

**LA DESCENTRALIZACIÓN COMO TÉCNICA ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE
CALI, PERIODO 1988-2000**

JOHN GERMAN AGUDELO DIAZ

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2019

1

**LA DESCENTRALIZACIÓN COMO TÉCNICA ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE
CALI, PERIODO 1988-2000**

JOHN GERMAN AGUDELO DIAZ

MONOGRAFÍA DE GRADO.

GUILLERMO ALBORNOZ CEBALLOS

Tutor.

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI**

2019

2

Nota de Aceptación

Aprobado por el Comité de Grado, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad del Valle, para optar al título de Contador Público

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Santiago de Cali, agosto de 2019

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer primeramente a Dios por todas sus bendiciones en este proceso, por haberme dado la inteligencia y la sabiduría para culminar mi carrera.

Gracias amada esposa por tu paciencia y motivación cuando llegaron los momentos en que no quería continuar.

Gracias estimados docentes por su labor y acompañamiento en este proceso.

Gracias a todos aquellos que han dedicado de su tiempo y esfuerzo para que este sueño se haya dado.

Gracias.

Contenido

	Pag.
Introducción	9
1. Antecedentes	10
2. Problema de investigación	14
2.1 Planteamiento del problema.....	14
2.1.1 Formulación del problema.	16
2.1.2 Sistematización del problema.	16
2.2 Estrategia metodológica.....	16
2.2.1 Tipo de investigación.....	16
2.2.2 Enfoque de la investigación.....	17
2.2.3 Método.....	17
2.2.4 Técnicas	18
2.2.5 Fuentes.....	18
3. Objetivos.....	19
3.1 Objetivo general.....	19
3.2 Objetivos específicos	19
4. Justificación	19
5. Marco referencial	21
5.1 Reseña histórica	21
5.2 Marco teórico	34
5.2.1 Finanzas públicas.....	38
5.3 Marco Jurídico	51
5.4 Marco conceptual.....	54
6. Estructura del estado colombiano	55
6.1 Principios básicos de la organización estatal	56
6.2 Fundamentos del estado colombiano.....	60

6.3 Organización del estado colombiano	64
7. Descentralización en Colombia	93
7.1 Desconcentración, delegación y descentralización.....	94
7.2 Objetivo de los tipos de descentralización en Colombia.	100
7.3 La administración pública territorial.	107
7.4 Principios que rigen el ejercicio de competencias	109
7.5 Autoridades de las entidades territoriales	110
8. Descentralización en Santiago de Cali.....	115
8.1. Análisis Programa de Inversión y Gastos: 1988 – 1992.....	120
8.2. Programa de inversiones y Gastos: 1993-2000.....	139
9. Conclusión	162
Referencias bibliográficas.....	164
Cibergrafía	171

Gráficos

	Pag
Ilustración 1 - Estructura general municipio Santiago de Cali	32
Ilustración 2 - Clasificación del gasto publico.....	44
Ilustración 3 - Diagrama de Autoridades que rigen el Estado Colombiano y sus funciones.....	58
Ilustración 4 - Pirámide de normas que regulan la Constitución Colombiana.....	63
Ilustración 5 - Organigrama de la estructura del Estado colombiano... ..	65
Ilustración 6 - Conformación del Congreso de la República de Colombia.....	67
Ilustración 7 - Etapas para la aprobación de un acto legislativo en Colombia.....	70
Ilustración 8 - Distribución de los recursos a través del Sistema General de Participaciones.....	113
Ilustración 9 - Comportamiento de los ingresos para los años 1988 – 1990.....	121
Ilustración 10 - Comportamiento del gasto para los años 1988 – 1990.....	123
Ilustración 11 - Comportamiento de los ingresos para los años 1990 – 1992.....	131
Ilustración 12 - Comportamiento del gasto para los años 1990 – 1992.....	133
Ilustración 13 - Ejecución de ingresos administración central local Año 1993-2000.....	140
Ilustración 14 - Ejecución de ingresos administración descentralizada Año 1993-2000.....	141
Ilustración 15 - Ejecución de gastos administración central 1993-2000.....	143
Ilustración 16 - Repartición del Gasto administración central 1993-2000.....	145
Ilustración 17 - Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000.....	147

Ilustración 18 - Comparación ingresos y gastos 1993-2000 (déficit/superávit)	149
--	-----

Tablas

	Pag
Tabla 1. Categorización de los Distritos y municipios	33
Tabla 2. Funciones trasladadas de estado central a los municipios... ..	116
Tabla 3. Ejecución de ingresos por fondos 1988 - 1990.....	120
Tabla 4. Ejecución de gastos por fondos 1988 - 1990... ..	122
Tabla 5. Repartición del gasto por fondos 1988 – 1990.....	124
Tabla 6. Ejecución de ingresos por fondos 1990 - 1992.....	129
Tabla 7. Ejecución de gastos por fondos 1990 - 1992... ..	132
Tabla 8. Repartición del gasto por fondos 1990 – 1992.....	133
Tabla 9. Ejecución de ingresos administración central local 1993-2000.....	139
Tabla 10. Ejecución de ingresos administración descentralizada 1993-2000.....	141
Tabla 11. Ejecución de gastos administración central 1993-2000.....	142
Tabla 12. Repartición del Gasto administración central 1993-2000.....	144
Tabla 13. Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000... ..	146
Tabla 14. Comparación ingresos y gastos 1993-2000 (déficit/superávit).....	148

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un estudio de observación de la descentralización en el municipio Santiago de Cali desde un enfoque técnico, tomando un periodo de 12 años (1988 - 2000) como objeto de investigación; se escoge este lapso de tiempo dado que se considera un periodo coyuntural en la implementación de este mecanismo de administración. En el desarrollo de esta temática se tomarán importantes aportes de diferentes autores, se realizará definiciones, descripciones y apreciaciones de la estructura del poder público en Colombia, principios básicos de organización estatal, normatividad y evolución administrativa del estado colombiano hasta llegar al concepto de descentralización.

Se realizará un análisis a las diferentes administraciones que ha tenido el municipio Santiago de Cali desde el año 1988 al año 2000 y se concluirá con una reflexión de cómo la ciudad ha hecho su proceso de adaptación a través de estas alcaldías.

Para su elaboración se consultaron diferentes fuentes bibliográficas que sirvieron de antecedentes y material de apoyo en el desarrollo del problema como a la generación de conclusiones, de igual manera se hizo uso de los diferentes aportes de los teóricos de la administración clásica como de la teoría neoclásica ayudando a forjar unos objetivos con los cuales se espera dar cumplimiento a la elaboración de la monografía.

La metodología de investigación usada es de carácter descriptivo, se pretende tomar lo esencial de cada concepto y ver cómo cumple su finalidad en el engranaje de la gestión pública; se recogen datos sobre la teoría administrativa y se exponen de manera resumida y cuidadosa, con el fin de

analizar minuciosamente los resultados, extrayendo generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

1. Antecedentes

La profesora Diana Carolina Valencia Tello, investigadora de la Universidad Federal do Paraná (Brasil), en su artículo llamado “Descentralización y re-centralización del poder en Colombia”, expresa que en lo que se conoce de la historia de nuestro país, Colombia se ha distinguido por ser una nación centralizada en su Gobierno, solo hasta la década de los ochenta el estado tomó la decisión de generar un cambio a su estructura administrativa, política y fiscal; a este proceso se le llamó descentralización y tenía el objetivo de delegar el poder en las entidades territoriales, creando autonomía y autosuficiencia (Valencia, 2014).

Cambio que se da por la influencia del continente europeo donde se conocen las primeras manifestaciones documentadas del concepto “descentralización del estado”, resultado de las constantes luchas de las clases obreras en busca de la igualdad y la justicia social. Este modelo de gobierno planteado buscaba la oportunidad de conjugar el poder de mando y control desde las pequeñas poblaciones, satisfacer las necesidades de manera particular, bajo la figura de gobiernos locales quienes serían la “voluntad general”.

En Colombia la descentralización tiene sus primeras manifestaciones en la elección popular de sus alcaldes, quienes por medio de unas facultades especiales serían los encargados de generar desarrollo y progreso a las regiones y comunidades; esta iniciativa buscaba de parte del gobierno

central impulsar proyectos ajustados a las necesidades de la población con generación de oportunidades reales y adecuadas para cada comunidad.

Dagua es el municipio referente que se tomó para dar inicio a esta investigación teniendo en cuenta que ya existían unos estudios previos por varios alumnos de la universidad del valle quienes desde diferentes ramas del saber administrativo y de manera transversal observaron los procesos de la gestión pública a nivel municipal que se dieron en este municipio.

Como primera fuente, la monografía “Impuesto de industria y comercio: evolución e implicaciones en el período 1998 a 2008 en el municipio de Dagua -Valle: Análisis desde la perspectiva del sujeto activo” de las estudiantes Dima Yomara Franco y Lina Marcela Parra Asprilla, proporciona información descriptiva del comportamiento del impuesto ICA, en el cumplimiento de la gestión pública delegada por el estado, cuyo objetivo es generar a través de este tributo una satisfacción equitativa de las necesidades de la comunidad, al mismo tiempo que se mide la evolución, implementación y recaudo, de acuerdo a las potestades emitidas por el gobierno central para lo concerniente al mismo, se analiza si cumple con los principios tributarios, los cambios normativos a lo largo tiempo, su distribución, la teoría básica en materia de Estado y hacienda pública, derecho tributario y política fiscal. (Ley 14 de 1983).

La segunda fuente corresponde al trabajo de grado que se realizó en el año 2000, por las estudiantes Diana Patricia Longas Gómez y, Elizabeth Suarez Ríos, titulado “Diseño de un modelo de evaluación de la gestión pública por indicadores a partir de la contabilidad pública para el Municipio de Dagua”, en él se muestra la importancia de la gestión pública municipal, cuyo

objetivo es velar por los intereses de la comunidad en general mediante la organización y reflejo transparente de todos los actos administrativos propios a cada municipio.

También se aprecia la gestión administrativa desarrollada, se diseña un modelo de evaluación de la gestión pública a través de la información contable, datos obtenidos en los diferentes planes de acción y de desarrollo, tanto cualitativa como cuánticamente.

El tercer trabajo de grado que aportó al desarrollo de esta investigación es la “Monografía del municipio de Dagua (Valle del Cauca): economía, sociedad y política”, presentado por Luz Ángela Espinosa Perilla quien opta por el título de economista de la universidad del valle, en este se plantea la problemática de la inexperiencia de la administración con respecto a los procesos de producción del territorio.

La autora de esta tesis identifica unas variables económicas y poblacionales, relacionadas con aspectos históricos y geográficos, las cuales ayudan a descubrir la problemática que se presenta en la ejecución de la descentralización en años anteriores y que para el presente trabajo aporta elementos interesantes y de tener en cuenta al trasladar el objeto de estudio.

Durante toda la investigación realizada, se evidenció una serie de factores relevantes, los cuales fueron analizados a partir de métodos cuantitativos y cualitativos; variables demográficas, datos concernientes a salud, educación, economía y política.

Información valiosa que sirve de base para conocer qué necesidades básicas debe atender todo gobierno municipal independiente del tamaño del municipio.

Y por último se tomó como material de apoyo para los antecedentes, la tesis denominada “El sistema de administración financiera municipal municipio de Dagua – Valle”, presentada por los

estudiantes Alma Constanza Mosquera Sánchez y Gustavo Adolfo Rincón Garzón, donde expresan que desde el momento que se concibe la descentralización en Colombia, el estado ha venido desarrollando todas las herramientas para que los municipios del país tengan un buen sistema de administración financiera, siendo este uno de los incentivos por el cual se realiza esta investigación. Los compañeros que se han nombrado se enfocaron en analizar el modelo de administración pública desde varias perspectivas, tomando como muestra un tiempo no mayor a 15 años y un total de 4 gobiernos locales, pero persiguiendo el mismo objetivo el cual era la ejecución de un adecuado uso de los recursos con el fin de impactar el mayor número de habitantes posible.

Simultáneamente a eso se evaluó cómo el municipio gestiona la consecución de sus propios recursos, revisando en detalle la estructura administrativa y fuentes de financiación de su operación.

Se pudo verificar al analizar las diferentes fuentes consultadas que se basaron en hechos ocurridos durante el periodo 1994 - 2008 donde la interpretación de los datos se hizo bajo la modalidad del método de agregados y etnográfico.

Finalmente se concluye que el sistema de administración local dependía casi que en su totalidad de los ingresos corrientes de la nación, lo que deja a consideración la eficiencia de la implementación de la descentralización para este municipio.

En concordancia con los trabajos de investigación anteriormente descritos se considera interesante estudiar el proceso de la descentralización como una técnica idónea en la administración y gestión pública aplicado al municipio de Santiago de Cali, cuya población es significativamente mucho

más numerosa y su desarrollo económico genera una repercusión más amplia a diferentes sectores del país.

2. Problema de investigación

2.1 Planteamiento del problema

Colombia es un país donde el estado ha adoptado la descentralización como una herramienta para dar satisfacción a las necesidades y problemáticas que acaecen a lo largo y ancho del territorio.

Dentro de su presupuesto anual asigna partidas para que sean ejecutadas a través de gobiernos locales, entidades públicas y privadas con la intención de crear bienes y servicios que permitan el desarrollo de la población. Es de aclarar que en cada uno de estos procesos él nunca pierda la condición de ente regulador, lo que le permite tomar decisiones económicas y financieras en pro de las mejores condiciones posibles.

En este contexto, se pretende por medio de una investigación centrada y juiciosa realizar un análisis de la organización del estado, su normatividad y la gestión pública, tomando como objeto de estudio el municipio de Santiago de Cali y así llegar a unas conclusiones en virtud del conocimiento.

- ¿Brinda la descentralización una respuesta efectiva y sólida a las problemáticas que afligen el municipio Santiago de Cali?
- ¿El municipio Santiago de Cali se ha beneficiado de esta forma de administración?

- ¿Está la descentralización cumpliendo los objetivos de la inclusión social en el municipio Santiago de Cali?
- ¿Si Colombia es un estado social de derecho donde se propende por la igualdad, como la descentralización aporta a este ideal?

Al estudiar la descentralización como una técnica de gestión pública, se espera dar alcance a diferentes situaciones problemas que se pueden presentar en los objetivos comunes de todo gobierno, como el promover y velar por el bienestar de su población.

Es el caso de algunas dependencias que no son financiadas con recursos de transferencias, tales como: casas de cultura, institutos de recreación y deporte, organizaciones de vivienda, etc.

Debilidad en la función de coordinar e intermediar, así como en su capacidad de articular acciones y procesos de planificación al interior de los departamentos.

Desprotección de algunas poblaciones, insuficiencia de acueductos para localidades aisladas de zonas urbanas donde aún no se ha efectuado acciones por parte de los gobiernos nacional ni departamental pues no existe la inclusión o no se ha determinado quien debe intervenir.

Otra situación problema a estudiar a nivel gobierno municipal es el retraso en la creación de políticas públicas que permitan crear directrices claras enfocadas en una regulación transparente, ejecuciones de presupuesto efectivas, concienzudas y pensadas en el desarrollo y sostenibilidad de los entes que cumplen funciones de descentralización.

2.1.1 Formulación del problema.

- ¿Cómo ha sido el ejercicio de la descentralización como técnica administrativa en la gestión de las administraciones públicas del municipio de Santiago de Cali, periodo 1988 – 2000?

2.1.2 Sistematización del problema.

- ¿Qué beneficio puede aportar realizar un análisis crítico de la descentralización como técnica administrativa en la gestión de las administraciones públicas del municipio de Santiago de Cali?
- ¿Porque analizar la estructura administrativa del municipio Santiago de Cali?
- ¿Un ejercicio de análisis, reflexión y generación de ideas, cómo puede contribuir a enriquecer los diferentes procesos de descentralización en el municipio Santiago de Cali?

2.2 Estrategia metodológica

2.2.1 Tipo de investigación.

El presente trabajo obedece a una investigación descriptiva, ya que como su nombre lo indica, se harán unas apreciaciones con detalle a situaciones reales, eventos, personas, grupos o comunidades, quienes a partir del momento se denominarán el objeto a estudiar.

Dado lo anterior solo se plantea lo más relevante de un hecho o situación concreta. A grandes rasgos, dicha investigación estará enfocada a examinar las características de la descentralización y su ejecución de manera particular para el municipio Santiago de Cali.

De igual manera se definirá y formulará hipótesis en base a información recolectada de investigaciones anteriores y se emplearán diferentes técnicas para la recolección de datos y las fuentes a consultar.

2.2.2 Enfoque de la investigación.

Esta monografía se realizará desde un enfoque Cualitativo, pues se tomarán hechos ocurridos durante un lapso de tiempo definido con el objetivo de desarrollar una teoría coherente para representar lo que se observa.

Estará fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los individuos, el colectivo y sobre todo de las instituciones.

2.2.3 Método.

Como método de estudio de esta investigación se aplicó el Método Deductivo, teniendo en cuenta que se parte de lo general hacia lo específico.

Se plantea la generalidad de Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Hasta llegar a la particularidad del instrumento denominado “Descentralización”, el cual tiene como objetivo atender las necesidades de las personas que integran esta nación.

2.2.4 Técnicas

Para la recolección de datos e información, en la presente investigación se aplicó la técnica de recopilación y análisis documental.

Recopilación y análisis documental: se consultaron diferentes tesis de grado que sirvieron de modelos para la estructuración de esta investigación principalmente en la elaboración de los antecedentes, al igual que variado material virtual y bibliográfico. se realizó consulta de libros y cartillas con una temática administrativa donde se sustrajo el marco teórico.

La información de internet fue un componente significativo, se utilizó material de apoyo como documentales, conferencias y ensayos que permitieron crear una cosmovisión más amplia del tema, aportando a las conclusiones del trabajo.

2.2.5 Fuentes

Como fuentes de investigación primaria se tomaron datos históricos del archivo de la alcaldía municipal Santiago de Cali como del archivo del Banco de la República, los cuales aportaron las cifras con las cuales se realizó el análisis de la ejecución del gasto y el ingreso del municipio para el periodo referenciado.

Como fuentes secundarias se abordaron diferentes monografías que sirvieron de brújula en la estructuración y desarrollo de este trabajo, así mismo se realizaron consultas de libros de teoría económica y gestión pública.

Como fuente terciaria se tomaron artículos de investigación de internet de diferentes campos del saber, antropología, sociología, política, economía.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

- Describir el ejercicio de la descentralización como una técnica administrativa en la gestión de las administraciones públicas del municipio de Santiago de Cali, periodo 1988-2000.

3.2 Objetivos específicos

- Conceptualizar el Estado a partir de la descentralización como técnica administrativa para Colombia.
- Reconocer en la administración pública, las características de la descentralización en función del concepto de Estado Social de Derecho para Colombia.
- Describir el tipo de acciones desarrolladas en la Administración Municipal 1988 - 2000 de Santiago de Cali, determinando la Gestión Territorial, desde la descentralización como técnica administrativa.

4. Justificación

La Constitución Política de Colombia en su Artículo 311 cita acerca de los municipios lo siguiente:

Un municipio es una “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” (Constitución Política Colombiana, 1991, art 311).

Es así como a través de este trabajo se pretende estudiar desde un punto de vista técnico el ejercicio de la descentralización en el municipio de Santiago de Cali, al mismo tiempo que se revisa la gestión realizada por las diferentes alcaldías municipales para el periodo (1988 - 2000) a la luz de esta figura administrativa en aras de dar cumplimiento a este artículo.

De igual manera describir cómo la descentralización es necesaria e importante en la gestión pública efectiva y en la construcción de un estado social de derecho; un análisis de la gestión del ingreso y la ejecución del gasto de diferentes administraciones en el municipio Santiago de Cali, permitirá detectar que su fundamento se basa en una política de inclusión y desarrollo colectivo, pero lamentablemente la población alcanzada por los diferentes proyectos no superan las expectativas de lo que se pretendió inicialmente en estos.

Para dar alcance a lo anteriormente indicado se realizará un análisis partiendo del gobierno nacional finalizando en el gobierno municipal, apoyado en apartes del libro “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, donde al estudiar el proceso de descentralización que vive Colombia se remiten a la década de los noventa donde se introdujeron “una serie de reformas fiscales que estuvieron dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y

eficiencia en la provisión de bienes públicos”. Iregui, Ramos y Saavedra, (2001). (...) (Iregui et al. (2001).

Según estos autores estas reformas plantearon responsabilidades para ejecutar el gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales, aspecto fundamental para una buena administración que busca el desarrollo su comunidad.

Por otro lado, este trabajo se justifica en la motivación y el deseo personal para acceder al título de contador público de la universidad del valle, prestigiosa universidad que considero una de las mejores de Colombia.

5. Marco referencial

5.1 Reseña histórica

El municipio Santiago de Cali, fue fundado el 25 de julio de 1536 por Sebastián de Belalcázar, lo que lo convierte en una de las ciudades más antiguas de América. Es la capital del departamento del Valle del Cauca y la tercera ciudad más poblada del país con una población de 2.471.474 habitantes, después de Bogotá y Medellín. (DANE, Censo 2005).

Por extensión Cali es la segunda ciudad más grande del país al poseer un área de 564 km² y una longitud de 17 km de Sur a Norte y 12 km de Oriente a Occidente.

Estuvo habitada a la llegada de los conquistadores, en 1536 por tribus indígenas entre las que sobresalían Los Calimas y gorriones. El descubrimiento del Valle del Cauca tuvo su origen en la expedición de Francisco Pizarro al Perú, expedición con la cual venía Sebastián de Belalcázar, quien después de fundar la ciudad de Quito, resolvió separarse de su jefe y organizar excursiones por su cuenta.

Dentro de la Colonia, Santiago de Cali, estuvo bajo la dominación española y perteneció a la gobernación de Popayán y para algunos efectos especialmente judiciales, dependió de la presidencia de Quito.

Tuvo su independencia entre la década de 1.810 a 1.830 gracias a la junta de Cali, presidencia de Joaquin de Caicedo y Cuero, y la vicepresidencia de don José María Cabal (Alcaldía de Cali, 2004, mayo 11).

De acuerdo al periódico el País, en su publicación Cali celebra hoy 481 años: un repaso a 10 hitos de su historia. (2017, julio 24), han ocurrido 10 eventos los cuales marcaron el desarrollo de la ciudad de manera importante:

- El 1 de enero de 1915 llega a Cali el Ferrocarril del Pacífico. La construcción se había iniciado en Buenaventura en 1872. Este medio de transporte permitió la entrada a la capital del Valle artículos procedentes de todo el mundo, a través del Puerto, pero a su vez dio posibilidades a industrias como la del azúcar de poder comenzar a exportar.

- Un año después de la tragedia del 7 de agosto 1.956, donde una explosión arrasó con gran parte del centro de Cali, un grupo de caleños emprendedores con el ánimo de superar el impase realiza del 25 al 30 de diciembre de 1957 la primera edición de la Feria de Cali. El propósito de esta festividad, además, era reactivar el motor económico de la ciudad.

- Entre 1950 y 1960 en la ciudad comienzan a construirse edificios a mayor escala como El Palacio de Bellas Artes, el hotel Aristi y la plaza de Toros de Cañaveralejo. Cali, gracias a su ubicación geográfica y su mano de obra calificada comienza a albergar filiales de grandes multinacionales como Cicolac, Good Year de Colombia, Cartón de Colombia. Esto permitió la llegada de profesionales extranjeros a la ciudad.

- Aunque en 1945 entró a operar la Universidad Industrial del Valle, fue solo hasta 1954 que tras la construcción de los edificios de la Sede de San Fernando, cambia su nombre a Universidad del Valle. En los 60, tras la alta demanda de estudiantes con aspiraciones a cursar una carrera profesional comienza a construirse la sede de Meléndez, que se inauguró en 1971, luego de albergar a los deportistas que participaron en los Juegos Panamericanos.

- Con el crecimiento de la ciudad, los líderes locales vieron la necesidad de edificar un Centro Administrativo Municipal donde funcionara el Gobierno local pero además las Empresas Públicas de Cali, Emcali, que ya habían empezado labores desde 1931, por ello se inició la

construcción de edificio del CAM que arrancó en 1965 y concluyó en 1972. La edificación marcó un hito en el desarrollo urbanístico.

- En 1971, Cali organiza los VI Juegos Panamericanos que centran la atención del país. “Cali ya había sido la primera sede de los Juegos Nacionales (1928), con esto y los Panamericanos nos ganamos el remoquete de ‘Capital Deportiva de América’. Para los Panamericanos se hizo una importante inversión en infraestructura”, dijo Nicolás Ramos, presidente de la Sociedad de Mejoras Públicas.

- Con motivo de la realización de los Juegos Panamericanos se hizo imperiosa la construcción de una terminal aérea internacional y fue así como fue inaugurado, en 1971, el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón. Actualmente es el segundo en infraestructura del país después del aeropuerto El Dorado de Bogotá y el tercero en movilidad de pasajeros y carga.

- El 6 de septiembre de 1984, el coronel Jaime Ramírez, comandante de la Unidad Antinarcóticos de la Policía, manifestó que en el Valle el narcotráfico había penetrado los principales estamentos. “Fue una época complicada con la aparición de los carteles de la droga que manejaron varios sectores económicos y políticos lo que trajo una gran zozobra y violencia”, manifestó Luis Antonio Cuellar, presidente de la Academia de Historia del Valle.

- La pesista María Isabel Urrutía logra el primer oro para el país en unos Juegos Olímpicos (Sidney 2000). Aunque es oriunda del municipio de Candelaria, este hecho validó a la capital del Valle como uno de los mejores centros de formación deportiva de Colombia. En el 2008 Diego Salazar y Jackeline Rentarías logran colgarse las medallas de plata y bronce, en los Olímpicos de Beijing; el año pasado Óscar Figueroa gana el oro en Brasil en levantamiento de pesas. Eventos que le permitieron convertirse en Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios.

- El 15 de noviembre del 2008 Metrocali inaugura la fase promocional del Masivo Integrado de Occidente, MÍO. “Aunque ha recibido muchas críticas hay que decir que el MÍO le cambió la cara a la ciudad y sobre todo la manera de transportarse”, manifestó Alberto Silva, socio de la Sociedad de Mejores Públicas de Cali.

