



Departamento Nacional de Planeación
República de Colombia

EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN

Febrero 2005



Corporación Andina de Fomento



Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Departamento Nacional de Planeación



Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co

Dirección
Santiago Javier Montenegro Trujillo

Subdirección
José Leibovich Goldenberg

2

Elaborado por
Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Grupo de Gestión Pública Territorial

Luz Stella Carrillo Silva
Lina Margarita Bravo Ardila
Margarita Jaramillo Marín
Maritza Pomares Quimbaya
Rafael Alberto Cerón Bravo

Consultores Proyecto CAF

Sonia Juliana García Vargas
Liliana María Girón Aponte
Marycela Márquez
Lisbeth Marcela Sáenz
Martha Sofía Serrano

CONTENIDO

Pág.

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| I. EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN EN COLOMBIA..... | 11 |
| A. EL TERRITORIO | 12 |
| B. LA SOBERANÍA | 13 |
| C. EL GOBIERNO | 14 |
| D. DIFERENCIA ENTRE ESTADO Y NACIÓN | 14 |
| E. FUNCIONES DEL ESTADO | 15 |
| a) Principio de la separación de poderes | 16 |
| b) Responsabilidades políticas, económicas y sociales del Estado colombiano..... | 16 |
| F. MODELOS DE ESTADO SEGÚN LA AUTONOMÍA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LOCALES | 17 |
| a) El Estado Federal | 18 |
| b) El Estado Unitario | 19 |
| H. CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN | 20 |
| a) Centralización | 20 |
| b) Desconcentración | 20 |
| c) Descentralización | 21 |
| 1. Descentralización territorial..... | 22 |
| 2. Descentralización especializada por servicios | 22 |

| | Pág. |
|---|------|
| II. ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO | 25 |
| A. LA RAMA LEGISLATIVA | 28 |
| –Las leyes | 29 |
| –¿Quénes pueden presentar proyectos de ley? | 30 |
| –Acto legislativo | 31 |
| –El Senado de la República | 31 |
| –La Cámara de Representantes | 32 |
| –Mesas Directivas y Secretaría General | 33 |
| B. RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO | 35 |
| a) Organismos principales de la Rama Ejecutiva | 35 |
| 1. Presidencia de la República | 35 |
| 2. Los Ministerios y Departamentos Administrativos | 36 |
| 3. Los Departamentos Administrativos | 39 |
| b) Organismos adscritos a los Ministerios y Departamentos Administrativos | 40 |
| 1. Superintendencias | 40 |
| 2. Establecimientos Públicos | 42 |
| c) Organismos vinculados | 42 |
| 1. Empresas Industriales y Comerciales del Estado | 42 |
| 2. Sociedades de Economía Mixta | 43 |
| d) Las Entidades descentralizadas indirectas | 44 |
| e) Entidades de carácter especial | 44 |
| C. RAMA JUDICIAL | 47 |
| a) Jurisdicción ordinaria | 47 |
| 1. Corte Suprema de Justicia | 47 |
| 2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial | 48 |
| 3. Los Juzgados | 48 |
| b) Jurisdicción Contencioso-Administrativa | 48 |

| | Pág. |
|---|-----------|
| 1. Consejo de Estado | 49 |
| 2. Los Tribunales Administrativos | 49 |
| c) Jurisdicción Constitucional | 50 |
| d) Jurisdicciones Especiales | 50 |
| e) Organismos especiales de la Rama Judicial | 51 |
| 1. La Fiscalía General de la Nación | 51 |
| 2. Consejo Superior de la Judicatura | 51 |
| D. ORGANISMOS DE CONTROL | 53 |
| a) El Ministerio Público | 53 |
| 1. Procuraduría General de la Nación | 53 |
| 2. La Defensoría del Pueblo | 54 |
| 3. Los personeros municipales | 55 |
| b) Los organismos de control fiscal | 55 |
| 1. La Contraloría General de la República | 55 |
| 2. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales | 57 |
| 3. La Auditoría General de la República | 57 |
| E. ORGANIZACIÓN ELECTORAL | 59 |
| a) Consejo Nacional Electoral | 59 |
| b) Registraduría Nacional del Estado Civil | 59 |
| c) Registradurías Distritales y Municipales | 59 |
| III. DESCENTRALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA | 61 |
| A. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA | 61 |
| B. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA | 63 |
| a) Entidades territoriales en Colombia | 64 |
| 1. Los departamentos | 64 |
| 2. Los municipios | 67 |
| 3. Los distritos | 71 |

| | Pág. |
|--|-----------|
| b) Otras entidades territoriales previstas en la Constitución | 72 |
| 1. Las regiones | 72 |
| 2. Las provincias | 72 |
| 3. Los territorios indígenas | 72 |
| IV. EL MUNICIPIO, CÉLULA BÁSICA DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO | 75 |
| A. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD DE GESTIÓN | 75 |
| B. PRINCIPALES COMPETENCIAS MUNICIPALES | 76 |
| C. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO | 78 |
| a) Ingresos corrientes | 79 |
| 1. Los tributarios | 79 |
| 2. Los ingresos no tributarios | 79 |
| b) Los recursos de capital | 81 |
| D. ESTRUCTURA DE ESTADO A NIVEL LOCAL | 81 |

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

La **Corporación Andina de Fomento (CAF)** es una institución financiera multilateral cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración regional. Atiende a los sectores público y privado; suministra productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas.

Está conformada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad & Tobago, Uruguay y 16 bancos privados de la Región Andina. Con sede en Caracas, Venezuela, la CAF cuenta con oficinas de representación en Bogotá, La Paz, Lima, Quito y Brasilia.

La presencia permanente de la CAF en sus países accionistas le ha permitido consolidar su liderazgo regional en cuanto a la efectiva movilización de recursos.

En la búsqueda de su desarrollo integral, sostenible y con identidad regional, la CAF ha incorporado a sus campos de acción actividades de fortalecimiento de la gobernabilidad y de la institucionalidad democrática. Actualmente, este Programa se está ejecutando a través de cuatro proyectos de carácter regional, a saber:

1. **Ética y transparencia para el desarrollo**

Promover una línea de comportamiento de los actores sociales en la que sus actitudes estén guiadas por la ética y la disposición a informar de modo transparente, a rendir cuentas y ser sujetos de control social, actitudes que contribuirían a la legitimación permanente de sus acciones.

2. **Institucionalidad**

Promover el desarrollo de instituciones de gobierno y procedimientos capaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas y exigencias de la colectividad que faciliten las relaciones e interacciones entre los actores, a través de una definición de reglas y procedimientos transparentes.

3. **Descentralización y participación ciudadana**

Fortalecer y capacitar a los líderes y equipos de apoyo de los gobiernos subnacionales para que desempeñen eficazmente las funciones y atribuciones de su competencia.

4. Liderazgo para la transformación: formación de la juventud en visión de país y valores democráticos

Identificar potenciales líderes en la región y preparar las bases de un nuevo estilo de liderazgo, para enriquecer su sistema de valores y proporcionarles herramientas, a fin de que en el futuro puedan asumir con ética y profundo sentido cívico y democrático responsabilidades de conducción.

Representación Colombia

Carrera 9ª No. 76-49 Piso 7º
Bogotá, D. C., Colombia
www.caf.com

INTRODUCCIÓN

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, cuyos principales usuarios son los departamentos y los municipios del país, ha considerado importante consolidar algunos documentos de especial interés para los funcionarios de las entidades territoriales.

Para los funcionarios, servidores públicos del nivel territorial y para los ciudadanos en general, resulta de utilidad poder consultar un texto que reúne la información básica sobre la organización y características del Estado colombiano.

El conocimiento sobre estos aspectos les permitirá comprender con mayor facilidad la dinámica y funcionamiento de las diferentes instituciones que hacen parte del Estado en cada uno de sus niveles, a fin de que estos sean tenidos en cuenta en el desarrollo de funciones o actividades propias, bien sea como funcionarios, servidores, o incluso para la ciudadanía en general, que cada vez demuestra más interés en participar efectivamente en los asuntos públicos.

El documento contiene una recopilación de conceptos y teorías sobre el Estado y su organización en Colombia, provenientes de autores de reconocida trayectoria.

En la primera parte, el lector podrá conocer la concepción del Estado, sus elementos y principales funciones. Así mismo, sabrá cuáles son los diferentes tipos existentes de Estado.

En la segunda sección, el lector podrá identificar la organización del Estado colombiano, diferenciando las características de las ramas del poder público, los organismos de control y la organización electoral.

Posteriormente, se presenta el proceso de descentralización y la organización territorial en Colombia, señalando las principales características de las entidades territoriales. Por último, se describe lo relacionado con la organización estatal en el ámbito local, que es el nivel básico en el cual los funcionarios, servidores y ciudadanos tienen la posibilidad de relacionarse.

I. EL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN EN COLOMBIA

“Colombia es 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”¹. En este apartado se busca exponer de manera clara y sencilla las implicaciones conceptuales de este artículo constitucional.

El Estado



El Estado constituye el principal elemento articulador de la sociedad. En torno a este concepto se han generado múltiples debates. En términos generales, se entiende por Estado la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo el poder de mando de una autoridad que gobierna.

En otras palabras, el Estado es una entidad política que se forma cuando en una porción de la superficie terrestre un conjunto de personas se organiza jurídicamente, y bajo el mando de un gobierno buscan mantener el orden. Además, el Estado está basado en los principios de soberanía popular, tridivisión del poder, reconocimiento de los derechos fundamentales, carácter representativo de las autoridades, legitimados y establecidos por una constitución.

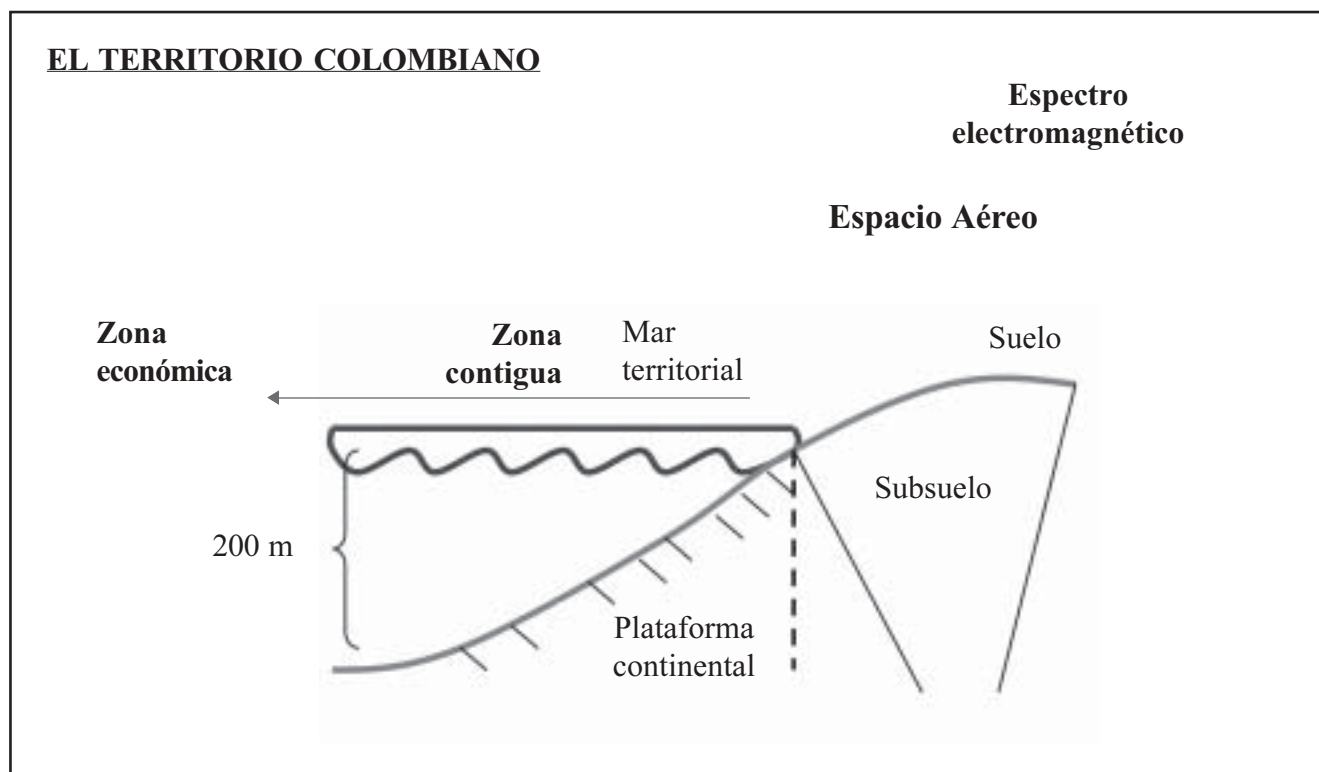
En todo Estado se hallan los siguientes elementos: **el territorio**, espacio físico que garantiza la existencia del Estado; **el pueblo**, comunidad de los que viven en ese territorio de acuerdo con el ordenamiento jurídico establecido; **el gobierno**, conjunto de instituciones habilitadas para ejercer el poder público; y **la soberanía**, máxima potestad del pueblo, que no proviene de ningún otro poder. Veamos:

¹ Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 1°.

A. EL TERRITORIO

Se define como el ámbito geográfico en el cual se asienta la población y el Estado ejerce su coerción mediante el monopolio de la fuerza. El territorio es indispensable para que el Estado realice sus funciones y cumpla sus fines, ya que es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. En ese sentido, el territorio es el ámbito espacial que determina el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

El Estado tiene dominio sobre el territorio, que está conformado por el suelo, subsuelo, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, espacio aéreo, segmento de la órbita geoestacionaria, espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional. Asimismo, hacen parte del Estado colombiano el archipiélago de San Andrés y Providencia, Santa Catalina y Malpelo y las islas, islotes, cayos morros y bancos que le pertenecen.



El **subsuelo** es la porción de tierra que está debajo del suelo y que llega hasta el centro de esta. Se llama **mar territorial** la zona que baña las costas del Estado, que comprende 12 millas a partir de la línea de base (Ley 10 de 1978). Además de los derechos sobre el mar, implica el ejercicio de la soberanía sobre el espacio aéreo, suelo y subsuelo situados sobre esa franja.

La **zona contigua** es la proporción de alta mar, ubicada inmediatamente después del mar territorial, en la que el Estado costero puede ejercer funciones de policía, especialmente de aduanas; inmigración y sanidad.

La **zona económica exclusiva** está definida como el área de 200 millas que se extiende después de la zona contigua, la cual está reservada para la exploración, explotación y conservación de todos los recursos vivos y minerales del mar. Sobre ella, el Estado ejerce derechos económicos exclusivos, pero sus aguas y el espacio aéreo son de libre navegación.

El suelo y subsuelo del mar territorial y de la zona económica exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

Se entiende por **plataforma continental** la prolongación de la tierra por debajo del mar hasta las 200 millas; en esta franja el Estado posee derechos económicos de conservación, exploración y explotación de los recursos naturales vivos o minerales adheridos al suelo.

Se conoce como **espacio aéreo** la atmósfera que cubre la parte terrestre, aguas y mar territorial; sobre él se ejercen plenas competencias. Por su parte, la **órbita geoestacionaria** es un espacio en forma de anillo ubicado a una altura de 37.000 kilómetros, proyectado sobre la línea ecuatorial. Dicha órbita reviste especial importancia, ya que todo objeto que se sitúe en ese espacio goza del fenómeno de la gravedad; por lo tanto, facilita el desarrollo de las telecomunicaciones mediante la colocación de satélites estacionarios.

B. LA SOBERANÍA

Puede ser entendida como el poder sobre el cual no hay otro dentro del Estado y que reside en el pueblo. Es más, es la autodeterminación de la voluntad colectiva de un pueblo, la cual en una democracia representativa es delegada al Estado; es decir, mientras el pueblo es el soberano, son los órganos creados por él quienes la ejercen.

Se debe agregar que cuando la soberanía se ejerce a través de la representación, se materializa en la Constitución; respecto a este concepto el artículo tercero de la Carta Política de Colombia dispone: “La Soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder político. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...”.

En Colombia la soberanía se ejerce de manera indirecta o representación; por lo tanto, el derecho de mando supremo se delega al Estado, que adquiere la cualidad de mandar sobre los suyos y en nombre de los suyos tratar con los demás.

El poder soberano tiene dos características fundamentales:

- **Independencia:** se refiere a las relaciones internacionales; implica la igualdad del Estado con relación a los demás Estados soberanos. La independencia es pues cualidad de la soberanía exterior.
- **Supremacía:** quiere decir que el pueblo tiene la facultad exclusiva de establecer su propio orden jurídico, forma de gobierno y nombrar a quienes van a dirigir los órganos de la estructura política de acuerdo con las leyes, que son la expresión de la voluntad popular.

C. EL GOBIERNO

El Gobierno es el Estado en acción, ya que es el conjunto de órganos directivos del Estado en los niveles nacional y territorial. Dichas instituciones constituyen la unidad de acción y decisión mediante la cual se formulan, expresan y realizan las políticas de desarrollo económico y social, entre otras, que conducen la orientación del Estado.

En últimas, el Gobierno es la organización específica del poder constituido en el Estado, por él y a su servicio. En el nivel nacional, el Gobierno está conformado por el Presidente de la República, quien lo preside, y los Ministros y los Directores de Departamento Administrativo; al Gobierno Nacional corresponde trazar las líneas programáticas del Estado y manejar directamente el orden público y la política económica del país.

En los departamentos y municipios, el Gobierno se compone de los Gobernadores y los Alcaldes, quienes lo presiden en cada jurisdicción, y los secretarios, directores de departamento administrativo o sus equivalentes, de acuerdo con la organización que cada ente territorial adopte.

D. DIFERENCIA ENTRE ESTADO Y NACIÓN

Brevemente se pueden establecer algunas diferencias fundamentales entre estos dos conceptos, aclarando que la teoría es mucho más compleja y requiere una reflexión más extensa.

Se considera que un Estado se basa para su existencia en un grupo de personas que comparten algunas características especiales de cohesión social, como vínculos de sangre, de cultura o de historia; este conjunto se conoce como **Nación**. Con este término se ha tratado de establecer un sentido de identidad de los individuos en unos mismos ideales e intereses que se vean reflejados en el aparato estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que aunque puede ser cierto que la tradición, vivencias compartidas y vínculos propios de un grupo de personas son una base para la conformación de nacionalidades, no es suficiente para la comprensión de la nacionalidad estatal moderna. Se dice que cada Estado es expresión de una única Nación, afirmación que le da un carácter político al concepto.

