

FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y REGIONES, COMO NECESARIA IMPLEMENTACIÓN ANTE UN POST- CONFLICTO EN COLOMBIA

LAW FIRM: STRENGTHENING DECENTRALIZATION OF MUNICIPALITIES AND REGIONS, AS PART OF THE POST-CONFLICT SOLUTION

Esp Diego Fernando Jacome Vergel^a, Abg Nelson Fernando Gaona Diaz^b

^a Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, Grupo de Investigación GISOJU, Vía Acolsure Sede el Algodonal, Ocaña - Norte de Santander, Colombia, difejave@gmail.com

^b Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, Grupo de Investigación GISOJU, Vía Acolsure Sede el Algodonal, Ocaña - Norte de Santander, Colombia, nfgaonad@ufpso.edu.co

Fecha de recepción: 11-12-2015

Fecha de aprobación: 02-05-2016

Resumen: La presente propuesta de investigación comienza a partir de un análisis histórico-jurídico, donde se mira la base del Estado Colombiano desde nuestro constitucionalismo; estudiando de esta manera las constituciones del siglo XIX y XX, es decir los grandes cambios que se dieron entre 1815 a 1863. De esta forma se analizaran las reclamaciones que se hacían desde las provincias que conformaban nuestro estado Federal hacia la provincia de Cundinamarca. Una vez realizado en anterior analisis, se procederá al estudio de la Constitución Política de 1886, donde se tendrán que ver las bases históricas de las luchas que nuestra nación ha librado para establecer una forma de “ESTADO IDEAL” que buscaba como fin primordial “UNIR” de una forma eficaz y eficiente las Provincias colombianas con la parte central de nuestro Estado.

Palabras clave: Autonomía; Soberanía; Descentralización; Competencias; Estado Unitario; Competencias; Fortalecimiento.

Abstract: This proposal begins with a historical overview, which regards itself the basis of our State and our constitutionalism; identifying the constitutions of the nineteenth and the twentieth centuries, the major changes that occurred between 1815 to 1863, looking carefully at the claims that were made from the provinces to Bogota. Once identified these changes, to fall down in the Constitution of 1886, it was necessary to see the historical foundations of the struggles that our

nation has fought to establish the form of ideal state to join and connect the best and more effective and efficient to the periphery to the center.

Keywords: Autonomy - Sovereignty – Decentralization - Competencies; Unitary State – Competencies -Strengthening.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia de acuerdo a los fines consagrados en la Constitución política de 1991, se establece la necesidad de que el Estado haga presencia en todo el territorio nacional, cubriendo cada uno de los rincones y sobre todo llegando a los sitios más alejados del área central colombiana.

Un país territorialmente extenso como lo es Colombia, se hace imposible que desde la capital ubicada en el centro del país se logre el manejo y control territorial desde dicho nivel central.

Para lograr que el Estado haga presencia en cada uno de los rincones de nuestro país; a lo largo de la historia se han adoptado diferentes posiciones y sistemas, los cuales se aplican a través de la consagración normativa de las Constituciones Colombianas, en las cuales se evidencian los modelos que se han utilizado en cada época (pasando por constituciones Federalistas, Centralistas, Unitarias y con Autonomía Territorial).

En Colombia la Corte Constitucional, principalmente, en las Sentencias C-478 de 1992, Sentencia C-496 de 1998 y Sentencia C-140 del 2010, establecen en estos pronunciamientos su posición en lo referente a la autonomía territorial y a las funciones y competencias que se designan a cada ente territorial, esto para evitar caer en los errores que las Constituciones pasadas han cometido como ha sido establecer modelos totalmente distintos del planteado por el constituyente y por tanto vistos en la

obligación de replantear una nueva constitución y un nuevo modelo de Estado.

Esta nueva Constitución Política promulgada en 1991 establece la descentralización del Estado, figura mediante la cual se pretende la presencia del Estado en todo el territorio nacional, pero a su vez que no se afecte la soberanía de los entes territoriales, toda vez que nos encontramos en un Estado Unitario en el que todo el territorio se encuentra sujeto a la legislación que establece el Congreso de la República a nivel nacional.