Dentro de las reformas y leyes más importantes del proceso de descentralización que se ha venido dando en nuestro país y que han tenido impacto en el municipio Santiago de Cali, está el acto legislativo 01 de 1986, el cual reformó la Constitución de 1886, permitiendo a los organismos territoriales generar independencia en el manejo de los recursos y administración de lo público.

Es así como el municipio Santiago de Cali en aras de dar cumplimiento a las demandas de la normatividad vigente ha diseñado una estructura administrativa que le permite funcionar y desarrollar sus planes de trabajo.

A continuación, se relaciona documento del componente del sistema de gestión de la calidad de la alcaldía de Cali (Alcaldía de Cali, 2006, agosto 01).

Como primer lugar encontramos la misión y la visión:

Misión.

El Municipio de Santiago de Cali, como ente territorial, genera las condiciones necesarias para la oportuna prestación de los servicios públicos y sociales, a través de la planificación del desarrollo económico, social, ambiental y del territorio y, de la administración efectiva de los recursos, propiciando la participación ciudadana en la gestión pública, el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y la convivencia pacífica de sus habitantes, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Visión.

Para el año 2027 el municipio de Santiago de Cali será un territorio reconocido a nivel nacional e internacional como el municipio líder en la integración social, económica y cultural de su población, habiendo logrado reducir sustancialmente sus brechas sociales, a través de un desarrollo incluyente, sostenido, participativo y transparente en su gestión pública. Soportando dicho desarrollo en su papel de principal polo de desarrollo económico y social de la ciudad - región, en el uso eficiente de sus recursos naturales y de su infraestructura de servicios, en la dinámica de su

riqueza socio-cultural urbana y rural, en la competitividad de sus propuestas artísticas, culturales y deportivas, en la integración de su diversidad étnica, en la fortaleza estructurante de su sector académico, en el esfuerzo articulado de su sector empresarial y en el dialogo permanente entre la ciudadanía y la administración, para la construcción constante de la paz y convivencia en su territorio. En el marco de esta visión de desarrollo, Santiago de Cali se consolidará como un territorio incluyente, líder, innovador, que le apuesta al bienestar de su población como motor principal y centro de sus decisiones; priorizando el talento, la disciplina, el trabajo, la dedicación, la honestidad, la cultura ciudadana y el desarrollo de los aspectos propios de su diversidad multicultural y pluriétnica; facilitando las condiciones para la generación de ingresos que permitan mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes y la competitividad de la ciudad.

Convirtiéndose en modelo de política social en el país, promoviendo la construcción de entornos y estilos de vida saludables que conlleven a una mejor calidad de vida de su población; destacándose por el liderazgo en la adopción, formulación y adaptación de políticas públicas con plena participación de la población, diferentes sectores y actores que incidan de manera favorable y potente sobre la salud, la educación, la cultura, el deporte, el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos.

Propendiendo por un ordenamiento territorial sostenible que dinamice las diferentes zonas de la ciudad, facilitando el crecimiento sostenible, e incluyendo su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social; en el cual los

sistemas establecidos en su Plan de Ordenamiento Territorial - espacio público, equipamientos, servicios públicos y movilidad- se desarrollen sobre la lógica de la eficiencia, responsabilidad ambiental, equidad, competitividad y disfrute de sus habitantes, fortaleciendo el concepto de espacio público y de uso compartido de la ciudad, con un sistema de movilidad, donde se respete el peatón y tenga prioridad el transporte público y los medios alternativos sobre el automóvil particular.

Consolidando la relación de Santiago de Cali con sus municipios vecinos, convirtiéndose en la ciudad líder de la región de la cuenca del Pacífico con centro de actividades de alcance territorial, nacional e internacional, con un propósito que permitirá aprovechar sus ventajas económicas comparativas identificando y favoreciendo acciones sobre el territorio que impulsen su competitividad.

Principios Éticos

La Constitución y la Ley dirige los derechos y objetivos de la comunidad, pero la ética siempre es cuestión de una persona y de las acciones correctas de los seres. Por ello, la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali ha definido en la presente Declaración los siguientes principios:

- Los bienes públicos son sagrados.
- El interés general prima o prevalece sobre intereses particulares.
- El capital más valioso de la entidad es su talento humano.

- La finalidad de la función pública es el servicio a la ciudadanía.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.
- Todo ser humano tiene los mismos derechos, independientemente de sus particularidades.
- Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- El silencio ante los actos ilícitos nos hace sus cómplices.

Valores Éticos

Estos son los valores básicos que guiarán la conducta y las actividades de los servidores públicos de la Administración Central del Municipio de Santiago de Cali hacia el logro de su misión:

Compromiso: Hacemos propios los objetivos institucionales, actuando con disposición permanente y entregando lo mejor de cada uno.

Honestidad: Actuamos de manera ideal: razonable, justa, recta y decente; anteponiendo los fines e intereses de la Alcaldía y de la comunidad sobre los propios.

Responsabilidad: Cumplimos con el deber asignado para el logro de los objetivos institucionales, aportando lo mejor de sí mismo.

Lealtad: Somos fieles al ejercicio de la función pública al dar cumplimiento al mandato constitucional, legal e institucional, orientando nuestras actuaciones al servicio de la comunidad y los fines del Estado.

Transparencia: Estamos dispuestos a mostrar, sustentar y comunicar nuestras actuaciones, manejando la información en forma ágil, completa y veraz.

Respeto: Aceptamos y comprendemos las particularidades de cada persona, valorando sus cualidades y el medio que nos rodea.

Justicia: Reconocemos los derechos y distribuimos con criterios de equidad los recursos públicos.

Servicio: Desempeñamos nuestras funciones con calidad para satisfacer la necesidades y expectativas de la comunidad.

Participación: Generamos espacios para que los habitantes de manera individual o colectiva participen y ejerzan el control social en las distintas etapas de la gestión pública.

Ahora, respecto a la estructura municipal el artículo 313 numeral 6 de la constitución política de Colombia, establece que corresponde a los Concejos, determinar la organización de la

administración municipal y las funciones de sus dependencias. (Constitución política colombiana, 1991, art 313).

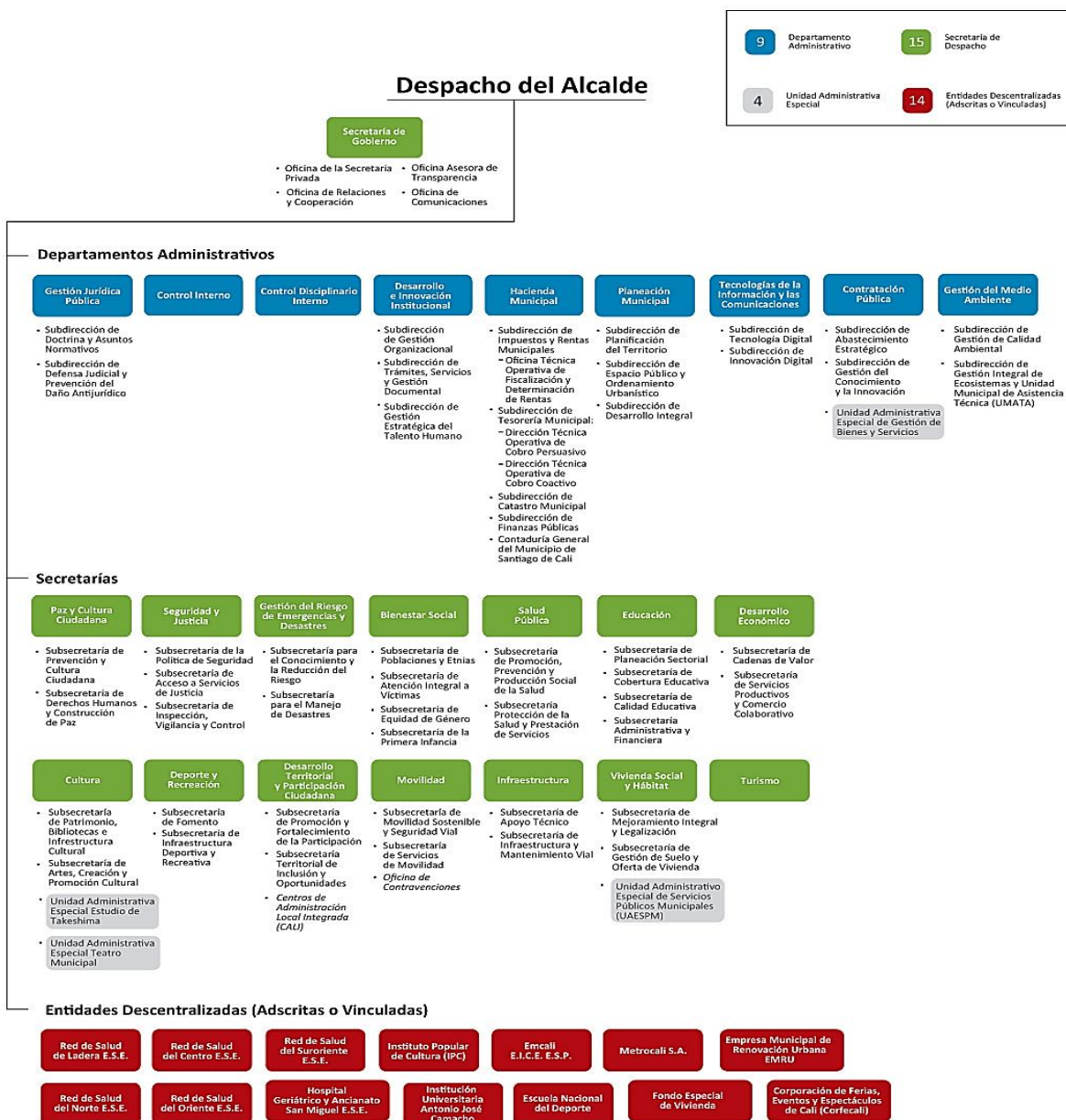
Estructura administrativa del municipio Santiago de Cali

En el municipio Santiago de Cali, su estructura general está integrada por los siguientes organismos:

- El despacho del alcalde.
- Los consejos superiores de la administración municipal.
- Las secretarías de despacho.
- Los departamentos administrativos.
- Las unidades administrativas especiales sin personería jurídica.
- Los demás organismos creados por el concejo o autorizados por este, sin personería jurídica. (ver ilustración 1)

Ilustración 1.

Estructura general municipio Santiago de Cali.



Fuente: http://www.cali.gov.co/publicaciones/101206/organigrama_alcaldia_de_cali/

De igual manera dando alcance a la ley 1551 (2012), la cual dicta las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se le otorga a la ciudad de Cali unos recursos de acuerdo a su categoría, participando en las rentas nacionales, y los lineamientos tributarios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así mismo debe adoptar normas especiales que se dicten en dicha materia adecuando la estructura administrativa que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley. (ver tabla 1)

Tabla 1.

Categorización de los Distritos y municipios.

CATEGORÍA	POBLACIÓN		ICLD ANUALES (SMMLV)	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Especial	500.001	(...)	400.000	(...)
Primera	100.001	500.000	100.000	400.000
Segunda	50.001	100.000	50.000	100.000
Tercera	30.001	50.000	30.000	50.000
Cuarta	20.001	30.000	25.000	30.000
Quinta	10.001	20.000	15.000	25.000
Sexta	1	10.000	(...)	15.000

Fuente: Ley 1551 de 2012

*ICLD: ingresos corrientes de libre destinación.

Como fuentes de financiación el municipio Santiago de Cali, cuenta con las siguientes rentas que le permiten su actividad de funcionamiento normal:

Impuestos municipales

- Impuesto de Industria y Comercio
- Impuesto Predial unificado
- Impuesto sobre vehículos automotores
- Sobretasa a la gasolina

Transferencias de la nación

Sistemas generales de participación

5. 2 Marco teórico

El objetivo de la administración pública es satisfacer las necesidades que se presentan en la comunidad, la creación de políticas públicas y generación de proyectos con un enfoque del bien común; Es así como las teorías de la administración aportan las bases en la creación de los mecanismos que permiten dar cumplimiento a este objetivo.

Según el profesor Ramio (1999) en su trabajo “Teoría de la organización y administración pública” los aportes en materia de esta área durante las últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras y recursos humanos, existe un componente

social que tiene sus propias dinámicas políticas, que posee sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales.

De igual manera Estrada (2007) dice que "el concepto de organización no es fácil y que es mucho más sencillo citar ejemplos de organizaciones que dar una exacta definición del término" debido a las particularidades que se pueden presentar, por lo cual se hará énfasis en lo que sí concuerdan los estudiosos de este tema y es en la especificación de sus elementos fundamentales.

Una forma de definir a las organizaciones es partir de la consideración de que éstas son unidades sociales con unos objetivos particulares, cuyos elementos son:

- Grupo de personas asociadas.
- Logro de un fin común.
- Relaciones formalizadas.
- Continuidad en el tiempo.
- Legitimidad por un sistema social externo.
- Posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización.

En relación al objetivo común de las diferentes teorías de la organización:

- Comprender las organizaciones.
- Atender las necesidades del presente y el futuro soportado en unos hechos históricos.

- Simplificar los fenómenos organizativos.
- Propender al método científico.

El profesor Ramio (1999), Identifica tres grupos en los cuales se pueden clasificar las teorías de la organización de acuerdo a su aparición en el tiempo:

Enfoque clásico

Los paradigmas teóricos clásicos son los enfoques sobre los que se edifica la moderna Teoría de la Organización y que han canalizado la mayoría de los aportes posteriores. Son las perspectivas que predominan durante la primera mitad del siglo XX.

- Escuela de la dirección científica y administrativa
- Escuela Estructuralista
- Escuela de las Relaciones Humanas

Enfoque neoclásico

Los paradigmas teóricos neoclásicos representan los enfoques que modernizan a la Teoría de la Organización aportando una visión más global e integral de los fenómenos organizativos al intentar interrelacionar sus diferentes dimensiones. Son las perspectivas dominantes durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta.

- Escuela neorracionalista
- Escuela Neoestructuralista
- Teoría de las contingencias

Enfoque contemporáneo

Representan los paradigmas teóricos en los que figuran las tendencias y perspectivas que dominan el paisaje actual de la Teoría de la Organización. Representan enfoques muy diversos que aportan pluralidad a la Teoría de la Organización y profundidad en el análisis de unas determinadas dimensiones organizativas. Son las perspectivas dominantes durante la década de los ochenta y parte de los noventa.

- El análisis longitudinal
- El análisis interorganizativo
- La economía organizativa
- La cultura y el aprendizaje organizativo
- Decisiones y Ambigüedad
- Poder y conflicto en las organizaciones

Cambio organizativo

5.2.1 Finanzas públicas.

Según el artículo “Finanzas públicas territoriales” (Silva, Páez y Rodríguez, 2008), en el análisis de las finanzas públicas y de la economía pública (gasto público y tributación) se encuentran dos tradiciones: la británica y la continental (Alemania, Suecia e Italia).

La tradición británica contempla la idea de libertad natural de los individuos, y reduce el papel del Estado a la corrección de los fallos de mercado en la provisión de bienes públicos (gasto público y su financiación). Esta concepción de Estado, perpetuada en los modernos estudios sobre el gasto público (Musgrave y Musgrave, 1973), tiene su origen en Smith quien limitó los "deberes del soberano" a la administración de justicia, a la defensa nacional, a las relaciones externas, al mantenimiento del orden interno y a procurar ciertas obras y servicios públicos que el sector privado no podía suministrar.

Por su parte la tradición continental encuentra un fundamento filosófico distinto (Musgrave y Musgrave, 1973), le asigna al estado un papel impulsor de la actividad económica y considera que lo público y lo privado deben cooperar en el proceso de creación de riqueza y en el logro del bienestar general.

En cuanto a las finanzas públicas y los bienes públicos a finales del siglo XIX nace otra perspectiva con base en pensadores como Sax, Pantaleoni, Mazzola, Wicksell y Lindhal.

Esta nueva corriente a diferencia de Smith, sostiene que el gasto público no se justifica a partir de los "deberes del soberano", sino como producto de la demanda del consumidor individual. De aquí se desprenden dos problemas:

- La revelación de preferencias individuales sobre el consumo de bienes públicos.
- La justicia social como distribución de la renta.

Posterior a esto el análisis de las finanzas públicas se fundamentó en la intervención del estado a través de programas de educación, sanidad y medio ambiente con el objetivo de justificar y corregir estas discrepancias.

Así mismo, como lo cita (Silva et al., 2008), encontramos el modelo de Samuelson ligado al problema de revelación de las preferencias individuales, quien sostiene “Las preferencias por el consumo de bienes públicos no son directamente observables. Al seguir el principio del beneficio, en la financiación de la provisión de bienes públicos, los individuos no tendrán incentivos para subvalorar los beneficios que les reporta el gasto; caso contrario, la tendencia será a sobrevalorar los beneficios si la financiación se desliga de la revelación de preferencias por el consumo del bien público”.

De lo mencionado anteriormente se puede deducir que la teoría normativa de las finanzas públicas estudia tres ejes fundamentales:

- Los fallos de mercado provocados por la existencia de rendimientos crecientes a escala en la producción de ciertos bienes.
- Los mercados incompletos.
- Las actividades redistributivas y de provisión de bienes meritorios.

Siendo así, (Silva et al., 2008) indica que el estado realizara dos acciones para dar atención, a estas problemáticas:

Intervencionismo

La esencia del Estado benefactor o intervencionista es garantizar, impersonal y generalmente el bienestar de sus ciudadanos mediante asignación de recursos con políticas fiscales redistributivas en pro de los sectores menos favorecidos.

En Colombia se comienza a intervenir la economía mediante aplicación de las recomendaciones de la misión Kemmerer, con la creación del Banco de la República, la Contraloría y la Superintendencia Bancaria(hoy Superfinanciera); todas estas instituciones que fueron creadas mediante ley, sirvieron para que posteriormente se elevara el intervencionismo a norma constitucional en el año de 1936, donde se le determinó al Estado realizar la función de participar en el proceso económico dirigiéndolo para lograr a través de éste la Justicia Social.

En la actualidad se habla de una política de gasto social con modernización del Estado, que es la que se está aplicando con el fin de obtener crecimiento económico y desarrollo social.

Descentralización

La descentralización en Colombia es consecuencia principalmente de un efecto mundial que se produjo en una época como fue la crisis de endeudamiento de los países de América Latina en la década de los ochenta; estos países deberían desembolsar grandes sumas en dólares a los bancos comerciales por concepto de amortizaciones e intereses. Sus economías que no generaban

suficientes divisas y con problemas de empleo, producción e inversión, tuvieron que recurrir al crédito externo; "El PIB de América Latina en 1.982 bajó en un -1.0%, es decir tuvo un comportamiento negativo por primera vez en cuatro años y aunque Colombia poseía una bonanza cafetera la situaba también en la crisis". (Gutiérrez, 1986, p. 17).

Aunque todos los países de América Latina se sometieron a las regulaciones impuestas por el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el Banco Mundial, Colombia decidió renegociar su deuda con unos ajustes macroeconómicos e institucionales para poder conseguir créditos nuevos.

Uno de estos ajustes institucionales fue la disminución del déficit fiscal vía recorte en inversión social y traslado de competencias a las entidades territoriales (departamentos y municipios).

Al mismo tiempo, internamente movimientos regionales ejercían presión por tomar control del poder público, justificado en la necesidad de adecuar las relaciones Estado-economía según las exigencias de la globalización y apertura.

Se promovió en el país la modernización de los tributos municipales (ley 14, 1983 o ley de fortalecimiento de los fiscos territoriales) y la descentralización administrativa, asignando funciones a las regiones y a los municipios, que hasta el momento realizaba la nación, complementada con la descentralización fiscal, con el fin de situar recursos provenientes de la distribución del IVA (ley 12, 1986), para que los municipios pudieran atender, precisamente, sus nuevos deberes.

Las nuevas finanzas municipales

Ahora que las entidades territoriales gozan de los derechos de gobernarse por autoridades propias, pueden ejercer competencias como la administración de sus recursos, el determinar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participación en las rentas nacionales.

Los municipios deben desempeñar el papel de autonomía que les corresponde según la estructura del Estado:

- La prestación de los servicios públicos que le señale la ley. (Ley 142 de 1.994)
- La construcción de las obras que exija el progreso y el desarrollo local.
- El ordenamiento de su territorio.
- La promoción de la participación comunitaria.
- El mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- La promoción y ejecución de programas para la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Para el Cumplimiento de estas funciones y las demás que le pueda establecer la ley, hoy el municipio cuenta con herramientas también Constitucionales como la elaboración de planes de desarrollo que deben estar estrechamente vinculados con el sistema presupuestal.

El plan de Desarrollo

De acuerdo con las normas Constitucionales y legales los planes de desarrollo deberán adoptarse para garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les corresponde a los municipios.

El plan de desarrollo está compuesto por un diagnóstico, una parte estratégica y por otra de inversiones a mediano y corto plazo. Las aplicaciones de estos planes son los instrumentos que posibilitan las decisiones racionales del gasto.

La parte estratégica es la que define los objetivos tanto generales como específicos en el mediano y largo plazo, al igual que las metas generales y los procedimientos y mecanismos para alcanzarlas. Allí se señalan las políticas y estrategias en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental que serán las que guíen a la administración en su acción para lograr los objetivos y metas que previamente se han señalado. En fin, esta parte del plan es la brújula que orienta la selección de programas, subprogramas, proyectos y el gasto público.

Ahora, entendemos el gasto público como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos

fenómenos que algunas veces son positivos y otras veces son negativos para un país e incluso otros países que estén fuertemente correlacionados económicamente. Del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía, así como los fines que persigue el sector público.

Respecto a su clasificación, se puede apreciar tres grandes grupos. (ver ilustración 2)

Ilustración 2.

Clasificación del gasto público en Colombia



Fuente: www.banrep.gov.co

El componente del plan de inversiones de corto y mediano plazo se define como la descripción de los programas y subprogramas con sus metas y objetivos, así como los proyectos prioritarios de

inversión o gasto público junto con la proyección de recursos financieros disponibles para su ejecución.

Aquí se determinan los presupuestos plurianuales con los cuales se proyectan los costos del gasto público, cuando se requiera más de una vigencia para su ejecución. El Instrumento fundamental para la evaluación y preparación del plan de desarrollo es el banco municipal de programas y proyectos.

El Sistema Presupuestal

El sistema presupuestal municipal está constituido fundamentalmente por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto general del municipio, complementado por un plan anual mensualizado de caja (P.A.C), debidamente integrado.

Los objetivos de este sistema presupuestal son simplemente hacer compatibles la planeación del desarrollo local con el presupuesto municipal.

El plan financiero tiene como objetivo determinar para un período generalmente de cuatro años las posibilidades financieras del municipio compatibles con una estructura económica y fiscal estable, así como las fuentes de los recursos, su obtención y sus costos financieros.

Mediante el plan financiero se hace un diagnóstico de los factores económicos y su influencia sobre la situación fiscal, ya que los ingresos y los gastos están en gran medida condicionados por la estructura económica y social del municipio. Así mismo, a través de un pronóstico se proyecta el comportamiento financiero del municipio con base en las tendencias observadas y finalmente de acuerdo con las proyecciones hechas y con los costos de los programas y los proyectos se fijan las metas financieras y se asignan los recursos.

La realización del plan financiero se logra a través de la ejecución del presupuesto tanto de los ingresos como de los gastos de cada vigencia fiscal.

El plan financiero, como todo plan, deberá evaluarse para controlar sus resultados y el logro de las metas, pues las condiciones iniciales pueden ir cambiando en el transcurso del año, lo cual puede implicar ajustes importantes en metas de corto y mediano plazo.

Ahora bien, el plan operativo anual de inversiones corresponde a la anualización para una vigencia fiscal del plan de inversiones de corto y mediano plazo. Este plan incluye los programas, subprogramas y los proyectos de inversión que se realizarán, iniciarán o continuarán durante la vigencia de acuerdo con los costos estimados para cada uno de ellos. En él, además de los proyectos a ejecutar y la inversión, se indican sus fuentes de financiamiento.

El presupuesto anual de ingresos y gastos, por su parte es la estimación de los ingresos que se recaudarán en el año de la vigencia fiscal y las autorizaciones de los gastos tanto de funcionamiento como de inversión en los cuales se puede comprometer el municipio, basadas en dichos ingresos.

El presupuesto es el componente fiscal del proceso de planificación, pues a partir de las etapas que se han descrito se inicia la programación del presupuesto cuyo objetivo es proporcionar los instrumentos para establecer, en el corto plazo, las actividades que deberán realizarse por parte de la administración para conseguir el logro de las metas que se trazaron en el plan de desarrollo.

Finalmente, como herramienta complementaria y para la ejecución del presupuesto se debe elaborar el P.A.C o plan anual mensualizado de caja, que es la estimación del recaudo mensual de los ingresos presupuestados y su evaluación respecto a los gastos que debe pagar el municipio. Es de suma utilidad, a través de él se puede programar racionalmente el gasto e identificar los períodos de liquidez, es decir, su objetivo es analizar la estacionalidad de los ingresos con lo cual se podrán tomar decisiones financieras ventajosas para el municipio.

Estructura del Presupuesto Municipal

En forma sencilla el presupuesto municipal se puede definir como el cálculo de las rentas posibles o probables que se recibirán y las sumas que deben gastarse para el funcionamiento y los servicios del gobierno local en un período determinado.

Como instrumento de gestión financiera el presupuesto debe responder a la proyección de acciones y propósitos a cumplir, para lo cual se cuenta con fuentes de financiación bien definidas. Eso

significa que en él se deben acreditar todos los recursos con que se cuenta en un período determinado (1 año) con el fin de amparar todos los gastos. Si tales recursos resultan insuficientes, se pueden complementar con préstamos (recursos del crédito), al punto que si siguen siendo escasos, será necesario prescindir de los gastos menos importantes o acudir a elevar las cargas impositivas.

El presupuesto municipal se compone de tres secciones:

- Los ingresos (fuentes)
- Los gastos o asignaciones (aplicaciones de las fuentes)
- Las disposiciones generales.

El Presupuesto de Ingresos.