Por consiguiente, el concepto de Nación tiene un componente sociológico y un componente político; el orden y la cohesión social establecidos por medio del Estado hacen que esa agrupación de individuos que habitan en un territorio determinado se presenten como unidad diferenciada de otras afines.

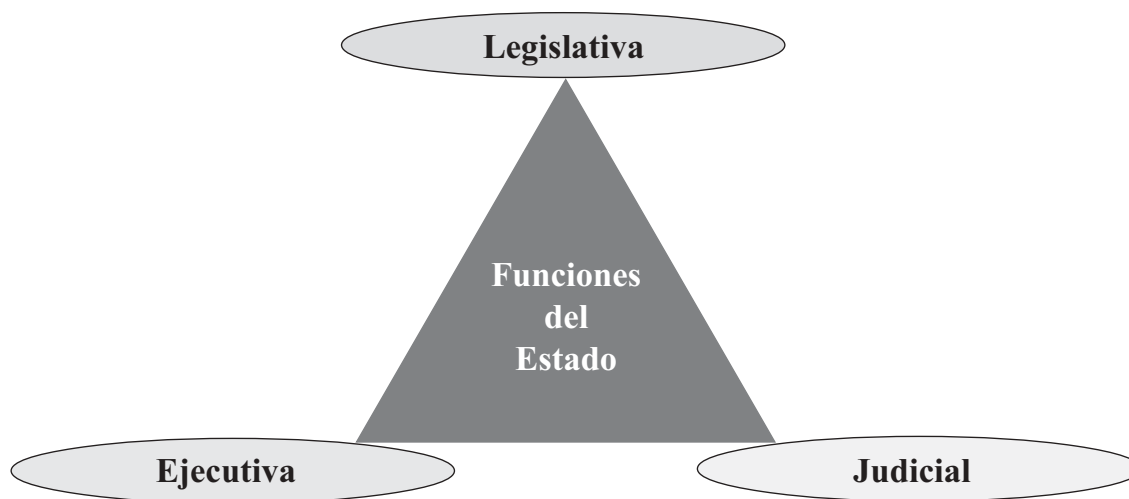
Por su parte, el Estado es la Nación jurídicamente organizada y políticamente libre. Jurídicamente, porque solamente conforme al derecho puede realizar sus actos; políticamente, porque su medio de acción es el Gobierno. Es más, el término Estado designa una colectividad organizada cuyo soporte social está constituido, en general, por la Nación.

Para la existencia de la Nación se requiere una población, pero no es indispensable que haya un gobierno ni un territorio; mientras que un Estado que no los tenga no se puede caracterizar como tal. De otro lado, la Nación es siempre el producto de una lenta evolución histórica. Un Estado, en cambio, puede crearse en un solo día. También se diferencia de un Estado, porque carece de organización política y de una estructura institucionalizada.

E. FUNCIONES DEL ESTADO

La Constitución Política de Colombia establece que *“son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad; promover la prosperidad general; 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”*.

Con objeto de alcanzar estos fines, en la literatura sobre administración pública, es frecuente encontrar que el Estado presta tres funciones básicas que surgen del principio de la separación de poderes. Estas funciones son la legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial.



a) Principio de la separación de poderes¹

Una de las cuestiones fundamentales del Estado es la manera en que debe organizarse para el ejercicio del poder. Existen diversas posibilidades de organización que varían de Estado a Estado, de acuerdo con el grado de monopolización o reparto del poder que en él prevalezca.

Por ejemplo, al inicio de la organización de los Estados predominó la centralización del poder en cabeza de un gobernante o monarca; en el siglo XVIII surgió la idea de que el poder no pertenecía exclusivamente a una persona, sino que era la sociedad en su conjunto la titular de este.

Dadas estas diversas formas de desarrollar las funciones del Estado, se generaron ideas en torno a la división de poderes, siendo Aristóteles en su época y Montesquieu en la suya dos de los principales expositores de esta.

¹ Adaptado de Libardo Rodríguez. Estructura del Poder Público en Colombia. Octava Edición. Editorial Temis, 2001.

Aristóteles enunció la división en tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial– como propios de la actividad y del poder político de los pueblos, presentándolos como base de la organización y desarrollo estatales.

Por su parte, el filósofo francés Montesquieu afirmaba que un Estado democrático debía tener tres poderes separados para garantizar la correcta aplicación del derecho y disminuir la posibilidad de abusos de poder en manos de una sola persona. De esa manera, cada poder se constituye en control para los otros, regulándose entre sí y cuidando a los ciudadanos de los posibles excesos. Entonces surgen las tres ramas del poder público.

El **poder legislativo** está en manos del Parlamento o Congreso y tiene como funciones la formulación de leyes, ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración, representar políticamente a los ciudadanos, deliberar y en caso de ser necesario reformar la Constitución.

Los tribunales detentan el **poder judicial**, que se encarga de solucionar los conflictos y controversias que se presenten tanto de los ciudadanos entre ellos, como entre el Estado y los ciudadanos, haciendo cumplir los contratos existentes.

El Presidente de la República es quien administra el **poder ejecutivo**, que debe planificar, orientar, impulsar y ejecutar las leyes emanadas del Congreso. Las labores del Presidente son apoyadas por los Ministros y los Jefes de Departamento.

Resumiendo, los tres poderes corresponden a la elaboración de las normas, su aplicación y la resolución de los conflictos que resultan en su aplicación. Estos principios del funcionamiento del Estado democrático están contenidos en la Constitución, la cual se convierte de esta manera en el contacto entre la esfera de la política y la del derecho.

Por último, el concepto de separación del poder en tres ramas se ha venido transformando en el sentido de que se han desarrollado instituciones adicionales que complementan de manera especializada la acción del Estado. Tal es el caso del Estado colombiano, en el cual, adicional a las tres ramas tradicionales del poder, otros tipos de organización, como la de control, la electoral y la territorial, complementan la labor estatal, todas ellas con el fin de descongestionar el poder central del Estado.

b) Responsabilidades políticas, económicas y sociales del Estado colombiano

Constitucionalmente se ha establecido que al Estado corresponde garantizar el cumplimiento de ciertos derechos y deberes básicos como parte de sus funciones primordiales. Entre ellos se cuentan:

- **Derechos fundamentales:** los que posee toda persona en razón de su dignidad humana. Son anteriores a la existencia del Estado y prevalecen por encima de él. Algunos de ellos son: el derecho a la vida, a la honra, circular libremente por el territorio nacional.

- **Derechos económicos, sociales y culturales:** son los que expresan el acceso de los habitantes del territorio a unas condiciones materiales mínimas e indispensables para el transcurso de una vida digna. Constituyen un grupo de servicios sociales que pueden ser prestados por organismos públicos o por particulares, siempre bajo la dirección, garantía y supervisión del Estado. La protección integral de la familia, equidad de sexo, educación y la propiedad privada hacen parte de este grupo.
- **Derechos políticos:** promulgan a favor de los individuos la libertad, el disfrute de la propiedad material, la igualdad y la facultad de intervenir en la conformación del poder público.
- **Derechos colectivos:** surgen como expresión de sectores de la población, identificados por necesidades y aspiraciones comunes, como tener un ambiente sano, velar por la protección de la integridad del espacio público.

En el ámbito económico, una de las principales funciones que debe desempeñar el Estado es establecer el marco jurídico de la economía de mercado, fijando las *reglas de juego económico* a que deben someterse las empresas, la sociedad y el mismo Estado. Esta función está relacionada con el concepto de **regulación**, entendida como el conjunto de leyes o normas estatales destinadas a modificar el comportamiento de las empresas e instituciones.

Paralelamente, se encarga de determinar la política de **estabilización macroeconómica**, buscando asegurar el logro de los principales objetivos del Estado a nivel agregado –crecimiento de la producción, empleo y estabilidad de los precios–. Esta función se cumple por medio de las políticas fiscal, monetaria y comercial.

La tercera función del Estado en términos económicos es influir en la **asignación de los recursos** para mejorar la eficiencia económica, teniendo en cuenta que no hay competencia perfecta en el mercado; entonces, el Estado busca la reducción de costos de transacción, procurando una alta participación de los individuos y empresas en el mercado.

Finalmente, el Estado tiene la función de establecer programas que influyan en la **distribución de la renta**, para disminuir las desigualdades sociales; esto, a través de políticas de gasto público y redistribución equitativa, como la política de descentralización, por medio de herramientas como las transferencias y los impuestos redistributivos.

Hasta aquí hemos visto algunos mecanismos que todo Estado debe establecer como medio para desarrollar adecuadamente sus funciones.

F. MODELOS DE ESTADO SEGÚN LA AUTONOMÍA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LOCALES: EL ESTADO FEDERAL Y EL ESTADO UNITARIO

La labor de administrar el Estado está sujeta a varias consideraciones; entre ellas, cómo lograr que la acción estatal esté presente en todo el territorio nacional y dé respuesta a las necesidades locales que no pueden ser atendidas directamente desde el centro del Estado.

Por lo general, se han creado mecanismos para solucionar esta cuestión por medio de autoridades de tipo nacional o central y otras de carácter local; el surgimiento de dichas autoridades y el grado de dependencia entre cada una de ellas en los diferentes países han dado lugar a la creación de distintos modelos de organización estatal y administrativa y por ende a varios tipos de Estado, como el Federal y el Unitario, entre otros.

a) El Estado Federal

El Estado Federal es una **asociación** de Estados que pretenden mantener su propia individualidad política y administrativa, pero unidos por un poder de cohesión nacional interna y con una identidad única en el plano internacional. Como en la mayoría de Estados, se establece sobre una Constitución², que para este caso tiene como característica primordial que reparte y diferencia claramente los asuntos de la Federación como tal y los asuntos de competencia de sus entidades miembros (supraconstitucional).

Cabe señalar que cada Estado Federado tiene para su funcionamiento órganos y autoridades propios en los asuntos legislativo, político-administrativo y judicial, en busca de responder de manera autónoma a las necesidades propias de cada población. Lo anterior facilita la existencia de Constituciones para cada Estado, que son formuladas teniendo como referencia la Constitución Federal, para implantar un sistema constitucional propio y específico.

El funcionamiento y actuaciones del Estado Federal se basan en el *principio de coordinación*, en el que los Estados miembros participan en la formación de la voluntad del Estado central. Esa iniciativa hace que se presente una limitación de la democracia de mayorías para desarrollar una democracia de consenso, en la que al dispersar el poder en múltiples Estados es más complicado consolidar mayorías, favoreciendo así a las minorías³.

Se debe agregar que este tipo de Estado implica una descentralización política y administrativa, donde los Estados miembros tienen autonomía, pero no soberanía. El siguiente cuadro resume las características fundamentales del Estado Federal:

| ESTADO FEDERAL | ESTADOS FEDERADOS |
|---|--|
| Constituye una unidad, una sola persona jurídica en el plano internacional. | Su existencia representan la pluralidad política en el país. |
| Ejerce en el ámbito nacional todas las funciones estatales, a saber: legislativa, ejecutiva, judicial y constitucional. | Conservan el poder de ejercer las tres funciones –ejecutiva, legislativa y judicial– y no están sometidos jerárquicamente a los organismos nacionales que ejercen estas labores. |
| Carácter supraconstitucional de la Constitución, con reparto claro de competencias. | Participan en la conformación de los órganos nacionales y en consecuencia en la toma de decisiones que afectan a todo el país. |

² Debe aclararse que hay Estados que son muy fuertes y no tienen Constitución; tal es el caso de Inglaterra y de Israel.

³ Esta es la idea del pluralismo, en la que la sociedad debe diversificar e incentivar la existencia de variadas creencias, pasiones, intereses, entre otros, con el fin de garantizar las libertades y no la formación de mayorías opresoras.

Como ejemplos de esta clase de Estado, encontramos a los Estados Unidos de América, Canadá, México, Brasil, Argentina y Venezuela.

b) El Estado Unitario

Decimos que un Estado es Unitario si las funciones del poder público –legislativa, ejecutiva y judicial– son **exclusivas** de un poder central, lo que quiere decir que estas funciones se ejercen por medio de organismos de carácter nacional. Lo anterior implica que las entidades territoriales en las cuales se divide el territorio carecen de autonomía e independencia en estas áreas.

El poder central en el Estado Unitario es el único que regula toda la organización y acción de las entidades públicas y también tiene un carácter centralizado en los aspectos jurídico, político y económico. En cuanto a lo jurídico, el Congreso se constituye en el único órgano legislador; el control judicial es ejercido por órganos nacionales; además, en el campo político, principalmente en lo correspondiente al orden público, el Gobierno Nacional toma y aplica directamente el control y las decisiones, y así ocurre en lo económico.

Por otra parte, en esta clase de Estado, la soberanía, tanto interna como externa, es ejercida por un solo gobierno, reconociendo así un único centro de decisiones políticas, representado por las instituciones del Gobierno central. En otros términos, la soberanía –que es potestad del pueblo, como se había señalado con anterioridad– se ejerce por la comunidad nacional, que se encuentra representada por las autoridades y órganos señalados en la Constitución para asumir la totalidad de los atributos y funciones del poder político.

Ahora bien, esta clase de Estado requiere para su adecuado funcionamiento delegar actividades en autoridades de carácter central que cuentan con mayor poder y otras de carácter local que tienen poca autonomía. Con el fin de hacer claridad en las relaciones que pueden existir entre autoridades centrales y autoridades locales en un Estado Unitario, se desarrollaron los conceptos de **centralización**, **desconcentración** y **descentralización**, los cuales, de acuerdo con su aplicación en cada país, modifican el papel del Estado en términos de organización administrativa.

Algunos Estados Unitarios son Colombia, Francia, Italia, España y Portugal. A continuación se enuncian las principales diferencias entre los tipos de Estado presentados con anterioridad:

| ESTADO FEDERAL | ESTADO UNITARIO |
|--|--|
| Hay una Constitución nacional de carácter supranacional, pero cada Estado Federado legisla de acuerdo con su Constitución. | Tiene una Constitución única para todo el territorio nacional homogénea para todas las entidades territoriales. |
| En el ámbito internacional es una sola persona jurídica, pero en el plano interno cada Estado Federado tiene su propia personería. | El poder público, tanto en el plano internacional como en el nacional, cuenta con un único titular, que es la persona jurídica Estado. |
| Cada Estado Federado tiene potestad para ejercer las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. | Las entidades territoriales no tienen capacidad legislativa ni judicial. |
| Las entidades federadas tienen autonomía política y administrativa. | Existe cierto grado de centralización política y administrativa. En términos administrativos, generalmente las entidades territoriales cuentan con autonomía suficiente para la gestión de sus propios recursos. |

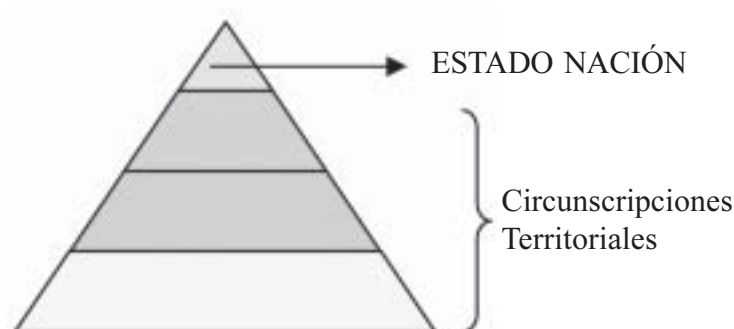
G. CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

a) Centralización

Esta es una manera de organizar administrativamente el Estado; se caracteriza porque todas las tareas y funciones públicas se encuentran a cargo de una sola persona jurídica –Estado–. En ese sentido, es el Gobierno Central el encargado de desarrollar todas las tareas y funciones públicas.

Desde esta perspectiva, el Presidente, como principal jefe del Gobierno, adquiere un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo; su carácter político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República se constituye en jefe de la Administración Pública, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la Administración.

La relación jurídica descrita conlleva un ordenamiento jerárquico que no impide la existencia de agentes públicos territoriales en todo el Estado, pero a estos no se les reconoce vida jurídica; así mismo, están sujetos a la autoridad central y adquieren el carácter de circunscripciones de una misma administración estatal, sin tener la posibilidad de tomar decisiones.



b) Desconcentración

Es una forma jurídica en que se organiza la Administración, variante de la centralización. En ella se otorgan funciones a agencias u órganos que actúan bajo instrucciones de las autoridades centrales.

En la Ley 489/98, la desconcentración es definida como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, conservando la autoridad central las potestades y deberes de orientación e instrucción.

En definitiva, estos órganos o agencias se desplazan y prestan su servicio en diversas regiones del territorio en vista de la imposibilidad o inconveniencia de hacerlo desde la capital –**desconcentración territorial**–; también toman algunas decisiones, pero en nombre de las entidades nacionales, ya que estas últimas continúan monopolizando las funciones estatales.

Un ejemplo de desconcentración territorial es la creación de regionales de entidades como el Sena y la ESAP, dada la necesidad de acercar el servicio educativo que prestan esas instituciones a las distintas regiones del país.

Otra manera de desconcentración se genera cuando el Presidente de la República otorga funciones de su autoridad a instancias inferiores sin que exista desplazamiento físico, es decir, que continúan siendo ejercidas desde la capital –**desconcentración jerárquica**–. Es el caso de las funciones que son delegadas a los ministros y que estos a su vez encomiendan a los demás funcionarios. Un organismo desconcentrado no posee personería jurídica ni patrimonio propios, porque todas sus labores están sujetas al poder jerárquico de las instituciones nacionales.

c) Descentralización

La descentralización es otro modo de organización administrativa; consiste en otorgar competencias⁴ o funciones administrativas a personas públicas diferentes del gobierno central que las cumplen en su nombre propio y bajo su responsabilidad. Por esta razón, cada entidad territorial adquiere su propia personería jurídica pública, atenuando así la jerarquía administrativa.

A través de esta formación y acción estatal se genera una reducción del Gobierno Nacional, conservando este algunas facultades de vigilancia y control. Al mismo tiempo, se gesta una expansión de los gobiernos locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse, por lo general, una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión y control de sus respectivas entidades.

