



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

La estructura institucional básica: el desarrollo constitucional del departamento

Revista Opera, vol. 1, núm. 1, marzo, 2001, pp. 132-142

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67510107>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL BÁSICA: EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO

1. PAPEL INSTITUCIONAL

En este aparte se hace un breve resumen del papel que, en el nivel institucional y de acuerdo con la voluntad del constituyente y del legislador, se dio a los departamentos. Debe tenerse en cuenta que se trata de una visión teórica que tiene en cuenta la perspectiva legal y no la aplicación que de las normas se ha realizado en el campo de los hechos.

1.1. Antecedentes: los proyectos y los debates en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

Los anales de las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 muestran que, si bien el tema referente al sistema político - administrativo fue abordado de manera extensa en la Comisión Segunda de la Entidad Constituyente, el departamento no fue el actor central. Este rasgo se hace evidente en el escenario de las plenarias, en donde el departamento fue abordado a última hora, días antes de la terminación de las labores de la Asamblea, y de manera por lo demás bastante acelerada.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, la corta discusión sobre el tema, suscitó acaloradas reacciones por parte de algunos constituyentes y asistentes a las sesiones, quienes consideraron que el tema no se había discutido de forma adecuada y suficiente.

Hoy no son pocos quienes infieren que el departamento no obtuvo un desarrollo íntegro y concreto en la Carta Constitucional y que de allí surge la problemática que se percibe en este nivel de gobierno.

1.2. Relaciones entre Nación y departamento

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 298 de la Constitución Política, “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”.

Por otro lado, el artículo 303 señala que en cada departamento habrá un gobernador, quien será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; “el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”.

1.2.1. El papel del gobernador como agente del Presidente de la República en materia económica

En materia económica, el gobernador es agente del Presidente de la República en dos escenarios diferentes. En primer lugar, como ejecutor de la política económica general. En segundo lugar, “para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”.

1.2.1.1. El Sistema Nacional de Planeación

Respecto del primer punto, se tiene que la planeación es el instrumento por medio del cual se articula la política económica nacional con la departamental.

Por un lado, los planes departamentales de desarrollo deben ajustarse a los criterios genera-

les establecidos en el Plan Nacional. Así lo reconoce el artículo 32 de la Ley Orgánica del Plan (152 de 1994): “Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su coherencia”.

En este contexto, la articulación entre la política económica nacional y la departamental depende de la diligencia con la que los gobernadores incorporen en los planes departamentales los criterios establecidos en el Plan Nacional.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Plan establece que en el Consejo Nacional de Planeación habrá cinco gobernadores.

De esta manera se busca que los gobernadores cuenten con un espacio propio en este órgano, cuyas tareas consisten en generar una amplia discusión sobre el proyecto de plan que le presente el Gobierno, y en asesorarlo para su realización y evaluación.

En materia de planeación y de articulación de la política económica nacional con la de los departamentos, debe también tenerse en cuenta la Ley 60 de 1993. Según la norma, y de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Política, el papel de los departamentos será el de coordinar y armonizar las políticas y programas adelantados por los municipios (con especial énfasis en los sectores de la salud y educación), con el propósito de garantizar los propósitos y el cumplimiento de las metas generales que cada cuatro años se formulan en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2.1.2. Los convenios entre la Nación y los departamentos

El segundo escenario en el cual los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia económica surge cuando, por medio de convenios entre la Nación y el departamento, se aborda un asunto en concreto.

Es éste un mecanismo directo de articulación en materia económica entre uno y otro nivel de gobierno. Por medio de los convenios, el Gobierno Nacional fija con las autoridades departamentales los objetivos que sean del caso, los mecanismos para alcanzarlos y la distribución de responsabilidades que serán competencia de cada quien.

1.2.2. El papel del gobernador como agente del Presidente de la República en materia de orden público

La Carta Política buscó articular dos principios diferentes: el reconocimiento de Colombia como una República unitaria, por un lado, y el desarrollo de un esquema político-administrativo descentralizado por el otro.

La pretensión que hubo detrás de todo ello fue la de configurar un sistema que si bien diera lugar al uso de la autonomía por parte de las entidades territoriales, reservara para el poder central la responsabilidad exclusiva en el manejo de cuestiones que, como el orden público y la política macroeconómica, son competencia nacional y deben tener un tratamiento unitario.