El presupuesto de ingresos de los municipios comprende el aforo de los ingresos corrientes y de los recursos de capital que se estima recaudar en el año fiscal, entendiéndose por ingresos corrientes todos aquellos que se originan no solo del poder impositivo del municipio sino de la celebración de contratos, tasas, multas, derechos, donaciones, aportes, participaciones en rentas nacionales y de organismos descentralizados del orden municipal.

De tal manera, que los ingresos corrientes municipales provienen de:

- Los ingresos tributarios: que corresponden a los impuestos directos e indirectos.
- Los ingresos no tributarios: que son las rentas contractuales, rendimientos financieros, tasas, multas, derechos, donaciones, participaciones, regalías y contribuciones.

Por su lado los recursos de capital son los que se obtienen en forma extraordinaria, acudiendo a mecanismos financieros y/o contables, de tal forma que se componen de los recursos del crédito y del balance.

El presupuesto de Gastos.

El presupuesto de gastos o apropiaciones en los municipios representa el máximo límite hasta el cual puede el ordenador autorizar gastos o adquirir compromisos con cargo a una vigencia fiscal, los cuales se financiarán en el momento de hacerse exigibles con el producto efectivo de los ingresos presupuestados.

El presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, gastos para el servicio de la deuda y gastos para inversión. Los gastos de funcionamiento son los necesarios para ejercer o cumplir con las propias funciones y están conformados por los servicios personales, los gastos generales y las transferencias obligatorias.

Los gastos para el servicio de la deuda son las asignaciones que deben hacerse para efectuar los pagos de los créditos tanto internos como externos.

Los gastos de inversión son aquellas apropiaciones que se hacen para inversión física, inversión social o inversión financiera.

Las Disposiciones Generales

Son las bases legales u especificaciones para un adecuado manejo de las etapas del proceso presupuestal y solo se aplican para el año fiscal que le corresponde.

Las disposiciones generales son de suma importancia pues es allí donde están definidos tanto los conceptos de ingresos (fuentes) como cada una de las asignaciones para el gasto, por lo cual se constituye en la herramienta fundamental para una buena ejecución presupuestal.

Órganos de control

Para ejercer un adecuado control y supervisión de las finanzas públicas, se han designado unos órganos avalados directamente por la constitución política quienes tienen la responsabilidad de garantizar la transparencia en cada uno de los procesos fiscales.

En primer lugar, tenemos la Contraloría General de la República, que es la entidad encargada del control y vigilancia de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Sus acciones están encaminadas al ejercicio del control fiscal oportuno y efectivo, promoviendo la cultura de la ética pública, la equidad, la transparencia y la participación de la ciudadanía.

El segundo órgano, es el Departamento Administrativo de la Función Pública, este organismo lidera la innovación y el continuo mejoramiento de las instituciones públicas, al igual que el desarrollo, bienestar y potencialización del talento humano de los funcionarios de las entidades públicas.

Y, por último, la Contaduría General de la Nación, La constitución establece en el contador General de la Nación la vocación jurídica para llevar la contabilidad general de la Nación y consolidarla, e impartir las instrucciones necesarias sobre aspectos relacionados con la Contabilidad Pública.

La Contaduría General de la Nación de conformidad con lo dispuesto en la Ley 298 de 1996, realizará verificaciones y ejercerá inspección sobre los entes públicos obligados al ámbito de aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, a fin de establecer el cumplimiento de la Ley 298 de 1996 y de las normas contables expedidas.

5.3 Marco Jurídico

Colombia en su interés de desarrollar y aplicar un modelo descentralizado de gobierno ha venido creando una variedad de leyes y decretos con el objetivo de dar cumplimiento a un ideal de igualdad y crecimiento social.

Entre las leyes y decretos más significativos y de mayor impacto se relacionan a continuación las siguientes:

- Constitución política de Colombia.
- Decreto 1333 de 1986. “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.
- Decreto 1222 de 1986. “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.
- Decreto 111 de 1996. “Estatuto Orgánico de Presupuesto”.
- Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

- Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.
- Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.
- Ley 14 de 1983. “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 44 de 1990. “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario y se conceden unas facultades extraordinarias”.
- Ley 60 de 1993. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 141 de 1994. “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 225 de 1995. “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto”.
- Ley 488 de 1998. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

- Ley 549 de 1999. “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.
- Ley 550 de 1999. “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”.
- Ley 617 de 2000. “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.
- Ley 756 de 2002. “Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 788 de 2002. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.
- Acto Legislativo No. 5 de 2011. “Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.
- Acto Legislativo 02 de 2002, “Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”.

➤ Ley 152 de 15 de Julio de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

5.4 Marco conceptual

Descentralización

...proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto, una sociedad o una colectividad de base territorial, capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio cultural y político administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos(financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente (Borja, 1984).

Administración pública

Es el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. (Carrillo, 1988)

Entidad territorial

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que

se constituyan, en los términos de la Constitución y la ley. (Constitución política de Colombia, art 286, 1991)

Política pública

Una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. Sojo (2006, pág. 47-56)

Presupuesto publico

El presupuesto público es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios. Rentería y Echeverry (2006).

6. Estructura del estado colombiano

Para lograr una comprensión amplia de la estructura del estado colombiano, se hace necesario dar claridad a ciertos conceptos que se dan por sinónimos y que su apropiación permitirá, no solo entender el funcionamiento del estado colombiano, sino el comprender la dinámica de la descentralización en Colombia.

El Estado es una entidad política que se forma cuando en una porción de la superficie terrestre, un conjunto de personas se organiza jurídicamente bajo el mando de un conjunto de organizaciones que buscan mantener el orden en la convivencia en sociedad.

La noción de Estado se refiere a la manera de ser o estar construida una comunidad humana.

Como estructura social es el fundamento de los hechos sociales y de las relaciones humanas.

Como estructura de poder, se refiere a las relaciones de mando (entre gobernantes y gobernados y sus vínculos jurídicos) e implica el ejercicio del poder público en la sociedad.

“Como definición, el concepto de Estado se refiere al conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya autoridad (soberanía) es reconocida por otros Estados”. Madrid (2005).

La existencia de estos tres elementos le permite a Colombia configurarse como un Estado que es sujeto de derecho internacional y reúne las características para ser reconocida como tal en el seno de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional.

Los elementos básicos del Estado son:

- La población (elemento humano).
- El territorio (elemento físico).
- La soberanía reconocida por otros Estados (elemento internacional).

6.1 Principios básicos de la organización estatal

El Estado colombiano tiene una estructura definida, una organización y unas relaciones entre Estado, territorio y habitantes, las cuales son necesarias para su conformación y su funcionamiento.

Para Rodríguez (2009), la estructura del poder público en Colombia, se basa en los siguientes principios, que constituyen el pilar de la organización de cualquier Estado:

- La separación de poderes.
- La distinción entre Estado unitario y Estado federal.
- La centralización política y la descentralización administrativa.

Ahora, podemos entender el poder público, como la conjunción de fuerza y competencia que le otorga al Estado la capacidad de dirigir, e imponer decisiones, sin oposición ni resistencia, en relación con los asuntos que regulan la vida en sociedad.

Este poder público es ejercido por lo que denominamos las ramas del poder público, las cuales corresponden al conjunto de instituciones públicas que coinciden, por mandato de la Constitución, en el “ejercicio permanente y por lo general exclusivo de una función básica del Estado”. Rodríguez (2009).

En concordancia con lo anterior estas ramas del poder público sirven a “Los fines del Estado colombiano que se encuentran en el artículo 20 de la Constitución. Entre dichos fines se destacan: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de lo dispuesto en la Constitución, entre otros”. Madrid (2005).

En el siguiente diagrama se ilustran las autoridades y las principales funciones del Estado, destacando el hecho que, aunque cada función es independiente, colabora con las demás para el cumplimiento de los fines del Estado. (ver Ilustración 3).

Ilustración 3. Diagrama de Autoridades que rigen el Estado Colombiano y sus funciones



Recuperado de <https://www.slideshare.net>. Elementos básicos del estado colombiano.

Autor: Manuel Bedoya D

La existencia e interacción de las divisiones territoriales y las autoridades del orden nacional y territorial, dan origen a diferentes modelos de organización del Estado, entre los cuales se destacan el federal y el unitario.

La división territorial

La división territorial del Estado, tiene su base, al menos, en dos razones:

1. El hecho práctico de que es imposible resolver todos los temas del territorio desde el centro del Estado más aún si se trata de un gran territorio como el de los Estados Unidos, Brasil, Colombia o Rusia.

2. El hecho político de la existencia de necesidades locales de la población que habita en diferentes puntos del territorio, y que ejerce presión para que se resuelvan dichos requerimientos, lo que desborda las posibilidades del Estado central.

De acuerdo con la división territorial existente es posible encontrar, al menos, dos tipos de autoridades: las que se ocupan de los asuntos del Estado en su conjunto llamadas autoridades nacionales, y las que se ocupan de los asuntos propios de cada una de las secciones en que se divide el territorio llamadas autoridades territoriales.

“En la teoría también se identifican otros tipos de Estados: las Confederaciones y las Uniones Personales y Reales de Estados, los cuales se constituyen a partir de la unión entre Estados existentes, por ejemplo, la antigua Confederación Suiza, organizada actualmente como un Estado federal; y los Estados Regionales como España e Italia, que, a juicio de Vidal Perdomo, son un modelo de organización territorial intermedio entre el Estado federal y el unitario”. Rodríguez (2009).

Estado Unitario

Para Rodríguez (2009), un estado unitario “Es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental”, “...El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular...” “Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes”. Existe un único Estado, representado en la persona jurídica pública de la Nación, el cual está organizado en secciones territoriales representadas por las entidades territoriales.

La persona jurídica, será una persona ficticia y reconocida por las normas, que es capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y que se encuentra sometida a las reglas del derecho público como. La Nación, y las entidades territoriales tales como Departamentos, Distritos y Municipios para el caso de Colombia.

En el ámbito internacional, el Estado unitario es uno solo. En el ámbito interno, existe un único Estado representado a escala nacional por la Nación, y a escala territorial por las entidades territoriales.

El Estado unitario ejerce todas las funciones estatales mediante la existencia de una única Constitución, y unas únicas leyes que rigen a toda la población y a todo el territorio del Estado.

- Las entidades territoriales no pueden darse su propia Constitución ni sus propias leyes.
- En las entidades territoriales se administra justicia, pero a través de organismos que dependen de las directrices nacionales de la rama judicial u organismos desconcentrados.
- Las entidades territoriales ejercen en su territorio, principalmente, la función ejecutiva o administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las leyes, por lo cual hacen parte de la rama ejecutiva del poder público y son una representación del Estado a escala territorial.

6.2 Fundamentos del estado colombiano

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, artículo 1, las principales características del Estado Colombiano son las siguientes:

Principales características

Estado social de derecho: Implica que el Estado colombiano, en su organización y funcionamiento, se orienta a buscar la solución a los requerimientos sociales de la población, lo cual se hace en el marco de un conjunto de normas, esto es, el Estado, en su actuar, se rige por el derecho.

República unitaria, descentralizada: Colombia está organizado como un Estado unitario con centralización del poder político, pero con un traslado de competencias o facultad para decidir y recursos de un nivel superior a uno inferior como los departamentos, distritos y municipios.

Autonomía de las entidades territoriales: Los departamentos, distritos y municipios, que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

Democrática, participativa y pluralista: Colombia es un Estado cuya soberanía reside en el pueblo, por lo cual es una democracia. Así mismo, en el país se promueve la participación de la ciudadanía para ser elegidos, elegir y decidir, sin discriminación alguna o con pluralismo.

Fines del Estado

Artículo 2º constitución política de Colombia, Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Fundamentos

Respeto de la dignidad humana: Reconocimiento del valor del ser humano, y que se predica con respecto de la familia, las diversas culturas, las condiciones de trabajo y la vivienda.

El trabajo: Reconocimiento de la actividad humana, libre y lícita que una persona desarrolla, en forma independiente o asalariada, para satisfacer necesidades de diferente naturaleza.

La solidaridad de las personas: Reconocimiento de la obligación, de toda persona, de contribuir al bienestar de los otros seres humanos, en especial de los más necesitados.

“La prevalencia del interés general: Reconocimiento de la conveniencia de la sociedad en su conjunto, antes que de la importancia y valor del interés de una persona”. Madrid (2005).

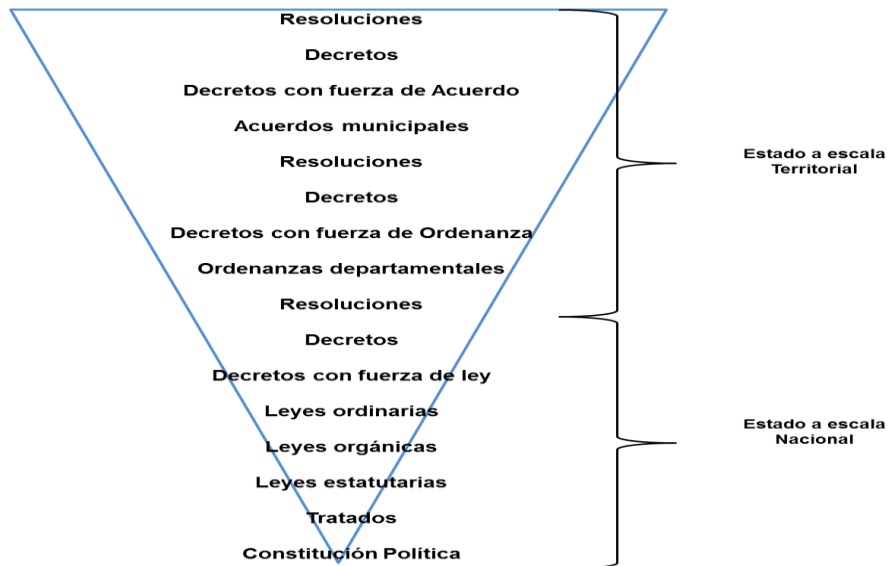
Kelsen (1935), presenta la jerarquía de las normas, diferenciando aquellas que son emitidas por las Ramas del Estado a escala nacional y las que expiden las entidades territoriales que hacen parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público.

En su pirámide se aprecia, que en la base se encuentra la norma de menor extensión, pero de mayor relevancia para el Estado y la sociedad, como lo es la Constitución Política, a partir de la cual se dan los demás desarrollos normativos por parte de las autoridades estatales desde las leyes,

proferidas por el Congreso de la República, hasta las resoluciones que elaboran algunas dependencias de las alcaldías municipales.

Si aplicamos su pirámide al sistema de leyes colombianas, tenemos:

Ilustración 4. Pirámide de normas que regulan la legislación normativa Colombiana.



Fuente: Galindo Soza, Mario. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. Revista Jurídica Derecho, 7(9), 126-148. Recuperado en 16 de octubre de 2019, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000200008&lng=es&tlng=es.

Función administrativa

En un Estado Unitario, como el colombiano, si bien existe una división de poderes, es evidente la preeminencia de la Rama Ejecutiva o administrativa, dado que a través de ésta se diseñan, implementan y controlan las acciones orientadas a cumplir con los fines esenciales del Estado. De

tal forma, en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 se establece que: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales”.

La función administrativa es el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado, que hacen parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del poder público.

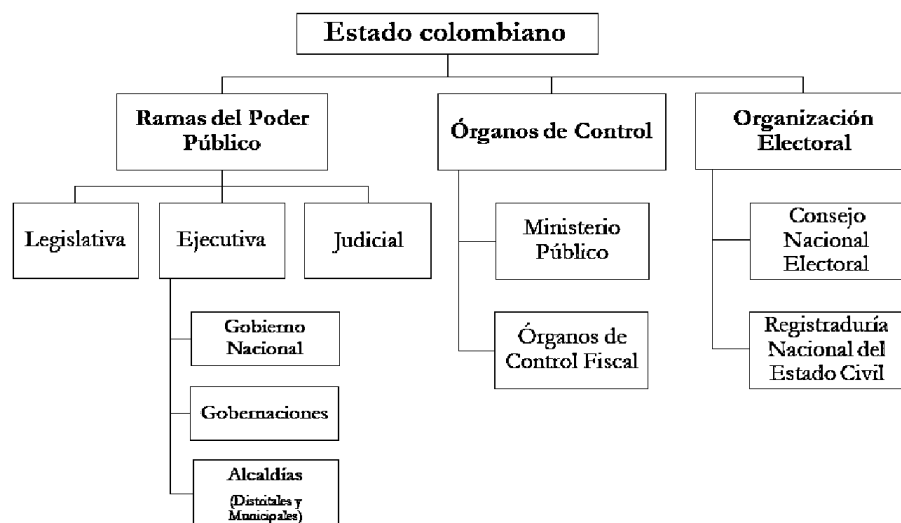
De acuerdo con la Constitución, la función administrativa se desarrolla mediante las siguientes herramientas:

- Desconcentración
- Delegación
- Descentralización.

6.3 Organización del estado colombiano

Según la constitución política nacional “Colombia es un estado unitario organizado en forma de República unitaria que está conformado por tres ramas del poder público, legislativo, ejecutivo y judicial. Y otros órganos, autónomos e independientes, que contribuyen al cumplimiento de las demás funciones del Estado u órganos de control y organización electoral. (ver ilustración 5)

Ilustración 5. Organigrama de la estructura del Estado colombiano



Fuente: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política, Coordinación de Proyectos Virtuales.

Como observamos en este organigrama, la organización territorial se hace visible a través de la rama ejecutiva, de la misma manera que el Gobierno Nacional.

Carácter jurídico de las instituciones públicas

En la estructura del Estado colombiano, los organismos son partes que constituyen un todo, que no tienen personería jurídica y por lo tanto tienen una autonomía limitada, por ejemplo, ministerios y departamentos administrativos que hacen parte de la Nación; mientras que las entidades son personas jurídicas de derecho público, con personería jurídica y cuentan con un mayor grado de autonomía para el ejercicio de sus funciones como es el caso de las entidades territoriales.

Sin embargo, la legislación colombiana amplía el reconocimiento de personalidad jurídica a los organismos. En tal sentido, la Ley 80 de 1993 o Estatuto general de contratación estatal, modificada por la Ley 1150 de 2007, concede capacidad para contratar a todas las que denomina “entidades estatales”, entre las que se encuentran los ministerios y departamentos administrativos y otros organismos del poder público.

En el artículo 113 de la Constitución de Colombia, siguiendo el principio de la división de poderes, establece que “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial”, además precisa que existen otros órganos para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, y señala que las diferentes ramas y órganos, aunque tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para realizar sus propósitos.

Rama Legislativa

De acuerdo con lo señalado en el artículo 114 de la Constitución Política, la Rama Legislativa está representada por una corporación pública colegiada de elección popular, lo que es lo mismo, asociación pública de personas que son elegidas por el pueblo, denominada Congreso de la República o Congreso de Colombia, el cual está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, constituyendo así un sistema bicameral. Es decir, una cámara alta representada por el Senado y una cámara baja representada por la Cámara de Representantes. (ver ilustración 6)

Ilustración 6. Conformación del Congreso de la República de Colombia



Fuente: Elaboración DNP-DDTS-GGPT con base en Rodríguez (2009), p. 59 y ss.

En el artículo 114 de la Constitución Nacional se establece que: “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”.

El Congreso tiene su sede en Bogotá, capital de la República, y se reúne en sesiones, denominadas ordinarias, durante dos períodos por año. El primero va del 20 de julio al 16 de diciembre, y el segundo va del 16 de marzo al 20 de junio. Estos constituyen una sola legislatura según el artículo 138. No obstante, lo anterior, el Congreso puede trasladar su sede a otro lugar de la geografía nacional, y también pueden celebrar sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno

Nacional, para tratar los temas que el mismo Gobierno plantee y durante el tiempo que el mismo señale.

Senado de la República

De acuerdo con el artículo 171 de la Constitución, el Senado está integrado por ciento dos Senadores (102) quienes se ocupan de asuntos de interés general para el país, y son elegidos, conjuntamente con los Representantes a la Cámara, para períodos de cuatro años contados a partir del 20 de julio.

De los 102 Senadores, 100 son elegidos en circunscripción nacional por todos los ciudadanos de cualquier parte del territorio colombiano y los 2 restantes son elegidos por las comunidades indígenas del país circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Cámara de Representantes

A partir de lo señalado en el artículo 176 de la Constitución, la Cámara de Representantes está integrada por ciento sesenta y seis (166) Representantes a la Cámara, quienes representan en el Congreso los intereses particulares de los diferentes Departamentos y grupos que los eligen, conjuntamente con los Senadores, en circunscripciones territoriales, especial e internacional, para períodos de cuatro años contados a partir del 20 de julio.

De los 166 Representantes a la Cámara, 161 son elegidos por circunscripción territorial, 4 por circunscripción especial de los grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos, principalmente) y las minorías políticas, y 1 por circunscripción especial internacional.

Funciones del congreso.

“La organización y funcionamiento del Congreso de la República se rige, principalmente, por lo establecido en la Constitución en sus Títulos V y VI, y en la Ley 5a de 1992. Con base en lo dispuesto en el artículo 6o de la Ley 5a de 1992, el Congreso cumple las siguientes funciones” (Constitución Política, Artículo 150, 1991):

Función constituyente

Para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos. Cabe señalar que los actos legislativos son disposiciones normativas que reforman la Constitución, los cuales inician siendo un proyecto de Acto Legislativo y que, si siguen un trámite establecido en su Título XIII. Las principales características que debe cumplir un proyecto de Acto Legislativo para que pueda debatirse y, de ser el caso, entrar a modificar la Constitución, son las siguientes”. (Constitución Política, Artículo 374, 1991).

“Iniciativa: Pueden presentar proyectos de Acto Legislativo: el Gobierno Nacional; diez miembros del Congreso; un número de ciudadanos equivalente, por lo menos, al 5% del censo electoral; un 20% de los Diputados o concejales del país”. (C.P. art 375, 1991).

Trámite: El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos de sesiones ordinarias que sean consecutivas. Si el proyecto es aprobado en el primer período, por la mayoría de los asistentes a las votaciones, este será publicado por el Gobierno. Para la aprobación del proyecto se requiere que, en el segundo período de sesiones ordinarias, la mayoría absoluta de los miembros, tanto en el Senado como en la Cámara, den su voto favorable al proyecto, con base, exclusivamente, en las iniciativas que se presentaron en el primer período de sesiones.

Ilustración 7. Etapas para la aprobación de un acto legislativo en Colombia



Fuente: Manual del proceso legislativo segunda edición, Elaborado por: Patricia Robinson Urtecho.(1997).

Función legislativa

Para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. Esta es la principal función del Congreso, en virtud de la cual este expide leyes, es decir normas escritas que se aplican con carácter general en todo el territorio colombiano. Las principales características para el trámite y elaboración de las leyes son las siguientes:

Pueden presentar proyectos de ley: el Gobierno Nacional, a través de los Ministros; los Senadores y Representantes a la Cámara; la Corte Constitucional; el Consejo Superior de la Judicatura; la Corte Suprema de Justicia; el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral; el Procurador General de la Nación; el Contralor General de la República; el Fiscal General de la Nación; el Defensor del Pueblo; un número de ciudadanos equivalente, por lo menos, al 5% del censo electoral; un 30% de los Diputados o Concejales del país. (C.P. art 155, 1991).

Trámite: Ningún proyecto de ley puede ser considerado en más de dos legislaturas. Se requieren cuatro debates para la aprobación de una ley ordinaria 2 por cada Cámara Legislativa, de la siguiente forma: uno en la Comisión Constitucional permanente, que guarde relación con el tema del proyecto, y otro en la plenaria de la respectiva célula legislativa.

Si en la Comisión Constitucional permanente es aprobado el proyecto de ley, este pasa a la plenaria de la Cámara en un lapso no inferior a 8 días.

Si en la plenaria de la Cámara de Representantes es aprobado el proyecto, este pasa a la Comisión Constitucional permanente del Senado, en un lapso no inferior a 15 días. Si el proyecto es aprobado en la Comisión Constitucional permanente del Senado, este pasa a la plenaria del Senado en un

lapso no inferior a 8 días. Si en la plenaria del Senado el proyecto es aprobado, pasa a sanción del presidente para convertirse en Ley de la República.

Tipos de Leyes: De acuerdo con la Constitución y la doctrina pueden distinguirse, en orden jerárquico, tres (3) tipos de leyes:

➤ Estatutarias: son leyes que establecen regulaciones que se imponen como desarrollos de la misma Constitución, y que por lo tanto deben resguardarse de cambios repentinos o irreflexivos. El proyecto de ley debe tener una revisión previa de la Corte Constitucional, y debe ser aprobado, en una sola legislatura, por mayoría absoluta. Adicionalmente, deben tratar los temas señalados en el artículo 152 constitucional.

➤ Orgánicas: son leyes que establecen las normas a las cuales debe sujetarse, en ciertos casos, el ejercicio de la actividad legislativa. El proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y debe ocuparse de los temas señalados en el artículo 151 constitucional.

➤ Ordinarias: son leyes para las cuales se sigue el procedimiento indicado anteriormente, que tratan sobre temas específicos que no tienen una reserva particular establecida en la Constitución o la ley.

Función de control político

Para convocar y solicitar explicaciones a los ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado.

La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

Función judicial

Para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.

Función electoral

Para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

Función administrativa

Para establecer la organización y funcionamiento del Congreso, en general, y del Senado y la Cámara de Representantes, en particular.

Función de control público

Para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que adelanta una Comisión del congreso.

Función de protocolo

Para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

Como se mencionó anteriormente, el Congreso de la República está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, quienes a su interior están organizados para cumplir la función legislativa de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en la Ley 5a de 1992.