Lo que se pretende con la descentralización es dar mayor autonomía política, fiscal y administrativa a los departamentos y municipios frente al Estado central y, a su vez, acercar la Administración a los ciudadanos para que estos la reconozcan como asunto propio. Desde esta perspectiva, tanto autonomía como participación ciudadana se constituyen en elementos de democratización de la vida del país⁵; esto quiere decir que la descentralización conserva un valor democrático en la medida en que conduce a que los propios interesados, ya sea por ellos mismos, ya por medio de sus representantes, decidan sobre el máximo de sus asuntos.

Resulta importante aclarar que en un Estado Unitario como el colombiano, desde la perspectiva jurídica, solo es posible hablar de **descentralización administrativa**, ya que si las entidades territoriales estuvieran facultadas para ejercer funciones legislativas o jurisdiccionales, se estarían adquiriendo expresiones de Estado Federal.

⁴ Se entiende por competencia la capacidad legal de los organismos y entidades de la Administración Pública para ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones que les hayan sido asignadas por ley, ordenanza o acuerdo. Todo esto en el señalamiento de la competencia administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política.

⁵ La autonomía está orientada a lograr una adecuada prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades básicas de la población; mientras que la participación ciudadana es un mecanismo de intervención de la población en las decisiones que afectan las condiciones sociales de su existencia.

Se entiende por **descentralización administrativa** la entrega de competencias o funciones administrativas a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Existen dos tipos de descentralización administrativa, a saber: *descentralización territorial* y *descentralización especializada o por servicios*.

1. *Descentralización territorial*

Sistema de administración de servicios que le reconoce a una comunidad ubicada en un territorio la gestión de los asuntos públicos de su interés, dotándola de personalidad jurídica, atribuciones, competencias y recursos. En Colombia se manifiesta en los departamentos, distritos y municipios, que reciben el nombre de entidades territoriales.

Esta descentralización tiene, de un lado, un fundamento de conveniencia, puesto que resulta favorable para la comunidad tener la capacidad de tramitar con autoridades locales la solución de sus asuntos, y no que sean resueltos de manera directa por el gobierno central. De otro lado, tiene una base política, en cuanto se considera como manifestación de democracia en la medida en que permite la elección popular de alcaldes y la participación ciudadana.

En términos generales, es posible enmarcar dentro de la descentralización territorial las siguientes divisiones:

- *Descentralización fiscal*: es la autonomía que tienen las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos.
- *Descentralización funcional*: comprende el traslado de competencias o funciones a las entidades territoriales.
- *Descentralización política*: hace referencia al mayor grado de participación de la comunidad y de autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones de política pública.

2. *Descentralización especializada por servicios*

Es aquella en la que se conceden competencias y funciones, ya no a entidades territoriales, sino a organismos que son creados con el fin de realizar una actividad especializada. Son algunos Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los que cumplen con esta característica.

Este tipo de descentralización encuentra su origen en la necesidad de especialización y tecnificación que hay actualmente, en vista de que el Estado tiene unas funciones muy amplias que le dificultan realizar todas las labores por sí mismo; para lograrlo designa algunas de sus responsabilidades a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada. Ejemplos de lo anterior son el Invima y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, que fue creada esencialmente para capacitar a los funcionarios públicos.

El esquema de descentralización colombiano se resume en un modelo de descentralización administrativa, tanto territorial como por servicios, bajo la modalidad de devolución⁶ con la descentralización política. Las principales características de la descentralización en Colombia se profundizan en el módulo tres.

Los elementos de la descentralización tanto territorial como por servicios se presentan en el siguiente cuadro:

| Descentralización territorial | Descentralización por servicios |
|---|--|
| Personería jurídica. | Personería jurídica. |
| Las entidades territoriales tienen autonomía financiera. | Hay autonomía financiera para las organizaciones. |
| Se pueden organizar internamente de manera autónoma: autonomía administrativa. | Autoridades propias nombradas por la entidad, pero hay algunos representantes del poder central. |
| Gozan de una autonomía relativa dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley. | No son entidades independientes por lo que hacen parte de la organización estatal. |

Por último, el diagrama de la página siguiente resume las formas de organización estatal descritas anteriormente, las cuales dependen de las relaciones entre las autoridades centrales y locales. Tener claridad respecto a estas características facilita el entendimiento de la estructura del Estado colombiano y de sus diferencias principales con los demás Estados.

⁶ La devolución es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial. A partir de la devolución, la entidad territorial cuenta con autonomía política para elegir sus gobernantes y tomar sus decisiones sobre políticas de desarrollo.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN

ESTADO FEDERAL

Los Estados Federados conservan el poder de ejercer las funciones estatales básicas: legislativa, ejecutiva y judicial. En algunos casos también existe el poder constitucional.

ESTADO UNITARIO

CENTRALIZACIÓN

DESCONCENTRACIÓN
Por delegación o adscripción de funciones

DESCENTRALIZACIÓN
(Política, funcional o fiscal)

JERÁRQUICA
(A los ministros)

TERRITORIAL
(A los gobernadores)

TERRITORIAL
Departamentos, distritos, municipios

ESPECIALIZADA POR SERVICIOS
(Establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta)

Las colectividades pueden ejercer las funciones ejecutivas o administrativas. La organización del Estado depende de las relaciones entre las autoridades centrales y locales.

II. ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

En el siglo XIX se generaron muchos movimientos políticos alrededor de la organización que se le debería dar al Estado colombiano. Durante varios períodos el Estado se organizó como un sistema federal; sin embargo, las luchas entre el federalismo y el centralismo perduraron hasta que en 1886 con la expedición de la nueva Carta Política se concibió un sistema de organización intermedio mediante una receta conocida como “centralización política y descentralización administrativa”, la cual fue ratificada con la Constitución de 1991, al expresar que:

*“Colombia es 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**”*. Art. 1°.

La concepción de Estado social de derecho implica que Colombia es un Estado democrático, en dos sentidos: a través de una democracia política como método de designación de los gobernantes y democracia social como la realización del principio de igualdad en la sociedad. En el Estado social de derecho, el Estado no solo regula los procesos económicos, sino que tiene como fin el desarrollo integral, es decir, el desarrollo económico, político, social y cultural de la ciudadanía. Es un Estado que procura satisfacer por intermedio de sus entidades administrativas las necesidades vitales básicas de los individuos, sobre todo de los menos favorecidos.

El concepto de unidad⁷ emanado de la Constitución no es un concepto de centralismo; al contrario, fue concebido como un esquema de contrapeso a las tensiones extremas a que se ha visto sometido el país a causa de la violencia recurrente y el aislamiento y marginamiento de extensas capas de la población. Por lo anterior, la Constitución asumió la idea de la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa y cultural. La unidad es vista entonces como un todo que necesariamente se integra por las partes.

Otro elemento de la definición del Estado colombiano es el propósito de pasar de una democracia representativa a una participativa, a partir de la cual el Estado se acerque más al ciudadano y, por tanto, se promuevan procesos de responsabilidad compartida respecto al futuro del país.

⁷ Ver Sentencia 478 de 1992 de la Corte Constitucional.

De igual manera, la Constitución da como otra de las características del Estado el reconocimiento del pluralismo social y político como uno de los principios rectores del ordenamiento. Esta condición sirve de base para promover gobiernos subnacionales que representen dicha pluralidad.

Pero quizá la principal característica del régimen constitucional colombiano es el principio de descentralización y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Esta característica de división del poder implica, sin embargo, la limitación de dicha autonomía, la cual se encuentra ceñida por el principio de unidad, por medio del cual debe existir uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, ya que la naturaleza de Estado Unitario presume la centralización de las funciones políticas del Estado, lo que implica unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones políticas que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común⁸.

Por otra parte, este principio implica que las funciones administrativas del Estado están descentralizadas y son compartidas por los diferentes niveles de gobierno.

A pesar de la existencia del principio de centralización política, el modelo de descentralización adoptado ha avanzado en términos políticos al otorgar a las comunidades locales y seccionales el derecho de elegir a sus propios gobernantes, a través del mecanismo de democracia representativa.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991, el Estado colombiano está constituido por tres Ramas del Poder Público: la Ejecutiva o Administrativa; la Legislativa y la Judicial. Así mismo, establece la existencia de órganos de control encargados de la vigilancia del interés público y del desempeño de los funcionarios públicos, así como de la gestión fiscal y control de resultados de la Administración. Adicionalmente, la estructura contempla como otros componentes la organización electoral y la organización territorial.

El diagrama de la siguiente página presenta la estructura del Estado colombiano, la cual puede resumirse en organización de poder, organización de control, organización electoral y organización territorial.

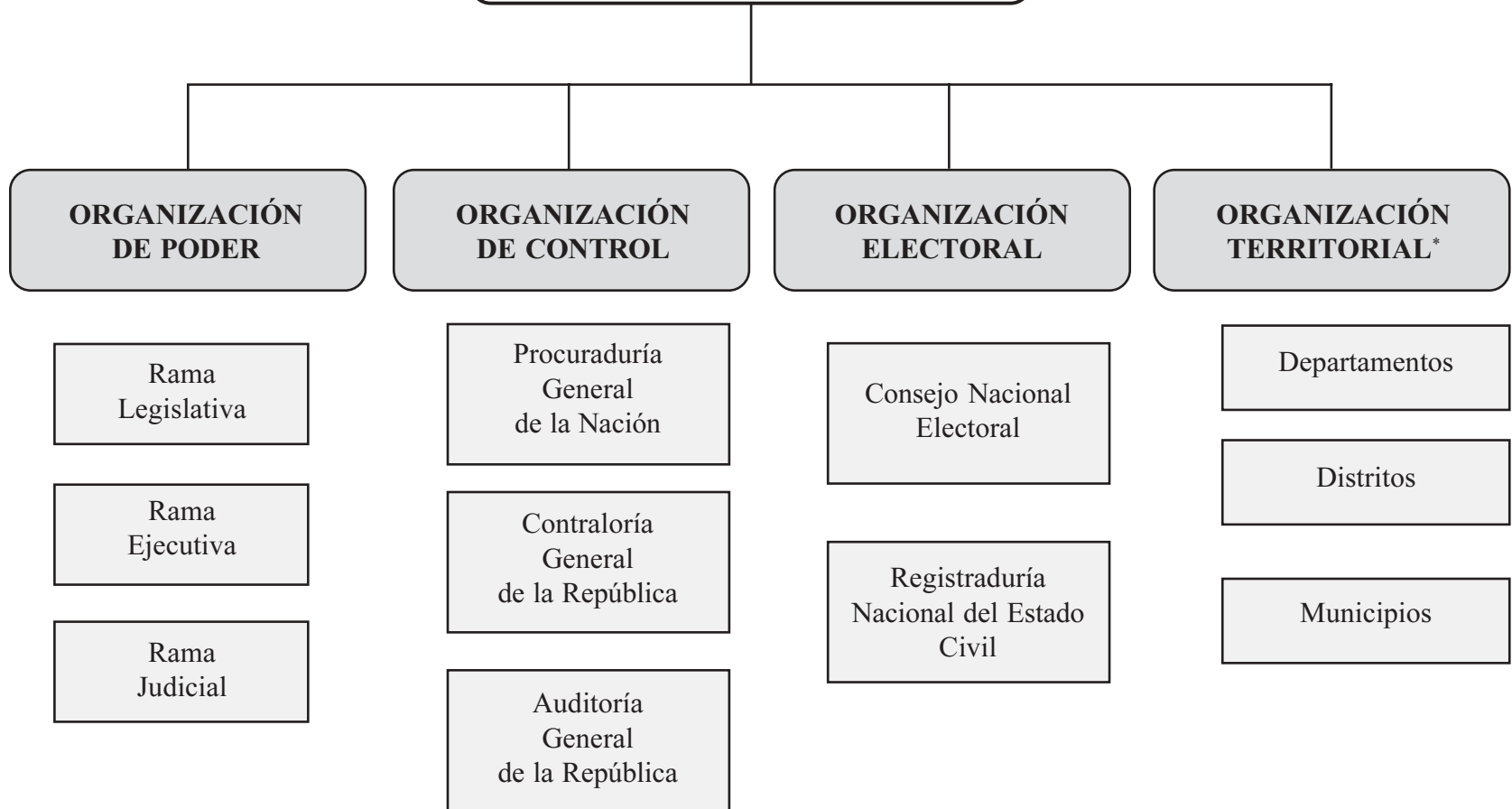
ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO

El poder público es la facultad que el pueblo les otorga a los gobernantes para que ejecuten las acciones necesarias para alcanzar los fines del Estado. La Constitución Política establece que los órganos que deben ejecutar esas acciones son: la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial, las cuales en su conjunto se denominan “Organización del Poder Público”.

Adicionalmente, existen otros organismos autónomos e independientes que colaboran con las ramas del poder público para cumplir los objetivos del Estado, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que hacen parte de los organismos de control (las dos primeras) y de la organización electoral (la última).

⁸ Riveros, Serrato Héctor. Organización Territorial en Colombia. Aspectos Constitucionales. 2001.

ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO



Adaptado de Organización del Estado Colombiano. Contraloría General de la República.

* Entidades territoriales previstas en la Constitución Nacional y desarrolladas por normas vigentes.

A. LA RAMA LEGISLATIVA

Como su nombre lo indica, esta rama del poder público es la encargada de legislar, es decir, de hacer o establecer las leyes. Según lo señalado en el artículo 114 de la Constitución Política, la Rama Legislativa en Colombia está conformada por el Congreso de la República, integrado a su vez por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, constituyendo así un sistema bicameral.

Por su parte, el artículo 142 establece que tanto el Senado como la Cámara de Representantes tendrán **comisiones permanentes** encargadas de tramitar, en primer debate, los proyectos de acto legislativo o de ley y cuyo número y el de sus miembros, así como las materias de su competencia, serán determinados por la ley. Así mismo, el reglamento del Congreso prevé la existencia de **comisiones legales, especiales y accidentales**.

El Congreso se reúne en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituyen una sola legislatura. El primer período de sesiones comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; el segundo inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. Así mismo, el Congreso se reúne en sesiones extraordinarias por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale.

Funciones: Las funciones primordiales del Congreso de la República son reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. Por medio de las leyes, el Congreso ejerce, entre otras, las siguientes funciones específicas presentadas en el artículo 150 de la Constitución Política:

| |
|--|
| – Interpretar, reformar y derogar las leyes. |
| – Expedir códigos en todos los ramos de la legislación. |
| – Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas. |
| – Definir la división general del territorio y fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. |
| – Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales. |
| – Variar en condiciones extraordinarias la actual residencia de los altos poderes nacionales. |
| – Determinar la estructura de la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. |
| – Reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. |
| – Crear o autorizar la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta. |
| – Expedir las normas a las que debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia. |
| – Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. |
| – Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley por necesidad o conveniencia pública |
| – Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración. |
| – Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y bajo condiciones que establezca la ley. |

| |
|--|
| – Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance del poder liberatorio, y controlar el sistema de pesas y medidas. |
| – Aprobar o improbar contratos que hubiere celebrado el Presidente con particulares, compañías o entidades, sin autorización previa. |
| – Decretar honores a ciudadanos que hayan servido con honores a la Patria. |
| – Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. |
| – Conceder amnistías o indultos generales por delitos políticos. |
| – Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de crédito público; regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional; regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora; fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos. |
| – Expedir las leyes de intervención económica. |
| – Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República. |
| – Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. |
| – Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual. |
| – Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República. |

Las leyes. Las leyes son las normas expedidas por el Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa. Además de las que se podrían denominar leyes comunes u ordinarias, la Constitución prevé la formulación de otras definidas como estatutarias y orgánicas, que se ocupan de determinadas materias, tienen una fuerza jurídica superior y unos requisitos especiales en su formación.

Leyes orgánicas. A estas leyes está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de estas se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones y del Plan General de Desarrollo, así como las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Tienen jerarquía superior a las leyes que versen sobre el mismo contenido.

Estas leyes tiene el procedimiento legislativo ordinario, esto es, deben pasar cuatro debates: uno en la comisión de Cámara, otro en la comisión del Senado, uno en plenaria de Cámara y por último en la plenaria del Senado.

Leyes estatutarias. Mediante estas leyes el Congreso regula las siguientes materias:

- Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección.
- Administración de justicia.
- Organización y régimen de partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales.
- Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.
- Estados de excepción.

Las leyes estatutarias deben ser revisadas previamente por la Corte Constitucional y deben ser aprobadas en una sola legislatura con la mayoría absoluta del Congreso.

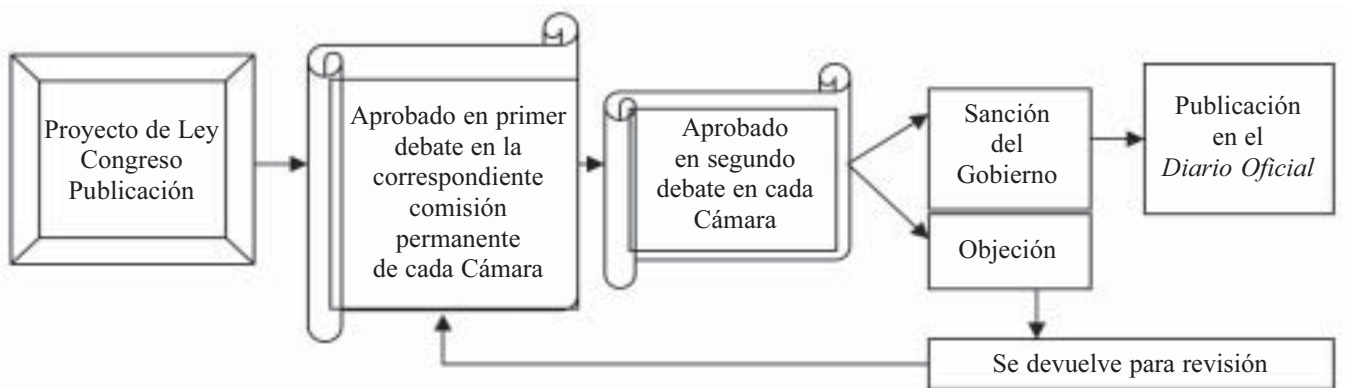
Leyes marco. Son las leyes que se limitan a sentar las bases generales sobre una determinada materia y dejan al Gobierno una amplia capacidad permanente de acción para su desarrollo. Se justifican por las materias que están expuestas a cambios permanentes para que se puedan resolver de manera expedita por el ejecutivo. Ejemplos de estos campos son: crédito público; comercio exterior; régimen aduanero; actividades financiera, bursátil, aseguradora y captación e inversión de recursos del público; régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

• **¿Quiénes pueden presentar proyectos de ley?**

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional o por **iniciativa popular**. Adicionalmente, 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 y el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Respecto a la iniciativa popular, podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la respectiva fecha, o el 30% de los concejales o diputados de todo el país.