Por medio de la descentralización establecida en nuestra carta magna, se pretende lograr la presencia del Estado en todos los puntos del país, para brindar a cada uno de los habitantes condiciones de igualdad y oportunidades entre las personas que habitan en la periferia del país, como aquellas que habitan en el centro del mismo. Por tal motivo, la descentralización y autonomía de los entes territoriales conlleva a la consecución de los fines del Estado, toda vez que creando entes que no necesiten acudir al nivel central para solicitar la ejecución de los actos encaminados a la protección y garantía de los bienes básicos de la sociedad, es decir, entes que cuenten con autonomía administrativa para poder organizarse y estructurarse, autonomía política para elegirse de manera popular y autonomía financiera para poder manejar los recursos y los gastos de acuerdo a las necesidades de la población, se garantiza el cumplimiento de los fines del Estado y de la descentralización, al tener el Estado

mediante los entes descentralizados cobertura en todo el territorio nacional.

Sin embargo, la descentralización debe garantizar la protección de la Soberanía del Estado, pues si bien la Constitución Política de Colombia contempla esta figura para la consecución de los fines del estado, también establece la necesidad de que todas las entidades se sujeten a la misma legislación, y asuntos de hacienda pública como la creación de los tributos, funciones cuya titularidad se establece en el legislador, pero que se logra flexibilizar ante la participación de los entes territoriales.

De acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución Política tal y como se consagra en el TITULO XI de la Organización Territorial Capítulo I de las disposiciones generales en su artículo 286 y siguientes, las entidades territoriales que existen en Colombia son los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas.

Sin embargo, dicho precepto constitucional deja una brecha abierta para que el legislativo determine la creación de otras entidades territoriales –las regiones y las provincias- las cuales deberán constituirse de acuerdo a los preceptos legales y constitucionales al respecto.

El congreso de la república al reglamentar la organización en el país mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial, si bien menciona que se podrán crear las regiones y las provincias, no previó los requisitos para su conformación, como estarían determinados ni demás elementos para lograr la real constitución de estas entidades territoriales.

Las entidades territoriales como se menciona anteriormente, están dotadas con autonomía. Dicha autonomía está comprendida desde 3 ámbitos diferentes

como lo es la autonomía administrativa, financiera y política, que se encuentran contenidas en la posibilidad de gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que le correspondan y organizar el manejo de cada entidad, administrar los recursos y tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas y la facultad de participar de las rentas nacionales.

La ley orgánica de ordenamiento territorial determinó las competencias que están a cargo de cada una de las entidades territoriales y las competencias que quedan en cabeza exclusiva de la nación.

La constitución política pese a dejar en manos del legislador para que mediante ley orgánica determinara las competencias de las entidades territoriales, establece al régimen municipal como el ente primordial del ordenamiento territorial. Los municipios se consagran como cabeza del ordenamiento territorial y por ende sobre estos recae las competencias de mayor importancia tales como salud, educación y saneamiento básico, pero que serán ejecutadas de acuerdo a la categoría de cada municipio, pues los municipios con mayor número de habitantes y mayores ingresos por concepto de recursos propios tendrán a su cargo mayores competencias que las que un municipio pequeño y sin recursos -de sexta categoría de acuerdo a la clasificación establecida- pueda asumir en cuanto a necesidades básicas de la población.

Para el cubrimiento de necesidades básicas en pequeños municipios, juega un papel fundamental el ente territorial DEPARTAMENTOS, ya que estos serán los encargados de asumir las competencias que los municipios pequeños no puedan cumplir, y de esta forma intentar que todos los habitantes gocen de los mismos beneficios y

derechos en lo ancho y largo del territorio nacional.

Los municipios, deben de igual forma desarrollar planes de ordenamiento territorial dentro de estos, los cuales estarán contenidos en Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

Estos planes de Ordenamiento territorial se desarrollan en virtud de la ley orgánica del Plan de Desarrollo con la finalidad específica de reglamentar el uso del suelo dentro de los municipios, con el fin de determinar las áreas urbanas, de expansión urbana y las áreas rurales y lo que cada área significa dentro del municipio con el fin de optimizar el uso del suelo, y así poder coordinar planes de acuerdo a las políticas nacionales y departamentales.

Por tal motivo, se ha pretendido estudiar el fortalecimiento de la descentralización de los municipios y las regiones como parte de la solución para el post- conflicto.

Uno de los principales problemas y que son causa directa del conflicto armado interno ha sido la falta de presencia del Estado en territorios especialmente alejados del nivel central; Ausencia que se evidencia en la falta de Hospitales, de colegios y escuelas, de carreteras transitables, y de un sinnúmero de necesidades básicas insatisfechas. Todos estos problemas relacionados con la falta de presencia del Estado en algunas partes del País, lo que ha llevado a grupos al margen de la ley a levantarse en armas y exigir por las vías de hecho el trato igual que las personas que viven en el nivel central.