En este escenario, es fundamental que el Gobierno Nacional cuente con el decidido concurso de los gobiernos departamentales. Y este apoyo debe traducirse en lo que acertadamente señala la Constitución Nacional, que establece claramente que al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde se presenten alteraciones, señalando claramente como se anotó arriba que el mandatario departamental será el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

1.3. Relaciones entre departamento y municipios

Grosso modo, puede afirmarse que, tal como fue definido el esquema de la descentralización en la Constitución y en la Ley, los departamentos deberían quedar, una vez consolidado el sistema, con dos funciones básicas: coordinar la actividad de los municipios y realizar todas aquellas funciones que los municipios no estuvieran en capacidad de realizar.

La primera de estas tareas, implica la necesidad de que los departamentos sean los depositarios, en el nivel territorial, del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe orientar la tarea de coordinación del departamento frente a los municipios.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que al departamento se le asignaron una serie de funciones de apoyo institucional. En el campo de la educación, estas funciones se encuentran enunciadas en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 60, y se manifiestan, desde la óptica económica, en la obligación de administrar, programar y distribuir los recursos provenientes del situado fiscal, y desde la óptica funcional, en la responsabilidad de garantizar, en algunas oportunidades en concurrencia con los municipios, el adecuado nivel del sistema educativo y de la planta profesoral.

En el campo de la salud, los departamentos se encargan de coordinar dentro de su jurisdicción, el cumplimiento de los programas nacionales de fomento y prevención de la salud. También les corresponde apoyar financiera y técnicamente a los municipios para que éstos desarrollen por sí mismos la capacidad de prestar el servicio médico de primer nivel.

En lo que hace referencia a la primera tarea, es del caso observar que en el campo de la educación, corresponde al departamento participar en la cofinanciación de los servicios educativos y en las inversiones en infraestructura y dotación. En

el de la salud, le compete hacerse cargo de la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del segundo y tercer nivel de atención.

Como se ve, la pretensión de la Ley 60 es la de poner en marcha los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al artículo 311 de la Constitución, en virtud del cual “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Se busca de esta forma que sea el nivel municipal el que se encargue de la atención de las necesidades de la población, por ser este el nivel administrativo que cuenta con mayor capacidad de respuesta y de gestión frente a la comunidad, dada la mayor facilidad con la que cuentan sus autoridades para conocer de primera mano la realidad local y los requerimientos de sus habitantes.

2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El departamento es la réplica de la estructura básica del nivel central: un órgano de representación (la Asamblea Departamental), un órgano de gobierno (el Gobernador) y un órgano jurisdiccional. La función jurisdiccional está en manos del Tribunal Superior de Distrito Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Acá debe tenerse en cuenta que si bien estos dos tribunales hacen parte de la rama jurisdiccional y su funcionamiento está sujeto a las normas propias de esta rama, hay una serie de funciones en las que éstos participan de la vida departamental de manera similar a como lo hacen los órganos judiciales del nivel central frente a la vida de la Nación.

2.1. Órgano de representación departamental

De acuerdo con el Artículo 299, “En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental...”

2.1.1. Funciones

El artículo 300 de la Constitución, contiene las funciones de las asambleas:

- Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
- Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
- Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
- Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, separar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento.

mento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

- Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- Autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.
- Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.
- Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor general del departamento, secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados de orden departamental.
- Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley”.

2.1.2. Mecanismo de Selección de los Representantes

En la actualidad, los diputados a las asambleas departamentales se eligen de listas que compiten en la contienda electoral en todo el departamento.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el Constituyente de 1991 había previsto en el artículo 299 de la Carta Política, la posibilidad de conformar círculos para la elección de diputados con base en la población del departamento.

Se permitía así la división del territorio departamental en un número de circunscripciones electorales acorde al número de miembros que tuviera su corporación departamental. Así, por cada provincia, era posible prever uno o varios miembros de la corporación departamental elegidos directamente por la población de los municipios que la conformaran.

Esta opción para la elección de diputados a la corporación departamental pretendía: a) que el representante tendría plena certeza acerca de quiénes eran sus representados; b) que hubiese una mayor claridad acerca de la responsabilidad

de quien ha sido elegido miembro para con su provincia electoral; c) garantizar la representación (así sea en forma compartida) de los municipios más pequeños; d) brindar las mejores condiciones para el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de la persona elegida a la corporación departamental a sus representados.