Pasos para la conversión de un proyecto de ley en ley de la República



Para convertirse en ley de la República, todo proyecto de ley debe seguir los siguientes pasos:

- Ser publicado por el Congreso antes de darle curso a la comisión que debe conocerlo.
- Ser aprobado en primer debate en la comisión encargada de tramitarlo en cada cámara.
- Ser aprobado en segundo debate en cada cámara.
- Obtener sanción presidencial.

- El Gobierno puede objetar el proyecto y devolverlo al Congreso para su revisión. Una vez aprobado, debe publicar la ley aprobada y sancionada en el *Diario Oficial*, con el propósito de que sea conocida por los habitantes de la República.

Existen tres excepciones en las cuales el primer debate se surte en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras:

- En el primer debate del proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones y para la elaboración del informe del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
- Por solicitud gubernamental cuando el Presidente de la República envía mensaje de trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley.
- Por reglamento, cuando lo propongan las comisiones, previa autorización de las mesas directivas de las Cámaras o de la mesa directiva de la respectiva Cámara, cuando las comisiones pertenecen a una misma Cámara.

Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince días. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

Los proyectos de ley que no completan su trámite en una legislatura y que han recibido primer debate en alguna de las cámaras continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren; ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

Acto legislativo. Los actos legislativos son las normas modificatorias de la Constitución. Para su reforma, la Constitución prevé las siguientes opciones:

- **Por el Congreso:** a iniciativa de 10 de sus integrantes, del 20% de los diputados o concejales, de los ciudadanos en un número mínimo del 5% del censo electoral, el proyecto se tramita por dos períodos ordinarios consecutivos.
- **Por una Asamblea Constituyente:** mediante ley de iniciativa parlamentaria, del Gobierno o popular, aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara se dispone que el pueblo decida si convoca a una Asamblea Constituyente, decisión que se adopta con el voto favorable de la tercera parte del censo electoral. La Asamblea se elige por votación popular que no deberá coincidir con otra elección.
- **Por el pueblo:** mediante referendo aprobatorio: una ley que requiere aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, de iniciativa del Gobierno o del 5% de los ciudadanos integrantes del censo electoral, someterá a referendo un proyecto de reforma constitucional. El texto se incorpora a la misma ley. La aprobación del referendo requiere la mitad más uno de los sufragantes siempre que hubiere participado en la votación al menos la cuarta parte del censo electoral.

El Senado de la República: según lo establecido por el artículo 171 de la Constitución, el Senado estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional; esto implica que los Senadores son elegidos por todos los ciudadanos del territorio, ya que aquellos se encargan de asuntos de interés general para el país. Además, habrá un número adicional de dos Senadores elegidos por las comunidades indígenas. El número total de Senadores es de 102.

Al Senado le corresponde participar en el trámite de los proyectos de ley, dentro del procedimiento establecido en los artículos 150 a 170 de la Constitución. Además, le corresponde ejercer las funciones comunes para ambas cámaras establecidas en el artículo 135 de la Constitución, así como las especiales que le otorgan los artículos 173 y 174, las cuales son:

- Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.
- Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno.
- Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la presidencia de la República.
- Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
- Elegir los magistrados de la Corte Constitucional.
- Elegir al Procurador General de la Nación.

La Cámara de Representantes. Según lo establecido en el artículo 176 de la Constitución, la Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales y especiales; esto implica que los Representantes a la Cámara son elegidos por los ciudadanos del departamento al cual pertenecen y por tanto representan en el Congreso el interés particular de dicho departamento. Está compuesta por dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial.

La ley establece una circunscripción especial mediante la cual se eligen hasta cinco Representantes, para asegurar la participación de los grupos étnicos, de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. De acuerdo con lo anterior, en la actualidad existen 166 Representantes a la Cámara, que pertenecen a las siguientes circunscripciones territoriales:

| | | | |
|-----------|----|--------------------|----|
| Amazonas | 2 | Magdalena | 5 |
| Antioquia | 17 | Meta | 3 |
| Arauca | 2 | Norte de Santander | 5 |
| Atlántico | 7 | Nariño | 5 |
| Bogotá | 18 | Putumayo | 2 |
| Bolívar | 6 | Quindío | 3 |
| Boyacá | 6 | Risaralda | 4 |
| Caldas | 5 | San Andrés | 2 |
| Caquetá | 2 | Santander | 7 |
| Casanare | 2 | Sucre | 3 |
| Cauca | 4 | Tolima | 6 |
| Cesar | 4 | Valle | 13 |

| | | | |
|--------------|---|----------------|------------|
| Chocó | 2 | Vaupés | 2 |
| Córdoba | 5 | Vichada | 2 |
| Cundinamarca | 7 | C. E. Exterior | 1 |
| Guainía | 2 | C. E. Indígena | 1 |
| La Guajira | 2 | C. E. Minorías | 1 |
| Guaviare | 2 | C. E. Negritud | 2 |
| Huila | 4 | Total | 166 |

Igual que el Senado, a la Cámara de Representantes le corresponde, como función propiamente legislativa, participar en el trámite de proyectos de ley. También ejerce las funciones comunes a ambas cámaras, así como las siguientes atribuciones especiales:

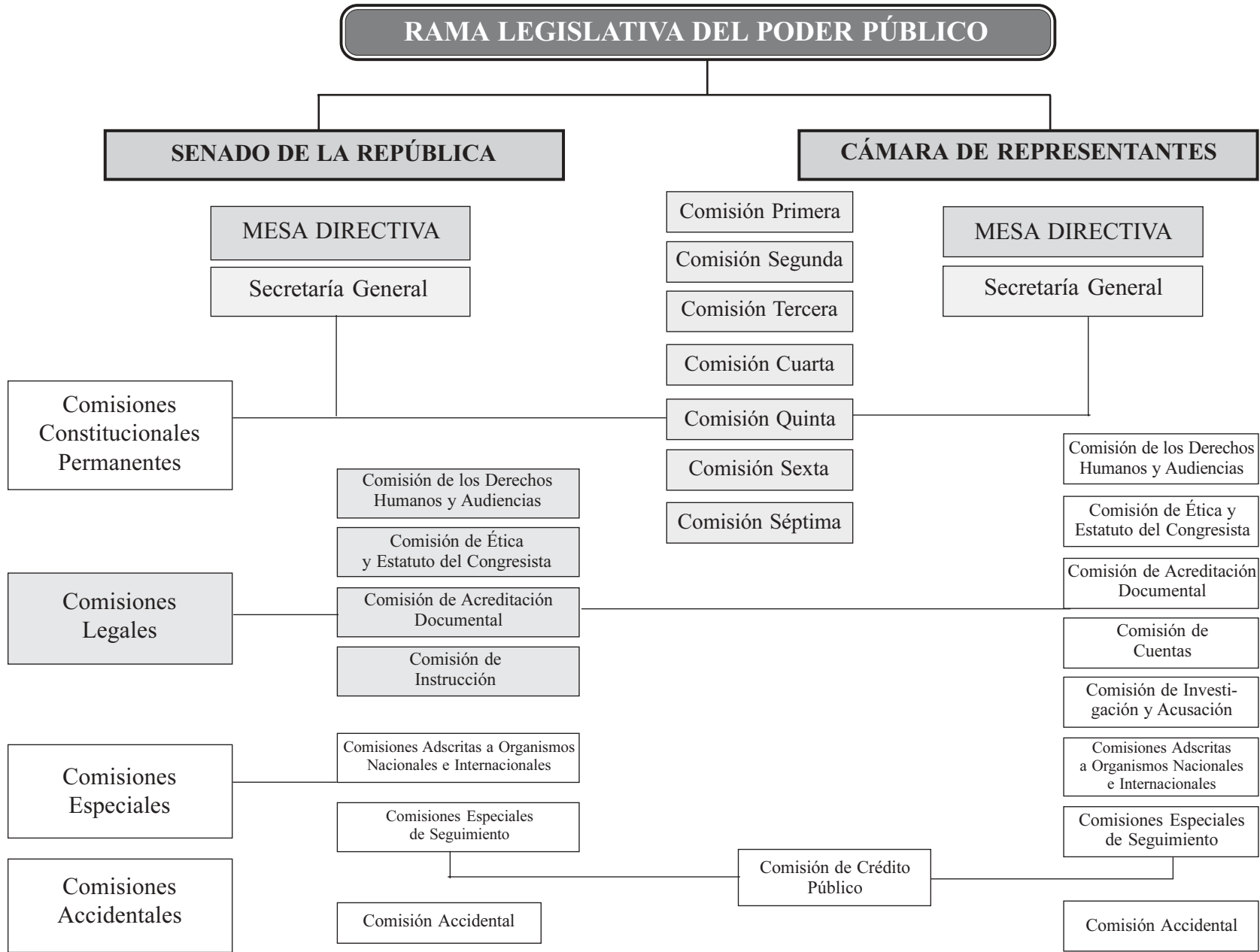
- Elegir al Defensor del Pueblo.
- Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
- Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
- Conocer las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
- Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Mesas Directivas y Secretaría General. La Constitución Política y el reglamento del Congreso consagran la existencia de una mesa directiva en cada una de las cámaras, compuesta por un presidente y dos vicepresidentes, elegidos para un período de un año contado a partir del 20 de julio. Su principal función es adoptar medidas para mejorar la organización interna en función de una eficiente labor legislativa y administrativa.

Secretaría general. Adicionalmente, la ley prevé la existencia de una secretaría general en cada una de las cámaras, las cuales tienen funciones operativas relacionadas con la función de comunicación y el mantenimiento de la función archivística del Congreso (Ley 5ª de 1992).

Presidencia del Congreso. El Congreso se reúne en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de gobierno de otros países, para elegir al Contralor General de la República y al Vicepresidente cuando sea menester reemplazar al elegido por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura. En estos casos el Presidente y el Vicepresidente del Congreso serán el Presidente del Senado y el de la Cámara, respectivamente.

El siguiente diagrama resume la organización de la Rama Legislativa del Poder Público:



Adaptado de Libardo Rodríguez. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. 1995.

B. RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional está integrada por los organismos y entidades del sector central y por los del sector descentralizado por servicios. Los primeros corresponden a la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los Consejos Superiores de la Administración (como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, o el Consejo Nacional de Estupefacientes), los Ministerios y Departamentos Administrativos y las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.

Por su parte, los organismos y entidades del sector descentralizado por servicios son: los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Superintendencias y 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 de Economía Mixta y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Estos son organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente.

Estas entidades públicas se pueden dividir así mismo en tres grupos: como **Órganos Principales de la Administración**, la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos; los **Organismos Adscritos**, compuestos por los Establecimientos Públicos y las Superintendencias; y los **Organismos Vinculados**, compuestos por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. Estas categorías fueron ratificadas por la Constitución de 1991 en los artículos 115 y 150, numeral 7. Adicionalmente, el numeral 7 prevé la creación de otras entidades del orden nacional, dentro de las que se ubican las entidades descentralizadas indirectas y las entidades de carácter especial.

A pesar de que las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial, estos organismos serán objeto de estudio de otro capítulo, por lo que este corresponde al estudio de la Administración en el nivel nacional, tanto central como descentralizado.

a) Organismos principales de la Rama Ejecutiva

1. *Presidencia de la República*⁹

El Presidente de la República es el jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. Art. 115. C. P. En un sistema presidencial existe concentración de funciones del Jefe de Estado y de gobierno en la Presidencia de la República; estas mismas funciones están separadas en un sistema parlamentario como el de España o Inglaterra, en el que el monarca es el jefe del Estado, mientras que el Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros es el Jefe de Gobierno.

⁹ Decreto-ley 1680 de 1991.

El régimen colombiano implica que el Presidente como cabeza del Estado maneja las relaciones internacionales y lo representa en el Exterior, y al mismo tiempo, como jefe de gobierno se encarga de los asuntos internos con la colaboración de los miembros del Gabinete del Gobierno.

En Colombia, el Presidente de la República es elegido por voto popular junto con el Vicepresidente, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata. Según el artículo 189 de la Constitución Política, dentro de las principales funciones del Presidente de la República se encuentran:

- Dirigir las relaciones internacionales; dirigir la fuerza pública; conservar en todo el territorio el orden público; dirigir las operaciones de guerra cuando sea conveniente; proveer la seguridad exterior de la República;
- Sancionar, promulgar, obedecer las leyes y velar por su estricto cumplimiento; ejercer potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes;
- Presentar un informe al Congreso, al inicio de cada legislatura, sobre los actos de la Administración y la ejecución de planes y programas de desarrollo;
- Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la Administración Central, entidades u organismos administrativos nacionales; modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley, y distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos;
- Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes;
- Ejercer la inspección, vigilancia y control de la enseñanza y los servicios públicos; sobre las actividades financieras, bursátil y aseguradora;
- Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención de las entidades financiera, bursátil, entre otras.

2. *Los Ministerios y Departamentos Administrativos*

Son los organismos que siguen en importancia a la Presidencia de la República. Los Ministros y los directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la Administración en su respectiva dependencia. Bajo la coordinación del Presidente de la República, les corresponde **formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.**

Los Ministerios son organismos del sector central en la Administración Pública Nacional, creados por el legislador, que hacen parte del Gobierno. En relación con el Congreso, los Ministros son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley y toman parte en los debates. Deben presentar, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, el informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio.

Corresponden a los Ministerios y Departamentos Administrativos las siguientes funciones¹⁰:

- Preparar los proyectos de ley, de decreto y resolución, relacionados con su ramo.
- Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados.
- Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo de este.
- Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
- Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.
- Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las Sociedades de Economía Mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.
- Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector.
- Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

En la actualidad existen trece Ministerios. El siguiente cuadro los enumera indicando las principales normas vigentes y el objeto de cada uno de ellos.

| MINISTERIO | OBJETO |
|---|--|
| 1. Ministerio del Interior y de Justicia (Decreto 200 de 2003) | Formulación, dirección y evaluación de las políticas públicas del sector administrativo del Interior y de Justicia e interlocutor válido entre las diferentes instituciones del Estado y la sociedad civil y sus organizaciones, garantizando su legitimidad y gobernabilidad. |
| 2. Ministerio de Relaciones Exteriores (Decretos 2126 de 1992, 1295 y 274 de 2000) | Formular, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia, bajo la dirección del Jefe del Estado y administrar el servicio exterior de la República. |
| 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decretos 2112 de 1992 y 246 de 2004) | Definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta. |

¹⁰ Ley 489 de 1998.

| MINISTERIO | OBJETO |
|---|--|
| 4. Ministerio de Defensa Nacional (Decretos 2162 de 1992 y 1512 de 2000) | Formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática. |
| 5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decretos 1279 de 1994 y 2478 de 1999) | Formulación, coordinación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. |
| 6. Ministerio de la Protección Social (Decreto 205 de 2003) | Formular, dirigir y coordinar la política social del Gobierno Nacional en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y Seguridad Social Integral y Protección Social. |
| 7. Ministerio de Minas y Energía (Decretos 2119 de 1992, 10 y 27 de 1995 y 0070 de 2001) | Planeación, regulación y formulación de las políticas dirigidas a la optimización de la exploración, explotación y uso racional y sostenible de los recursos minero-energéticos, contribuyendo así con el desarrollo económico del país y el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. |
| 8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Decreto 210 de 2003) | Formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología. |
| 9. Ministerio de Educación (Decreto 1953 de 2004) | Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades. |
| 10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 2392 de 2003) | Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales y un hábitat adecuado que posibiliten el desarrollo económico y social sostenible, a través de la expedición de políticas, regulaciones, la promoción de la participación y de acciones integrales, coordinadas en los niveles nacional, regional y local, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. |

| MINISTERIO | OBJETO |
|--|---|
| 11. Ministerio de Comunicaciones (Decreto 1901 de 1990) | Formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo. |
| 12. Ministerio de Transporte (Decreto 2171 de 1992) | Ejercer las funciones de planeación, regulación y control de los servicios del sector de las telecomunicaciones, de los servicios informáticos y de telemática, de los servicios especializados de telecomunicaciones o servicios de valor agregado, de los servicios postales. |
| 13. Ministerio de Cultura (Ley 188 de 1995) | Ser el organismo rector de la política cultural colombiana, que a partir de la afirmación del multiculturalismo y la descentralización, genera espacios de reflexión capaces de desencadenar procesos de formación, creación e investigación. Así mismo, vela por la preservación, la promoción y la difusión de nuestro patrimonio cultural, contribuyendo en la construcción de una cultura de paz. |

3. Los Departamentos Administrativos

Son organismos del sector central que forman parte del Gobierno, en la misma jerarquía de los ministerios, pero sin iniciativa legislativa. Son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir y coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones.

En la actualidad existen los siguientes departamentos administrativos:

| DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS | OBJETO |
|--|--|
| Departamento Administrativo de la Presidencia de la República | Coordinar y controlar las actividades de apoyo administrativo y financiero, de informática y de recursos humanos que demande la Presidencia de la República. |
| Departamento Nacional de Planeación, DNP | Diseñar, hacer viable y controlar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país, en coordinación con los ministerios y los entes territoriales. |

| DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO | OBJETO |
|--|--|
| Departamento Administrativo de Seguridad, DAS | Producir la inteligencia de Estado requerida para mantener y preservar su seguridad interior y exterior, la integridad del régimen constitucional y la defensa de los intereses nacionales. |
| Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP | Entidad que, en coordinación con la Presidencia de la República, fija las políticas en materia de desarrollo administrativo, de modernización institucional, de gerencia del talento humano al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa. |
| Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE | Planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas únicas oficiales que se distribuyen a nivel nacional y para los organismos internacionales de los cuales el país hace parte. |
| Departamento Nacional Administrativo de la Economía Solidaria | Mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, fortalecer el tejido social y obtener un desarrollo sostenible a largo plazo, caracterizado por la productividad y competitividad de las formas asociativas. |

b) Organismos adscritos a los ministerios y departamentos administrativos

Los organismos adscritos son las superintendencias y establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales.