Pese a que en estos puntos apartados existen entidades descentralizadas del nivel central, estas entidades no están fortalecidas y sus niveles de autonomía son mínimos pues

dependen en grandes medidas del nivel central, que si bien cuentan con una autonomía administrativa y política, se encuentran limitados a nivel presupuestal.

Logrando un fortalecimiento económico en los municipios y regiones, para que puedan manejar recursos propios que les permitan garantizar la presencia del Estado en sectores tales como la salud, la educación y las vías e infraestructura principalmente, se logrará que la descentralización cumpla con sus fines de lograr presencia estatal a lo largo y ancho del territorio, y se convierte a su vez en una de las herramientas de solución del pos conflicto, como forma de alcanzar fines comunes que se pacten en el acuerdo de paz.

2. METODOLOGÍA

Es una investigación de tipo cuantitativo con un diseño descriptivo, cuyo objetivo consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas (Deobold B. Van Dalen y William J. Meyer, 2006). Los investigadores no son meros tabuladores, sino que recogen los datos para analizar minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

Se trabajará con una población estratégica como fuente directa de información (ex alcaldes, ex funcionarios municipales y Entidades Municipales), por lo tanto no se determina una muestra dado que los sujetos de estudio en su totalidad son representativos para la adquisición de información.

2.1 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para la ejecución de este proyecto se utilizarán técnicas como: Revisión documental y encuesta que permita conocer sobre la necesidad del fortalecimiento de municipios y regiones, como parte de la solución en el post-conflicto.

2.2 PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Para analizar la información recolectada de manera cuantitativa se utilizarán gráficas circulares y tablas de frecuencia para posteriormente llevar a cabo un análisis de datos completo como fundamento estadístico al proceso.

Como la aplicación del Software IBM SPSS Statistics, que le dará un sustento técnico a la recolección de la información.

Para la presente investigación se estima un tiempo de 1 año (2 semestres académicos). Distribuidos de la siguiente manera:

- Recolección de información. (5 meses)
- Socialización. (1 mes) debates, Ponencia con propuesta de investigación, proceso de paz, participación de ex alcaldes de la provincia que cuenten las limitaciones de sus pueblos y de la administración pública municipal.
- Preparación de ponencia de investigación terminada y artículo científico. (2 meses)

- Elaboración de monografía. (4 meses)

Conceptos centrales de la investigación.

Bloques conceptuales alrededor de lo que va a versar la investigación:

- Formas de gobierno.
- Descentralización.
- Intervención del gobierno central en la provincia.
- La gestión pública de los entes territoriales.
- El proceso de paz en Colombia.

TEMAS:

- Formas de gobierno.
- Estado unitario.
- Estado federal.
- La historia de la forma de estado unitario en Colombia.
- descentralización.
- Tipos de descentralización.
- La descentralización territorial.
- Funciones del gobierno central concentradas.
- La autonomía de los entes territoriales.

- Fundamento constitucional de la descentralización de la CN 1991.
- Gestión administrativa de los municipios en el sistema jurídico latinoamericano, con base en la descentralización administrativa, con especial atención en Brasil.
- Eficiencia y eficacia de la gestión pública territorial.
- Conflicto armado.
- Historia de las reclamaciones de la provincia dentro del conflicto armado.
- proceso de paz y post- conflicto.

3 RESULTADOS

Recolección de información: Durante todo el primer semestre de 2015 se llevó a cabo la recolección de información sobre la autonomía territorial, la cual se encuentra consolidada en un CD el cual contiene los trabajos investigativos realizados por los estudiantes que consistían básicamente en utilizar el derecho comparado para establecer las diferencias entre los modelos de organización federal y centralizados; para dicho ejercicio se hizo comparación del caso colombiano en la actualidad con países como México, Argentina, Estados Unidos, Brasil, entre otros. En cada uno de los casos se comparó como se encuentra establecida la autonomía dentro de cada modelo tanto en la rama ejecutiva, legislativa y judicial, como se establece el reparto de las competencias en cada uno de los casos estudiados y se

fijaron principalmente las competencias políticas, financieras y administrativas. Por otra parte, se hizo un estudio investigativo histórico de las Constituciones que han existido en Colombia, cuando hemos estado frente a modelos centralizados, federales y mixto, se analizó los problemas que se han presentado en el desarrollo de cada uno de esos modelos, cómo ha sido la división territorial, las funciones que se le asignaron históricamente a cada una de las entidades territoriales que fueron creadas para así establecer la noción de autonomía y determinar el desarrollo histórico del reparto de competencias hasta llegar a nuestra actual constitución política del año 1991.