Bajo esta misma lógica de los círculos electorales, podría incluso plantearse una nueva concepción de la representatividad de los Representantes a la Cámara al interior de los departamentos. Esto último, habría de armonizarse necesariamente con la conformación y las circunscripción territoriales prevista por la Carta Política para el departamento en el caso de la elección de representantes a la Cámara.

Frente a los círculos electorales, el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo 01 de 1996, eliminó este precepto, con lo cual el departamento quedó como una circunscripción única para la elección de diputados.

2.2. Gobernación

La estructura de la administración departamental debe responder a las competencias y funciones que le corresponde cumplir en su calidad de promotor de las políticas nacionales y generador de políticas regionales complementarias y concurrentes con las nacionales; de coordinador y orientador de la gestión de los municipios de su jurisdicción, y de ejecutor sólo en los casos en que los municipios no asuman o no tengan capacidad suficiente para atender los servicios que son de su competencia.

2.2.1. Funciones

La estructura orgánica del departamento responde a las siguientes funciones básicas:

- Planeación del desarrollo en su territorio. Involucra acciones de dirección, de coordi-

nación con los municipios y la Nación, asistencia técnica, asesoría, vigilancia y control.

- Ejecución de proyectos y acciones del Plan de desarrollo en educación, salud y vías. Involucra acciones de provisión de educación preescolar, primaria, secundaria y media, del tercer nivel de salud y de provisión de vías intermunicipales y desarrollo agropecuario de la región.

2.2.2. Estructura interna

El diseño y la conformación de la estructura administrativa del departamento, encuentran su sustento legal en la función constitucional que tienen las asambleas departamentales de determinar la estructura de la administración departamental, según el Artículo 300 numeral 7º de la Carta Política.

En este orden de ideas, según el artículo 305 numerales 7º y 8º de la Constitución, y el artículo 94 del decreto 1222 de 1986, el gobernador, mediante decreto y sujeto a una ordenanza, puede crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción. Puede también suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas vigentes.

La ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Capítulo IX, artículos 33 y siguientes, establecen que son autoridades e instancias territoriales de planeación entre otras:

- El Consejo de Gobierno Departamental o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.
- La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamen-

te el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

• Los Consejos Territoriales de Planeación Departamental y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

En cuanto a la Oficina de Control Interno, o Unidad de Control Interno, se debe hacer una consideración especial, debido a que basa su existencia en el mandato de la Ley 87 de 1993, artículos 10º y 11º, según los cuales para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la dicha ley.

A pesar de que ninguna norma define una estructura homogénea para el departamento y que éste es autónomo para diseñar su esquema administrativo, es evidente que dicha autonomía se ha visto seriamente vulnerada por el desarrollo normativo que impone a la estructura departamental la creación de una serie de dependencias sin tener en cuenta la diversidad regional.

De acuerdo con un estudio del Ministerio de Hacienda se han identificado las áreas básicas de la organización departamental de la siguiente manera:

- **Dirección:** Conformada por el despacho del Gobernador y el Consejo de Gobierno.
- **Planeación del desarrollo:** Conformada por una Secretaría o Gerencia de Planeación.
- **Ejecución del Plan de Desarrollo:** Por la especificidad de las competencias en materia de educación, salud, vías y desarrollo agropecuario aquí deberían tenerse las secretarías o gerencias para el cumplimiento de cada una de estas funciones.

- **Administración de los recursos financieros:** Es el área que se encargará de manejar los recursos financieros mediante la gestión de los ingresos velando por que guarden correspondencia con los gastos de manera que se garantice la estabilidad financiera de la entidad. Involucra el cumplimiento de cuatro procesos básicos: a) La gestión de las rentas; b) El proceso presupuestal; c) El recaudo de rentas y pagos (tesorería); d) El proceso contable, y el registro y gestión de la deuda.
- **Apoyo a la gestión administrativa:** Básicamente debe estar concentrada en la secretaría o gerencia administrativa como el área responsable del manejo del recurso humano (procedimientos de selección, evaluación, promoción, elaboración de la nómina, novedades de personal, actualización de las hojas de vida, etc.) y el recurso físico (compras, inventarios, activos e inmuebles).
- **Soporte jurídico:** Para el cumplimiento de las funciones básicas los departamentos requieren contar con un apoyo jurídico especialmente en materia de contratación y revisión de los actos administrativos expedidos por las autoridades regionales. Según el tamaño del departamento será atendido por un profesional adscrito al despacho del Gobernador.
- **Control interno:** Es el área encargada de la implantación del sistema de control interno y del mejoramiento continuo de la administración departamental. Aunque su eficacia ha sido muy discutida a nivel del sector público lo cual cuestiona su justificación, la ley obliga a su creación.