No obstante, lo anterior, es importante señalar que la Constitución (art. 141) prevé que el Congreso se reúna en “un solo cuerpo” o en pleno, esto es, Senado y Cámara de Representantes en una sola sesión, para conocer de los siguientes asuntos:

- Posesionar al presidente de la República, o al vicepresidente, cuando haga sus veces.
- Recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países.
- Elegir Contralor de la República.
- Elegir vicepresidente de la República cuando sea menester reemplazar al elegido por el pueblo. Así mismo, proveer el cargo cuando se presente vacancia absoluta.
- Reconocer la incapacidad física del vicepresidente de la República, la cual origina una falta absoluta.
- Elegir los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
- Decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y el reglamento.
- Decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución Política.
- Elegir los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Así mismo, adicional a las funciones señaladas anteriormente, existen otro conjunto de tareas, de índole administrativa y de control político (art. 135 C.P.), que son comunes al Senado y a la Cámara de Representantes, a saber:

- Elegir sus mesas directivas.
- Elegir a su Secretario General, para períodos de 2 años, contados a partir del 20 de julio de cada año.
- Solicitar al Gobierno Nacional los informes que necesite.
- Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los ministros y a las respuestas de estos.
- Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
- Solicitar y lograr del Gobierno Nacional la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de las atribuciones del Congreso.
- Organizar su policía interior, es decir su sistema de seguridad.
- Citar y requerir a los ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que asistan a las sesiones que organice el Congreso.
- Proponer moción de censura respecto de los ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República.

La Rama Judicial

La administración de justicia es la: “Función pública que cumple el Estado para hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución y las leyes, con el fin de realizar la convivencia social, y de lograr y mantener la concordia nacional. “Tal función, que consiste en juzgar y en hacer que lo juzgado se ejecute, está asignada por la Carta Política, de modo propio, habitual y permanente, a las corporaciones y personas que constituyen la Rama Judicial del Poder Público”. Madrid (2005).

La Rama Judicial es la encargada de administrar justicia y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Dichos pronunciamientos, principalmente, toman la forma de sentencias, fallos, o autos:

- Sentencias: decisiones motivadas, dictadas por una autoridad de la Rama Judicial para administrar justicia, poniendo fin a un proceso.
- Fallos: se trata de una sentencia proferida por una autoridad judicial y que tiene el carácter de definitiva.
- Autos: decisiones motivadas, dictadas por una autoridad de la Rama Judicial que decide cuestiones secundarias, previas o de ejecución, para las cuales no se requiere sentencia.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, la Rama Judicial del Poder Público está representada por diferentes corporaciones colegiadas, organismos

y autoridades como la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Tribunales y Jueces, encargadas de administrar justicia.

Adicionalmente, la Constitución, en sus artículos 246 y 247, prevé la existencia de jurisdicciones especiales, como la de las autoridades de los pueblos indígenas y la de los jueces de paz.

Por disposición constitucional, el funcionamiento de la Rama Judicial es desconcentrado y autónomo, por lo cual es posible encontrar juzgados en los diferentes Departamentos y Municipios.

En este punto cabe señalar que la Constitución también prevé que administren justicia la Justicia Penal Militar, el Congreso de la República en determinados casos y, de manera excepcional, establece que la ley podrá atribuir función jurisdiccional, en materias precisas, a determinadas autoridades administrativas.

Adicionalmente, el artículo 116 constitucional señala que: “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”. Sin embargo, y de acuerdo con Rodríguez (2009, p. 142), lo anterior no implica que los órganos o personas en mención formen parte de la Rama Judicial.

Conformación de la rama judicial

La organización y funcionamiento de la Rama Judicial se rige, principalmente, por lo establecido en la Constitución en sus Títulos V y VIII, y en las Leyes que regulan cada una de las jurisdicciones.

En desarrollo de lo establecido en la Constitución, el Congreso expidió la Ley 270 de 1996, en virtud de la cual precisó que la Rama Judicial está integrada por las siguientes jurisdicciones y organismos:

- La jurisdicción común u ordinaria.
- la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- la jurisdicción constitucional.
- la jurisdicción de paz.
- la Fiscalía General de la Nación.
- Consejo Superior de la Judicatura.

Jurisdicción común u ordinaria

La jurisdicción común u ordinaria es la encargada de resolver los litigios relacionados con los asuntos civiles, comerciales, penales, laborales, agrarios y de familia. Se le denomina jurisdicción común en oposición a las jurisdicciones especiales que se han venido conformando.

La jurisdicción ordinaria es administrada, en orden jerárquico por La Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, los Juzgados del Circuito, los Juzgados Municipales y los demás especializados y promiscuos que sean creados conforme a la ley.

Corte Suprema de Justicia

Es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, cuyas atribuciones están consagradas en el artículo 235 de la constitución nacional.

Tribunales superiores de distrito judicial

Estos Tribunales son creados por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y les corresponde ejercer la función jurisdiccional ordinaria en cada distrito judicial en los que se divide el país, de acuerdo con las competencias que se establezcan en los diferentes códigos procesales y tienen el número de Magistrados que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en ningún caso menos de tres.

Los juzgados

Los juzgados constituyen la célula básica de la organización judicial, y se trata de despachos en los cuales se administra justicia en lo relacionado con la jurisdicción ordinaria, y que están integrados por: el juez, el secretario y el personal auxiliar que determine el Consejo Superior de la Judicatura.

Los Tribunales Administrativos

Los Tribunales administrativos son creados por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y les corresponde ejercer la función jurisdiccional de lo contencioso administrativo en cada distrito judicial administrativo.

Los Tribunales Administrativos están integrados por un número mínimo de 3 Magistrados, según lo determine, en cada caso, la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y ejercen las funciones que se encuentran contenidas en el Código Contencioso Administrativo, para lo cual están organizados en las siguientes salas: sala plena, sala de gobierno, salas especializadas, y las demás salas de decisión que se creen en cada tribunal.

Los Juzgados Administrativos

Los juzgados administrativos son despachos en los cuales se administra justicia en lo relacionado con la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que son creados por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con las necesidades de los circuitos judiciales administrativos que hacen parte de los 26 distritos judiciales administrativos.

Jurisdicción Constitucional

La jurisdicción constitucional está formada por la Corte Constitucional, la cual es el órgano al cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. De acuerdo con la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional está integrada por 9 Magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, sin posibilidad de reelección, a partir de ternas que presentan el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Jurisdicción especial de las autoridades indígenas.

De acuerdo con la Constitución, las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre y cuando estas no sean contrarias a lo establecido en la Constitución y las leyes.

Jurisdicción de paz.

La Constitución, permite que la ley cree jueces encargados de resolver, en equidad, conflictos individuales y comunitarios. Los jueces de paz se encuentran regulados por la Ley 497 de 1999, “la cual prevé que se trata de particulares que conocerán de los conflictos de las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no estén sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley y cuya cuantía no sea superior a los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes”. (Rodríguez, 2009, p. 154).

Fiscalía General de la Nación

El artículo 249 de la Constitución determina que la Fiscalía General de la Nación es un órgano con autonomía administrativa y presupuestal que forma parte de la Rama Judicial. El Fiscal General es elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República, y no podrá ser reelegido. Cabe señalar que para ser Fiscal General de la Nación se deben cumplir los mismos requisitos, establecidos en el artículo 232 constitucional,

que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema, de la Corte Constitucional o Consejero de Estado.

La Constitución de 1991 creó la Fiscalía, la cual está encargada, fundamentalmente, de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. En tal sentido, la Fiscalía adelanta el ejercicio de la acción penal y realiza las investigaciones de los hechos que revistan las características de un delito¹⁰⁰ y que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando existan suficientes motivos y circunstancias objetivas que indiquen la posible existencia de un delito.

La Fiscalía está integrada por el Fiscal General, los Fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley. El Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Consejo Superior de la Judicatura

A partir de lo señalado en los artículos 254 a 257 de la Constitución Política, y de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatutaria de Justicia. El Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura son los encargados de la administración, gestión y control de la Rama Judicial.

El Consejo Superior de la Judicatura es el máximo órgano encargado de la administración de la Rama Judicial y de ejercer la función disciplinaria en relación con los funcionarios, empleados judiciales y abogados en ejercicio, está conformado por 13 Magistrados elegidos por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, y el Congreso de la República.

La Rama Ejecutiva o Administrativa en el Orden Nacional

De acuerdo con Madrid la Rama Ejecutiva es la Rama del poder público que ejerce las funciones del estado relacionadas con el gobierno y la administración. La Rama ejecutiva es presidida por el presidente de la república, y a ella pertenecen autoridades de todos los órdenes territoriales existentes ya sea nacional, departamental, distrital y municipal.

La Constitución Política establece que la Rama Ejecutiva tiene una expresión nacional y una territorial representada por las entidades territoriales existentes como Departamentos, Distritos y Municipios, distinción que guarda relación con el tipo de Estado unitario, en el cual, las secciones territoriales no pueden darse su propia Constitución, ni tampoco ejercen, de manera autónoma, la función legislativa y judicial.

De acuerdo con lo anterior, y a partir de lo señalado en la Carta Política, es posible identificar como los principales objetivos de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, los siguientes: la definición de objetivos globales de desarrollo económico y social, así como la definición, coordinación y ejecución de planes, políticas públicas y estrategias de carácter general.

De igual manera, es pertinente señalar que los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva o administrativa operan a través de actos administrativos, los cuales son manifestaciones escritas mediante las cuales queda expresada la voluntad de la administración cuando ella se dirige a producir efectos jurídicos, para la doctrina, un acto es administrativo si cumple con las siguientes condiciones: provenir de una autoridad que con dicho acto ejerza función de naturaleza

administrativa, contener una decisión de naturaleza administrativa, y hallarse subordinado al derecho administrativo. Madrid (2005)

Entre los principales actos administrativos se encuentran los Decretos y las Resoluciones. En relación con los Decretos estos son actos normativos por medio de los cuales el presidente, el Gobernador, o el alcalde cumplen sus funciones constitucionales como autoridades administrativas.

Al igual que con las leyes, existe una jerarquía en relación con los Decretos. Para el caso de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional es posible identificar, principalmente, la siguiente clasificación. (pág. 97 – 100).

- Decretos con fuerza de ley: aquellos que derogan, modifican, adicionan o suspenden leyes vigentes al momento de su expedición, como el Decreto extraordinario, el Decreto del plan y el Decreto legislativo.
- Autónomos: aquellos que dicta el Gobierno para desarrollar directamente, sin mediación del Congreso, algunas normas constitucionales.
- Con fundamento en Leyes de marco: los que dicta el Gobierno para cumplir atribuciones constitucionales de acuerdo con lo que le autoriza una Ley determinada.
- Reglamentarios: aquellos que dicta el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada por la Constitución al presidente de la República, en virtud de la cual, puede expedir todas las disposiciones que permitan ejecutar correcta y adecuadamente las disposiciones del Legislativo.

- Ejecutivos: los que dicta el Gobierno para ejecutar las leyes correspondientes a normas de carácter y alcance particular.

Conformación de la rama ejecutiva

La actual organización de la Rama Ejecutiva o administrativa, está prevista en la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. En dicha ley se diferencia entre la organización de la Rama Ejecutiva en el orden nacional y la estructura de la administración pública tanto en el orden nacional como territorial.

En relación con la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, la Ley 489, artículo 38, señala que dicha Rama está integrada por los organismos y entidades que se indican a continuación.

Sector Central

- La Presidencia de la República
- La Vicepresidencia de la República
- Los Consejos Superiores de la administración
- Los Ministerios y Departamentos Administrativos
- Las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica

Sector Descentralizado por Servicios

- Los Establecimientos Públicos

- Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
- Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica
- Las Empresas Sociales del Estado y las Empresas Oficiales de Servicios Públicos

Domiciliarios

- Los Institutos Científicos y Tecnológicos
- Las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta
- Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organicen o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

De acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, y con lo señalado por Rodríguez (2009, p. 63 y 64), se encuentra que la Administración Pública, en el orden nacional, está integrada u organizada así:

Organismos Principales:

- Presidencia de la República
- Ministerios
- Departamentos Administrativos

Organismos Adscritos:

- Superintendencias
- Establecimientos Públicos

- Unidades Administrativas Especiales
- Los demás organismos y entidades en cuyo acto de creación se determine que están adscritos a un Ministerio o a un Departamento Administrativo

Organismos Vinculados:

- Empresas Industriales y Comerciales del Estado
- Sociedades de Economía Mixta
- Los demás organismos y entidades en cuyo acto de creación se determine que están vinculados a un Ministerio o a un Departamento Administrativo

Entidades descentralizadas indirectas:

- Asociaciones de Empresas Industriales y Comerciales del Estado
- Asociaciones entre entidades públicas
- Asociaciones y fundaciones de participación mixta Entidades y organismos de régimen especial de origen constitucional:

- El Banco de la República
- Los entes universitarios autónomos
- Las Corporaciones Autónomas Regionales
- La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)
- La Comisión Nacional del Servicio Civil

- Los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución

Entidades y organismos de régimen especial de origen legal:

- Empresas Sociales del Estado
- Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios
- Institutos Científicos y Tecnológicos
- Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
- Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)

Un organismo o entidad adscrita es aquella que tiene una relación más directa con un Ministerio o un Departamento Administrativo, de tal forma que tiene un escaso margen de maniobra para el ejercicio de sus funciones.

Un organismo o entidad vinculada es aquella que tiene una relación menos directa con un Ministerio o un Departamento Administrativo, de tal forma que goza de mayor autonomía para el ejercicio de sus funciones.

En Colombia, de acuerdo con lo establecido en la ley, existen veinte (20) sectores administrativos, encabezados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y luego, siguiendo el orden de precedencia, los Ministerios y Departamentos Administrativos previstos en la Constitución y la Ley. (C.P art 195,196,203 y 206)

La Rama Ejecutiva o Administrativa en el Orden Territorial

La Rama Ejecutiva o administrativa del poder público en el orden territorial está constituida por las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales, como desarrollo del principio de centralización política y descentralización administrativa de tipo territorial.

En lo relacionado con la organización territorial y la administración pública territorial está previsto y desarrollado, en el Título XI de la Constitución política, que lleva por nombre: “De la organización territorial”, las características de las entidades territoriales, así como otras formas de organización del territorio.

Así mismo, es posible identificar los principales objetivos de la Rama Ejecutiva en el orden territorial:

- La administración de los asuntos propios de la sección territorial.
- La planificación y promoción del desarrollo.
- La prestación de los servicios públicos que determine la ley y en general.
- Implementar medidas orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de su territorio.

La Carta Política establece que existirá una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT, a la cual debe ajustarse la actividad legislativa en relación con la organización territorial del país.

La Ley Orgánica es un acto normativo proferido por el Congreso de la República, con una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad, sin tener

por ello rango de norma constitucional, que se limita a los temas que le asigne la Constitución y que requiere, para su aprobación, de la mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara Legislativa.

De acuerdo con Madrid (2005, p.36), la autonomía territorial es la: “capacidad de una entidad territorial para gobernarse por sí misma y gestionar sus propios intereses, dentro de los límites trazados por la constitución y las leyes”. Con base en lo establecido en el artículo 287 de la constitución política, esta autonomía se cumple en las entidades territoriales, quienes gozan de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les asignen la constitución y la ley.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

En virtud de la autonomía territorial, las entidades territoriales pueden gobernarse por autoridades propias, que conozcan de los asuntos particulares del Departamento, Distrito o Municipio. De tal forma, los ciudadanos de las entidades territoriales existentes en el país pueden elegir Gobernadores, alcaldes, Diputados de las Asambleas Departamentales, y concejales. Adicionalmente, en las grandes ciudades los habitantes de las zonas en las cuales está dividido su territorio pueden elegir miembros de las Juntas de Acción Local (JAL), de acuerdo con lo que establezcan las normas que las regulan.

El artículo 288 de la Constitución señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, cuyas principales características se presentan a continuación con base en el artículo 3o de la Ley 152 de 1994.

➤ **Coordinación** Hace referencia a la existencia de la armonía y coherencia entre las actividades que realice una entidad territorial, a su interior y en relación con las demás entidades territoriales, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

➤ **Concurrencia** Se da cuando dos o más entidades territoriales deben desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, en procura de una mayor eficiencia y respetándose mutuamente las competencias de cada una de ellas.

➤ **Subsidiariedad** Se presenta cuando las autoridades de un nivel superior apoyan, transitoriamente, a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas, en la realización de actividades propias del nivel inferior.

Los principales recursos con los que cuentan las entidades territoriales, para el ejercicio de sus competencias, son: los humanos, los físicos, los tecnológicos y los financieros.

Las entidades territoriales, y los resguardos indígenas, participan en las rentas nacionales a través del Sistema General de Participaciones (SGP). El SGP es un sistema creado por la Constitución que está constituido por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, principalmente lo relativo a educación, salud, agua potable y saneamiento básico y un conjunto de 17 sectores establecidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que corresponden a competencias municipales.

La distribución sectorial de los recursos del SGP se hace de acuerdo con los aspectos técnicos que caracterizan cada sector, y atendiendo, principalmente, los criterios establecidos en el artículo 350 de la Constitución, de acuerdo con el cual: “En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley”.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 489, y con lo señalado por Rodríguez, se encuentra que la Administración Pública en el orden territorial, está integrada u organizada como se presenta como sigue: con base en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y en Rodríguez. (pág. 63 y 64).

Organismos Principales:

- Gobernaciones y Alcaldías
- Secretarías de Despacho
- Departamentos Administrativos

Organismos Adscritos:

➤ Los que la Ley, las Ordenanzas Departamentales o los Acuerdos Municipales determinen Organismos Vinculados:

➤ Los que la Ley, las Ordenanzas Departamentales o los Acuerdos Municipales determinen Corporaciones Administrativas de elección popular:

Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales Cabe señalar que, por el hecho de formar parte de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público, las entidades territoriales existentes pueden crear directamente establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. Así mismo, en ejercicio de su autonomía, los Departamentos, Distritos y Municipios, mediante autorización de las corporaciones administrativas de elección popular, y por iniciativa del jefe de la administración pública territorial, pueden darse la estructura administrativa que consideren conveniente para el cumplimiento de sus competencias y funciones.

7. Descentralización en Colombia

En un Estado Unitario, como el colombiano, si bien existe una división de poderes, es evidente la preeminencia de la Rama Ejecutiva o administrativa, dado que a través de ésta se diseñan, implementan y controlan las acciones orientadas a cumplir con los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con la Constitución, la función administrativa se desarrolla mediante herramientas como la desconcentración, delegación y descentralización, con el fin de ir brindando elementos concretos. Para el caso del Estado Colombiano, es pertinente destacar aquí la importancia de un

principio que es propio de una República unitaria: la centralización política y descentralización administrativa.

Dicho principio se adoptó formalmente en Colombia a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1886 e implica que las funciones políticas están centralizadas, mientras que la función administrativa puede descentralizarse. En la práctica, este principio se desarrolló ampliamente desde los años 80 del siglo XX y especialmente desde la Constitución Política de 1991.

En otros términos, el Estado, en el orden nacional, se reserva el ejercicio de las funciones legislativa y judicial (así como las reformas a la Constitución), mientras que la función administrativa es compartida con las secciones territoriales, en nuestro caso los departamentos, los municipios, los distritos y otras entidades territoriales como las áreas metropolitanas.

La Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público en el orden territorial está constituida por las Gobernaciones y Alcaldías Distritales y Municipales, como desarrollo del principio de centralización política y descentralización administrativa de tipo territorial.

7.1 Desconcentración, delegación y descentralización

La desconcentración, la delegación y la descentralización son los principales instrumentos con que cuenta la administración para ejecutar sus tareas y atenuar la excesiva concentración del poder o centralización.

Los conceptos en mención están relacionados explícitamente en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 489 de 1998, que puede considerarse como la Ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del poder público.

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 define las Principales características de las herramientas de la función administrativa en Colombia.

- Una competencia es una facultad para poder hacer algo, y que es asignada a una entidad u organismo por la Constitución o por la ley.
- Una función es una tarea que le corresponde realizar a un organismo, entidad o persona, la cual se desprende de las competencias atribuidas a los mismos.

En el caso de la contratación, el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 489 de 1998 precisan que los delegantes no quedan exonerados de responsabilidad legal, civil y penal por sus deberes de control y vigilancia de las actividades relacionadas con la celebración de contratos.

Como se señaló anteriormente, la desconcentración, la delegación y la descentralización son los principales instrumentos con que cuenta la administración para ejecutar sus tareas y atenuar la excesiva concentración del poder o centralización. Los conceptos en mención están relacionados explícitamente en los artículos 7o, 8o y 9o de la Ley 489 de 1998, que puede considerarse como la ley que rige la organización y funcionamiento de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público.

Los principales elementos que caracterizan cada una de las herramientas administrativas definidas en el artículo 209 de la Constitución Política Colombiana son las siguientes:

Desconcentración

Se entiende como trasladar dependencias del centro a la periferia y se puede definir como “radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración”. Ley 489 (art 8, 1998).

Sus principales características son:

- Las funciones continúan en cabeza de organismos y entidades nacionales.
- Algunas de esas funciones son desempeñadas por representantes de dichos organismos y entidades, quienes se desplazan físicamente a diferentes partes de la geografía nacional.

Los tipos de descentralización son:

- Territorial: traslado de funciones de la ciudad capital hacia otras ciudades del país.
- Jerárquica o funcional: se da cuando, mediante la ley se otorga, directamente, una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde, en principio, a otra autoridad.

Un ejemplo de desconcentración se puede evidenciar a través de las regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA.

Delegación

Consiste en la asignación de poder de decisión, a una persona o entidad ubicada en un nivel jerárquico inferior.

Sus principales características son:

— Se realiza mediante un acto llamado de delegación el cual consiste en un documento escrito donde consta qué funciones se delegan.

— Puede darse entre personas naturales o jurídicas.

— Existe una persona que delega, el delegante y otra en quien se delega el delegatario.

— “La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual recae, principalmente en el delegatario”. (C.P. art 211)

— Los organismos y entidades administrativas nacionales pueden delegar funciones a entidades descentralizadas por funciones o a entidades territoriales, para lo cual se deben celebrar convenios que fijen derechos y obligaciones.

Un ejemplo de delegación son las funciones que asumen las casas de cultura, arte y música de determinados municipios con el objetivo de impulsar programas complementarios a proyectos de las secretarías de recreación, cultura y deporte.

Descentralización

Transferencia de competencias, funciones y recursos de una escala jerárquica superior a una inferior. Esto Consiste en la transferencia, o entrega, de competencias y/o funciones administrativas

y recursos, a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

Sus principales características son:

— Se otorgan competencias y funciones que son propias de la entidad a la cual se descentraliza (diferente de la desconcentración, donde la Nación, aunque traslada funciones, es la que decide por intermedio de un agente).

— Se otorgan, o transfieren facultades o competencias y tareas concretas o funciones, de las cuales se desprende la escala central del Gobierno para que las cumpla otra persona jurídica pública de carácter territorial o por servicios.

Como ejemplo esta la facultad que tiene cada municipio de elegir su alcalde, así como el de ejecutar su propio presupuesto.

Los tipos de descentralización pueden ser:

Descentralización especializada o por servicios

Es la transferencia de competencias y/o funciones y recursos, a una persona pública de carácter técnico o especializado. Se explica cómo el proceso mediante el cual se concede competencias y/o funciones y recursos a entidades que se crean, “por ley o por autorización de esta”. Con el fin de realizar una actividad especializada. (C.P. art 210)

Las principales características de este tipo de descentralización son:

— Encuentra su origen en la necesidad de especialización y tecnificación por parte del Estado, para el ejercicio de sus competencias y funciones.

— Se designan algunas responsabilidades estatales a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.

Las entidades descentralizadas por servicios son Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta.

Descentralización territorial

Es la transferencia de competencias y/o funciones y recursos, a una persona pública que ejerce su jurisdicción sobre una sección del territorio del Estado. Se define como el proceso mediante el cual se otorgan competencias y/o funciones administrativas y recursos a las entidades territoriales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, brindándoles cierta autonomía para que se manejen por sí mismas.

Las principales características de la descentralización territorial son:

— Aspectos políticos: Implica el mayor grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones mediante la elección popular de Gobernadores y alcaldes, mecanismos de participación ciudadana.

— Aspectos administrativos: Comprende las transferencias, traslado de competencias y/o funciones y recursos a las entidades territoriales.

— Aspectos fiscales: Autonomía de las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas y participar en las rentas nacionales.

Las entidades territoriales son por ejemplo los Departamentos, Distritos y Municipios.

7.2 Objetivo de los tipos de descentralización en Colombia.

Descentralización fiscal

Para que la descentralización logre sus objetivos se requiere dotar a las entidades territoriales de un marco normativo que incentive el adecuado manejo de las finanzas públicas, evitando situaciones de déficit e insostenibilidad que ponen en riesgo la capacidad de actuación de los territorios.

En términos generales, se podría afirmar que en Colombia los arreglos institucionales que determinan el modelo de descentralización fiscal tienen los objetivos específicos de:

- a) Procurar la autonomía fiscal de las entidades territoriales mediante la generación de ingresos y la adopción de medidas administrativas tendientes a incentivar la generación de ahorro.
- b) Lograr la sostenibilidad de las finanzas territoriales imponiendo restricciones al gasto desmedido de funcionamiento y al endeudamiento de los entes territoriales.
- c) Erigir un sistema de transferencias intergubernamentales capaz de garantizar la prestación de servicios sociales básicos.

Al analizar los antecedentes de la descentralización fiscal se puede observar que la descentralización fiscal tiene sus orígenes en la década de los ochenta, ya que, en 1982 uno de los principales temas discutidos en la campaña presidencial del momento fue la descentralización y el fortalecimiento municipal. Así, durante la presidencia de Belisario Betancur se expidió la Ley 14 de 1983 que buscó fortalecer los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodamiento.

De acuerdo con lo expuesto por Valencia y Karam (2014) en su documento Descentralización y

re-centralización del poder en Colombia, si bien la mencionada ley da paso a la descentralización territorial en Colombia de forma continuada, esta ley no fue suficiente, ni efectiva, al tratar de otorgar mayor autonomía a las autoridades locales. Debido que se hicieron evidentes las grandes diferencias existentes entre los municipios a lo largo y ancho del país pero, aun así, en esta primera etapa la ley no realizó mayores diferenciaciones entre las entidades territoriales, unificando en la teoría la estructura que debían tener todos los municipios en Colombia, lo que terminó por favorecer a los grandes municipios en detrimento de los medianos y pequeños.

Debido a la débil estructura institucional de la mayoría de los municipios del país, los alcaldes necesitaron de recursos provenientes de las transferencias de la nación para realizar cualquier actividad u obra pública, y aun con el alivio fiscal de la Ley 14 de 1983, las transferencias efectivamente enviadas a los municipios representaban un porcentaje inferior al ordenado por la ley del situado fiscal de 1971. Los beneficios de las transferencias estuvieron concentrados en los departamentos, las ciudades capitales y el distrito especial, dejando a un lado los municipios más pequeños del país. Agregan Valencia y Karam.