Investigación relevante cuando se pretende establecer la necesidad que tiene el Estado de hacer presencia en todos y cada uno de los rincones, que siendo un país tan extenso territorialmente, se hace imposible que desde el nivel central se logre el manejo y la cobertura que el Estado Social de Derecho debe brindar a todos y cada uno de sus habitantes, en condiciones iguales tanto a los que viven en el centro, como las personas que viven en la periferia de la república. Por tal motivo, la descentralización y autonomía de los entes territoriales conlleva a la consecución de los fines del Estado, toda vez que creando entes que no necesiten acudir al nivel central para solicitar la ejecución de los actos encaminados a la protección y garantía de los bienes básicos de la sociedad, es decir, entes que cuenten con autonomía administrativa para poder organizarse y estructurarse, política para elegirse de manera popular y financiera para poder manejar los recursos y los gastos de acuerdo a las necesidades de la población,

garantiza el cumplimiento de los fines del Estado y de la descentralización, al tener cobertura en todo el territorio nacional, conservando la nación su soberanía por estar todos los entes territoriales sujetos a la legislación que se establece por el congreso a nivel nacional.

Línea Jurisprudencial: Realizado el estudio histórico de la Constitución Colombiana, con los estudiantes se realizó el inicio del estudio de la línea jurisprudencial de los pronunciamientos que han tenido las altas Cortes al respecto de la Autonomía territorial a partir de la Constitución de 1991. Para ello, se inició buscando la Sentencia fundante de línea encontrándola en la Sentencia C-478 de 1992, de acuerdo a los criterios de investigación dados en el libro del Derecho de los Jueces de Diego Eduardo López Medina, capítulos V y VI, entre otros (editorial Legis).

Ponencia: El 21 de Mayo del 2015 se realiza una ponencia donde se trata el tema de la autonomía territorial en el marco del Seminario en humanidades “un escenario para la discusión y la reflexión en la investigación” organizado por la Universidad Francisco de Paula Santander. Para el desarrollo de la ponencia se presentó el estudio histórico de las Constituciones de Colombia, los modelos que se han utilizado y se hizo estudio de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992, en la Sentencia C-496 de 1998 y en la Sentencia C-140 del 2010. Pronunciamientos que establecen la posición que ha adoptado la Corte Constitucional en cuanto a la interpretación de la Constitución de 1991 en lo referente a la autonomía

territorial y a las funciones y competencias que se designan a cada ente, para no caer en los errores que en Constituciones pasadas han llevado a establecer modelos totalmente distintos del planteado por el constituyente y por tanto vistos en la obligación de replantear una nueva constitución y un nuevo modelo de Estado. Para esta ponencia ya se tuvo en cuenta la doctrina nacional empezando el estudio del libro La Autonomía Municipal en Colombia, de Paula Robledo Silva (editorial Universidad Externado de Colombia).

Debate Estudiantes: El mes de Junio de 2015, se llevó a cabo en las instalaciones de la Universidad Francisco de Paula Santander un debate con los estudiantes de tercer semestre de la materia de Derecho Administrativo General, donde se discutió las nociones de autonomía, y como se ve reflejada en el ordenamiento territorial Colombiano. En dicho debate no solo se realizó el estudio del ordenamiento territorial, las entidades territoriales descentralizadas que contempla la constitución, las cuales son la nación, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas, sino también los que posiblemente pudieran llegar a convertirse en entidades territoriales tal y como lo establece nuestra constitución como lo son las regiones y las provincias. En este debate se logró establecer el planteamiento del problema para la investigación y de igual forma se establecieron posibles hipótesis para solucionar los problemas planteados. En el debate asistió, el Dr. Nelson Gaona, el estudiante de quinto semestre Nayib Moncada, además se destaca que del mismo debate surgió el interés de otros estudiantes

que quieren seguir aportando a la investigación.