1. Superintendencias

Son organismos adscritos a un ministerio, los cuales, dentro de los límites de la autonomía administrativa y financiera establecida por la ley, ejercen algunas de las funciones que pertenecen al Presidente de la República, especialmente las de control, inspección y vigilancia de la prestación de un servicio público o del ejercicio de una actividad y las demás que la ley les confiere. Tienen cierta autonomía frente al ministerio del cual dependen, pero no poseen personería jurídica, como los establecimientos públicos.

En la actualidad existen once superintendencias¹¹:

¹¹ En el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública se viene adelantando un proyecto de reforma transversal de los organismos de regulación y control que incluye la reasignación de competencias entre las superintendencias. Adicionalmente, está en proceso un proyecto de fusión de la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Subsidio Familiar.

| NOMBRE | MINISTERIO AL CUAL ESTÁ ADSCRITA | FUNCIÓN |
|---|---|---|
| Superintendencia de Notariado y Registro | Ministerio del Interior y de Justicia | Ejercer inspección en la Notarías y oficinas de instrumentos públicos. |
| Superintendencia de Valores | Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Organizar, regular y promover las actividades realizadas a través del mercado público de valores, así como efectuar el seguimiento y supervisión de los agentes que actúan en dicho mercado. |
| Superintendencia Bancaria | Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Ejercer inspección y vigilancia sobre los establecimientos de crédito y bancos. |
| Superintendencia del Subsidio Familiar | Ministerio de la Protección Social | Inspeccionar y vigilar las cajas de compensación familiar. |
| Superintendencia Nacional de Salud | Ministerio de la Protección Social | Inspección y vigilancia de las Empresas Promotoras de Salud, las Administradoras del Régimen Subsidiado y las Instituciones Promotoras de Salud tanto públicas como privadas. |
| Superintendencia de Industria y Comercio | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | Inspeccionar y vigilar a todas las entidades, tanto públicas como privadas, que ejecutan la actividad industrial y conceder patente temporal a los autores de intervenciones o perfeccionamientos útiles. |
| Superintendencia de Sociedades | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | Inspeccionar y vigilar a las sociedades comerciales privadas. |
| Superintendencia General de Puertos | Ministerio de Transporte | Inspeccionar y vigilar a las empresas privadas que manejan los puertos del país. |
| Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada | Ministerio de Defensa Nacional | Inspecciona y vigila a las empresas de seguridad privadas. |
| Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios | Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | Inspección y vigilancia de las empresas privadas y públicas que prestan servicios domiciliarios. |
| Superintendencia de Economía Solidaria | Ministerio de Hacienda y Crédito Público | Encargada de inspeccionar y vigilar a las cooperativas. |

2. Establecimientos Públicos

Los Establecimientos Públicos, junto con las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, conforman el grupo de las llamadas *entidades descentralizadas*, las cuales son una expresión de la descentralización especializada o por servicios en la cual, como se expuso en el capítulo anterior, el poder central se entrega por mandato legal a una persona jurídica pública creada para el efecto, con el objetivo de que atienda exclusivamente el servicio y se especialice en su prestación.

Según la Ley 489 de 1998, los Establecimientos Públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas de derecho público y que reúnen las siguientes características:

- Personería jurídica: sujeto de derechos y obligaciones.
- Autonomía administrativa: facultad para manejarse a sí misma.
- Patrimonio independiente: constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Los Establecimientos Públicos están conformados por una dirección, a cargo de un Director, quien es el representante legal de la entidad, y una junta o consejo directivo, el cual es un órgano colegiado y deliberante que se encuentra en cabeza del establecimiento; el Presidente de la junta es el Ministro o Director de Departamento Administrativo al cual está adscrito.

c) Organismos vinculados

La denominación de organismos *vinculados* se da por el vínculo que tienen con la Administración Central, ya que gozan de una mayor autonomía que las entidades adscritas. Son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

1. Empresas Industriales y Comerciales del Estado

Son organismos creados por la ley, o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado¹², salvo las excepciones que consagre la ley, y que tienen las siguientes características:

- Personería jurídica.
- Autonomía administrativa.
- Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes; los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

A pesar de tener funciones de derecho privado por su calidad de instituciones industriales y comerciales, existen excepciones, es decir, aplicación del derecho público, como por ejemplo:

¹² El régimen de derecho privado está representado fundamentalmente por el Código Civil y por el Código de Comercio. Igualmente, se aplica en parte el derecho laboral común, es decir, el Código Sustantivo del Trabajo.

- Según lo conceptuado por el Consejo de Estado, se aplica el derecho público a las actividades atinentes a su creación, organización, control fiscal y, en general, a las que tienen que ver con sus relaciones con la Administración Central.
- Cuando la ley le confiere a la empresa funciones de carácter administrativo, como es el caso de atribuirle competencias que le corresponden al Estado.
- En materia laboral, todos los directivos (por lo general, el presidente y el jefe de control interno) tienen carácter de empleados públicos, mientras que los demás empleados tienen la calidad de trabajadores oficiales¹³.

Como ejemplos de estas empresas están:

- Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol– (vinculada al Ministerio de Minas y Energía).
- Servicio Aéreo de Territorios Nacionales –Satena– (vinculada al Ministerio de Defensa Nacional).

2. *Sociedades de Economía Mixta*

Son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley. Para su constitución es necesario la realización de dos actos jurídicos; la ley que las autoriza determina las condiciones de participación del Estado y el Contrato de Sociedad¹⁴, mediante los cuales los socios se comprometen a hacer los aportes correspondientes en dinero, trabajo u otros bienes, con el propósito de realizar la repartición de utilidades de acuerdo con las actividades que definen como objeto de la sociedad.

Las Sociedades de Economía Mixta presentan las siguientes características:

- Personería jurídica.
- Autonomía administrativa. Esta autonomía presenta varios grados dependiendo de la participación del Estado dentro de la sociedad, de manera que a menor participación económica del Estado existirá mayor autonomía. Adicionalmente, son ellas mismas las que establecen las tarifas y precios para sus servicios y productos.
- Capital público y privado. Los aportes que integran la sociedad pueden ser dinero en efectivo, laborales o inmateriales, pero los aportes estatales, según el artículo 463 del Código de Comercio, pueden consistir en ventajas financieras o fiscales, garantías de las obligaciones de la sociedad o suscripción de los bonos que ella emita, auxilios especiales, concesiones, etc.¹⁵.

¹³ Esto implica que los primeros –empleados públicos– están vinculados a la Administración mediante una relación legal y reglamentaria a partir de acto de nombramiento y posesión, lo cual implica que quedan sometidos al régimen establecido por la ley, no tienen posibilidad de negociar su remuneración ni las condiciones de empleo, ni lo relativo a las funciones que va a desempeñar. Por su parte, los trabajadores oficiales son personas que se vinculan mediante un contrato de trabajo, en el que se establecen el objeto del contrato y la remuneración, su ingreso no se hace por concurso ni pueden ser inscritos en la carrera administrativa.

¹⁴ Este contrato de sociedad se rige por las normas del Código de Comercio y requiere, por tanto, la solemnidad de escritura pública y el registro de esta en la Cámara de Comercio del domicilio de la sede social.

¹⁵ Para que una sociedad comercial pueda ser calificada como de economía mixta es necesario que el aporte estatal, a través de la Nación, de las entidades territoriales, de entidades descentralizadas y de Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta no sea inferior al 50% del total del capital efectivamente suscrito y pagado.

- La organización de las Sociedades de Economía Mixta corresponde a la de las sociedades comerciales, prevista en el Código de Comercio; implica la existencia de una asamblea de accionistas o junta de socios, de una junta o consejo directivo y de representantes legales que tienen la denominación de gerentes o presidentes.

Ejemplos de Sociedades de Economía Mixta:

- Instituto de Fomento Industrial –IFI– (vinculado al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).
- La Previsora S. A. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –Finagro– (Ministerio de Agricultura).

d) Las entidades descentralizadas indirectas

Las entidades descentralizadas indirectas, o de segundo grado, son las creadas por la participación de otras personas jurídicas, como los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las Entidades Territoriales o la Nación. Estas entidades son producto de acuerdo de voluntades entre las anteriores personas, mientras que las directas –excepto las Sociedades de Economía Mixta– son producto de la voluntad unilateral de la Nación o de las entidades territoriales locales.

Dependiendo de la participación de las diferentes entidades, pueden existir: sociedades de economía mixta indirectas, sociedades entre entidades públicas, asociaciones o corporaciones de participación mixta, asociaciones entre entidades públicas, fundaciones de participación mixta, fundaciones de capital público.

e) Entidades de carácter especial

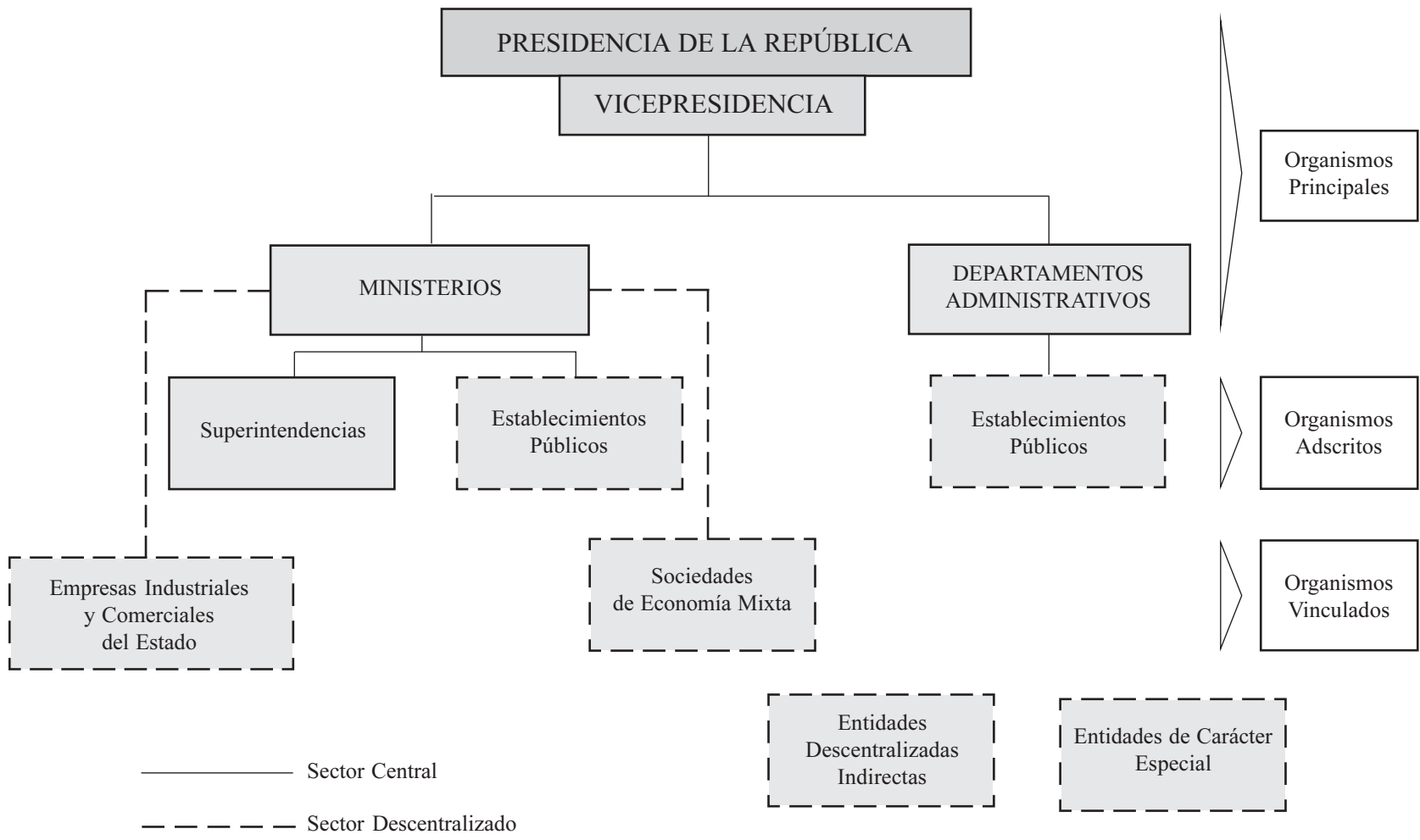
Son aquellas entidades que, siendo entidades del orden nacional, no se adecuan a los tipos tradicionales descritos anteriormente, dada la especialidad de sus funciones. Dentro de estas entidades se encuentran:

- **Unidades Administrativas Especiales.** Según la Ley 489 de 1998, las Unidades Administrativas Especiales, así como las Superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto por ellas, al de los establecimientos públicos. Son creadas para la adecuada atención de ciertos programas, propios de un ministerio o departamento administrativo, pero que por su naturaleza o el origen de los recursos que utilicen no deben ser sometidos al régimen administrativo ordinario. Como ejemplo de estas unidades están: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), la Universidad Nueva Granada (Ministerio de Defensa), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Ministerio de Transporte).
- **Fondo de Garantías Financieras –Fogafín–.** Creado por el artículo 1º de la Ley 117 de 1985, con el fin de garantizar la confianza de los depositantes en el sistema financiero. Desde su creación, Fogafín se ha concentrado en tres frentes: las operaciones de apoyo a la banca, las privatizaciones y la vigilancia de los procesos liquidatorios de entidades financieras, que incluye el pago del seguro de depósitos.

- **Banco de la República.** Entidad encargada de ejercer las funciones de banca central, organizado como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Sus funciones básicas son regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del Gobierno.
- **Comisión Nacional de Televisión.** Creada para la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado por los servicios de televisión y fijar las políticas relacionadas con el tema.
- **Corporaciones Autónomas Regionales.** Son entes integrados por las entidades territoriales que por sus características conforman un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, encargados de administrar en su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender a su desarrollo sostenible.
- **Entes Universitarios Autónomos.** Corresponden a las universidades estatales u oficiales, las cuales deben organizarse como entes universitarios autónomos, vinculados al Ministerio de Educación Nacional. Cuentan con las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera y patrimonio independiente.
- **Empresas Oficiales Mixtas de Servicios Públicos.** De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares y estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley. Por su parte, la Ley 142 de 1994 expidió el régimen de servicios públicos, y en el artículo 17 establece que las empresas cuyo objeto es la prestación de estos servicios deben ser sociedades por acciones o empresas industriales y comerciales del Estado.
- **Entidades Públicas de Seguridad Social.** Corresponden a las entidades promotoras de salud públicas y a las empresas sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud; se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con los grupos y categorías descritos, la estructura de la Rama Ejecutiva podría resumirse en el siguiente diagrama:

RAMA EJECUTIVA O ADMINISTRATIVA DEL PODER PÚBLICO



Adaptado de Libardo Rodríguez. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. 1995.

C. LA RAMA JUDICIAL

La Rama Judicial es la encargada de administrar justicia y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. La administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado, encargada por la Constitución Política y la ley, de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades para lograr la convivencia social.

La Rama Judicial está conformada por cuatro jurisdicciones: la ordinaria, la contencioso-administrativa, la constitucional y las jurisdicciones especiales. Hacen parte de esta rama también la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Además, el artículo 246 de la Constitución establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 247, la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver conflictos individuales y comunitarios.

a) Jurisdicción¹⁶ 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. Esta jurisdicción 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.

1. Corte Suprema de Justicia

Es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. El artículo 234 de la Constitución expresa que se compondrá de un número impar de magistrados que determine la ley, y se divide en salas para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

Dentro de las funciones consagradas en el artículo 235 se encuentran:

- Actuar como tribunal de casación¹⁷.
- Juzgar al presidente de la República y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174¹⁸, por cualquier hecho punible que se les impute.
- Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

¹⁶ Se entiende por jurisdicción la potestad para administrar justicia.

¹⁷ Se entiende por casación la acción de casar, anular, abrogar, o derogar.

¹⁸ Artículo 174 de la Constitución Política. "Corresponde al Senado de la República conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos y omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos".

- Juzgar, previa acusación, al Fiscal General de la Nación, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los Directores de Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de la misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales, almirantes de la fuerza pública, por hechos punibles que se les imputen.
- Darse su propio reglamento.
- Las demás atribuciones que le señale la ley.
- Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia tienen un período de ocho años, no pueden ser reelegidos y permanecen en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

2. *Tribunales Superiores de Distrito Judicial*

El territorio nacional se divide en distritos judiciales, en cada uno de los cuales hay un tribunal superior, cuya composición y atribuciones es determinada por la ley. Actualmente existen 32 distritos judiciales y, en consecuencia, igual número de tribunales superiores.

Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial se dividen en cuatro salas: civil, penal, laboral y de familia; en algunos de ellos se ha creado la sala agraria. Están integrados mínimo por tres magistrados, en cuyo caso existe una sala mixta, o se dividen en salas según las especialidades de su jurisdicción.

Los Tribunales de cada Distrito atienden al departamento al cual pertenecen; en algunos casos, como el de Villavicencio, a otros departamentos: Vichada, Guaviare, Vaupés, Guainía y Meta.

3. *Los Juzgados*

En cada Distrito Judicial existen Juzgados de diferentes categorías. Se encuentran los juzgados regionales, que juzgan ciertos delitos de especial importancia y que tienen una duración de diez años, al cabo de los cuales pasarán a los jueces del circuito o los que designe la ley.

Por otro lado, los Distritos Judiciales se dividen en circuitos, en cada uno de los cuales existen juzgados de circuito civiles, penales o promiscuos (no especializados), así como juzgados laborales. Además, el Decreto 2273 de 1989 creó en algunas ciudades juzgados civiles del circuito especializados en asuntos de comercio. Igualmente, el Decreto 2272 de 1989 creó los juzgados de familia y de menores, estos últimos para asuntos penales; el Decreto 2303 de 1989 creó los juzgados agrarios.

En cada municipio existen juzgados municipales, los cuales también pueden ser civiles, penales o promiscuos.

b) *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Según el Código Contencioso Administrativo (Decreto-ley 1° de 1984), la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se encarga de juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas, salvo cuando se trate de controversias sobre providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil.

Esta jurisdicción está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los jueces administrativos.