En desarrollo de la Ley 14 de 1983, el Gobierno nacional cedió el impuesto de timbre nacional a los departamentos, intendencias, comisarías y al distrito especial de Bogotá. Con relación al impuesto al consumo, reguló a favor de las entidades territoriales la producción, introducción y venta de licores. También reguló a favor de los departamentos y del distrito especial los impuestos a los cigarrillos de producción nacional y extranjera y la gasolina motor. Así, el primer paso para el proceso de descentralización territorial fue el traslado de recursos presupuestales de la nación a las diferentes entidades territoriales.

En materia de impuestos municipales, como el impuesto predial, en la práctica se evidenciaba que este representaba muy poco de los ingresos de los municipios, porque no se hacían mayores esfuerzos para mejorar el cobro de dichos impuestos. Así, el proceso de descentralización requería mejorar el sistema de cobro de los impuestos municipales, superando el antiguo sistema en donde el ciudadano era quien preguntaba cuánto debía pagar, y la administración pública municipal no realizaba mayores esfuerzos para mejorar la recaudación de los impuestos dentro de su territorio. Esto sin contar los casos en donde la presencia de grupos armados ilegales impedía el efectivo cobro de estos impuestos.

En la década de los ochenta se requería promover en los municipios la sistematización y modernización de los cobros, además de facilitar al ciudadano la forma de pago, mediante la realización de convenios de los municipios con los bancos. Adicionalmente, se debía promover el pago anticipado del impuesto, evitando las amnistías que premian al moroso y castigan al contribuyente que paga puntualmente sus impuestos.

Un problema adicional en el cobro de los impuestos municipales se presentaba en el avalúo catastral, que era la base del impuesto predial y que se encontraba desactualizado desde épocas anteriores. Esto implicaba que los predios en el país estaban desvalorizados catastralmente. Por tanto, la labor de una entidad nacional, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) era fundamental para actualizar los avalúos catastrales y mejorar la base del impuesto predial en todos los municipios del país.

Con relación al impuesto de industria y comercio no existía un censo para estos establecimientos y no existían sistemas de cobro modernos en la mayoría de los municipios. Adicionalmente, este

impuesto, por su misma naturaleza, benefició en mayor medida a los municipios grandes en donde estaban localizadas la mayoría de las industrias y actividades comerciales, causando grandes desequilibrios entre los grandes y pequeños municipios que no tienen industrias o actividades comerciales relevantes.

Posteriormente, la descentralización fiscal iniciada en 1983 fue complementada con la descentralización administrativa y política, que se estableció mediante el Acto Legislativo 1 de 1986, la Ley 11 del mismo año que establece el nuevo régimen municipal y el Decreto Ley 77 de 1987 o Estatuto de descentralización.

Descentralización administrativa

El traslado de competencias y funciones de la nación a los territorios fue realizado mediante la Ley 12 de 1986, que definió la lista de sectores en los cuales se debían invertir los recursos, ordenando también el traspaso de servicios y funciones de entidades del orden nacional a los municipios, y ordenando la supresión de las entidades o dependencias nacionales. Para el desarrollo de los anteriores mandatos, la Ley 12 de 1986 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la república, y en uso de estas facultades, el Gobierno nacional expidió los decretos 77, 78, 80 y 81 de 1987.

El Decreto extraordinario 77 de 1987 estableció el estatuto de la descentralización a favor de los municipios y transfirió desde el nivel central la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos, determinando también que los municipios debían tener un plan quinquenal de inversión.

Dentro de los sectores que fueron transferidos están agua potable y saneamiento ambiental, salud, educación, agropecuario, desarrollo humano y obras públicas.

De esta forma, la nación transfirió a los municipios intempestivamente todas las competencias que por un siglo estuvieron concentradas en el Gobierno nacional, sin que existieran planes de ajuste o un periodo de transición para que estos conocieran y se prepararan para asumir las nuevas obligaciones, conforme a las modificaciones realizadas dentro de la estructura del Estado.

“La dificultad presentada en razón de esta descentralización es que la ley no realizó ninguna diferenciación entre los municipios en razón de su tamaño, número de habitantes, recursos o situación geográfica, haciendo que los municipios se hicieran cargo de funciones complejas sin mayores recursos, infraestructura o personal capacitado”. Valencia y Karam (2013)

Con la promulgación de las Leyes 60/93 y la 715/01 se ha buscado la introducción de reformas al modelo de descentralización administrativa cuyo objetivo es mejorar la distribución de funciones y de competencias entre niveles de gobierno. Dichas Leyes conservan las facultades en materia de servicios locales que detentan las entidades territoriales.

Al mismo tiempo, han otorgado responsabilidades en servicios sociales en áreas básicas tales como la educación, la salud y el agua potable y el saneamiento básico.

Dada la complejidad del esquema de competencias, propia de un modelo descentralizado de gobierno, las diferentes Leyes promulgadas han buscado:

a) Ajustar el esquema de distribución de responsabilidades sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno; y

b) Ajustar la estructura de gasto del nivel central de gobierno de modo que un aumento de recursos a los gobiernos territoriales no se encuentre acompañado por un aumento en el tamaño de gasto del nivel central.

Descentralización política

El Acto Legislativo 1 de 1986, que reformó la Constitución de 1886, permitió a los ciudadanos de los respectivos municipios del país elegir a sus alcaldes por voto popular a partir del segundo domingo de marzo de 1988, para un periodo de dos años. “Antes de esta reforma los alcaldes eran funcionarios de libre nombramiento y remoción, nombrados por los gobernadores, quienes podían trasladarlos permanentemente de un municipio a otro, sin ninguna garantía de estabilidad para el desempeño del cargo. Esto llevó a que la permanencia en su cargo fuera en promedio de 10 meses en las ciudades capitales” según indica Valencia.

Paralelamente, las reformas constitucionales y legales introducidas también buscaron promover la democracia participativa, debido que la Ley 11 de 1986 estableció la posibilidad de efectuar consultas populares para decidir sobre asuntos de interés para los habitantes del respectivo municipio, con la finalidad de mejorar los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.

Fue la Ley 11 de 1986 la que estableció las bases para la organización y el funcionamiento del municipio, otorgándole autonomía administrativa y permitiendo la participación comunitaria. Esta ley crea las juntas administradoras locales (JAL) a nivel de las comunidades en la zona urbana y, en los corregimientos, en las zonas rurales. Las JAL estaban encargadas de vigilar y controlar la

efectiva prestación de los servicios públicos, y de proponer al Consejo Municipal y al alcalde lo que consideraran más conveniente para su jurisdicción, con la finalidad de crear una relación directa entre la comunidad y la administración municipal.

Esa misma ley otorgó al consejo la facultad de elegir al personero y contralor municipal, a los auditores y revisores, y al secretario de la corporación.

De acuerdo con datos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a mediados de 1989, solo en 20 municipios se habían creado las JAL y en otros 16 se había acordado o confirmado su constitución. “Solo en el 39% de los municipios colombianos había participación de los usuarios en las juntas directivas de los organismos municipales descentralizados”. CEDAI (Centro de Documentación y Análisis de Información, 1998).

Así mismo una investigación posterior realizada en 1990, sobre un total de 525 municipios, indica que solo en 82 municipios, que representan el 15,6% del total, los consejos municipales habían realizado algún paso en función de dividir el área de su jurisdicción en comunas y corregimientos e instalar las JAL. Únicamente 24 municipios, que representan el 4,95% afirmaron que las JAL estaban funcionando. Valencia (2013)

Con la descentralización política los promotores de la reforma a la Constitución Política en 1991, buscaron garantizar que las autoridades territoriales contaran con suficientes niveles de autonomía para tomar decisiones de política pública en sus territorios y gestionar el desarrollo local y regional. Adicionalmente, uno de los propósitos fundamentales fue el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía como una vía para acercar la comunidad a sus autoridades y propiciar espacios para la contribución de la sociedad civil en la administración pública territorial.

El modelo de descentralización política tiene los objetivos específicos de:

- a) Abrir espacios y canales de participación, a través de la promoción de la participación electoral y el uso extendido de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Política y la Ley 134 de 1994.
- b) Ampliar el abanico de opciones políticas dando cabida a expresiones nacionales y regionales que habían estado ausentes del escenario en la etapa previa a la reforma descentralizadora y fomentando el fortalecimiento del sistema de partidos con el fin de lograr su consolidación.
- c) Mejorar las condiciones de gobernabilidad garantizando a las autoridades territoriales un entorno propicio tanto para el aumento de su capacidad institucional, como para el logro de una mayor y mejor provisión de servicios sociales a la comunidad.

Aunque la evolución de la descentralización política en el país no corresponde fielmente a los periodos definidos para las dimensiones fiscal y administrativa, es posible concluir que desde 1986, año en que se abrió la posibilidad para la elección popular de alcaldes, los avances en esta materia han sido significativos

7.3 La administración pública territorial.

Desde 1992, el Gobierno y el Congreso han venido presentando diferentes proyectos de LOOT; finalmente, y luego de casi veinte proyectos, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley 1454 de 2011.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) tiene por objeto: Dictar las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; Enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización política administrativa del Estado en el territorio; Establecer los principios rectores del ordenamiento; Definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; Definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y Establecer las normas generales para la organización territorial.

En virtud de su finalidad y objeto, la Ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.

Corresponde al conjunto de las entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden territorial. En tal sentido, es conveniente precisar aquí que, únicamente, hacen parte de la rama ejecutiva del poder público a escala territorial, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, las gobernaciones y las alcaldías (distritales y municipales), como principales representantes de las entidades territoriales existentes en el país.

Autonomía territorial

Según Madrid, la autonomía territorial es la: “Capacidad de una entidad territorial para gobernarse por sí misma y gestionar sus propios intereses, dentro de los límites trazados por la Constitución y las leyes”. Con base en lo establecido en el artículo 287 constitucional, la autonomía se predica de las entidades territoriales (no de las divisiones administrativas), quienes gozan de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les asignen la Constitución y la ley.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y
- Participar en las rentas nacionales

7.4 Principios que rigen el ejercicio de competencias

El artículo 288 de la Constitución señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de:

Coordinación Hace referencia a la existencia de la armonía y coherencia entre las actividades que realice una entidad territorial, a su interior y en relación con las demás entidades territoriales, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Concurrencia Se da cuando dos o más entidades territoriales de distintos niveles deben desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, en procura de una mayor eficiencia y respetándose mutuamente las competencias de cada una de ellas.

Subsidiaridad Se presenta cuando las autoridades de un nivel superior apoyan, transitoriamente, a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas, en la realización de actividades propias del nivel inferior.

7.5 Autoridades de las entidades territoriales

En virtud de la autonomía territorial, las entidades territoriales pueden gobernarse por autoridades propias, que conozcan de los asuntos particulares del departamento, distrito o municipio. De tal forma, los ciudadanos de las entidades territoriales existentes en el país pueden elegir gobernadores, alcaldes, diputados de las asambleas departamentales, y concejales (distritales y municipales).

Adicionalmente, en las grandes ciudades como el Distrito Capital de Bogotá, los habitantes de las zonas en las cuales está dividido su territorio (generalmente llamadas localidades) pueden elegir miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL), de acuerdo con lo que establezcan las normas que las regulan.

Principales recursos de las entidades territoriales

Rentas propias

Corresponden a los recursos que dependen del esfuerzo de recaudo directo, y que pueden ser determinados y obtenidos directamente por las ET (respetando la reglamentación general definida por las leyes).

Están compuestas por los ingresos tributarios y los no tributarios.

Los ingresos tributarios son los ingresos, recibidos en forma regular, que tienen carácter obligatorio y que no generan contraprestación alguna como los impuestos sobre los licores, cerveza, cigarrillos y tabaco en los departamentos; y los impuestos como el predial y de industria en comercio en distritos y municipios.

Los ingresos no tributarios son los ingresos, recibidos en forma regular, que generan alguna contraprestación como tasas, multas y contribuciones en los departamentos; y tasas, multas y peajes en los distritos y municipios.

Recursos del Sistema General de Participaciones

Son recursos, estables y permanentes, que, en virtud de la Constitución y las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, la Nación transfiere a las ET y a los resguardos indígenas, para financiar el desarrollo de sus competencias principalmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Las Regalías

Las regalías se definen como la contraprestación económica por la explotación de un recurso natural no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte, y deben haber sido autorizadas o previstas por la ley, se caracterizan por ser una contraprestación que reciben las

entidades territoriales por la explotación de los recursos naturales no renovables, limitada en el tiempo por el agotamiento de su fuente.

Con el Acto Legislativo 05 de 2011 se modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 y se creó el Sistema General de Regalías (SGR) para reducir las grandes disparidades regionales, promover los eslabonamientos y el desarrollo de clústeres de alto valor agregado en torno a la riqueza minero-energética, para propender por la sostenibilidad ambiental, y la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del SGR, por medio de la reforma constitucional se crean los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Recursos de crédito Son aquellos que la ET obtiene por medio de entidades crediticias nacionales o extranjeras, cuyo monto debe reembolsar de acuerdo con el plazo para su pago.

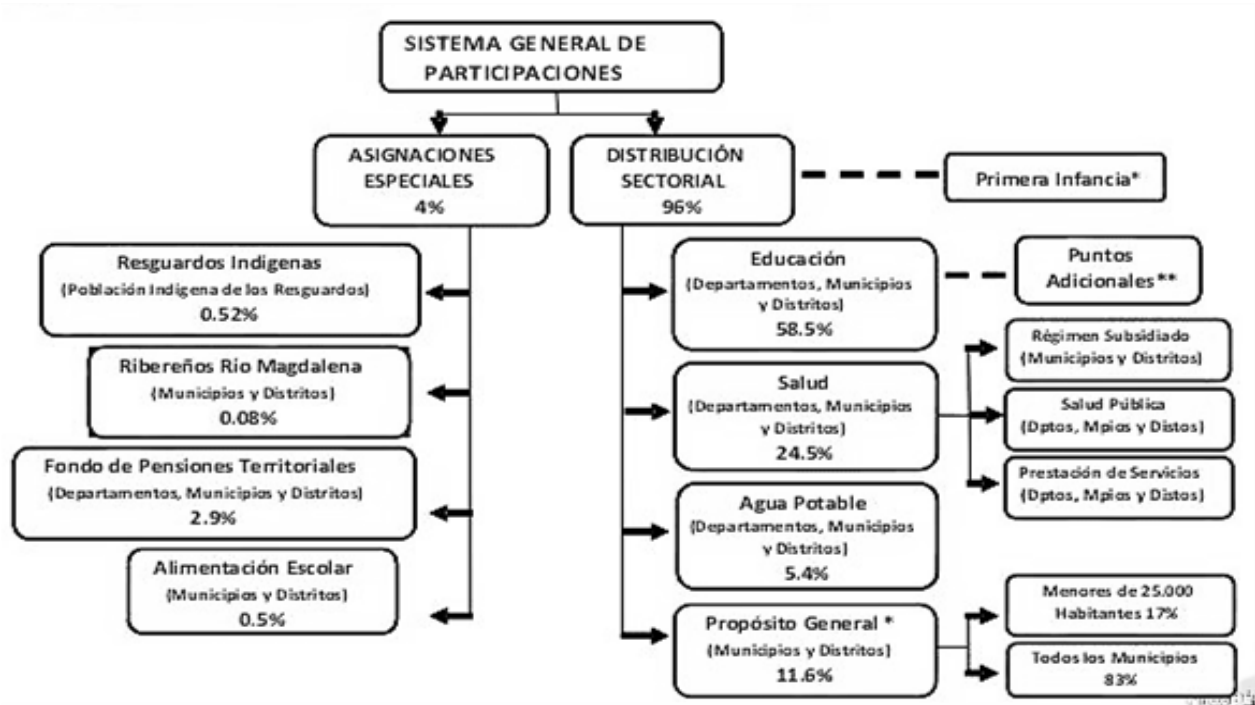
Estos compromisos se pueden adquirir siempre y cuando la ET tenga capacidad de endeudamiento en los términos establecidos por la ley.

Participación en las rentas nacionales

El Sistema General de Participaciones (SGP) es un sistema creado por la Constitución que está constituido por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en las

leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (principalmente lo relativo a educación, salud, agua potable y saneamiento básico y un conjunto de 17 sectores establecidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que corresponden a competencias municipales).

Ilustración 8. Distribución de los recursos a través del Sistema General de Participaciones



Fuente: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

Autonomía administrativa

Por el hecho de formar parte de la rama ejecutiva o administrativa del poder público, las entidades territoriales existentes (departamentos, distritos y municipios) pueden crear directamente establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (entidades descentralizadas especializadas o por servicios).

Así mismo, en ejercicio de su autonomía, los departamentos, distritos y municipios, mediante autorización de las corporaciones administrativas de elección popular (asambleas o concejos), y por iniciativa del jefe de la administración pública territorial (Gobernador o alcalde), pueden darse la estructura administrativa que consideren conveniente para el cumplimiento de sus competencias y funciones.

Distribución de los recursos del sistema general de participaciones

El numeral 2° del artículo 165 de la Ley 1753 del 09 de junio de 2015, eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de aprobar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), Esta competencia de distribución se encuentra en la actualidad asignada al Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Según documento SGP - 05 – 2016, expedido por el Departamento Nacional de Planeación se distribuyeron \$23.051.629 millones, correspondientes a la distribución parcial de las doce doceavas de educación 2016, por un valor de \$16.755.765 millones, por el criterio de población atendida (\$16.311.020 millones), y distribución parcial de calidad gratuidad educativa (\$302.305 millones), cancelación a las prestaciones sociales del Magisterio (\$142.439 millones y lo correspondiente a la participación de salud, en los componentes de régimen subsidiado \$5.596.323 millones y salud pública \$699.540 millones para un total a distribuir en esta participación de \$6.295.864 millones.

Las once doceavas de la participación para salud del SGP en 2016 representa un incremento del 7.67% respecto a la vigencia anterior.

La participación para salud financia los siguientes componentes de gasto:

- Subsidios a la demanda, que se mantienen en el 80% del total del SGP para salud, según lo dispuesto en el literal 1 numeral 1 del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011.
- 10% del total del SGP salud se destina a Acciones en salud pública; y
- El 10% restante, se destina Prestación del servicio de salud a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda de la PPNA (Prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda)” SGP (Subdirección Territorial y de Inversión Pública Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, 2016)

8. Descentralización en Santiago de Cali.

La descentralización es el mecanismo que utiliza el gobierno central para realizar un acercamiento al pueblo; a través de esta figura se impulsan políticas de bienestar social, políticas de promoción económica y políticas de desarrollo territorial.

Con la ley 11 de 1986 se impulsó la democracia participativa, se crearon las juntas administradoras locales las cuales estaban encargadas de vigilar y controlar la efectiva prestación de los servicios públicos, y de proponer al Consejo municipal y al alcalde lo que considerara más conveniente para

su jurisdicción, con la finalidad de crear una relación directa entre la comunidad y la administración municipal.

Mediante este acto legislativo se le trasladaron al municipio de Cali, las siguientes funciones:

Tabla 2. Funciones trasladadas de estado central a los municipios

Sector	Funciones trasladadas
agua potable y saneamiento ambiental	Prestación de servicios públicos como: acueducto, saneamiento ambiental, alcantarillado, mataderos, aseo, plaza de mercado.
Salud	Construcción de obras civiles, dotación básica, mantenimiento integral de centros y puestos de salud, hospitales locales y ancianatos.
educación	Construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares, instalaciones deportivas, de educación física y recreación.
agropecuario	Prestación de servicios de asistencia técnica a pequeños productores; ejecución de programas de seguridad alimentaria y de provisión de alimentos básicos.
Desarrollo urbano	Adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; construcción de infraestructura matriz o principal de servicios públicos y provisión de equipamiento social; programas de vivienda y urbanismo.

obras públicas	Administración y mantenimiento de parques urbanos y monumentos nacionales; construcción, conservación, operación y mantenimiento de puertos y muelles fluviales; financiamiento de proyectos de construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales.
----------------	---

Fuente: CIAD, Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Proceso de descentralización y reforma al régimen territorial en Colombia. Reporte de Avances. Centro de Documentación y análisis de Información (Cedai), Banco de Datos, 1998.

La anterior tabla revela la forma como la nación cedió al municipio funciones las cuales eran exclusivas del Gobierno nacional, es de resaltar que lamentablemente no se llevó a cabo un empalme, ni un periodo de transición. “Adicionalmente, la ley no realizó ninguna diferenciación entre los municipios en razón de su tamaño, número de habitantes, recursos, situación geográfica o cualquier otro factor”.

El proceso para el departamento del valle del cauca fue traumático, se creó una cartilla a tipo de instructivo por parte del Departamento administrativo de Planeación del Valle (DAPV, 2011), con la cual se pretendía ilustrar a las autoridades locales las nuevas funciones y competencias de inmediato cumplimiento, se relacionan a continuación:

1. Crear una oficina de planeación municipal y conformar una junta asesora de planeación municipal.
2. Crear una unidad de asistencia agropecuaria.
3. Adecuar la estructura administrativa municipal a las nuevas normas de descentralización.

4. Sistematizar el cobro de los impuestos, especialmente el predial, industria y comercio y de rodamiento.
5. Suscribir acuerdo con el IGAC para la actualización cartográfica y predial del respectivo municipio.
6. Elaborar un censo actualizado de establecimientos industriales o comerciales para efectos del cobro del impuesto.
7. Organizar a las comunidades en comunas en el área urbana del municipio y en corregimientos en el área rural.
8. Conformar las juntas administradoras locales en cada una de las comunas o corregimientos.
9. Crear entes especializados para el adecuado manejo de los servicios públicos o celebración de convenios con entidades supramunicipales especializados en la prestación de los mismos.
10. Celebrar convenios con el Instituto Colombiano agropecuario (ICA), la Corporación Autónoma Regional del Valle (CVC), la Secretaría de agricultura, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) para la prestación de servicios agropecuarios.
11. Elaborar el presupuesto municipal por programas y proyectos.
12. Elaborar planes o programas de inversión municipal para períodos de tres o cinco años.

La implementación de estas nuevas funciones sin contar con la infraestructura ni el personal idóneo provocó que la administración municipal entrará en crisis.

Conjunto a esto cursaba la ley 14 de 1983 con la cual se pretendía fortalecer los recursos de los municipios a través de la actualización del avalúo catastral, el impuesto de industria y comercio, impuesto de rodamiento, impuesto al consumo de licores, cigarrillos y la gasolina.

En tema de recaudo de rentas el municipio colapso ya que para dar cumplimiento a esta ley no existía una estructura ni un sistema eficiente que permitiera una buena gestión, los valores cobrados no se ajustaban a la realidad y no existía una cultura de pago oportuna.

La débil organización institucional que tenía la ciudad y los recursos que se generaban no eran suficientes por lo cual se requería de las transferencias del estado para llevar a cabo los grandes proyectos de desarrollo. Henao, J. (El poder municipal, pág. 70, 1988)

Fue así cómo estas problemáticas impulsaron nuevas reformas constitucionales y legales que se dieron en los años ochenta y se continúan dando, permitiendo la creación de mecanismos administrativos para el ejercicio de una democracia participativa y pluralista.

Se puede decir que el proceso de descentralización en Cali tuvo unos inicios difíciles, marcados por una implementación inmediata y autoritaria, seguida de unas falencias administrativas y políticas a nivel municipal que no dio los resultados esperados, pero abrió paso a una mayor participación democrática y representación del municipio en los planes de desarrollo a nivel nacional.

A continuación se analizará diferentes periodos de administración consumados en el municipio Santiago de Cali desde el año 1988 al año 2000, lo cual permitirá identificar como ha sido el ejercicio de la descentralización en las diferentes alcaldías, partiendo desde un empalme complejo hasta la consolidación de esta técnica administrativa, cuando a través del acto legislativo de 1986

se otorgó facultades a los municipios para la elección de su alcalde; como material de apoyo se utilizara el artículo de la profesora Rosalía Correa Young “La descentralización en Cali: Entre avances y retrocesos” , se revisará la gestión efectuada en materia de alcance de los planes de desarrollo, problemáticas presentadas y evolución de este mecanismo de administración.

8.1. Análisis Programa de Inversión y Gastos: 1988 – 1992

Alcaldía de Carlos Holmes Trujillo García (1988 – 1990)

Según Tirado, Bejarano y Melo, para este periodo las finanzas públicas de la ciudad, de acuerdo a documentos de Planeación Municipal y datos de Hacienda Municipal, estaban estructurados por fondos, los cuales representaban las políticas públicas del momento. (Nueva historia de Colombia. Vol. VII. Pág. 120, Colombia: Planeta, 1989).

En temas de recaudo durante esta administración se logró una cifra de \$83.022 millones en ingresos, pasando de \$17.447 millones en 1988 a \$37.190 millones en 1990, lo que permitió desarrollar un programa de urbanización.