2.2.3. Mecanismo de elección del Gobernador

La Constitución Política colombiana en su artículo 303, establece la elección popular del Gobernador, dando un viraje con respecto a esta figura que anteriormente era nombrado directamente por el Presidente de la República. Este

cambio, de un gobernador nombrado por el Presidente a uno electo popularmente, surgió como resultado del interés que tuvo la Constituyente de 1991 de abrir nuevos espacios de participación y hacer que el ciudadano elija sus autoridades, tanto municipales como departamentales.

Recuérdese que a partir de 1986 se estableció la elección popular de alcaldes, hecho que sin duda se constituye en uno de los principales logros de la democracia colombiana y en el hecho político más importante del proceso de descentralización. Vale la pena, sin embargo, realizar un análisis profundo de las diferencias que existen entre la elección popular de gobernadores y de alcaldes, teniendo en cuenta el papel previsto para estos en la Constitución Política.

3. FUENTES DE FINANCIACIÓN

El Constituyente de 1991 comprendió bien que un adecuado sistema de financiación del funcionamiento y de la inversión de los entes territoriales, era imprescindible para garantizar la agenda de la descentralización. Para tal efecto, se estableció que los municipios y departamentos tendrían sus fuentes de financiación, las cuales se encuentran sujetas a los parámetros básicos fijados por las leyes; igualmente se determinó que tanto unos como otros participarían de los ingresos corrientes de la Nación.

3.1 Recursos propios¹

Son recursos propios del departamento aquellos que dependen fundamentalmente de su gestión y que se recaudan con base en su potencial económico. Los impuestos departamentales incluyen:

- Cervezas, sifones, refajos y mezclas
- Licores, vinos, aperitivos y similares

- Cigarrillos y tabaco elaborado
- Registro y anotación
- Timbre sobre los vehículos automotores
- Timbre sobre los vehículos automotores período anual año presente
- Sobretasa a la gasolina motor extra y corriente
- Degüello de ganado mayor
- Impuesto sobre venta de billetes de loterías foráneas
- Impuesto a premios de loterías
- Impuestos sobre formularios, recaudos y
- Premios de los concursos deportivos y similares
- Apuestas permanentes
- Estampillas pro desarrollo departamental
- Estampillas pro electrificación rural
- Estampillas pro cultura
- Estampilla pro desarrollo fronterizo
- Contribución de valorización

3.2. Situado Fiscal

Establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política de Colombia.

El Situado fiscal será administrado bajo la responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución.

3.2.1. Requisitos

La ley 60 de 1993 otorgó a los municipios y distritos la posibilidad de un manejo descentralizado y autónomo de estos recursos una vez cum-

1. Tomado de DNP-DDT, 2000, *Aspectos Generales de los Departamentos. Documentos para el Desarrollo Territorial No 34*, Documento Interno DNP, pág.103.

plidos los siguientes requisitos:

Para el caso de la educación estos requisitos se encuentran establecidos por el decreto 2886 de 1994:

- Plan de descentralización.
- Metodología para el plan sectorial anual de desarrollo educativo.
- Plan sectorial anual para el desarrollo educativo.
- Sistema básico de información del servicio educativo.
- Organización de la dependencia administrativa que asume la dirección del servicio educativo.
- Incorporación de los establecimientos educativos y centros auxiliares de servicios docentes.
- Estructura administrativa de la planta de personal.
- Aprobación por parte de la asamblea departamental de las reglas y procedimientos para la distribución de los recursos del situado fiscal.