Trabajo: Conforme al informe presentado donde está contenido el planteamiento del problema y las hipótesis establecidas de cómo resolver el problema, se consolidará un documento escrito donde se pretende desarrollar la problemática existente en la falta de autonomía que tienen las entidades descentralizadas sobre todo en el elemento presupuestal, toda vez que existe una dependencia del nivel central y se recorta de autonomía a los municipios, aun cuando se encuentran establecidos constitucionalmente como los entes principales del ordenamiento territorial, al ser estos los encargados de suplir las necesidades básicas de la población tales como salud, educación, saneamiento y agua potable, pero sin embargo para el desarrollo de sus funciones, existe una dependencia económica tanto en los ingresos como en el límite de gastos tendientes a la centralización y dependencia de los recursos y factores regulados por la nación; por tanto en ocasiones tiende a confundirse la autonomía con la soberanía del estado, y el punto de encuentro de estos dos elementos, es justo el punto que marca la diferencia entre el estado centralizado con aquel estado en el que sus entidades son descentralizadas y autónomas. El trabajo a realizar contendrá el desarrollo de la investigación que se viene desarrollando, el temario, las hipótesis y el plan de trabajo para el desarrollo bien sea de una monografía o de un artículo donde se encuentre contenidos los resultados de dicha investigación.

Semillero: Teniendo en cuenta el trabajo desarrollado con los estudiantes y la motivación que presentan muchos de ellos en este tema investigativo, de querer continuar en la constante investigación y desarrollo de medidas que lleven a conocer los factores de riesgo de las entidades territoriales y las posibles soluciones a estos problemas, se crea un semillero de investigación en ordenamiento territorial el cual deberá estar precedido de los siguientes requisitos para la presentación del proyecto:

- Nombre que identifique la investigación y el semillero.
- Estructura orgánica de la investigación que se pretende realizar.
- Los documentos generales del semillero tales como misión y visión, así como los objetivos generales y específicos, y la justificación de la investigación.

Este semillero puede enfocarse en el estudio del elemento cuantitativo del tipo de investigación diseñada para este proyecto, además de coordinar los distintos eventos de socialización y publicidad de la investigación.

Debate Ex Alcaldes y Líderes de la Región: segundo debate con ponentes invitados, ponentes que por los cargos que han desempeñado en los municipios de la región del Catatumbo, nos presentan alternativas claras de cómo lograr el fortalecimiento de estas entidades descentralizadas. Dichas ponencias estuvieron a cargo de los doctores: LUIS

EDUARDO VERGEL PRADA, ex alcalde del Municipio de Ocaña y EMIRO CAÑIZARES PLATA, Director de la Asociación de Municipios. De los temas tratados dentro del debate, se plantean propuestas para alcanzar un nivel más alto de autonomía por parte de los municipios, determina algunos aspectos donde el Estado se ha mostrado débil al momento de lograr su presencia en cada uno de los rincones del país, y cómo lograr que los municipios tengan una relación más directa con el nivel central y logren el cumplimiento de los fines estatales y de los futuros acuerdos de paz.

4 FINANCIACIÓN

Quiero aprovechar la oportunidad para agradecer a la UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA, por todo el apoyo que ha brindado para la realización y consecución del proyecto “Estudio Jurídico: Fortalecimiento de la Descentralización de Municipios y Regiones, como parte de la solución del Post- Conflicto”, a los alumnos que aportaron su conocimiento y esfuerzo en el desarrollo de las actividades de recolección de información y el buen desempeño demostrado en la realización de los debates y talleres como resultados de la investigación, nos dimos cuenta que el trabajo en equipo produce cambios positivos y si mantenemos la misma intensidad, cooperación y colaboración de todos los que hacen parte llegaremos a terminar satisfactoriamente esta gran idea.

5 BIBLIOGRAFÍA

Achury, L. e. (2012). Desequilibrios territoriales. Estudio sobre el

ordenamiento y la descentralización territorial en Colombia. una mirada desde el nivel intermedio de gobierno. Bogotá: Doctrina y ley, Universidad del Rosario.

Nacional, D. P. (2014). Planeación y desarrollo. descentralización y finanzas territoriales. Bogotá: Planeación Nacional.

Penagos, G. (1997). La descentralización en el estado unitario, centralización-descentralización-participación - regionalización- desconcentración-delegación-avocación. Bogotá: Doctrina y Ley.

Penagos, G. (2003). Derecho Administrativo. Bogotá: Librería del Profesional.

Perdomo, J. v. (1997). Derecho administrativo general. Bogotá: Temis.

perez escobar, j. (1999). Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis.

Plata, A. M. (2005). El concepto de servicios públicos en el derecho administrativo. Bogotá: universidad externado 2da edición.

ramos, P. R. (2012). Federalismo e descentralización territorial en perspectiva comparada. os sistemas do brasil e da espanha. porto alegre: Sergio Antonio Fabris.

Rodriguez, L. (2000). Derecho administrativo general y colombiano. Bogota: Temis.

Santofimio, J. (2002). Tratado de Derecho Administrativo, tomo I. Bogota: Universidad Externado.