Tabla 3. Ejecución de ingresos por fondos 1988 - 1990

Ejecución de ingresos por fondos	Año 1988	Año 1989	Año 1990	Total
Fondos comunes	\$ 12.753	\$ 20.208	\$ 28.096	\$ 61.057
Fondos Pavimentos	\$ 1.373	\$ 2.191	\$ 1.679	\$ 5.243
Fondos Transito	\$ 1.326	\$ 1.455	\$ 1.969	\$ 4.750

Fondos Valorización	\$ 708	\$ 2.704	\$ 2.889	\$ 6.301
Fondos Servicio Medico	\$ 601	\$ 932	\$ 1.439	\$ 2.972
Fondos Seguridad	\$ 686	\$ 895	\$ 1.118	\$ 2.699
Total	\$ 17.447	\$ 28.385	\$ 37.190	\$ 83.022

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

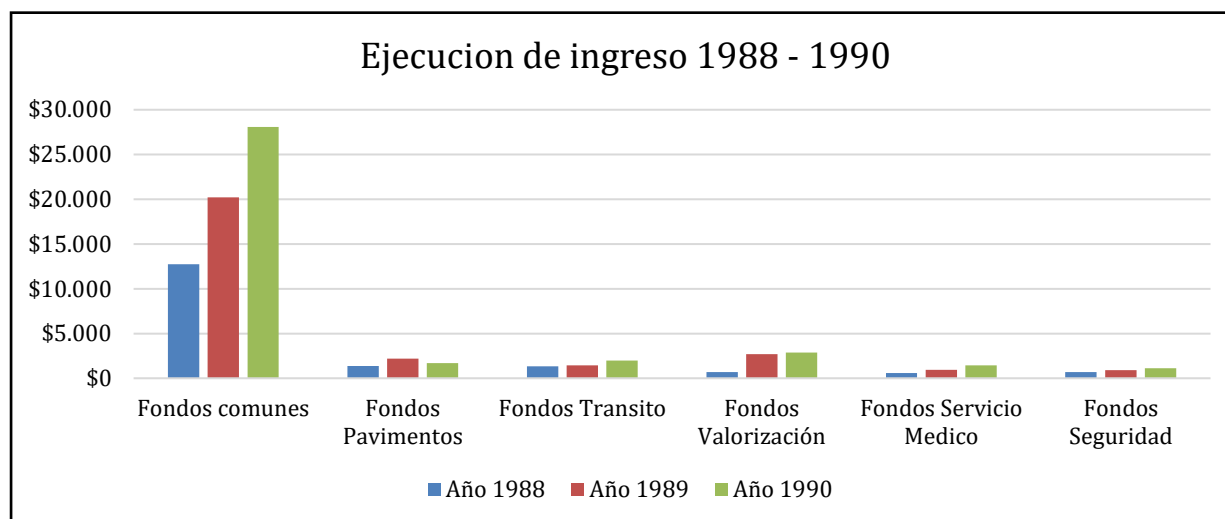
De acuerdo a la tabla, la mayor participación de los ingresos corresponde a los fondos comunes con un 73.28% en promedio para los años en asunto, tendencia marcada durante todo este gobierno. Se observa para los demás fondos una participación inferior al 10% sobre el total de ingresos, lo que indica una dependencia muy alta del municipio en el mercado de fondos comunes, situación que se vuelve contraproducente en la década de los noventa.

Al analizar el comportamiento del crecimiento de los ingresos se puede ver un incremento importante del año 1988 a 1989 de un 62.69%, cifra que impacta positivamente también el gasto público como se muestra en la tabla 3. Del año 1989 al año 1990 el crecimiento no se da en igual proporción estos fondos se puede identificar una disminución del 23% en el Fondo Pavimentos para el año 1990, cifra que se ve reflejada en el atraso que vivió la ciudad en temas de obras civiles.

Pero a excepción del Fondo de Pavimentos, el crecimiento de los ingresos fue gradual y estimulo la economía del municipio permitiendo la apertura de procesos de descentralización administrativa.

Se relaciona grafica del comportamiento de los ingresos para los años 1988 – 1990. (ver ilustración 9)

Ilustración 9. Comportamiento de los ingresos para los años 1988 – 1990



Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Ahora bien, en los gastos por fondos se tiene una ejecución de \$80.488 millones, donde, observando la tendencia particular de los fondos, se evidencia que aquellos de mayor gasto público son, otra vez, los Fondos Comunes con \$60.795 millones (75.53%), pasando de \$12.188 millones en 1988 a \$28.972 en 1990.

Tabla 4. Ejecución de gastos por fondos 1988 - 1990

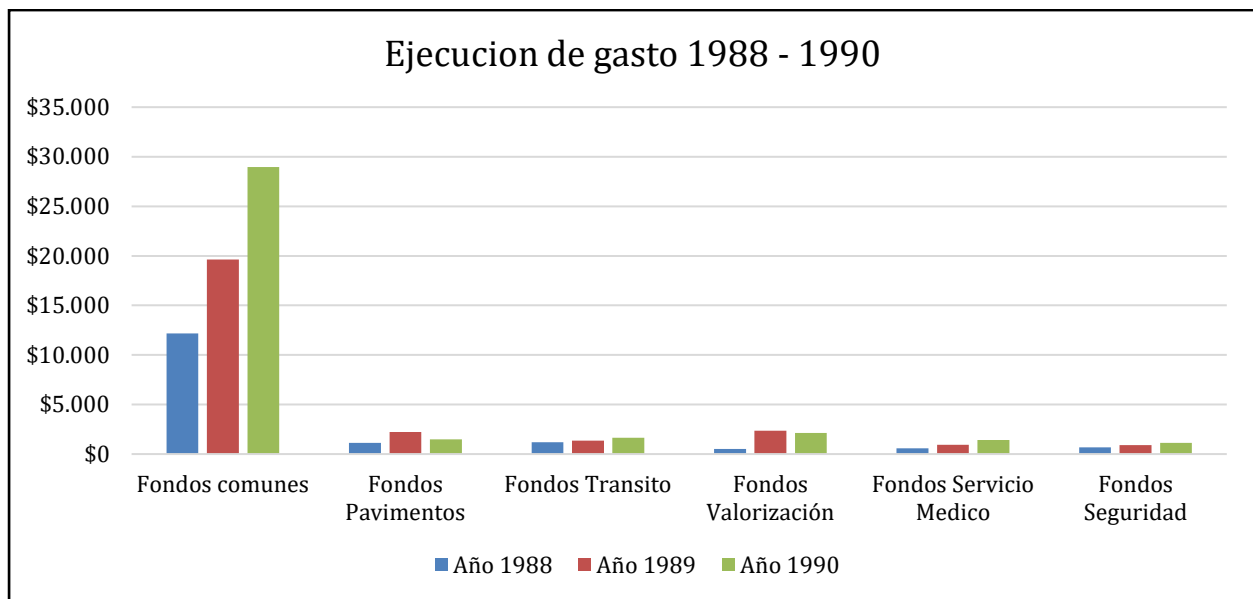
Ejecución de gastos por fondos	Año 1988	Año 1989	Año 1990	Total
Fondos comunes	\$12.188	\$19.635	\$28.972	\$ 60.795
Fondos Pavimentos	\$1.135	\$2.215	\$1.498	\$ 4.848
Fondos Transito	\$1.204	\$1.357	\$1.654	\$ 4.215

Fondos Valorización	\$511	\$2.353	\$2.148	\$ 5.012
Fondos Servicio Medico	\$576	\$928	\$1.434	\$ 2.938
Fondos Seguridad	\$674	\$890	\$1.116	\$ 2.680
Total	\$16.288	\$27.378	\$36.822	\$ 80.488

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Se relaciona grafica del comportamiento del gasto para los años 1988 – 1990.

Ilustración 10. Comportamiento del gasto para los años 1988 – 1990.



Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Entre tanto, en lo que respecta a la repartición del gasto de la Alcaldía, se muestra que la deuda pública, los gastos de funcionamiento y la inversión es mayor a medida que pasan los años. Entre

estos tres rangos, el de mayor consumo son los de Inversión con \$34.570 millones (42,9%), seguido de los gastos de funcionamiento con \$34.292 millones (42,6%) y, por último, los montos que llevan al pago de la deuda pública que son de \$11.635 millones (14,4%). Lo anterior indica un grave problema en la estructura administrativa la cual compromete más del 50% de los ingresos del municipio para su operación, situación que como se vera más adelante obligo a realizar una reestructuración a la planta de personal. (ver tabla 5).

Tabla 5. Repartición del gasto por fondos 1988 – 1990

	F. Comunes	F. Pavimentos	F. Transito	F. Valorización	F. S. Medico	F. Seguridad	Total
Deuda publica							
1988	\$ 1.440	\$ 158	\$ 69	\$ 226	-	\$ 36	\$ 1.929
1989	\$ 2.215	\$ 263	\$ 125	\$ 419	-	\$ 12	\$ 3.034
1990	\$ 5.278	\$ 478	\$ 121	\$ 795	-	-	\$ 6.672
Funcionamiento							
1988	\$ 7.537	\$ 28	\$ 486	\$ 159	\$ 574	\$ 223	\$ 9.007
1989	\$ 7.981	\$ 116	\$ 698	\$ 278	\$ 46	\$ 376	\$ 9.495
1990	\$ 13.818	\$ 35	\$ 1.014	\$ 421	\$ 59	\$ 443	\$ 15.790
Inversión							
1988	\$ 3.211	\$ 949	\$ 649	\$ 126	\$ 2	\$ 415	\$ 5.352
1989	\$ 9.439	\$ 1.836	\$ 534	\$ 1.656	\$ 882	\$ 502	\$ 14.849
1990	\$ 9.876	\$ 985	\$ 519	\$ 941	\$ 1.375	\$ 673	\$ 14.369

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Las anteriores Cifras revelan la gestión del alcalde Carlos Holmes Trujillo, donde se aprobaron 76 acuerdos de los cuales un 38% estuvo enfocado a la creación de Barrios; Se calcula que un 25% de los barrios eran de origen irregular o subnormal, según un informe de Planeación Municipal y de Empresas Municipales. Cali presentaba un gran crecimiento de su población y como resultado aumentaba las denominadas invasiones y ocupaciones ilegales.

Para este periodo existe una gran expectativa en el país de lo que sería este nuevo modelo de gobierno, el alcalde electo toma la dirección del municipio con múltiples problemáticas y desconocimiento de sus funciones, la nueva ley exigía a las administraciones municipales una serie de tareas que hasta el momento el gobierno central había atendido.

“El primer editorial del año 1988 del diario El País reclama más obras civiles para el desarrollo de la ciudad, en particular exige una solución al problema del transporte público masivo. Denuncia una preocupante disminución del 23% en las solicitudes de construcción de vivienda aprobadas en la ciudad entre 1987 y 1986, lo que puede significar problemas económicos y sociales, pues la industria de la construcción viene siendo uno de los motores que dinamizan el crecimiento económico del país.”

En base a esto el alcalde firma algunos acuerdos que buscaban un desarrollo estructural de la ciudad, entre ellos alianzas con la iglesia católica con el objetivo de construir sedes parroquiales, colegios y centros de apoyo a la población vulnerable.

Por medio de la Corporación para la Recreación Popular se da inicio a la construcción de parques y zonas recreativas en diferentes barrios de la ciudad.

En la alcaldía del Doctor Carlos Holmes Trujillo las políticas de desarrollo territorial estuvieron enfocadas en formular un plan vial, por lo que se realizó la aprobación de un contrato de consultoría por 222 millones de pesos, de esta manera se pretendía actualizar la estratificación socioeconómica de la ciudad y aumentar los ingresos locales a través del cobro del impuesto predial.

De igual forma se adelantó un proyecto de construcción vial para mejorar el acceso a las viviendas y la infraestructura de la ciudad, inversión que sería recuperada en el pago de los servicios públicos. Esta estrategia permitió que la ciudad se alineara al plan de desarrollo nacional establecido para ese periodo, por supuesto esto ocasionó gran polémica entre la comunidad pues implicaba un mayor costo de vida para la población, pero generaría a la administración del momento ingresos suficientes para dar cumplimiento a sus promesas de gobierno.

Esta administración se enfocó en dar solución a la problemática de ocupación ilegal de predios promoviendo proyectos de vivienda y seguridad social.

Con la ley 11 de 1986 y el decreto 1333, facultaron a los concejos para dividir el territorio municipal en comunas y la zona rural en corregimientos. Esta ley tenía como propósito dar a los municipios “un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.”

Se establecen nuevas disposiciones para la vigencia de las juntas administradoras locales de elección popular que ejercen la representación política de cada comuna.

Con estas nuevas acciones se especializaba la distribución de partidas presupuestales se tomaban recomendaciones y aportes de las necesidades de cada una de estas comunidades y se ejercía un control más ordenado sobre la prestación de los servicios municipales.

Se presenta la propuesta de dividir la ciudad en 20 comunas y 15 corregimientos al mismo tiempo que se reglamenta la composición y elección de las juntas administradoras locales y se les otorga funciones para participar en la planeación de las comunas.

Con la anterior medida esta alcaldía buscaba un acercamiento a cada uno de los barrios de una manera singular y particular dado que con ello se estudiaba las necesidades más apremiantes y se daba solución de acuerdo a las peticiones hechas por medio de estas juntas de administración local. El propósito de la descentralización se estaba dando en el municipio de Cali, la creación de estas juntas permitía conocer en tiempo real las necesidades de la población y de esta manera implementar planes de acción enfocados a dar soluciones concretas.

Aun había muchos vacíos que debían ser atendidos, pero para ser el inicio de la descentralización administrativa municipal se puede decir que se iba por buen camino.

Se crean los centros de atención local integrada (C.A.L.I), con el objetivo de brindar un mejor servicio en temas administrativos tales como el cobro de impuestos y tarifas de servicios públicos. La comunidad no tendría que desplazarse hasta el centro administrativo municipal (CAM), sino que podría acceder en una primera instancia a estos centros especializados y gestionar sus quejas y reclamos desde allí.

Por su parte el CAM liberaría operación descongestionando su sede principal y mejorando el tiempo de respuesta y servicio a la comunidad.

De manera complementaria se crea la Secretaría de Desarrollo comunitario la cual sería en la encargada de contribuir a la capacitación, asesoría y organización de juntas de acción comunal, juntas administradoras locales y organizaciones sociales, mejorando la actuación y participan en procesos democráticos.

Según el artículo 2 del acuerdo número 11 del 29 de julio de 1998, la Secretaría de Desarrollo comunitario tenía la tarea de contribuir a la construcción, fortalecimiento y consolidación del capital social y la participación ciudadana en la ciudad.

El sistema municipal de salud es otro de los componentes donde se dio la desconcentración de funciones y que tuvo una fuerte promoción durante esta alcaldía liderada por la secretaria de salud para fortalecer la atención primaria en salud.

Compuesta por 6 SILOS (Sistemas locales de salud), la alcaldía de Cali buscaba dar atención entre cien mil y doscientos cincuenta mil habitantes, cada SILO contaba con un centro hospitalario una unidad ejecutora de saneamiento y varios centros o puestos de salud que brindaban un servicio integral de promoción, prevención, diagnóstico y control.

La alcaldía de Carlos Holmes Trujillo fue diligente en acogerse a las directrices de descentralización que se estaban promoviendo para aquel tiempo, tales como:

- Participación ciudadana, esto se logró a través de juntas administradoras locales y comités de participación comunitaria en salud.
- Políticas de bienestar social, para este aspecto su enfoque estuvo concentrado en el sistema municipal de salud y el control a la contaminación ambiental, siendo pionero en políticas de reglamentación del uso del cigarrillo.

- Políticas de desarrollo del territorio, abanderó la creación de nuevos barrios en la ciudad, trabajó por la estratificación socioeconómica y dejó en desarrollo el plan Vial y de transporte de la ciudad.
- Fue un gestor de la desconcentración con la creación de los CALI y los SILOS, ambos con funciones desconcentradas de la Secretaría de Hacienda y de EMCALI.

Alcaldía de Germán Villegas Villegas (1990 – 1992)

En temas de recaudo durante esta administración se logró una cifra de 182.899 millones en ingresos (se toma en común con administración pasada cifra del año 1990), pasando de 37.190 millones en 1990 a 86.322 millones en 1992.

Recaudo que permitió el impulso de la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana donde se reglamentaba la elaboración e implementación de Planes de Desarrollo Municipal obligatorios para los municipios.

Tabla 6. Ejecución de ingresos por fondos 1990 - 1992

Ejecución de ingresos por fondos	1990	1991	1992	Total
Fondos comunes	\$ 28.096	\$ 46.081	\$ 65.028	\$ 139.205
Fondos Pavimentos	\$ 1.679	\$ 2.695	\$ 2.740	\$ 7.114
Fondos Transito	\$ 1.969	\$ 2.559	\$ 5.214	\$ 9.742
Fondos Valorización	\$ 2.889	\$ 4.681	\$ 5.098	\$ 12.668
Fondos Servicio Medico	\$ 1.439	\$ 1.759	\$ 2.813	\$ 6.011

Fondos Seguridad	\$ 1.118	\$ 1.612	\$ 2.426	\$ 5.156
Fondos Salud	\$ -	\$ -	\$ 3.003	\$ 3.003
Total	\$ 37.190	\$ 59.387	\$ 86.322	\$ 182.899

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

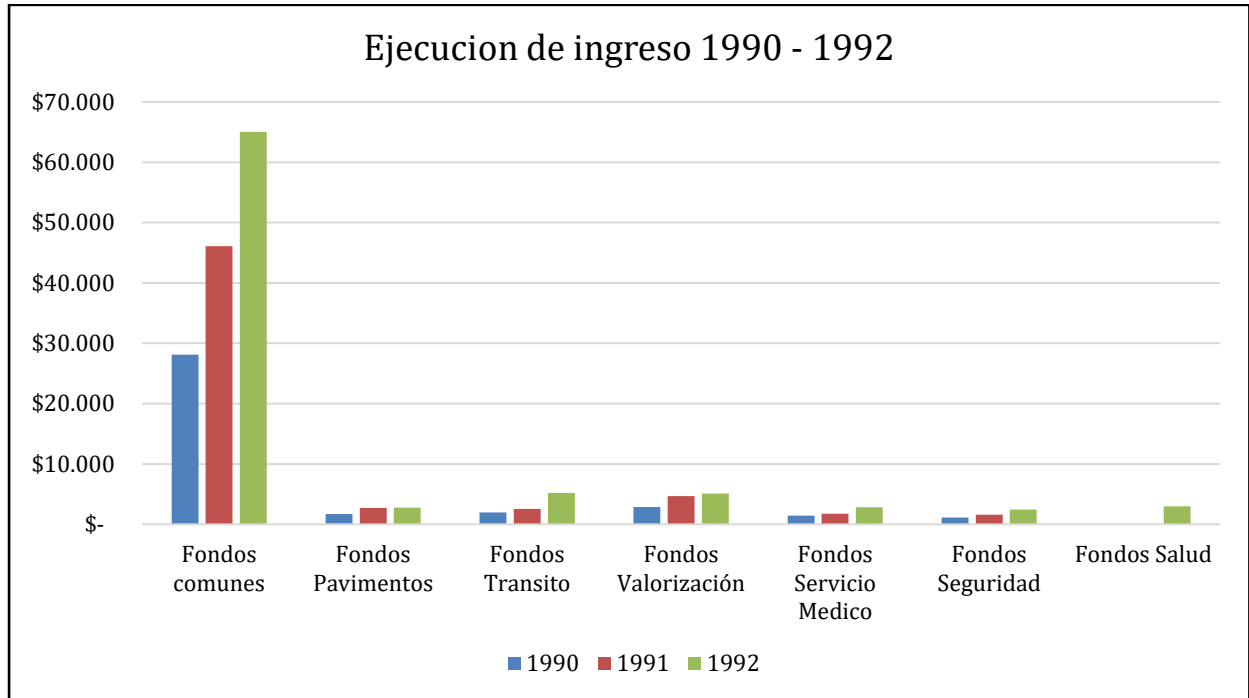
De acuerdo a la tabla, la mayor participación de los ingresos corresponde a los fondos comunes con un 76.11% en promedio para los años en asunto, tendencia marcada durante todo este gobierno, igual que en el gobierno anterior.

En los demás fondos la participación sobre el total de la partida de recaudo continúa siendo inferior al 10%; Para el año 1992 se evidencia participación de un fondo el cual no había tenido incidencia en periodos pasados como lo es el Fondo de Salud, lo que indica un avance respecto al foco del gobierno local para esta área.

Al analizar el comportamiento del crecimiento de los ingresos se puede ver un incremento importante del año 1990 a 1992 donde se duplico el valor del recaudo, pero en contra parte un alto déficit fiscal que no permitió la ejecución de los proyectos planteados por esta administración. Del año 1990 al año 1992 el crecimiento es homogéneo, se podría decir que fue gracias a la política de recuperación de cartera que se impulsó en esta administración.

Se relaciona grafica del comportamiento de los ingresos para los años 1990 – 1992.

Ilustración 11. Comportamiento de los ingresos para los años 1990 – 1992.



Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Ahora bien, en los gastos por fondos se tiene una ejecución de \$181.279 millones, duplicando la ejecución de la administración pasada, la tendencia es de crecimiento, especialmente para el año 1.992 donde se evidencia la participación del fondo de salud que en periodos anteriores no tuvo participación; los Fondos Comunes tienen la participación más representativa con \$142.049 millones (78.36%), y un crecimiento muy significativo del año 1.990 al cierre de la administración año 1.992. (ver tabla 7)

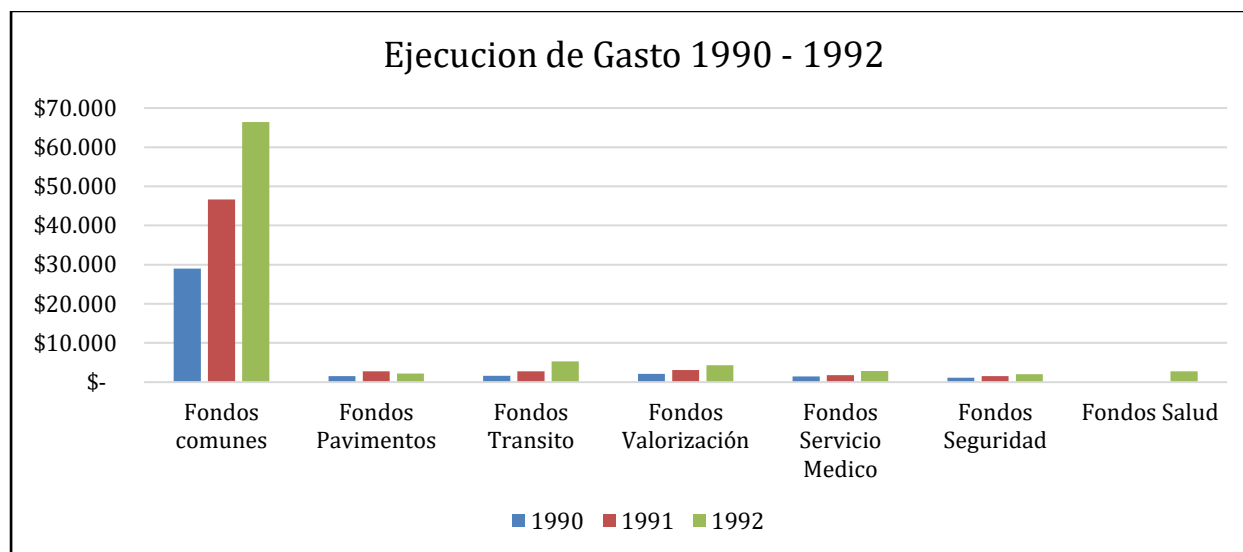
Tabla 7. Ejecución de gastos por fondos 1990 - 1992.

Ejecución de gastos por fondos	1990	1991	1992	Total
Fondos comunes	\$ 28.972	\$ 46.634	\$ 66.443	\$ 142.049
Fondos Pavimentos	\$ 1.498	\$ 2.791	\$ 2.222	\$ 6.511
Fondos Transito	\$ 1.654	\$ 2.729	\$ 5.335	\$ 9.718
Fondos Valorización	\$ 2.148	\$ 3.098	\$ 4.279	\$ 9.525
Fondos Servicio Medico	\$ 1.434	\$ 1.768	\$ 2.814	\$ 6.016
Fondos Seguridad	\$ 1.116	\$ 1.551	\$ 2.052	\$ 4.719
Fondos Salud	\$ -	\$ -	\$ 2.741	\$ 2.741
Total	\$ 36.822	\$ 58.571	\$ 85.886	\$ 181.279

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Se relaciona grafica del comportamiento del gasto para los años 1990 – 1992.

Ilustración 12. Comportamiento del gasto para los años 1990 – 1992.



Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Al revisar la ejecución del gasto para este periodo, se evidencia un crecimiento importante en cada año respecto al anterior para los diferentes rubros (deuda pública, funcionamiento, inversión).

La deuda pública paso de \$1.929 millones en el año 1988 a \$19.932 millones en el año 1992 lo que muestra el momento difícil que empezaba a vivir el municipio en tema de sus finanzas para este periodo.

En temas de inversión presenta cierre en el año 1992 con \$43.550 millones, cifra muy significativa respecto a años anteriores, pero sin un impacto concreto dado el déficit fiscal que se vivía.

Respecto a los gastos de funcionamiento, resalta el incremento que tuvo esta alcaldía al finalizar su gobierno con \$22.404, lo que representa un crecimiento de 60.08% respecto al año anterior.

Tabla 8. Repartición del gasto por fondos 1990 – 1992.

	F. Comunes	F. Pavimentos	F. Transito	F. Valorización	F. S. Medico	F. Seguridad	F. L. Salud	Total
Deuda publica								
1990	\$ 5.278	\$ 478	\$ 121	\$ 795	-	-	-	\$ 6.672
1991	\$ 9.858	\$ 534	\$ 213	\$ 920	-	-	-	\$ 11.525
1992	\$ 17.639	\$ 782	\$ 536	\$ 975	-	-	-	\$ 19.932
Funcionamiento								
1990	\$ 13.818	\$ 35	\$1.014	\$ 421	\$ 59	\$ 443	-	\$ 15.790
1991	\$ 13.132	\$ 61	\$ 1.866	\$ 577	\$ 79	\$ 681	-	\$ 16.396
1992	\$ 18.371	\$ 74	\$ 2.311	\$ 619	\$ 114	\$ 883	\$ 32	\$ 22.404

Inversión								
1990	\$ 9.876	\$ 985	\$ 519	\$ 941	\$ 1.375	\$ 673	-	\$ 14.369
1991	\$ 23.644	\$ 2.196	\$ 650	\$ 1.601	\$ 1.689	\$ 870	-	\$ 30.650
1992	\$ 30.433	\$ 1.366	\$ 2.488	\$ 2.685	\$ 2.700	\$ 1.169	\$ 2.709	\$ 43.550

Fuente: Elaboración propia según datos Cali en Cifras 1992 - Planeación Municipal - Cali.

Al revisar el impacto de las cifras anteriores en el desarrollo que tuvo la ciudad para este periodo se evidencia que no se obtuvieron los resultados esperados, la transición de la Ley 9 de 1989 o de Reforma Urbana la cual reglamentó la elaboración e implementación de Planes de Desarrollo Municipal obligatorios para los municipios, con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de estos y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, aunque brindo a “Los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, incluyendo al Distrito Especial de Bogotá, herramientas para formular su respectivo plan de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, no tuvo el alcance deseado para el municipio Santiago de Cali que para este tiempo presentaba un detrimento de sus finanzas con un déficit bastante alto.