En materia de salud, los requisitos tanto para departamentos y distritos, como para municipios, se establecen en el decreto 1770 de 1994:

- Organización y funcionamiento de un sistema básico de información en salud.
- Adopción de procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas en salud.
- Adopción de la metodología para la elaboración anual del plan sectorial de salud.
- Formulación del plan sectorial en salud y descentralización.
- Ordenanza que reglamente la distribución de los recursos del situado fiscal (departamentos).
- Organización y funcionamiento de la red de servicios (para departamentos).
- Aunque los departamentos y distritos son destinatarios directos de estos recursos, estén o no certificados, los municipios pueden participar si cumplen las siguientes condiciones:

- Aquellos municipios cuya población sea mayor a 100.000 habitantes, podrán manejar autónomamente la prestación del servicio de educación una vez obtengan la certificación expedida por la asamblea departamental, previa aprobación del Ministerio de Educación, sobre la capacidad para manejar dicho sector.
- Para los municipios que no obtengan la certificación, la participación se da en la medida en que asuman de manera descentralizada sus responsabilidades.
- Para el caso de la salud, se requiere contar con la certificación respectiva expedida por el departamento.
- Para todos los casos la participación de los municipios en estos recursos se hará bajo la ordenanza de la asamblea departamental, quien tendrá en cuenta las siguientes responsabilidades: a) Población atendida, b) Población potencial no atendida, c) Esfuerzo fiscal, entendido como la proporción del gasto municipal en salud y educación, con respecto al presupuesto municipal, d) Eficiencia administrativa.

3.2.2. Procedimientos

Los procedimientos difieren en cada caso. Para el caso de salud se permite el manejo directo de los recursos independientemente de que su departamento esté o no certificado. Al contrario, en el caso de educación, se restringe el proceso de asunción directa de recursos y responsabilidades a la certificación, al estado que presente su departamento en relación con el proceso de certificación que otorgue al municipio y a la existencia de una población mayor o igual a los 100.000 habitantes.

3.3. Regalías

Las regalías se definen como la contraprestación económica por la explotación de un recurso natu-

ral no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte, y deben haber sido autorizadas o previstas por la ley. Estas se han constituido en una fuente importante de recursos para los departamentos y municipios en los que existe algún tipo de explotación de productos minerales.

Según el artículo 17 de la Ley 619 de 2000, que modifica el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, se establece el monto de la regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, un porcentaje, determinado por una tabla diseñada por el Gobierno Nacional para el efecto, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda.

Las Regalías se clasifican en directas e indirectas.

Regalías directas: Son las que perciben las entidades territoriales donde se encuentre el recurso natural no renovable así como los puertos a través de los cuales se transportan tales recursos. Además de las regalías en su concepto clásico, asignadas directamente a las entidades territoriales, se encuentran las denominadas compensaciones monetarias establecidas en los contratos de explotación, como una segunda forma de distribución directa de recursos.

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 141 de 1994, el Ministerio de Minas y Energía determinará, mediante providencias de carácter general, los precios de los minerales para efectos de la liquidación de regalías.

Las compensaciones monetarias son el fruto de negociaciones de contraprestación económica, adicionales a las establecidas a título de regalía, que realiza el Estado a través de sus empresas especializadas, con las compañías que llevan a cabo la explotación del mineral. También se incluyen como compensaciones los recursos a los cuales tienen derecho las entidades territoriales por el transporte y daños ambientales, entre otros.

Los municipios que reciben regalías deben destinar la totalidad de éstas a inversión, principalmente en saneamiento ambiental, salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos. Mientras no se alcance una cobertura mínima en estos sectores, no menos del 80% deberá asignarse a la atención de los mismos.

Regalías indirectas (Fondo Nacional de Regalías -FNR): Están constituidas por los recursos provenientes de las regalías que no sean asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, y deben ser destinados a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las diferentes entidades territoriales. Estos proyectos se definen como aquellos que al ejecutarse producen beneficios en dos o más departamentos.

De la totalidad de los ingresos percibidos por el FNR, las entidades territoriales en su conjunto pueden acceder a algo más del 60% mediante la formulación de proyectos en cada programa objeto de distribución de dichos ingresos: proyectos de energización, fomento a la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales. El resto de los recursos está comprometido en zonas específicas, tal como se dispone en las leyes 141 de 1994 y 344 de 1996.

3.4. Recursos de crédito

El Crédito es un mecanismo para anticipar o complementar el uso de recursos de inversión. Es, por un lado, un puente que posibilita ejecutar proyectos ahora sobre la base de recursos que estarán disponibles más tarde. Por otro lado, es un instrumento de potenciación de los recursos existentes, que no sólo permite aumentar el alcance del plan de inversión, sino la generación mayor de recursos futuros como efecto de los proyectos financiados.

