Martínez
Samuel Ortigón	Gabriel Ordóñez
José Olarte	Vicente Patiño
Juan Antonio Poveda	Elisa Prieto
Benjamín Palacios	Daniel Pachón
Roque Páez	Cecilia Pérez de Lleras
Manuel Plazas	Gilberto Palacios
Enrique Patanero	César Pardo
Aurelio Quintero	Manuel Recamán
Miguel Ribón	Carlos Rincón
Efraín Rodríguez	Hernán Rojas
Jorge Rubiano	Carlos Rueda
Eutimio Rojas	Gonzalo Rodríguez
Carlos Julio Rodríguez	Jorge Robayo
Pompilio Romero	Leopoldo Romero

COMITE EJECUTIVO

COORDINADOR

Gabriel Rosas Vega

PRINCIPALES

Raúl Méndez
Tobías Montañez
Germán Vargas
Delio Germán Encizo
Jorge Enrique Díaz
Samuel Ortigón
Alvaro Nieto
Cecilia Castro
Héctor Sarmiento
Carlos Ariel Sánchez
Gladys de Salamanca
Hugo Santana
Gregorio Socata
Rubén Sánchez
Sergio Trujillo
Jorge Torres

SUPLENTE

Germán Chávez
Juan Ramón Angarita
Clímaco Alonso
Gustavo Martínez
Rafael Ballén
Gustavo Gaviria
José Corredor Núñez
Genaro Sánchez
Luis Suárez
Pedro Julio Sánchez
Cecilia de Salavarieta
Uenseslao Santana
Cecilia Trujillo
Alvaro Torres
Carmen de Zambrano

TRIBUNAL DE GARANTIAS

Carlos Hernando García	Ismael E. Nieto
Miguel Antonio Cárdenas	Abelardo Mora
Maruja García de Santos	Nelson Pardo

DIPUTADOS DE CUNDINAMARCA
NUEVO LIBERALISMO

PRINCIPALES

Gustavo Bernal Perdomo
Samuel Ortigón
Hernando Aguilera
Cecilia Castro de Salavarieta
Pedro Julio Sánchez

SUPLENTE

Bernabé Cortés Castillo
Fabio Mójica
Carlos Enrique Cabelier Lozano
Humberto Hernández
Luis Alvaro Nieto