El desafío para esta segunda alcaldía era crear un plan ajustado a las necesidades de la ciudad; Antes de que se diera la descentralización, a nivel municipal el gobierno central era el encargado de incluir como bien le pareciera las diferentes partidas que consideraba pertinentes para ejecutar proyectos en todas las localidades.

La alcaldía del Dr. Trujillo fue pionera en la implementación de estrategias y mecanismos que permitiera la desconcentración y promoción de la participación ciudadana, pero el Dr. Villegas

tenía la responsabilidad de estudiar, analizar y proyectar un plan que cumpliera con las expectativas de desarrollo que se estaban dando en la región, su reto sería adoptar el plan a seguir.

Este primer plan de desarrollo en su contenido y propósito fue muy diferente de los planes de desarrollo que se trabajan actualmente, aún no había entrado en vigencia la ley que regulaba los procedimientos, la participación e intervención de los organismos encargados como el Consejo territorial y las diferentes organizaciones que representan los intereses de la sociedad civil (Ley 152 de 1994).

Pero el documento presentado en aquel momento integraba las siguientes características:

- Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura y programas sociales en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana.
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.
- Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
- Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.
- Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.
- Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes.
- Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluido el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

- Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.
- Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.
- Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento.

En este estaban contenido de manera general unas estrategias de bienestar social enfocadas a vivienda, servicios sociales, cultura, ecología, participación e integración de la comunidad, servicios públicos y la seguridad Pública; En el ámbito económico se observan unas estrategias de productividad y generación de empleo para la ciudad; A nivel de desarrollo territorial esta alcaldía trae nuevas propuestas de organización territorial en el cual busca un uso eficiente del espacio urbano, vial, tránsito y transporte público.

Esta alcaldía se enfocó en fortalecer las finanzas para así modernizar y optimizar la administración local, estrategia que demandaba acuerdos adicionales y que no se pudieron cumplir para ese periodo.

Se procuró la recuperación de los espacios públicos, gestión que el consejo prorrogó debido a que no se contaba con las herramientas administrativas suficientes para llevar a cabo este propósito.

En materia de desarrollo territorial impulsó comodatos, se realizó la construcción del camposanto municipal del distrito de Aguablanca y la creación de los barrios Tierra Blanca y Pueblo Joven en zona de Ladera; En el distrito de Aguablanca se dio origen a los barrios Lourdes, Marroquín 1 y 2, en la comuna 10 se creó los barrios San Judas Tadeo 1 y 2 y en la comuna 17 la ciudadela

Comfandi, se ejecutó la construcción del Acueducto la Reforma solucionando el tema de agua potable para la zona de la ladera de la ciudad.

Se hizo uso de acuerdos de gestión financiera con el propósito de incrementar su financiamiento.

Se aprobaron exenciones y descuentos tributarios de Predial, industria y Comercio, avisos y tableros; Se proporcionó descuentos especiales en materia tributaria a inversionistas que crearán nuevas empresas y generarán empleo en la ciudad.

Se crearon políticas especiales para recuperación de cartera en mora a través de acuerdos de pago, recepción de inmuebles, prestación de servicios y ejecución de obras civiles como parte de pago.

A pesar de las obras anteriormente mencionadas esta administración tuvo un bajo índice de cumplimiento, se puede observar medidas desesperadas para hacer frente al déficit fiscal, al punto de solicitar autorizaciones al gobierno central para emitir bonos de deuda pública.

De acuerdo al análisis realizado, para este momento el municipio había dejado de ser auto sostenible y el plan de desarrollo trazado al inicio de esta administración se hacía incumplible.

La ciudad tuvo que recurrir a fuentes de financiación externa dado que no contaba con flujo de caja para cumplir con los convenios sociales, compromisos adquiridos previamente en campaña.

Administrativamente se crearon nuevas dependencias:

- La personería delegada para la defensa del menor y la familia.
- La secretaría de programas especiales (está no tuvo mayor repercusión y terminó desapareciendo ya que carecía de un propósito).

Se realizaron ajustes al departamento administrativo de control interno y a la secretaría de tránsito, se creó la corporación de eventos, ferias y espectáculos conocida hoy como Corfecali.

Como aspectos importantes para resaltar de esta administración es el inicio de una cultura de planificación; Es en esta alcaldía donde se vuelve tangible la necesidad de crear verdaderas políticas de desarrollo territorial. A pesar de las dificultades económicas se evidencia el desarrollo de estrategias de apalancamiento que fueron posibles debido a la descentralización con las competencias otorgados por el gobierno nacional y que sirvieron para que el municipio hiciera frente a su déficit fiscal.

Se logró la creación del Acueducto la reforma que hoy suple la necesidad de agua potable de un gran número de habitantes de la zona de la ladera. De igual manera se observa un gran esfuerzo por generar empleo a través de alianzas con empresarios como medida contra los altos índices de violencia urbana.

En este periodo de gobierno se observa el surgimiento de un gran número de pandillas juveniles, homicidios y delincuencia común, existió un descuido en temas de seguridad pública. Las personas desplazadas de asentamientos del cauca y choco que llegaron a la ciudad generaron una problemática social aumentando las invasiones del sector del distrito de Aguablanca y el Jarillon del rio cauca.

Al final de esta administración se entregaron mil quinientas obras, entre pavimentación de vías y dotación de parques recreacionales.

Con en esta alcaldía culmina el ciclo de la administración por fondos y se da inicio a una nueva forma de administración.

8.2. Programa de inversiones y Gastos: 1993-2000

Para el año 1991, en adelante, los archivos institucionales empleados para el seguimiento financiero de la ciudad cambian su formato, se estructura los ingresos y gasto de forma separada entre la Alcaldía y la Administración Descentralizada. Lloreda (Planeación Municipal, Cali en cifras, pág. 97-102, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2000).

Al revisar las cifras de este periodo, se evidencia unos ingresos por \$ 8.814.203 billones (ver tabla 9 y 10), de los cuales 3.226.066 billones son de la administración central local (36.6%), con un crecimiento importante, registrando 144.637 millones en 1993 a 499.178 millones en el año 2000. Mientras que, para la administración descentralizada, donde se encuentra EMCALI, EMSIRVA, Fondo Financiero Especializado, Cali-asfalto EICE, O. Catastro e INVICALI, hay un total de 5.588.137 billones (63.3%), registrando 27.504 millones en 1993 y 45.050 millones en el año 2000.

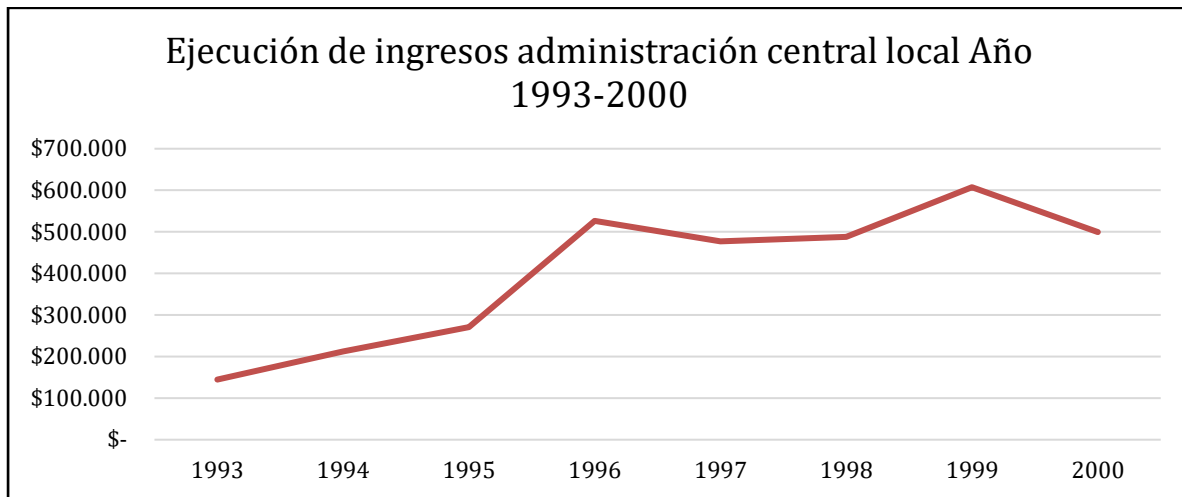
Tabla 9. Ejecución de ingresos administración central local 1993-2000

Año	Alcaldía
1993	\$ 144.637
1994	\$ 212.625
1995	\$ 270.559
1996	\$ 526.731
1997	\$ 476.986
1998	\$ 487.990
1999	\$ 607.360

2000	\$	499.178
Total	\$	3.226.066

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

Ilustración 13. Ejecución de ingresos administración central local Año 1993-2000



Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

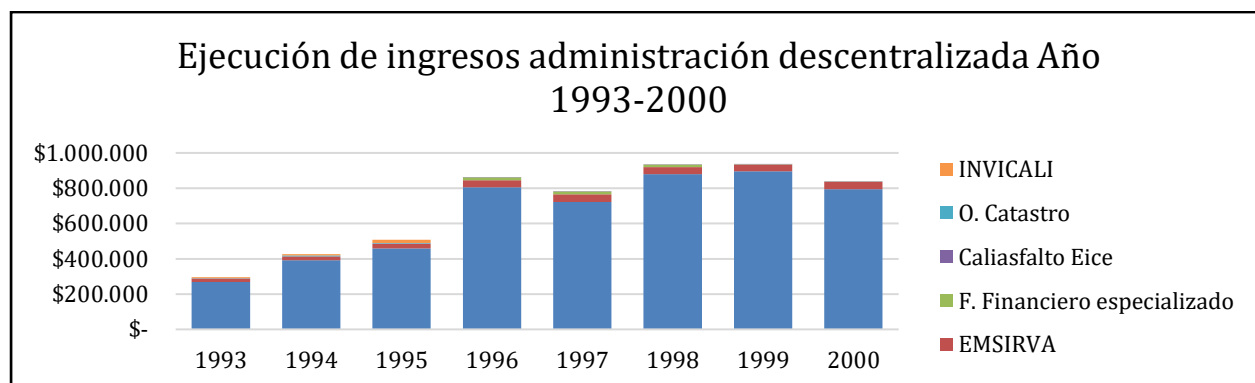
Tabla 10.

Ejecución de ingresos administración descentralizada 1993-2000

Año	EMCALI	EMSIRV A	F. Financiero especializado	Caliasfalto Eice	O. Catastro	INVICALI	Total
1993	\$ 269.108	\$ 20.147	\$ -	\$ -	\$ 1.498	\$ 5.859	\$ 296.612
1994	\$ 391.492	\$ 22.724	\$ -	\$ -	\$ 4.402	\$ 7.990	\$ 426.608
1995	\$ 459.061	\$ 26.509	\$ -	\$ -	\$ 4.077	\$ 17.619	\$ 507.266
1996	\$ 805.517	\$ 39.141	\$ 16.400	\$ 1.744	\$ -	\$ -	\$ 862.802
1997	\$ 721.869	\$ 43.821	\$ 15.226	\$ 1.574	\$ -	\$ -	\$ 782.490
1998	\$ 878.821	\$ 41.429	\$ 14.673	\$ 1.284	\$ -	\$ -	\$ 936.207
1999	\$ 896.208	\$ 38.728	\$ 1.595	\$ 970	\$ -	\$ -	\$ 937.501
2000	\$ 793.601	\$ 43.128	\$ 511	\$ 1.411	\$ -	\$ -	\$ 838.651
Total	\$5.215.677	\$ 275.627	\$ 48.405	\$ 6.983	\$ 9.977	\$ 31.468	\$5.588.137

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

Ilustración 14. Ejecución de ingresos administración descentralizada Año 1993-2000



Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000.

En relación a los ingresos de la administración descentralizada, se destaca EMCALI con un porcentaje de participación superior al 90% para cada año, convirtiéndola en una empresa estratégica y con un alto elemento político, como se mostrará más adelante en las diferentes alcaldías que gobernaron el municipio en este periodo.

Respecto al gasto, se encuentra una ejecución total de \$9.127.523 billones (**ver totales tabla 11 y 13**), de los cuales la Alcaldía ejecuto un total de \$3.474.283 billones (38%), \$144.629 millones en 1993 y \$606.518 millones en el año 2000.

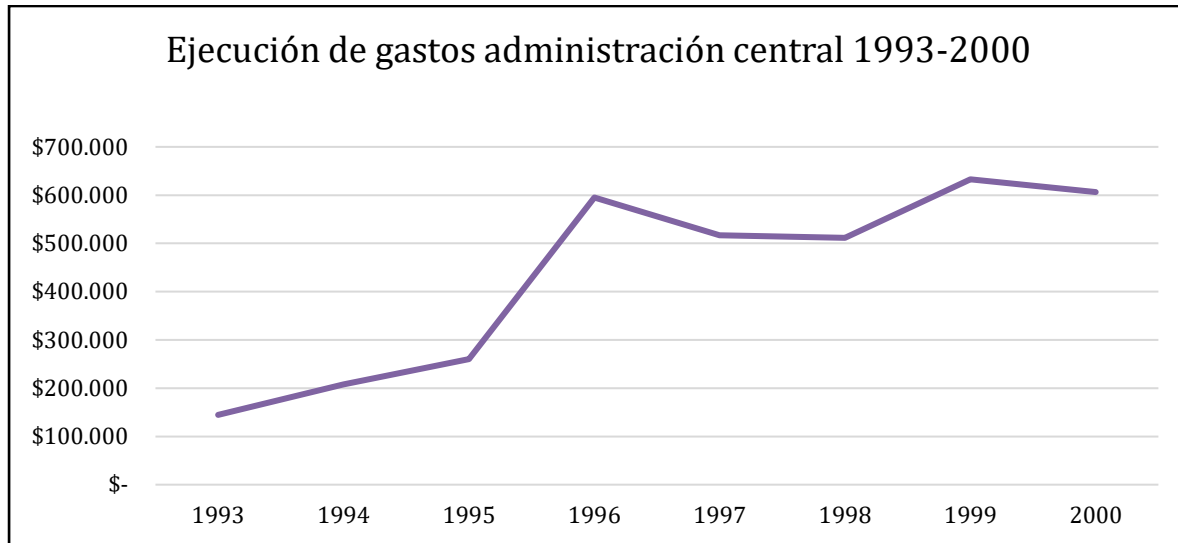
Tabla 11.

Ejecución de gastos administración central 1993-2000

Año	Alcaldía
1993	\$ 144.629
1994	\$ 207.486
1995	\$ 259.993
1996	\$ 594.721
1997	\$ 516.791
1998	\$ 511.425
1999	\$ 632.720
2000	\$ 606.518
Total	\$ 3.474.283

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000

Ilustración 15. Ejecución de gastos administración central 1993-2000



Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000.

Al revisar de manera detallada en que se empleó los recursos de la alcaldía para este periodo se tiene que para funcionamiento se ejecutaron \$ 1.104.418 billones, lo cual corresponde a un 31,79 % del gasto total, cifra que se considera bastante alta para un municipio que no desarrolla políticas públicas.

En temas de inversión se tiene una ejecución de \$ 1.598.877 billones, lo cual representa un 46% del gato total, cifra que indica un interés por parte de las alcaldías de este periodo especialmente del alcalde Mauricio Guzmán quien incrementa la inversión en un 95% pasando de \$125.784 billones en el año 1995 a \$245.991 en el año 1996.

El dinero destinado a deuda publica corresponde a un 18,4% del total del gasto, cifra que pareciera controlada, pero es de anotar que corresponde a amortización de intereses dado que para este periodo el municipio atravesó su periodo más crítico en temas de déficit fiscal.

En temas de saneamiento fiscal sé evidencia que solo hasta el año 1998 se inician acciones encaminadas para dar atención a la grave crisis que tenía el municipio en este momento, con un 3,75% del gasto total.

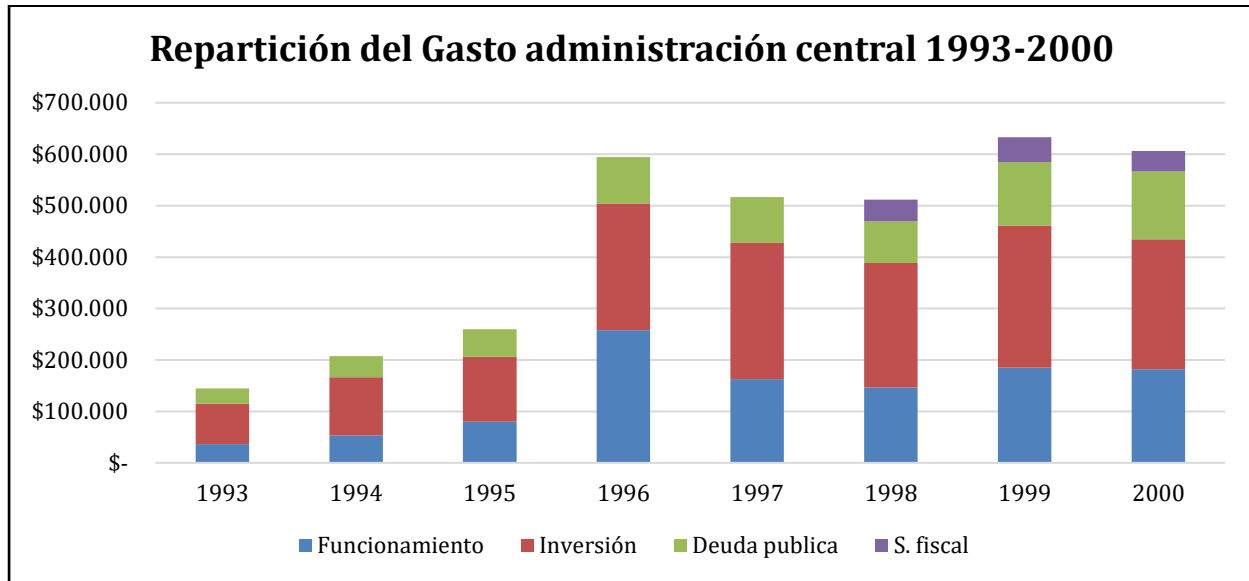
Tabla 12.

Repartición del Gasto administración central 1993-2000

Año	Funcionamiento	Inversión	Deuda publica	S. fiscal	Total
1993	\$ 36.584	\$ 78.354	\$ 29.691	\$ -	\$ 144.629
1994	\$ 53.361	\$ 112.963	\$ 41.162	\$ -	\$ 207.486
1995	\$ 80.202	\$ 125.784	\$ 54.007	\$ -	\$ 259.993
1996	\$ 258.037	\$ 245.991	\$ 90.693	\$ -	\$ 594.721
1997	\$ 162.572	\$ 265.097	\$ 89.122	\$ -	\$ 516.791
1998	\$ 146.694	\$ 241.553	\$ 81.117	\$ 42.061	\$ 511.425
1999	\$ 184.960	\$ 276.293	\$ 123.505	\$ 47.962	\$ 632.720
2000	\$ 182.008	\$ 252.842	\$ 131.352	\$ 40.316	\$ 606.518
Total	\$ 1.104.418	\$ 1.598.877	\$ 640.649	\$ 130.339	\$ 3.474.283

Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000.

Ilustración 16. **Repartición del Gasto administración central 1993-2000**



Fuente: elaboración propia segunda datos de Cali en Cifras 2000.

En los gastos de la administración descentralizada, se tiene una ejecución de \$ 5.653.240 billones (61.9%) del total del gasto ejecutado \$ 9.127.523 billones (**ver totales tabla 11 y 13**),

Si se realiza el análisis de cada una de las empresas que intervienen en la ejecución del gasto se encontrara que fue un periodo donde el gasto fue superior al ingreso (**ver tabla 10**), en primer lugar se tiene la empresa EMCALI con una ejecución del 93,9 % del total del gasto correspondiente a la administración descentralizada, cifra bastante significativa si se mira desde la óptica de la dependencia que el municipio tiene de esta empresa ya que de allí se obtienen los recursos independientes y de libre destinación que puede ejecutar las alcaldías de turno.

Posteriormente se tiene la empresa EMSIRVA con una ejecución del 5%, F. Financiero especializado 0,09%, Caliasfalto Eice 0,15%, O. Catastro 0,19%, INVICALI 0,56%.

Tabla 13.

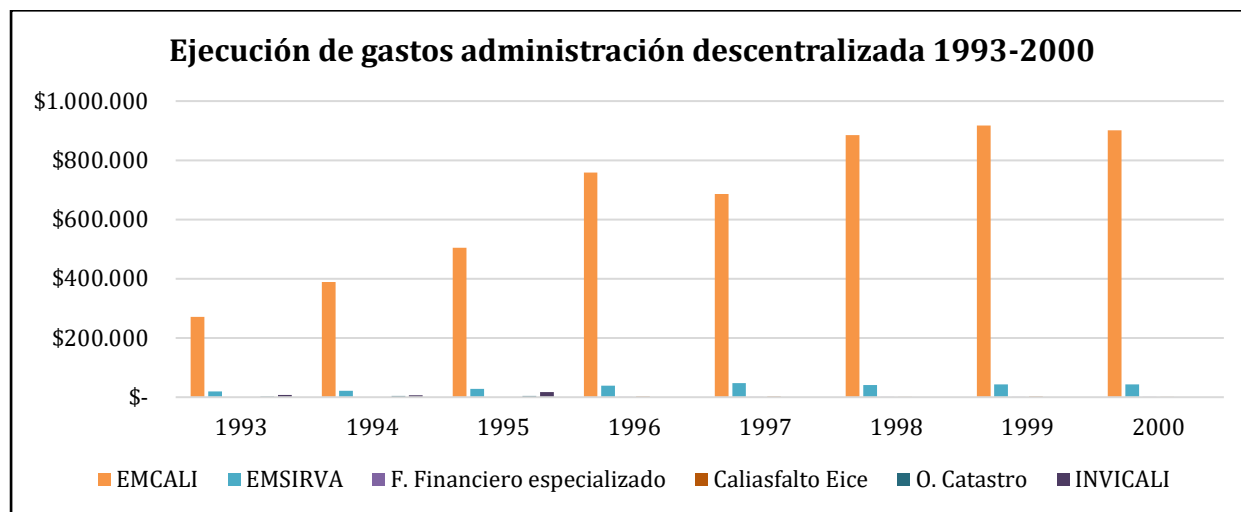
Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000

Año	EMCALI	EMSIRVA	F. Financiero especializado	Caliasfalto Eice	O. Catastro	INVICALI	Total
1993	\$ 270.721	\$ 18.991	\$ -	\$ -	\$ 2.094	\$ 7.637	\$ 299.443
1994	\$ 389.346	\$ 22.070	\$ -	\$ -	\$ 4.404	\$ 6.589	\$ 422.409
1995	\$ 504.461	\$ 28.363	\$ -	\$ -	\$ 4.077	\$ 17.248	\$ 554.149
1996	\$ 758.269	\$ 39.438	\$ 494	\$ 2.404	\$ -	\$ -	\$ 800.605
1997	\$ 685.849	\$ 47.651	\$ 536	\$ 1.804	\$ -	\$ -	\$ 735.840
1998	\$ 885.138	\$ 41.515	\$ 946	\$ 945	\$ -	\$ -	\$ 928.544
1999	\$ 917.678	\$ 43.516	\$ 1.596	\$ 1.789	\$ -	\$ -	\$ 964.579
2000	\$ 901.396	\$ 43.467	\$ 1.395	\$ 1.413	\$ -	\$ -	\$ 947.671
Total	\$ 5.312.858	\$ 285.011	\$ 4.967	\$ 8.355	\$ 10.575	\$ 31.474	\$ 5.653.240

Fuente: elaboración propia según datos de Cali en Cifras 2000.

El siguiente diagrama de barras muestra el comportamiento de las instituciones en su consumo.

Ilustración 17. Ejecución de gastos administración descentralizada 1993-2000



Fuente: elaboración propia según datos de Cali en Cifras 2000.

Como se indicó anteriormente, dada la situación financiera y estado de déficit de estas instituciones desde el Concejo Municipal, se emprendieron proyectos para estabilizar las finanzas del municipio que iban en detrimento, concluyendo con la liquidación de Cali-asfalto y la Reforma Administrativa del año 1996 mediante el acuerdo No. 01.

En dicha reforma, la Oficina de Catastro e INVICALI (Instituto de Vivienda de Cali) que eran anteriormente instituciones descentralizadas, aunque sujetas en cierto porcentaje presupuestal a EMCALI, EMSIRVA y el Municipio, pasaron a ser parte de la administración central.

De ahí en adelante, nacen entidades como Cali-asfalto EICE, el Fondo Financiero Especializado, Metrocali y Calisalud.

Al realizar una comparación del ingreso versus el gasto, para las dos administraciones (Alcaldía y las empresas descentralizadas) tomando las tablas 7, 8, 9, 10, 11, se puede constatar como el municipio a través de un periodo de 8 años se encamino a un proceso de insolvencia el cual concluyo con la intervención del estado, como se vera al analizar las alcaldías de este periodo.