Los departamentos pueden obtener crédito para sus proyectos a través de varias fuentes:

- Crédito institucional: como el que otorga con cobertura nacional la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER, especialmente para infraestructura. En los niveles departamentales están los institutos financieros o de desarrollo como IDEA, INFIVALLE, IDESAN, INFIDER.

- Para crédito de preinversión se cuenta con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE. El crédito de preinversión cumple una importante función para mejorar las decisiones de inversión en proyectos de cierta magnitud, apoyando los recursos departamentales para financiar los estudios y proyectos correspondientes.

- Crédito de la banca comercial. Este crédito lo otorgan los bancos comerciales. Generalmente es más ágil que el “institucional”, pero a tasas efectivas más altas y a menores plazos.

- Emisión de bonos de deuda pública: esta es una modalidad de crédito que capta el ahorro disperso para canalizarlo hacia la inversión en desarrollo local. Los municipios, dentro de determinadas condiciones, están autorizados para emitir bonos como fuente de financiamiento.

Cualquiera que sea la modalidad, el uso del crédito implica comportamientos futuros no siempre garantizados, lo que significa riesgo. Además, el compromiso del retorno disminuye la flexibilidad y la disponibilidad de recursos futuros, por lo cual la decisión de su uso y de su intensidad debe tomarse con alta prudencia.

- Titularización: son operaciones de financiamiento que anticipan la realización de los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales y comprometen su capacidad de endeudamiento en tanto pueden significar una reducción de sus ingresos. El límite de hasta dónde comprometer recursos del crédito, está determinado por la *capacidad de endeudamiento*, que trata de medir cuánto crédito puede adquirir el

municipio sin crear traumatismos en su funcionamiento financiero normal ni en el pago regular de las obligaciones ya contraídas.

3.5. Recursos no convencionales

En la búsqueda de recursos para el financiamiento de los proyectos, las entidades territoriales pueden también explorar posibilidades adicionales por fuera del presupuesto tradicional. En efecto, hay una gama interesante de fuentes complementarias de recursos, algunos de ellos no convencionales, que los mandatarios y sus equipos pueden gestionar y atraer. Es del caso citar los siguientes ejemplos:

- Cooperación técnica internacional: Como estrategia de apoyo al Plan Nacional de Desarrollo, la cooperación técnica internacional está sujeta a unas condiciones particulares en la formulación y presentación de los proyectos propuestos.

La presentación de solicitudes debe hacerse a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, y por este conducto a las posibles fuentes de cooperación.

- Recursos de la comunidad: Se pueden expresar por medio de los aportes que se hagan a los planes y programas, bien en dinero, trabajo, o en cogestión.

- Apoyos del sector institucional: Proviene de sectores institucionales vinculados a la historia de la región y a la vida departamental: gremios, universidades, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, entre otras.

- Recursos de corporaciones y fundaciones de desarrollo social: Apoyan programas de lucha contra la pobreza, ayuda a grupos vulnerables, generación de empleo.

4. ÓRGANOS DE CONTROL

El artículo 272 de la Constitución Política establece: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde

haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo”.

5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

CIUDADANA

Los mecanismos de participación ciudadana están establecidos de manera general en la Ley 134 de 1994; éstos son:

- Iniciativa popular normativa ante las asambleas departamentales: La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de ordenanza ante las asambleas departamentales, de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Artículo 2º Ley 134 de 1994.

- Referendo Departamental: Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente (Ordenanza, Decreto, resolución departamentales). Puede ser aprobatorio o derogatorio.(Arts. 3-5 Ley 134 de 1994).

- Revocatoria del mandato: La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio

del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador (Art. 6º. Ley 134 de 1994).

- Consulta popular: Es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia departamental, es sometida por el gobernador a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Art. 8º Ley 134 de 1994).

- Veedurías ciudadanas: Es un mecanismo democrático de participación, que permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre los procesos de gestión pública, de una manera organizada y más eficaz. Se reglamentaba en la Ley 563 de 2000, que fue declarada inexistente por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1338 de 2000.

- Derecho fundamental de petición: Se define según el artículo 23 de la Constitución Política como el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Se encuentra también consagrado en los Artículos 17 y 25 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).