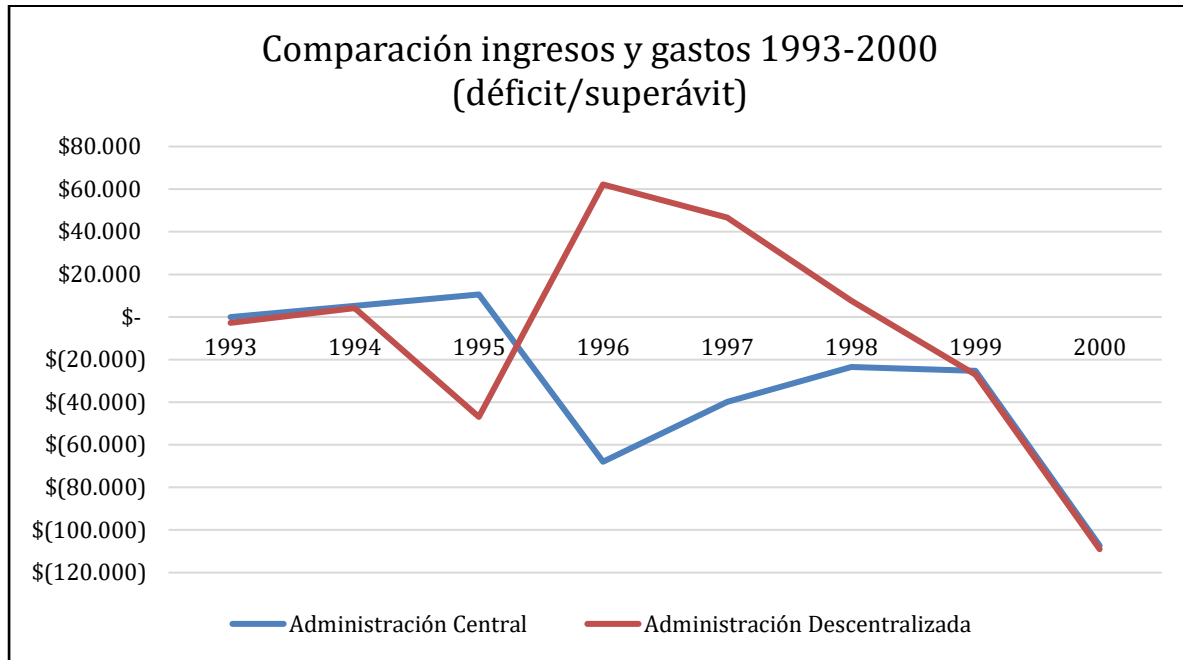
Tabla 14.

Comparación ingresos y gastos 1993-2000 (déficit/superávit)

Año	Administración Central	Administración Descentralizada
1993	\$ 8	-\$ 2.831
1994	\$ 5.139	\$ 4.199
1995	\$ 10.566	-\$ 46.883
1996	-\$ 67.990	\$ 62.197
1997	-\$ 39.805	\$ 46.650
1998	-\$ 23.435	\$ 7.663
1999	-\$ 25.360	-\$ 27.078
2000	-\$ 107.340	-\$ 109.020

Fuente: elaboración propia según datos de Cali en Cifras 2000.

Ilustración 18. **Comparación ingresos y gastos 1993-2000 (déficit/superávit)**



Fuente: elaboración propia según datos de Cali en Cifras 2000.

Ahora, si se revisa estas cifras a la luz de la gestión efectuada por los alcaldes de este periodo, se vera como las finanzas del municipio repercutieron en atraso del desarrollo de la ciudad.

Alcaldía de Rodrigo Guerrero (1992 – 1994)

El Dr. Rodrigo Guerrero no presento un plan de desarrollo como tal, la ciudad pasaba un momento difícil por lo que trato de retomar muchos de los proyectos sin cumplir de la alcaldía anterior. De igual manera el periodo de gobierno (2 años) no se prestaba para implementar un plan de desarrollo estructurado, puesto que era muy poco tiempo para obtener los resultados que se proponían en estos, así que con el objetivo de sacar a la ciudad del déficit fiscal que tenía presento al consejo 69 acuerdos de los cuales un 33% tenían un énfasis en política de bienestar social.

Centro su interés en trabajar un proyecto de bienestar social en el distrito de Aguablanca denominado “programa de desarrollo, seguridad y paz (DESEPAZ)”, cuyo objetivo era el de mejorar la calidad de vida de la comunidad integrando a la población con la administración pública y la fuerza pública.

Las áreas estratégicas y los temas a trabajar con este proyecto, fueron las siguientes:

- Consejos Municipales de Seguridad.
- Mejoramiento de la Policía
- Mejoramiento de las Inspecciones de Policía.
- Sistematización de la Justicia.
- Consejos Comunitarios de Gobierno.
- Niños amigos de la Paz.
- Educación para la tolerancia y la convivencia ciudadana.
- Educación.
- Servicios públicos.
- Vivienda popular.
- Casas de la Juventud.
- Olimpiadas Intercomunales.
- Generación de ingreso.

Con el ánimo de combatir y contrarrestar los problemas de inseguridad que se estaban dando por causa de las pandillas y habitantes de la calle, se diseñaron unas políticas especiales como la ley Semi-Seca y prohibición del porte de Armas.

Se creó un parque natural educacional y recreativo como parte de la política de bienestar social llamado cinturón ecológico ubicado en el distrito de Aguablanca; de igual manera se creó la casa del menor cuya población objetivo era atender menores de diez años y se impartieron directrices para dar cumplimiento al código del menor.

En el ámbito económico se construyó el parque comercial Ciudad de Cali con el objetivo de reubicar vendedores ambulantes y mejorar la movilidad Vial, se crea la corporación para el desarrollo productivo con la cual se pretendía incentivar la economía de la ciudad.

De igual manera se gestionaron estrategias para impulsar estas ideas comerciales con incentivos y beneficios tributarios a pequeños empresarios, se realizó un acompañamiento a los nuevos emprendedores para incrementar la producción, comercialización y exportación de algunos productos como el cuero.

En cuestión de movilidad se apuntó al desarrollo territorial a través de la construcción de la autopista Sur oriental, vía que mejoró notablemente la movilidad y los tiempos de desplazamiento, se ampliaron vías alternas a la autopista Simón Bolívar y la Troncal de Aguablanca.

En temas del uso del suelo se establecieron restricciones delimitando y señalando parámetros de construcción, altura, tipo de vivienda, conjuntos residenciales, antejardines entre otros; Se definió la ubicación de zonas comerciales industriales y de servicios.

Se aprobó el acuerdo para acogerse a la norma nacional del impuesto indirecto de sobretasa al consumo de la gasolina (ley 86 de 1989), con el cual se pretendía financiar los sistemas de transporte masivo.

Esta ley permitía a los municipios aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia, cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina hasta del 20% de su precio al público sobre las ventas.

Se firman los acuerdos para la creación de los barrios Colinas del Sur, alférez real y Nápoles de la comuna 18, como parte de una iniciativa de esta administración por diseñar un banco de proyectos a nivel municipal y estructurar un sistema municipal de planeación.

Estos proyectos daban un norte a las futuras administraciones en planes relacionados con el desarrollo territorial, posteriormente dio lugar a la creación de la secretaría de coordinación y control, ente que tenía como finalidad:

- La prestación de apoyo técnico en la elaboración, planeamiento y seguimiento en la ejecución de los planes y programas de gobierno.
- La asistencia al Departamento Ejecutivo en todo lo referente a la función pública municipal, especialmente en lo relativo a la organización y funcionamiento de los órganos administrativos y el diseño, ejecución y seguimiento de acciones correctivas.
- Servir de apoyo a las demás áreas por intermedio de sus organismos básicos para un mejor funcionamiento de los objetivos y planes del gobierno municipal.

En esta administración se crea el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) organismo encargado de la gestión ambiental en el Municipio de Santiago de Cali y la máxima autoridad ambiental dentro de su perímetro urbano.

Se impulsaron políticas de protección especial a zonas verdes para que guardaran armonía con los proyectos de desarrollo urbanísticos y viviendas de interés social.

Se crea la personería delegada para la vigilancia de los bienes del municipio, los ejidos y las reservas forestales; El personero amparado en la constitución política debía velar por la diversidad e integridad del ambiente, procurar la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, prevenir y supervisar los factores de deterioro ambiental.

Al mismo tiempo con esta propuesta se creó una fundación para conservar la hacienda Cañasgordas.

Nace el fondo mixto de promoción de la cultura y las artes como entidad encargada de llevar a cabo la gestión cultural entre el sector público y privado, entidad unida a la Secretaría de Cultura y Turismo del Valle del Cauca; Fue el instrumento de financiación del Sistema Nacional de Cultura, ejecutando recursos con el objeto de promover la creación, la investigación y la difusión de las manifestaciones artísticas y culturales propias de la región.

Este fondo permitió realizar un trabajo especial de fortalecimiento de la cultura caleña y protección del patrimonio cultural municipal.

Se resalta de esta administración el gran énfasis en los proyectos de bienestar social de los sectores populares, se promovió el empleo a través de incentivos a los empresarios, se impulsaron planes

de vivienda de interés social en el distrito de Aguablanca, se fortaleció la recreación y cultura procurando el desarrollo económico del territorio.

Fiscalmente el nuevo impuesto de sobretasa a la gasolina trajo un leve refrigerio al municipio en materia de apalancamiento y operación, pero causo gran descontento en medio de la población. A pesar de que se dio continuidad a proyectos de la administración anterior no se observa un impacto significativo en el plan desarrollo de la ciudad.

alcaldía de Mauricio Guzmán Cuevas (1995 – 1997)

Durante este período se aprobaron 46 acuerdos en temas con perspectiva de ciudad, con políticas de bienestar social. De ellos sobresale la creación de Calisalud como Entidad Promotora de Salud adscrita a la Secretaría de Salud Pública, para brindar a la población afiliada al régimen subsidiado, servicios de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación a través de instituciones de salud, propias o contratadas.

De igual manera se trabajó en la modernización de la administración pública, buscando una nueva forma de gestión para mejorar y transformar los procesos y acciones que se venían haciendo de manera tradicional.

Con este proyecto y mediante diversos programas se planteó una nueva forma de gestión en las instituciones municipales, un gobierno moderno orientado a resultados eficientes, mejor calidad de los servicios, reducción de tiempos de respuesta y optimización de recursos, a fin de consolidar una gestión gubernamental eficiente y eficaz.

No obstante, este proceso no fue sencillo, esta iniciativa choca con intereses de grupos tradicionales, sin embargo, fue un paso esencial para iniciar los procesos de modernización que hoy tiene el municipio, al mismo tiempo que se dejó ver las fortalezas y fragilidades de aquella administración. Diversos estudios y análisis realizados revelaron debilidades institucionales que eran necesarias atender de manera prioritaria y que, aunque parecieran superficiales o de forma, en el fondo tenían un gran impacto en las organizaciones.

La gestión administrativa obtuvo del Concejo facultades extraordinarias para reestructurar todas las dependencias, excepto Emcali y Emsirva que solo sufrieron una transformación de su objeto social a empresa industrial y comercial.

Con base en esa atribución, el alcalde trasladaba, creaba, suprimía o fusionaba cargos, funciones, dependencias, Secretarías, Departamentos Administrativos, Fondos con Personería Jurídica o sin ella.

Una política de bienestar social fue el mejoramiento de áreas peatonales en el centro de la ciudad y la eliminación de las barreras físicas a personas discapacitadas o con movilidad reducida. Se trabajó para que los edificios de la administración pública y algunos privados realizaran modificaciones a su estructura física para el acceso al público en general, facilitando el ingreso y tránsito de personas cuya capacidad motora o de orientación estaba disminuida por la edad, la incapacidad o la enfermedad.

En temas de participación ciudadana se amplió el número de integrantes de las JAL que pasaron de siete a nueve miembros y se reglamentó, para sus integrantes y familiares que no contaran con servicios de salud, atención gratuita, servicios funerarios y una póliza colectiva de seguro.

De igual manera en esta administración se estableció el consejo municipal de planeación (CMP), entidad de participación ciudadana creada por la Ley 152 de 1994, que responde a la necesidad de fortalecer la democracia participativa, mediante un proceso de vinculación de la sociedad civil y los sectores que la componen, en la creación de lo público y colectivo.

Dentro de los acuerdos con perspectiva de ciudad y en función del desarrollo del territorio, se aprobó cobrar por el sistema de Valorización 21 obras viales, con esto se pretendía sacar del atraso vial al municipio, estimado en 30 años.

Se modificó el Plan Vial de Tránsito y Transporte, formulado en el gobierno de Guerrero, para construir la Avenida de los Cerros y continuar la Avenida Ciudad de Cali; se hicieron modificaciones al Estatuto de Usos del Suelo; se denominó una troncal del Sistema de Transporte Masivo como “Troncal de Aguablanca”.

Dentro de los acuerdos de gestión financiera se amplió la base de cobro a la sobretasa de la gasolina aplicándola directamente al consumo del ACPM, lo anterior con el objetivo de la conservación y mantenimiento de la malla vial y otra parte a la financiación del sistema de transporte masivo.

Otros acuerdos de gestión financiera fueron la creación de Bancali como Fondo Financiero del Municipio para prestar servicios financieros y crediticios. El patrimonio de esta figura se constituyó con recursos y bienes propios, así como con los rendimientos que generaran sus operaciones.

Se promovió la declaración privada del impuesto Predial y complementario, medida que permitía al dueño de un inmueble hacer la equivalencia del valor comercial con el valor catastral.

Como políticas de promoción económica se aprobó incentivar la generación de empleo y la reconversión industrial con exoneración del pago de los impuestos de Industria y Comercio, y

Predial Unificado a las empresas industriales, comerciales y de servicios, del sector solidario y de construcción que se constituyeran y realizaran sus operaciones en la ciudad; a las empresas que se reubicaran en áreas especiales y ampliaran su nómina; a las empresas que realizaran reconversión industrial o desarrollo tecnológico para aumentar su competitividad y a las empresas que emplearan personas en situación de discapacidad.

“En el mismo acuerdo, y para proteger el espacio público, se propició la reubicación voluntaria de vendedores ambulantes y la exoneración de impuestos locales por diez años a quienes se acogieran a esa medida”. Correa (Pag 18, 2012).

Se podría concluir que este gobierno tuvo un enfoque de políticas de desarrollo territorial y promoción económica, muestra de esto fue la creación del fondo BANCALI y el aumento de la participación accionaria de EMCALI en la empresa TERMO EMCALI.

Lamentablemente esta estrategia económica implicó que la ciudad adquiriera grandes compromisos financieros con la banca privada y quedará en un nivel de endeudamiento bastante delicado.

Se impulsó el aumento del cobro del impuesto Predial y nuevas valorizaciones en la ciudad, recursos que finalmente no se vieron reflejados en la gestión pública.

Finalizando el gobierno la ciudad tuvo que recurrir a una reestructuración de sus pasivos llegando a un convenio con sus acreedores.

Por su parte del Ministerio de hacienda tomó medidas para restringir la inversión a trecientos mil millones de pesos y prohibió el acceso a créditos para funcionamiento, obligando al municipio a implementar estrategias de disminución de su déficit.

Alcaldía de Ricardo Cobo Lloreda (1998-2000)

Durante esta administración se aprobaron 76 Acuerdos; es el gobierno donde se implementa el primer plan de ordenamiento territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Económico y Social.

El POT se puede definir como un instrumento de planificación del desarrollo local, de carácter técnico, normativo y político, que sirve para ordenar los territorios municipales y distritales, reglamentado por la Ley 388 de 1997. El plan de ordenamiento es la guía por excelencia para dirigir la inversión pública hacia fines específicos relacionados con el mejoramiento estructural y funcional del municipio.

Esto permitió que la ciudad trabajara en tres ejes centrales:

- Reactivación económica
- Desarrollo Social integral
- Ordenamiento territorial

La ciudad se enfrentaba a un gran déficit económico lo cual la comprometía para desarrollar a plena libertad los planes trazados para ese momento, pero con ayuda del gobierno nacional como cofinanciador se dio la creación del sistema de transporte público metro Cali, sociedad con capital 100% público.

Para desarrollar este megaproyecto se firmaron nuevos acuerdos de gestión financiera el cual permitiría encontrar el apalancamiento necesario para darle vida a lo que sería el sistema de transporte masivo. Se amplió la vigencia del cobro de la sobretasa a la gasolina, que también cubría el mantenimiento vial. El cobro de la sobretasa estaba previsto hasta el año 2003, pero este Acuerdo

lo amplió hasta el año 2020; el 12.5% del recaudo se destinó al mantenimiento de la Red Vial y el 87.5 % a desarrollar la política.

Adicionalmente se aprobaron varios acuerdos para generar ingresos adicionales por medio del sistema de valorización y de esta manera darle fortalecimiento a la ejecución del plan de desarrollo territorial.

Otro acuerdo importante, relacionado con políticas de desarrollo del territorio, fue la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial para una vigencia de doce años: 1999 – 2011.

Se dio un gran avance en el proyecto de construcción de la Ciudadela Desepez, el cual tuvo sus inicios el 2 de septiembre de 1993 cuando el presidente de la República y el alcalde de aquella vigencia, entregaron diez mil formularios para vivienda de interés social. Para este tiempo se había adecuado la Avenida Desepez o calle 121 y el Municipio empezaba a dotar de alcantarillado el sector.

La Ciudadela Desepez se llevó a cabo mediante la intervención de la Administración Municipal a través de Invicali, el Gobierno Nacional y el sector privado. La vinculación del Gobierno Nacional a este programa se concretó celebrando convenios donde Invicali creaba el mecanismo y la infraestructura de urbanización y el gobierno a través del Inurbe respaldaba con la asignación del subsidio familiar de vivienda a cada beneficiario, mientras que la vinculación del sector privado al programa se da mediante convenios de asociación con firmas constructoras propietarias de la realización de proyectos de vivienda de interés social en los diferentes sectores de la Ciudadela. De esta manera, la Ciudadela Desepez se constituye en un proyecto planificado dentro de la concepción de “ciudad dentro de la ciudad” para cuya ejecución se tienen presentes todos los

componentes necesarios para asegurar la infraestructura de servicios y el desarrollo de la comunidad.

Otros acuerdos de desarrollo del territorio fueron la creación de los barrios Nueva Tequendama, Camino Real – Joaquín Borrero Sinisterra y Camino Real – Los Fundadores.

Cómo políticas de bienestar social se crea el subsidio de vivienda de interés social para familias de estratos 1 y 2, de igual manera se atribuye a esta administración la creación de la estampilla Pro cultura del municipio mediante Acuerdo No. 29 de 1998.

Esta Estampilla ha permitido que el Municipio de Cali cuente con recursos para apoyar las diversas manifestaciones culturales e invertir en el patrimonio cultural, material e inmaterial de la ciudad. También para recuperar los bienes inmuebles con destino al desarrollo cultural; tejer redes culturales en barrios, comunas y corregimientos; fortalecer la Red de Bibliotecas Públicas Comunitarias; apoyar las Salas Concertadas de Teatro y a la Orquesta Filarmónica del Valle y a realizar importantes festivales.

Se adopta el plan educativo municipal (PEM), Plan que recoge las ideas del Foro Educativo Municipal y formula estrategias orientadas a mejorar la educación en el corto, mediano y largo plazo. Este plan debe estar de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, y el plan educativo institucional y los acuerdos entre las autoridades educativas y la comunidad.

Como parte de la gestión administrativa se crearon varias dependencias relacionadas con asuntos sociales y ambientales como el Consejo Municipal de Paz, la reestructuración orgánica de la Dirección Jurídica de la Alcaldía, la modificación de las funciones del Fondo Financiero del

Municipio; se inició la liquidación de Instituto de Vivienda de Cali; se creó el Consejo de Vigilancia y Control de Animales Vertebrados y la Dirección para la Prevención de Desastres.

Se aprobó la creación de la Comisión Asesora Municipal para la implementación de programas destinados al Adulto Mayor y el Comité Consultivo Municipal de las personas con limitación física, psíquica o sensorial”.Correa (2012)

Como conclusión, este gobierno, aunque conto con la herramienta de un plan de desarrollo, dirigió todos sus esfuerzos en realizar una gestión financiera y administrativa que le permitiera operar, al momento de asumir la alcaldía el señor Ricardo Cobo recibió una alcaldía en déficit, situación que dificulto la implementación de este. Se destaca el esfuerzo por dar vida al sistema de transporte masivo.

La deuda pública aumentó de un 17% a un 27% durante este periodo, equivalente a un valor total de \$473.198 millones, cifra que ponía en riesgo las obligaciones salariales y prestacionales de los empleados públicos.

En temas tributarios no se lograron los ingresos deseados lo cual agravó la situación de déficit del municipio.

Al finalizar su periodo de administración impulsó una reforma administrativa con la cual suprimió, modificó y creó nuevos cargos en la alcaldía, todo esto enmarcado en una mayor eficiencia del municipio.

9. Conclusión

Como conclusión de esta investigación acerca del ejercicio de la descentralización en el municipio Santiago de Cali, se puede consumir las siguientes apreciaciones en materia de gestión pública:

1. Se logro realizar una conceptualización del estado, para entender el funcionamiento de este y las diferentes entidades territoriales, así mismo la composición y normatividad que regulan los actos administrativos en los municipios.

Conceptos que fueron fundamentales al estudiar las finanzas públicas, en la transición de cada gobierno y las políticas implementadas por cada alcalde en su gestión.

2. A través del análisis de las diferentes administraciones para el periodo estudiado (1988 – 2000), se puede concluir que la descentralización opera en función de dar cumplimiento al manifiesto de la carta magna, el cual cita que “Colombia es un estado Social de derecho”, y que por medio de esta técnica administrativa se busca que cada municipio en uso de las facultades que le otorga el gobierno central supla las necesidades de la población procurando la igualdad y la justicia social.

3. Así mimo al describir las acciones desarrolladas por cada uno de los alcaldes, con su respectivo impacto económico en el municipio, como lo fue las diferentes reestructuraciones administrativas y de personal, la inversión social, los proyectos de infraestructura, de vivienda, financiación y tomas de decisiones en escenarios de déficit fiscal, revelaron que la gestión pública está ligada a las teorías de la administración y que el rol que cumple un alcalde no es ajeno al de un administrador.

4. Como conclusión final, se evidencio en la descentralización una excelente técnica administrativa, útil a la gestión pública, donde se rescata:

- Participación ciudadana.
- Políticas de bienestar social.
- Políticas de desarrollo del territorio.

La descentralización ha permitido al gobierno central enfocarse en los procesos macro que generan desarrollo global, especialización de sus funciones y creación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Acto Legislativo 02 (2002). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.

Acto Legislativo No. 5 (2011). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

Borja, J. (1984). Descentralización: una cuestión de método. Revista Mexicana de Sociología, pág. 46.

Carrillo, Alejandro (1988). La Reforma Administrativa en México. Editorial, Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. México. pág. 27

Constitución política colombiana (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia. Segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Decreto 1222 (1986). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Código de Régimen Departamental.

Decreto 1333 (1986). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Código de Régimen Municipal.

Decreto 111 (1996). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Espinosa, L. (2001). Cali: Universidad del Valle. Monografía del municipio de Dagua (Valle del Cauca): economía, sociedad y política. Trabajo de pregrado (Economista). Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Programa Académico de Economía.

Gutiérrez, E. 1986. Política de Reactivación. Bogotá: Cámara de Comercio, 1986.

Henao, J. (1988). El poder municipal. Bogotá D.C: Editorial TEMIS.

Ley 12 (1986). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.

Ley 14 (1983). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Modificada por la Ley 75 de 1986.

Ley 142 (1994). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994.

Ley 1551 (2012). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

Ley 136 (1994). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 1454 (2011). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Ley 42 (1993). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

Ley 14 (1983). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Ley 44 (1990). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario y se conceden unas facultades extraordinarias.

Ley 60 (1993). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la

Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ley 141 (1994). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Ley 225 (1995). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.

Ley 488 (1998). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

Ley 549 (1999). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

Ley 550 (1999). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales

para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

Ley 617 (2000). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Ley 756 (2002). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

Ley 788 (2002). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

Ley 152 (1994). Congreso de la república, Bogotá, Colombia. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Longas, D. y Suarez, E. (2000). Cali: Universidad del Valle. Diseño de un modelo de evaluación de la gestión pública por indicadores a partir de la contabilidad pública para el Municipio de Dagua. Trabajo de grado (Contador Público). Facultad de Ciencias de la Administración. Programa Académico de Contaduría Pública.

Madrid, M. (2005). Diccionario de la Constitución Política de Colombia, 3ª edición. Bogotá, D.C: Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Mosquera, A. y Rincón, G. (2001). Cali: Universidad del Valle. El sistema de administración financiera municipal municipio de Dagua – Valle. Trabajo de grado (Contador Público). Facultad de Ciencias de la Administración. Programa Académico de Contaduría Pública.

Musgrave, A. y Musgrave, B. (1973). Finanzas Públicas en Teoría y Práctica. Nueva York: McGraw-Hill Inc.

Ramio, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. Madrid: Tecnos.

Rentería, C. y Echeverry, J (2006). Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto. Naciones unidas. Chile. Pag 7.

Rodríguez, L. (2009). Estructura del poder público en Colombia, 11a. edición. Bogotá D.C: Editorial TEMIS.

Sojo Aldape, E (2006). Políticas públicas en democracia. México: FCE.

Valencia, D. (2013). El Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías. Tesis de Doctorado, Universidad Federal do Paraná, Brasil.

Valencia, D. (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *Díkaion Revista de Fundamentación Jurídica*.

Valencia, D. y Karam, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaion Revista de Fundamentación Jurídica*.

Yomara, D. y Parra, L. (2009). Cali: Universidad del Valle. Impuesto de industria y comercio: evolución e implicaciones en el período 1998 a 2008 en el Municipio de Dagua -Valle: Análisis desde la perspectiva del sujeto activo. [EN CD-ROM]. Trabajo de pregrado (Contador Público). Facultad de Ciencias de la Administración. Programa Académico de Contaduría Pública.

Cibergrafía

Cali celebra hoy 481 años: un repaso a 10 hitos de su historia. (2017, julio 24). Recuperado de <https://www.elpais.com.co>.

DANE. (2005). Resultados y proyecciones (2005-2020) censo 2005. Recuperado de <http://www.dane.gov.co>.

Datos de Cali y el Valle del Cauca. (2004, mayo 11). Recuperado de <http://www.cali.gov.co>.

Declaración de principios y valores éticos. (2006, agosto 01). Recuperado de <http://www.cali.gov.co>.

Distribución de los recursos a través del sistema general de participaciones, recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Participaciones---SGP.aspx>

Estrada, F. (2007). Herbert A. simón y la economía organizacional. cuadernos de economía. Recuperado de <http://www.scielo.org.co>.

Galindo S, Mario. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. Revista Jurídica Derecho, 7(9), 126-148. Recuperado en 16 de octubre de

2019, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000200008&lng=es&tlng=es.

Iregui, A., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001). análisis de la descentralización fiscal. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador175>.

Silva, J., Páez, P. y Rodríguez, P. (2008). finanzas públicas territoriales. Recuperado de <http://www.esap.edu.co>.