1. Consejo de Estado

Es el máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Según lo establecido en la Constitución, estará compuesto por el número impar de magistrados que determine la ley; se divide en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

Las principales atribuciones del Consejo de Estado son:

- Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo.
- Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
- Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser oído en aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.
- Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
- Conocer de los casos de pérdida de investidura de los congresistas.
- Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Consejo de Estado está organizado en tres salas: la Sala Plenaria, compuesta por veintiséis miembros de la corporación; la Sala de lo Contencioso-Administrativo, compuesta por veintidós consejeros, y la Sala de Consulta y Servicio Civil, compuesta por cuatro consejeros.

2. Los Tribunales Administrativos

En la actualidad existen los siguientes Tribunales Administrativos de Distrito Judicial cuyas funciones se encuentran contenidas en el Código Contencioso Administrativo:

| | | | |
|------------|--------------|--------------------|-----------------|
| Antioquia | Caquetá | Huila | Quindío |
| Arauca | Casanare | La Guajira | Risaralda |
| San Andrés | Cauca | Magdalena | Santander |
| Atlántico | Chocó | Meta | Sucre |
| Bolívar | Córdoba | Nariño | Tolima |
| Boyacá | Cesar | Norte de Santander | Valle del Cauca |
| Caldas | Cundinamarca | | |

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República 2002-2003.

c) Jurisdicción Constitucional

La Corte Constitucional. Es el órgano al cual se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Según la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados, elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de ternas que presentan: tres el Presidente de la República, tres la Corte Suprema de Justicia y tres el Consejo de Estado. Tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la Constitucionalidad de la Convocatoria al referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional.
- Decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
- Decidir sobre las excusas de los Congresistas por falta a las sesiones –artículo 137–.
- Decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los estados de excepción.
- Decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales.
- Revisar en la forma que determine la ley las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
- Decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.
- Darse su propio reglamento.

d) Jurisdicciones Especiales

Las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes.

Adicionalmente, la Constitución prevé la creación de los jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. La Justicia Penal Militar también administra justicia.

e) Organismos especiales de la Rama Judicial

1. *La Fiscalía General de la Nación*

El artículo 249 de la Constitución Nacional determina que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal. Está integrada por el Fiscal General, los Fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a llevar a cabo el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de lo revista las características de un delito que llegue a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen su posible existencia.

En el ámbito territorial existen las Direcciones Seccionales de Fiscalías, que están integradas por las Unidades de Fiscalías Delegadas ante los Tribunales Superiores, por las Unidades Delegadas ante los Juzgados Penales del Circuito (conocidas como Fiscalías Seccionales) y las Unidades de Fiscalías Delegadas ante los Juzgados Penales Municipales (denominadas Fiscalías Locales).

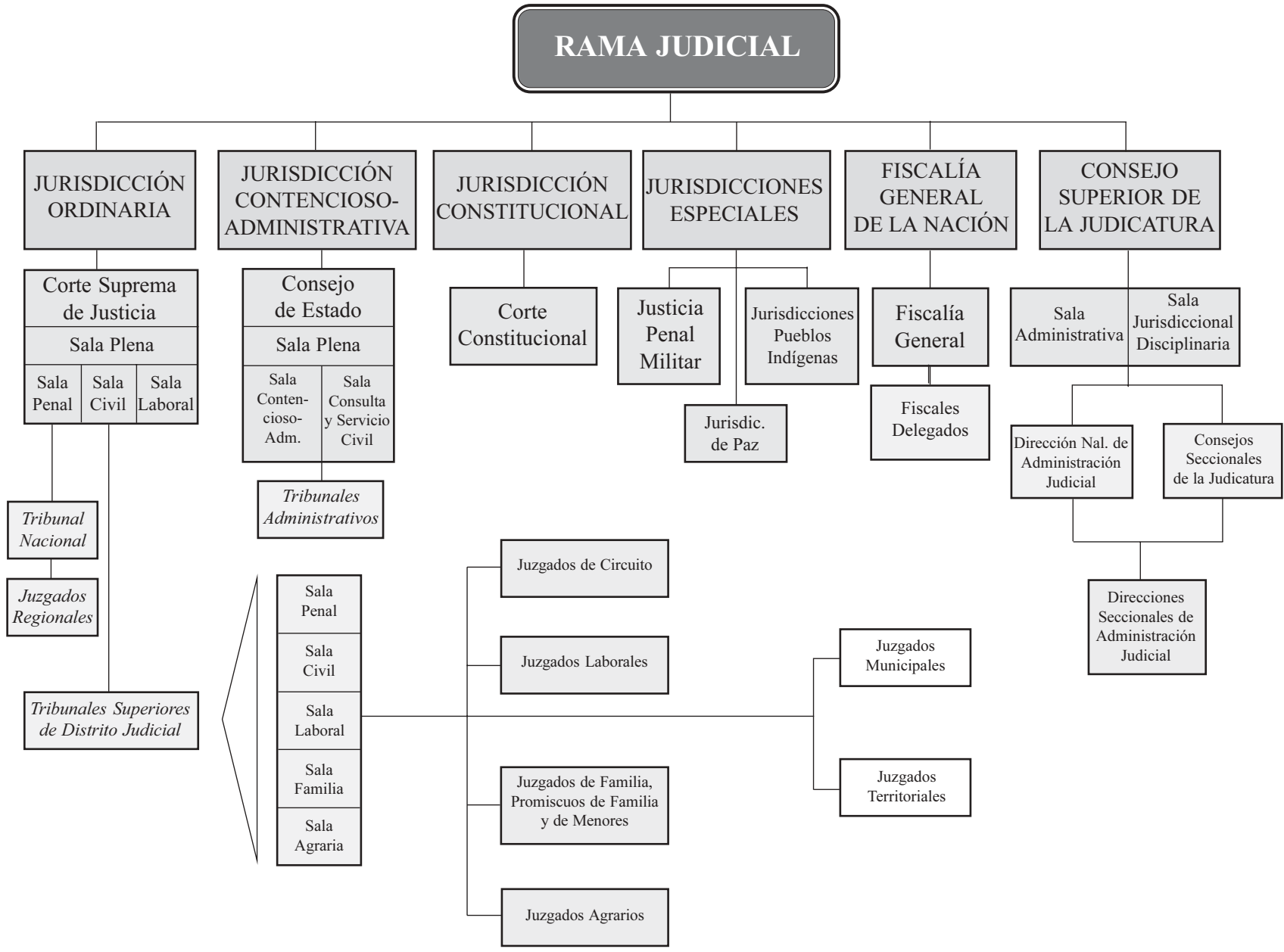
2. *Consejo Superior de la Judicatura*

Con el fin de garantizar en mayor medida la autonomía de la Rama Judicial, la Constitución de 1991 creó el Consejo Superior de la Judicatura como un órgano fundamentalmente administrativo y disciplinario de la Rama Judicial.

Está conformado, de acuerdo con el artículo 254 de la Constitución, por dos salas:

- **La Sala Administrativa**, integrada por seis magistrados elegidos para un período de ocho años, así: dos por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado.
- **La Sala Jurisdiccional Disciplinaria**, integrada por siete magistrados elegidos para un período de ocho años por el Congreso de ternas enviadas por el Gobierno.

La estructura de la Rama Judicial puede resumirse en el diagrama de la página siguiente:



Adaptado de Libardo Rodríguez. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. 1995.

D. ORGANISMOS DE CONTROL

Estos organismos no están adscritos ni vinculados a las ramas del poder público; fueron creados con el fin de verificar y controlar la gestión fiscal y administrativa de las entidades públicas y para garantizar que el control de los comportamientos de los empleados públicos se realice de conformidad con las normas legales.

Según lo establecido en el artículo 117 de la Constitución Política, las funciones de ministerio público y de control fiscal en el orden nacional son ejercidas por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.

a) El Ministerio Público

Es la responsabilidad del Estado que consiste en hacer cumplir la ley y velar por la defensa de los intereses generales de la sociedad. El artículo 118 de la Constitución expresa que le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Los artículos 275 a 284, por su parte, establecen que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

De acuerdo con lo anterior, la organización del Ministerio Público puede dividirse en dos niveles: la Procuraduría General de la Nación, que tiene a su cargo el ejercicio de la función en los órdenes nacional, regional, departamental, distrital, metropolitano y provincial, y los personeros municipales que ejercen las funciones en el orden municipal de manera descentralizada en cuanto dependen orgánicamente del mismo municipio, aunque también lo ejercen en forma concurrente con los agentes departamentales y provinciales de la Procuraduría General de la Nación. Adicionalmente, la Constitución de 1991 creó la Defensoría del Pueblo como parte del Ministerio Público.

1. Procuraduría General de la Nación

Es el órgano de control, autónomo e independiente encargado de ejercer el Ministerio Público en los órdenes nacional y regional, distrital y provincial. Al Procurador General de la Nación le corresponde fijar las directrices y orientación para el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y de los Personeros Municipales; así mismo, posee poder preferente frente a estos¹⁹. El procurador es elegido para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El Procurador, por sí solo o por medio de sus delegados, tendrá las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

¹⁹ El poder preferente implica que el Procurador puede desplazar del conocimiento de un asunto a los personeros y procuradores territoriales.

- Defender los intereses de la sociedad.
- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, incluso las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; llevar a cabo las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico del patrimonio o de los derechos y garantías fundamentales.
- Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
- Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
- Las demás que determine la ley.

La Procuraduría dispone de una red de dependencias para la cobertura geográfica de su misión en el país, definida en forma jerárquica descendente así: procuradurías regionales (32, una en cada departamento del país), distritales y provinciales (50, establecidas en la Resolución 213 de 2003).

2. La Defensoría del Pueblo

Este organismo fue creado por la Constitución de 1991, como parte del Ministerio Público, en cabeza del Defensor del Pueblo, pero bajo la dirección del Procurador General de la Nación; tiene bajo su cuidado la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. La organización y funcionamiento de la Defensoría se encuentra establecido en la Ley 24 de 1992.

El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes, para un período de cuatro años, de terna presentada por el Presidente de la República. Según la Constitución –Art. 282–, velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

- Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.
- Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
- Invocar el derecho de hábeas corpus e interponer las acciones de tutela²⁰, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
- Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.
- Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

²⁰ La acción de tutela es mecanismo judicial de efectos inmediatos para que las personas defiendan sus derechos fundamentales cuando consideren que han sido desconocidos o amenazados.

- Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
- Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.
- Las demás que le determine la ley.

En el nivel territorial existen defensorías regionales (Magdalena Medio, Urabá y Bogotá) y 32 departamentales.

3. *Los personeros municipales*

Los personeros municipales son los agentes del Ministerio Público en el municipio, quienes según el artículo 8° de la Ley 177 de 1994 son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el nivel local, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa y ejercen las funciones del Ministerio Público y las que le delegue la Procuraduría General de la Nación. Los personeros son elegidos para un período de cuatro años; les corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas.

Es importante tener en cuenta que si bien el personero municipal tiene el carácter de agente del ministerio público, no depende jerárquicamente de la Procuraduría, ya que es un funcionario municipal, elegido por el Concejo del respectivo municipio.

b) Los organismos de control fiscal

El control fiscal es una función pública consistente en la vigilancia del manejo de los recursos públicos por parte de la Administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

Los artículos 117 y 199 de la Constitución Política consagran la existencia de la Contraloría General de la República como uno de los órganos de control, encargado de la vigilancia de la gestión fiscal y del control de resultados de la Administración, de acuerdo con las normas consagradas en los artículos 267 a 271 de la misma Constitución. Adicionalmente, el artículo 272 hace referencia a las contralorías departamentales, distritales y municipales, encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades territoriales.

Los principios constitucionales relacionados con la materia se encuentran desarrollados en la Ley 42 de 1993, que comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en los órdenes nacional, departamental y municipal y los procedimientos jurídicos aplicables.

1. *La Contraloría General de la República*

Tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la Administración. El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido.

Las funciones contempladas por el artículo 268 de la Constitución son:

- Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de los fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, equidad y sostenibilidad ambiental con que hayan obrado.
- Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
- Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
- Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de esa responsabilidad
- Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
- Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
- Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
- Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley.
- Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.
- Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
- Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.
- Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
- En el marco de la Ley 715 de 2001, ejerce el control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones.

2. Las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales

El artículo 272 de la Constitución establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos corresponde a las contralorías departamentales, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, cuya organización es competencia de la respectiva Asamblea. Los contralores departamentales ejercerán, en el ámbito de su departamento, las funciones que correspondan al Contralor General y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

El artículo 272 de la Constitución también establece que la vigilancia del control fiscal de los distritos y municipios le corresponde a la Contraloría Departamental. Sin embargo, la misma norma establece que la ley puede dictar normas especiales relacionadas con las contralorías municipales.

En tal sentido, el artículo 156 de la Ley 617 de 2000 establece que solamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera, y aquellos de segunda categoría que tengan más de 100.000 habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías. Las contralorías de los municipios y distritos deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos inherentes a su funcionamiento.

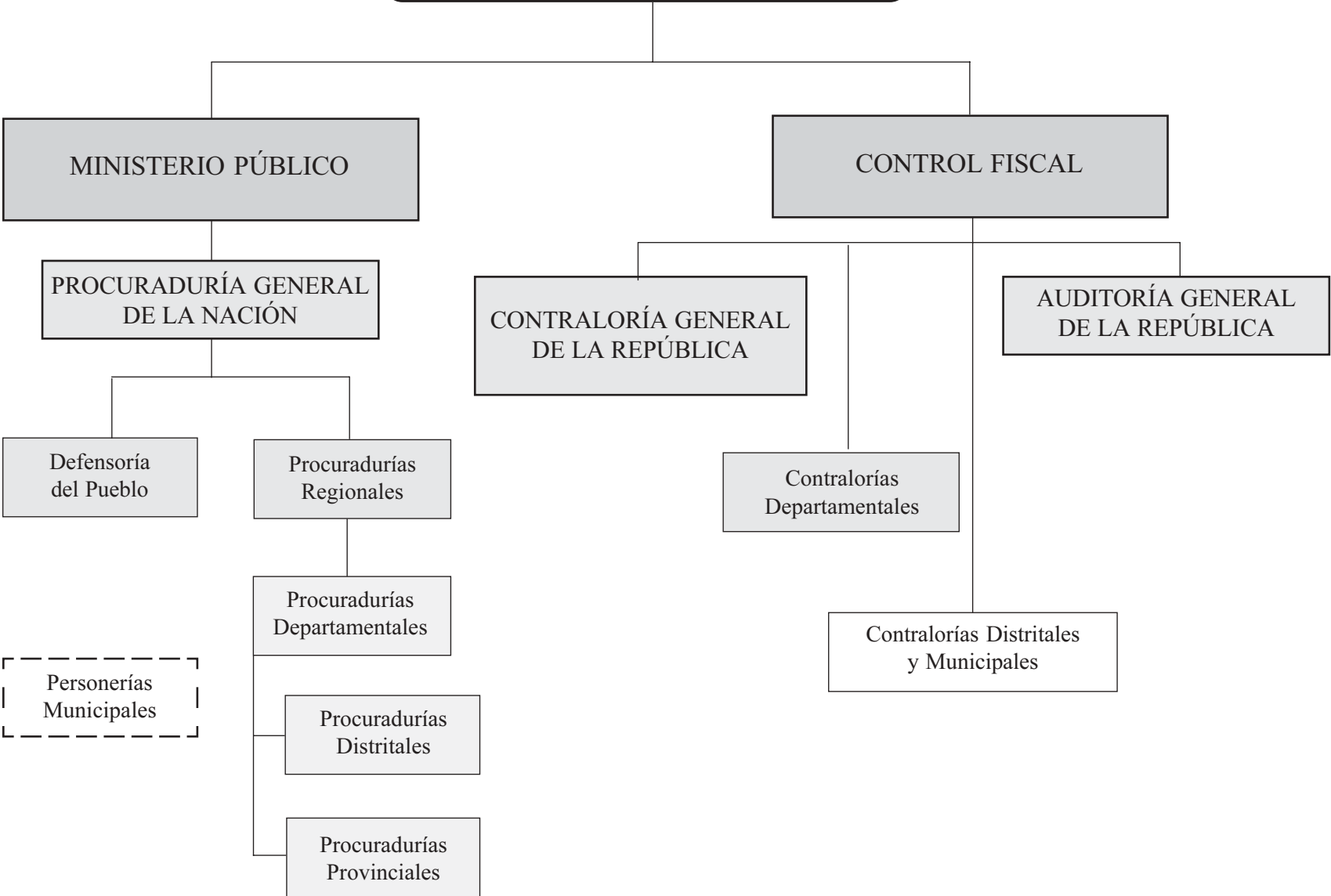
3. La Auditoría General de la República

Es el organismo de nivel superior de control fiscal en Colombia. Fue creado después de expedida la Constitución de 1991. Inicialmente, fue una dependencia de la Contraloría General de la República que posteriormente se consolidó como un órgano autónomo e independiente. Su objetivo principal es vigilar la gestión fiscal de todas las Contralorías del país.

La normativa vigente para la organización de la Auditoría General de la República se encuentra enmarcada en los Decretos-ley 1142 de 1999 y 272 de 2000, mediante los cuales se determina su organización y funcionamiento.

La organización de control puede resumirse en el diagrama de la página siguiente:

ORGANISMOS DE CONTROL



E. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La organización electoral tiene a cargo la estructuración de las elecciones, su dirección y control, bajo la consideración de estas como la principal expresión de la democracia. Según el artículo 120 de la Constitución Política, la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley; tiene a su cargo también lo relativo a la identidad de las personas.

a) Consejo Nacional Electoral

Es el máximo órgano de la organización electoral. El artículo 264 de la Carta Política²¹ establece que se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno para un período institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Dentro de sus principales funciones se encuentra ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.

b) Registraduría Nacional del Estado Civil

Es el organismo ejecutor de las funciones de la organización electoral. Su responsabilidad consiste en dirigir y organizar las elecciones y todo lo referente al registro civil y a la identidad de las personas. Es dirigida por el Registrador General del Estado Civil, escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos para un período de cuatro años. Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

c) Registradurías Distritales y Municipales

Tienen a su cargo la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral dentro de su jurisdicción. Se encargan de la identificación de las personas en su territorio y de la organización de los procesos electorales dentro de él.

²¹ Ver Acto Legislativo 01 de 2003.

III.

DESCENTRALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

A partir del modelo de organización estatal desarrollado por la Constitución de 1886, y ratificado por la Constitución de 1991, por medio del cual las funciones políticas del Estado quedan centralizadas en el nivel nacional y las funciones administrativas son compartidas por este con los niveles seccionales y locales, surge el concepto de **descentralización territorial**, entendido como el otorgamiento de funciones administrativas a entes regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Esta fórmula de organización confiere cierta **autonomía** a los entes territoriales para que se manejen a sí mismos.

A. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

La descentralización, establecida como forma de organización del Estado, tiene como objetivo central hacer más eficiente su propósito fundamental de mejorar las condiciones de vida de la comunidad y redefinir las relaciones entre Estado y sociedad.

Uno de los principios centrales de la nueva Carta Política es el fortalecimiento de las entidades territoriales en todos los órdenes, para hacer de ellas un soporte esencial del proceso de descentralización administrativa en la cual ha estado empeñado el Estado colombiano en los últimos años, para responder también a las urgentes necesidades de democratización de nuestra sociedad y de satisfacción de sus necesidades básicas.

En la búsqueda de estos objetivos se ha configurado, en el marco de la Constitución, un modelo integral de descentralización para el reordenamiento global de las funciones y de los recursos, entre los niveles territoriales.

En lo político, este modelo se expresa en la ampliación de los espacios de participación, la consulta popular, el referendo, la elección popular de alcaldes y gobernadores, el voto programático y la revocatoria del mandato.

Para garantizar el ejercicio de esta redistribución del poder en los niveles territoriales, también se busca un reordenamiento **en lo administrativo** y **en lo económico**, consistente en una redefinición de las funciones y de los recursos del Estado entre los tres niveles de la Administración (nacional, departamental y municipal), procurando una acción del Estado más eficiente y equitativa.

En términos generales, la redistribución de funciones busca que el nivel nacional se responsabilice de fijar los objetivos globales de desarrollo económico y social, de orientar con políticas a todos los entes territoriales hacia el logro de estos objetivos.

El Departamento debe hacer la planificación territorial fijando objetivos que promuevan el desarrollo en su territorio, orientando a los municipios, realizando la inversión en los campos que por su escala están bajo su jurisdicción.

El Municipio debe promover el desarrollo local, se encarga de la inversión y la prestación de los servicios básicos domiciliarios; es el ejecutor básico del gasto público.

Recientemente, la Ley 715 de 2001, aclaró la distribución de competencias, especialmente en los sectores de salud y educación. En el caso de educación, la Nación se encarga de la definición de políticas y de la elaboración de criterios técnicos que orienten la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros. A su vez, los departamentos administran los recursos y la prestación del servicio de los municipios que no se hayan descentralizado, prestan asistencia técnica a los municipios, son responsables del sistema de información de la educación y ejercen la supervisión y vigilancia en su jurisdicción. Finalmente, los distritos y municipios certificados prestarán el servicio educativo en su jurisdicción y administrarán los recursos físicos, humanos y financieros.

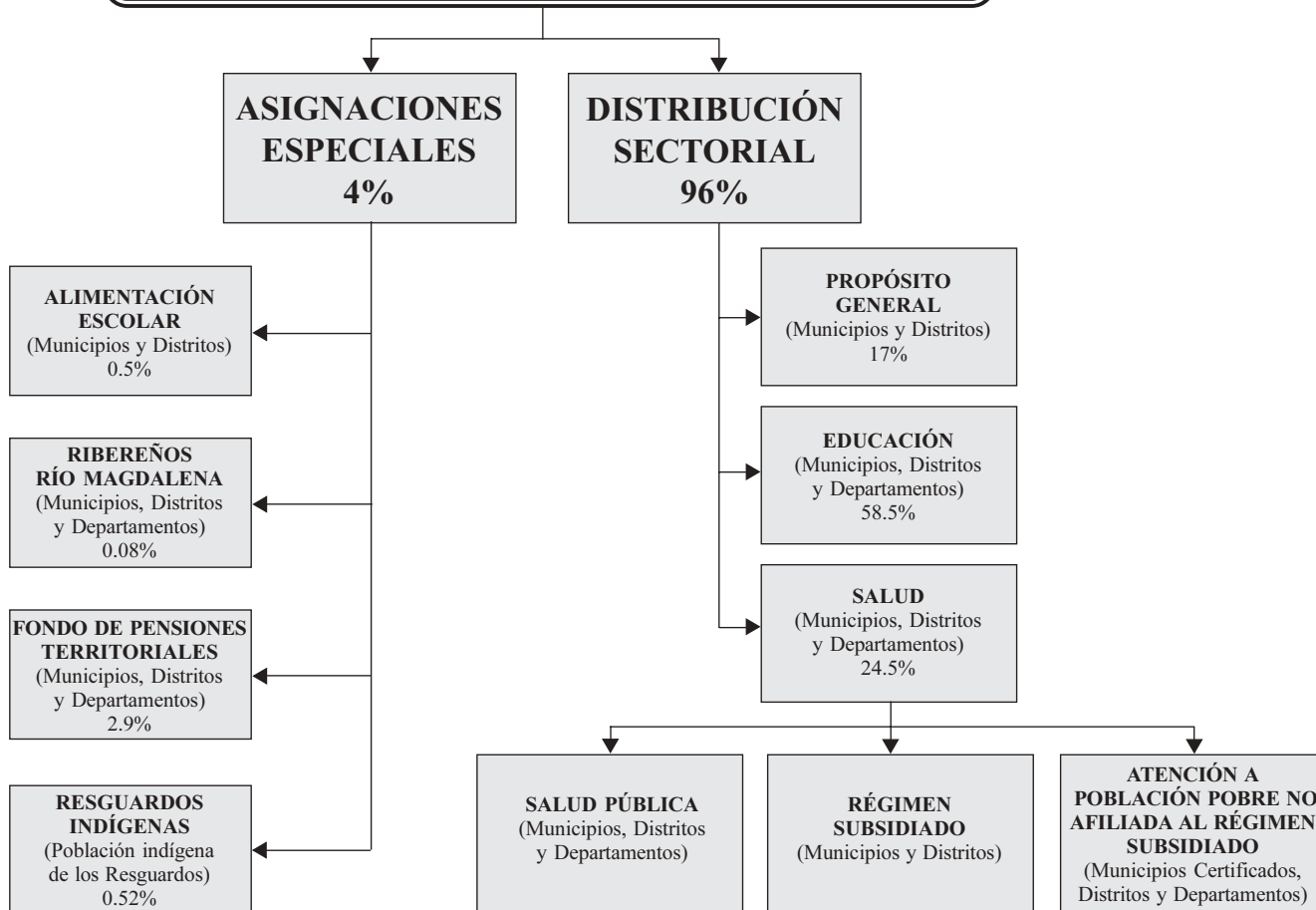
En el caso de salud, la Nación, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, deberá avanzar en la orientación consistente de las políticas macro del sector, su implementación, seguimiento, evaluación y ajuste. Los departamentos se encargan de la ejecución de la política de prestación de servicios de salud formulada por la Nación, de la vigilancia y control de la contratación del aseguramiento y de la oferta de servicios. A su vez, el nivel municipal se encarga del aseguramiento de la población al régimen subsidiado y contributivo, así como de las acciones de salud pública de impacto local.

En lo fiscal, en concordancia con las competencias a las entidades territoriales se ha diseñado un sistema de financiamiento que garantice el cumplimiento del principio constitucional de equilibrio entre recursos y competencias.

Este sistema está constituido por la tributación propia de cada nivel de gobierno, por los recursos provenientes de la venta de bienes y servicios por parte de las mismas, por el Sistema General de Participaciones, las Regalías y los recursos del crédito (banca comercial, banca institucional, títulos de deuda pública). Este sistema se basa en el hecho de que es la Nación quien tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos.

Una de la principales fuentes de financiación está constituida por el Sistema General de Participaciones, creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y reglamentado por medio de la Ley 715 de 2001, a través de la que se garantizaron los recursos para la financiación de los servicios sociales, que se distribuye de la siguiente manera:

COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Los recursos provenientes de esta importante fuente de financiación permiten que las entidades territoriales atiendan adecuadamente las competencias señaladas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vías, sector agropecuario, atención de grupos vulnerables, entre otros.

De esta manera, el proceso de descentralización, como medio para lograr mayor eficiencia en la acción del Estado, debe redundar en el mejoramiento de la provisión de servicios, mediante el incremento en la cobertura y calidad de los servicios sociales, mayor equidad territorial, y en el fortalecimiento de la democracia participativa.

B. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

El proceso de descentralización se desarrolló desde la Nación hacia las entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que consagran la Constitución y la ley. De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política, son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además, la ley podrá dar el carácter de entidades

territoriales a las regiones y provincias que se constituyan. En la actualidad existen 32 departamentos y 1.098 municipios, incluidos los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla).

En virtud de la autonomía de que gozan, las entidades territoriales cuentan con los siguientes derechos:

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

De lo anterior se deriva que para cumplir sus funciones, el Estado Descentralizado cuenta con cuatro responsables directos: la Nación, el departamento, el distrito y el municipio, los cuales tienen competencias definidas en la atención de los asuntos fundamentales del Estado. Según lo establecido en la Constitución, las competencias atribuidas a cada entidad territorial deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La **coordinación** hace referencia a la existencia de la armonía y coherencia entre las actividades que realicen en su interior y en relación con los demás niveles territoriales para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La **concurrencia** se da cuando dos o más niveles deben desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, en procura de una mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Finalmente, la **subsidiariedad** se presenta cuando las autoridades de nivel superior apoyan transitoriamente a otras de nivel inferior, a solicitud de estas últimas, en la realización de actividades propias de este nivel.

Adicionalmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, según lo establecido en la Ley 489 de 1998 y en virtud del principio de descentralización administrativa, se realizará siguiendo en lo posible el criterio de que **la prestación de los servicios corresponda a los municipios; el control sobre dicha prestación, a los departamentos, y la definición de planes, políticas y estrategias, a la Nación.**

De lo anterior se deriva que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado encargada de la prestación de los servicios básicos, dada la relación directa con la comunidad, quien es en últimas la receptora de las acciones estatales. Al departamento le corresponden acciones de vigilancia, coordinación y complementariedad de la acción municipal, así como la planificación económica y social en su territorio, y a la Nación la elaboración de las políticas públicas generales y sectoriales.

A continuación se describen las entidades territoriales existentes y previstas en la Constitución de 1991 y las principales figuras de integración, que en conjunto conforman el ordenamiento territorial colombiano.

a) Entidades territoriales en Colombia

1. Los departamentos

Las principales normas que regulan la organización y competencias de los departamentos son la Constitución Política (arts. 297 a 310), el Código de Régimen Departamental (Decreto-ley 1222 de 1986), las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001.

Según el artículo 297 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República la creación de los departamentos, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos en la Constitución. En la actualidad existen 32 departamentos.

Funciones. Los departamentos tienen autonomía para la administración de sus asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Además, ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios, así como de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes.

A su vez, el artículo 7° del Código de Régimen Departamental expresa que corresponde a los departamentos:

- Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar su ejecución.
- Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren.
- Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.
- Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios; promover su desarrollo y el bienestar de sus habitantes.
- Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios; promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
- Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
- Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que señalen la Constitución y las Leyes.

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001 establece competencias y funciones de los departamentos y demás entidades territoriales, principalmente en los sectores salud, educación, agua potable y saneamiento básico, deporte, recreación, cultura y otros.

Organización. La Administración Departamental está conformada por un órgano colegiado y deliberante que es la Asamblea Departamental y por un órgano ejecutor que es la Gobernación. Así mismo, la Constitución prevé la existencia de una Contraloría Departamental, encargada de ejercer el control fiscal sobre el manejo de los bienes y rentas departamentales. Adicionalmente, pueden existir otras dependencias, como las Secretarías, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta, de acuerdo con la estructura orgánica que determine la respectiva Asamblea.

La Asamblea Departamental. Es una corporación de elección popular que ejerce el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados, la cual está integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional; en los demás departamentos, por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación goza de autonomía administrativa y presupuesto propio²².

Corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas:

- Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios del departamento.
- Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
- Adoptar los planes y programas de desarrollo para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
- Decretar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración; crear Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales y aprobar la formación de Sociedades de Economía Mixta.
- Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, temporalmente, funciones que les corresponden a las Asambleas.
- Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley.
- Cumplir las demás funciones que determine la ley.

El Gobernador. El Gobernador es un funcionario de elección popular, elegido para un período de cuatro años²³ de gobierno, sin posibilidad de reelección inmediata. Es el jefe de la Administración Seccional, representante legal del departamento y agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Cuando actúa como jefe de la Administración Seccional y representante legal del departamento, es una autoridad descentralizada; cuando lo hace como agente del Presidente, es una autoridad centralizada, aunque desconcentrada.

²² Acto Legislativo 01 de 2003.

²³ Acto Legislativo 02 de 2002, por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.

2. *Los municipios*

Son las entidades territoriales fundamentales de la división político-administrativa del Estado colombiano, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que les señalen la Constitución y la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Las principales normas que regulan la organización y funcionamiento de los municipios se encuentran establecidas en la Constitución Política en sus artículos 311 a 321, en el Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986–, el cual ha sido modificado en gran parte por normas posteriores, en especial las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001.

Creación. En la actualidad existen 1.098 municipios en todo el territorio colombiano. Corresponde a la Asamblea Departamental la creación o supresión de municipios de acuerdo con los requisitos expuestos en el artículo 15 de la Ley 617, que modifica el artículo 8º de la Ley 136 de 1994:

- Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.
- Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios del cual se segreguen no disminuyan su población por debajo de ese límite señalado, según la certificación del DANE.
- Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.
- Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza, el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio.

El proyecto de ordenanza podrá ser presentado por el Gobernador, por los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular. Cuando se expida la ordenanza sin consulta popular, dicha ordenanza será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio.

Funciones. El artículo 311 de la Constitución Política establece que al municipio le corresponde –como entidad fundamental de la división político-administrativa– la prestación de 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.

Estas funciones son precisadas por la Ley 136 a través de las siguientes obligaciones:

- Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.

- Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que define la ley.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
- Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales mientras estas provean lo necesario.
- Las demás que le señalen la Constitución y la ley.

Organización. Las funciones municipales están confiadas a dos órganos principales: un órgano colegiado y deliberante, el **Concejo Municipal**, y un órgano de ejecución, el **Alcalde**. Adicionalmente, puede presentar dentro de su organización Secretarías, Departamentos Administrativos, Oficinas, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Municipio y Sociedades de Economía Mixta, según la estructura establecida por el respectivo Concejo Municipal, teniendo en cuenta las competencias a cargo del municipio y su capacidad fiscal.

Así mismo, la Constitución establece en el numeral 8 del artículo 313 la existencia del **personero municipal** como un funcionario elegido por el Concejo, quien ejerce las funciones del Ministerio Público y las que le sean delegadas por este órgano. En cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público, le corresponden la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.

Las funciones de control fiscal son ejercidas por las **Contralorías Departamentales**, salvo cuando la ley determine la posibilidad de contar con contralorías municipales. En tal sentido, el artículo 156 de la Ley 617 de 2000 establece que solamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de 100.000 habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías. En los municipios donde no exista contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público, por lo cual velará por el cumplimiento de los principios de la contratación administrativa, evaluará la ejecución de obras públicas, exigirá informes a los funcionarios que administren los fondos o bienes del municipio.

Por otra parte, el artículo 318 de la Carta Política establece que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos podrán dividir el territorio municipal en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos cuando se trate de zonas rurales. En cada uno de dichos corregimientos o comunas

habrá una **Junta Administradora Local**, de elección popular, cuyo número de integrantes es de cinco a nueve miembros, y tendrán funciones de participación en la elaboración de planes y programas, vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos y de las inversiones, formulación de propuestas de inversión, distribución de partidas globales que asigne el presupuesto municipal y las demás que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales.

Las **inspecciones de policía** constituyen otra división de la estructura municipal, las cuales son oficinas creadas dependientes del respectivo alcalde, encargadas de conocer de las contravenciones sobre las cuales les atribuyen competencia las normas nacionales de policía y las funciones delegadas por los alcaldes.

Categorías de municipios. Con el fin de diseñar distintos regímenes para su organización, gobierno y administración, la Constitución prevé que los municipios podrán tener diversas categorías, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, la Ley 617 de 2000 (que reemplaza al artículo 6° de la Ley 136 de 1994) clasifica a los distritos y municipios de la siguiente forma:

| CATEGORÍA | POBLACIÓN | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN ANUALES (SMLM) |
|-----------------|-------------------|---|
| 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 | ≥10.000 | ≥15.000 |

La categorización tiene efectos legales sobre el salario del Alcalde, sobre los límites de gasto de funcionamiento de la entidad territorial, para establecer los recursos de libre destinación del componente de propósito general del Sistema General de Participaciones y para calcular el 10% de la participación de propósito general con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales –Fonpet–.

El Concejo Municipal. Como se expuso anteriormente, los Concejos Municipales son los órganos deliberantes de los municipios. Están compuestos por Concejales elegidos por voto popular para períodos de cuatro años, cuyo número varía entre siete y veintiuno. Según el artículo 22 de la Ley 136 de 1994, el número de concejales es el siguiente:

| MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE – HASTA / HABITANTES | NÚMERO DE CONCEJALES |
|--|----------------------|
| 5.000 | 7 |
| 5.001 – 10.000 | 9 |
| 10.001 – 20.000 | 11 |
| 20.001 – 50.000 | 13 |
| 50.001 – 100.000 | 15 |
| 100.001 – 250.000 | 17 |
| 250.001 – 1.000.000 | 19 |
| 1.000.001 – en adelante | 21 |

Dentro de las principales funciones de los Concejos Municipales contempladas en la Constitución se encuentran:

- Reglamentar las funciones y la prestación de los servicios del municipio.
- Adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obra públicas.
- Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer temporalmente funciones que le corresponden al Concejo.
- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos del municipio.
- Determinar las normas orgánicas del presupuesto municipal y expedir el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Determinar la estructura de la Administración Municipal, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración; crear Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales y aprobar la formación de Sociedades de Economía Mixta.
- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- Elegir al personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que esta determine.
- Dictar las normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
- Las demás que la Constitución y la ley les asignen.

El pago de los concejales se realizará por honorarios de acuerdo con el número de sesiones al que asisten. Según el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categorías especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta extraordinarias al año.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias.

Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los Concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de honorarios que se causen por el valor autorizado de sesiones, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

El Alcalde. De acuerdo con el artículo 343 de la Constitución, el Alcalde es el jefe de la Administración Local, representante del Estado en su jurisdicción, y el representante legal del municipio, elegido por voto popular para períodos de cuatro años, sin que pueda ser reelegido para el período siguiente.

Los alcaldes pueden ser objeto de la revocatoria del mandato, de acuerdo con lo estipulado en las Leyes 131 y 134 de 1994, mediante las cuales se establecen los requisitos y procedimientos de la votación popular mediante la aplicación del voto programático; es decir, si el mandatario local no cumple con los programas de desarrollo económico y social descritos en su programa de gobierno, este puede ser revocado de su cargo, en los términos señalados por la ley.

Dentro de las principales funciones de los alcaldes se encuentran conservar el orden público en el municipio, actuando como agente del Presidente de la República; liderar en su municipio una gestión pública integral orientada a resultados; dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo; presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social y presupuesto de rentas y gastos; sancionar y promulgar los acuerdos aprobados por el Concejo y objetar los que considere inconvenientes; ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; promover la participación ciudadana.

3. Los distritos

La Constitución Política de 1991 consagra la existencia de los distritos como entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial. En particular, la Constitución contempla la existencia del Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Además, mediante el Acto Legislativo 1 de 1993 se creó el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Los distritos tienen simultáneamente las competencias asignadas por la ley a los departamentos y municipios. Igualmente, de acuerdo con sus competencias les son asignados recursos del Sistema General de Participaciones.

La organización y funcionamiento de los distritos está regulada por un régimen especial de orden constitucional y legal.

Bogotá está organizada como distrito capital y su organización y funcionamiento se encuentran en el estatuto orgánico correspondiente, Decreto 1421 de 1993. Por su parte, la organización y funcionamiento de los demás distritos se encuentra establecida en la Ley 762 de 2002.

b) Otras entidades territoriales previstas en la Constitución

Adicional a los departamentos y municipios, la Constitución previó la creación de dos entidades territoriales, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, conformada a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En la actualidad cursa en el Congreso el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial No. 016 de 2003, que tiene prevista la creación de entidades territoriales indígenas y otras figuras de integración y asociación territorial.

1. Las regiones

La Constitución de 1991 prevé en su artículo 306 la creación de Regiones Administrativas y de planificación por la unión de dos o más departamentos. Estas regiones administrativas tendrán como objeto principal el desarrollo económico y social del respectivo territorio, y tendrán personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Adicionalmente, la Constitución prevé que la respectiva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial; sin embargo, la decisión tomada por el Congreso debe ser sometida a referendo de los habitantes de los departamentos que la constituyen.

2. Las provincias

El artículo 321 de la Constitución Política prevé la posibilidad de organizar provincias, constituidas por municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Así mismo, establece que la ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias, que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del Gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

3. Los territorios indígenas

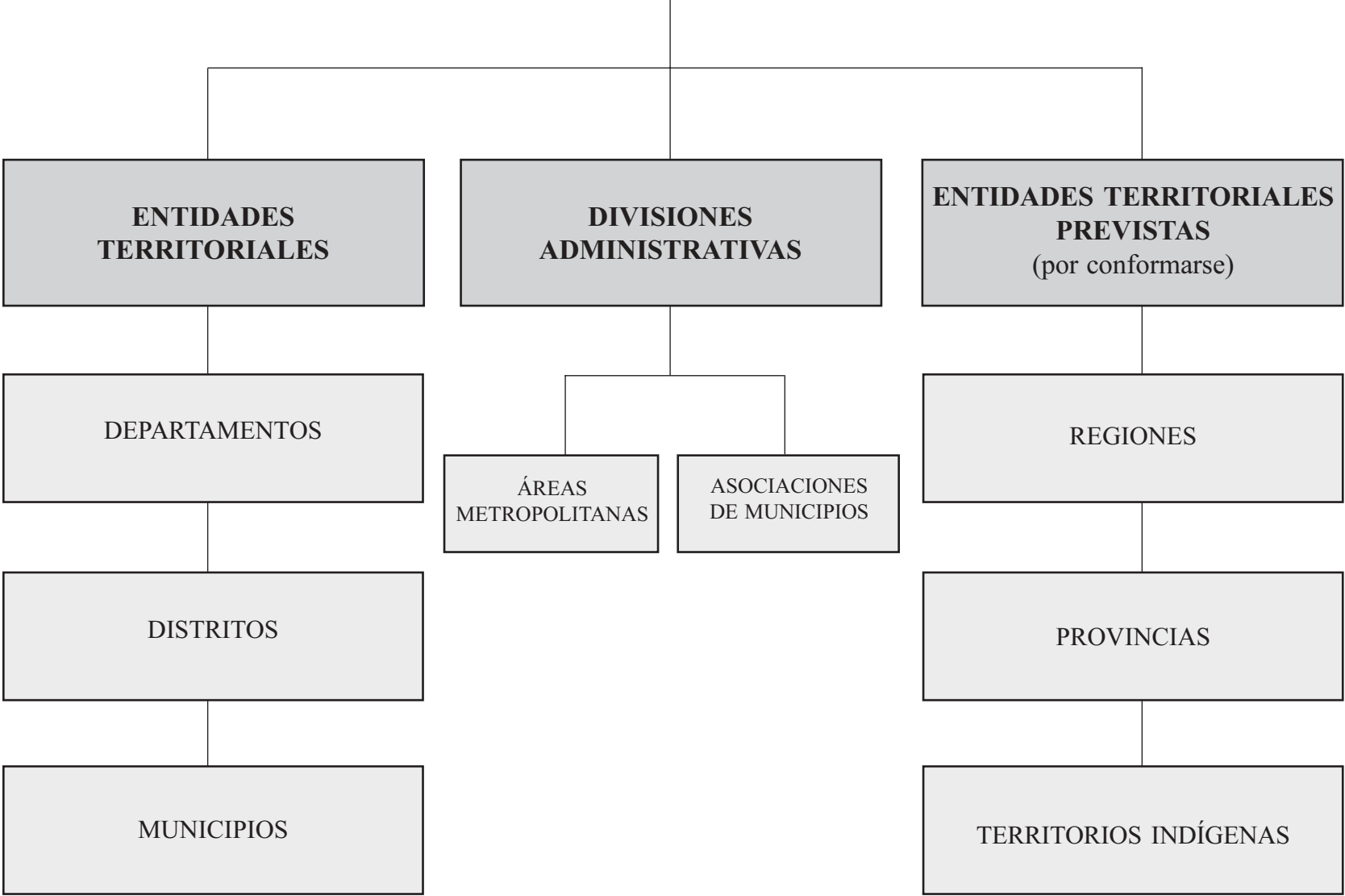
La conformación de estas entidades territoriales prevista en la Constitución se realizará según a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas. Según el artículo 330 de la Constitución, los territorios indígenas estarán gobernados por Concejos conformados según los usos y costumbres de las comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

- Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
- Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

- Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
- Percibir y distribuir sus recursos.
- Velar por la preservación de los recursos naturales.
- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
- Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y
- Las que les señalen la Constitución y la ley.

Los resguardos son de propiedad colectiva no enajenable. A pesar de que los resguardos indígenas en la actualidad no son considerados entidades territoriales, participan en la distribución de las transferencias intergubernamentales del Sistema General de Participaciones –Ley 715 de 2001–. La organización del Estado colombiano en el nivel territorial puede resumirse en el diagrama de la página siguiente:

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL



IV. EL MUNICIPIO, CÉLULA BÁSICA DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Como se estudió en los capítulos anteriores, una de las principales justificaciones de un modelo de organización estatal descentralizado es la atención eficiente y oportuna de las necesidades y demandas de los habitantes locales por medio de entidades territoriales que tengan presencia efectiva en la provisión de los bienes y servicios públicos. En tal sentido, y con el fin de cumplir con la razón de ser del Estado – garantizar el bienestar de sus habitantes –, la Constitución de 1991 en su artículo 311 plantea que “al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley; construir obras que demanden progreso social; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y las demás funciones que le otorgue la ley”.

Lo anterior, en la medida en que las decisiones de gasto atribuidas a las autoridades cercanas a los ciudadanos, siguiendo los parámetros de eficiencia, transparencia y equidad, generan mayor impacto público; por tanto, existen ciudadanos capaces de identificar los sectores de inversión de la manera que mejor satisface sus necesidades²⁴. Sin embargo, el municipio sólo debe asumir las funciones que pueda prestar de manera eficiente, mientras que aquellas que requieran una mayor capacidad administrativa, financiera o de gestión deben ser responsabilidad de un nivel territorial superior; todo esto bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad enmarcados en la Constitución.

A. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD DE GESTIÓN

Con el fin de entender el funcionamiento del municipio como prestador de servicios sociales y de obras públicas, es posible comparar esta entidad territorial con una empresa o una unidad de gestión que recibe insumos, los procesa y entrega productos para atender la demanda de sus clientes (población del municipio), de acuerdo con las competencias que le han sido atribuidas. Estos productos a su vez generan unos impactos o unos resultados que afectan de manera global al territorio y con un efecto multiplicador al país en general.

Mientras la firma privada busca maximizar su utilidad, es decir la diferencia entre los ingresos y los costos, las autoridades municipales buscan maximizar el bienestar social mediante la prestación de bienes y servicios sociales que tienen un impacto público, en condiciones de calidad y utilizando racionalmente los recursos escasos.

²⁴ Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales. Agencia Alemana para el Desarrollo – GTZ.

Es decir, el objeto del municipio es alcanzar los mayores niveles de productos sociales y resultados que redunden en una mayor calidad de vida para sus comunidades.

El municipio como unidad de gestión

Factores de gestión y entorno que inciden en los resultados: orden público, conflictos políticos, capacidad de planeación y ejecución, gestión financiera, etc.

Insumos:

- Docentes
- Agua en la fuente
- Personal administrativo
- Recursos financieros
- Infraestructura disponible, etc.



- Producto:**
- Niños matriculados
 - Atención a la población pobre no afiliada al régimen subsidiado
 - Promoción e inspección de la salud
 - Promoción del desarrollo económico
 - Mantenimiento de la red vial del departamento
 - Asistencia técnica, etc.

- Resultados: Impacto**
- Aumento de coberturas en los servicios
 - Reducción del índice de enfermedades
 - Aumento de la calidad de los servicios
 - Niveles superiores de desarrollo económico
 - Adecuados niveles de conectividad, etc.

En concreto, se espera que un municipio utilice los recursos a su disposición y los procedimientos y programas establecidos por ley para desarrollar sus competencias, cumplir sus compromisos frente a la prestación de servicios y garantizar una relación óptima entre los recursos utilizados (por ejemplo, escuelas) y resultados alcanzados (por ejemplo, coberturas).

B. PRINCIPALES COMPETENCIAS MUNICIPALES

La condición del municipio como prestador de servicios públicos no implica que tenga la competencia sobre todos los servicios sociales del Estado. A continuación se presentan los principales sectores sociales y las respectivas competencias atribuidas al nivel local.

| SECTOR | NORMATIVA / COMPETENCIAS |
|--------|--|
| Salud | <p>Leyes 100 de 1993 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable. • Acciones de salud pública definidas como prioritarias por la Nación. • Municipios descentralizados: prestación del primer nivel de atención a la población pobre no cubierta mediante subsidios a la demanda. |

| SECTOR | NORMATIVA / COMPETENCIAS |
|-------------------------------------|--|
| Educación | <p>Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipios certificados: <ul style="list-style-type: none"> – Prestar el servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media. (Administrar las instituciones educativas y el personal docente). – Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para la prestación del servicio. – Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación, inspección, vigilancia y supervisión. • Municipios no certificados: <ul style="list-style-type: none"> – Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad. – Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas. – Suministrar con calidad y oportunidad la información al departamento y a la Nación. |
| Deporte y recreación | <p>Leyes 181 de 1995 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre. • Construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los escenarios deportivos. |
| Cultura | <p>Leyes 397 de 1997 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal. • Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. • Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio. |
| Infraestructura y transporte | <p>Leyes 01 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir y conservar la infraestructura de transporte; las vías suburbanas, veredales y aquellas que sean de propiedad del municipio; las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas; los aeropuertos y las terminales de transporte terrestre cuando sean de su propiedad o sean transferidas. |

| SECTOR | NORMATIVA / COMPETENCIAS |
|--|--|
| Desarrollo agropecuario | <p>Leyes 101 de 1993, 160 de 1994, 607 de 2000 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria. • Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores. |
| Medio ambiente | <p>Leyes 99 de 1993 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y ejecutar políticas en materia de medio ambiente. • Ejercer las funciones de control y vigilancia ambientales y defensa del patrimonio ecológico del municipio. • Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio y programas de disposición de residuos y emisiones del aire. • Ejecutar proyectos de recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces y corrientes. |
| Servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica) | <p>Leyes 142 de 1994 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios. • Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio. • Estratificar los inmuebles residenciales. • Realizar directamente o a través de terceros la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos. |
| Vivienda | <p>Leyes 3 de 1991, 400 de 1997, 38 de 1997, 546 de 1999, 708 de 2001 y 715 de 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello. • Definir en sus planes de ordenamiento territorial las normas de urbanización y construcción de vivienda. |

C. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO

Con el fin de cumplir con sus competencias, los municipios cuentan con diversos ingresos provenientes de diferentes fuentes. Los principales ingresos del municipio se pueden dividir en ingresos corrientes, compuestos por ingresos tributarios y no tributarios, los recursos de capital y los recursos de los establecimientos públicos del municipio.

a) Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes compuestos por ingresos tributarios y no tributarios que incluyen las transferencias de la Nación:

1. Los tributarios son aquellos que obtiene el municipio por concepto de impuestos, en este caso los que la ley establece a favor de los municipios, sin que el contribuyente reciba una contraprestación o beneficio directo por su pago. Dentro de los principales impuestos municipales se encuentran:

Circulación y Tránsito por Transporte Público; Predial Unificado; Sobretasa Ambiental; Industria y Comercio; Avisos, Tableros y Vallas; Publicidad Exterior Visual; Delineación y Urbanismo; Espectáculos Públicos; Impuesto de Ocupación de Vías; Juegos Promocionales Municipales; Rifas de Circulación Municipal o Distrital; Eventos Hípicos; Degüello de Ganado Menor; Sobretasa Bomberil; Sobretasa Consumo Gasolina Motor; Estampilla Procultura.; Alumbrado Público; Registro de Marcas y Herretes; Pesas y Medidas; Contribución del 5% sobre contratos; Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes.

2. Los ingresos no tributarios son aquellos producidos por la contraprestación de servicios (tasas y tarifas), explotación de bienes, multas y sanciones, aportes y participaciones del departamento y las transferencias de la Nación.

- **Tasas y tarifas:** son los ingresos que percibe el municipio por la prestación directa de los servicios públicos y administrativos, como tránsito y transporte; sistematización; acueducto y alcantarillado; aseo; plaza de mercado; plaza de ferias; matadero público; licencias para transporte de ganado; licencias y patentes de funcionamiento; expedición de certificados y paz y salvos; expedición de pasaportes; tarjeta de residentes y residentes temporales; sobretasa a trenes, lanchas y yates; muellaje y descargue; publicaciones; almotacén; tasa por ocupación de vías; venta de bienes y servicios previsión social; venta de bienes y servicios educativos; arrendamientos; alquiler de maquinaria y equipo, entre otros.
- **Multas y sanciones:** son los recaudos por sanciones pecuniarias que se imponen a quienes infringen o incumplen disposiciones legales y cuya atribución para su imposición está conferida a las autoridades locales. Entre otras, están tránsito y transporte, recargos, multas por ocupación de vías e intereses moratorios diferentes de los tributarios.
- **Contribuciones:** incluye la contribución de valorización, la cual corresponde a la contribución sobre propiedades o bienes raíces que se benefician de la ejecución de obras de interés público local y que benefician a la propiedad inmueble.
- **Transferencias:** son los recursos transferidos al municipio por otro nivel de gobierno.

– *Transferencias del nivel nacional:*

Sistema General de Participaciones: es un componente del Sistema Intergubernamental de Transferencias, constituido por un conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por el Acto Legislativo 01 de

2001) a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y demás sectores definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

– **Otras transferencias del nivel nacional**

- **Cofinanciación:** son los recursos que percibe el municipio como cofinanciación de entidades del nivel nacional para la financiación de proyectos locales que fueron girados a la tesorería municipal en el transcurso de la vigencia.
- **FOSYGA:** son los recursos que percibe el municipio del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA– para la financiación del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud.
- **Regalías:** son las compensaciones monetarias que percibe el municipio por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción.
- **Fondo Nacional de Regalías:** son aquellos recursos de carácter no reembolsable que este Fondo les gira a los municipios no productores para financiar proyectos de inversión local. La Ley 863 de 2003 establece que el 50% de estos recursos se debe destinar al Fonpet.
- **Transferencias de ETESA:** son los recursos transferidos por Empresa Territorial para la Salud –ETESA–.

– **Transferencias del nivel departamental**

- **Impuesto sobre vehículos automotores:** son aquellos recursos asignados por los departamentos a los municipios, de acuerdo con los vehículos automotores matriculados en su jurisdicción.
- **Transferencias del sector eléctrico:** son los recursos correspondientes al 90% de los transferidos por las empresas generadoras de energía eléctrica a los municipios, conforme a la Ley 99/93.
- **Impuesto de oleoductos:** son los recursos distribuidos por la Comisión Nacional de Regalías con destino a los municipios beneficiarios de este impuesto.
- **Participación en la plusvalía:** el hecho generador de esta participación está constituido por las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas y que autoricen específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que establezcan formalmente el respectivo plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollan.
- **Peaje turístico:** este peaje está definido por el artículo 25 de la Ley 300 de 1996 para ser adoptado por los concejos municipales en municipios menores de 100.000 habitantes que posean un gran valor histórico, artístico y cultural, en los accesos a los sitios turísticos.

b) Los recursos de capital

Están conformados por los recursos del crédito, recursos del balance, rendimientos de operaciones financieras, bonos de deuda pública, excedentes financieros de los establecimientos públicos, venta de activos, las donaciones y los intereses sobre los impuestos.

D. ESTRUCTURA DE ESTADO A NIVEL LOCAL

Con el fin de realizar el complejo conjunto de funciones y competencias que le fueron atribuidas, el municipio cuenta con una estructura administrativa básica, que varía dependiendo de las categorías contempladas en la Ley 617 de 2000, las cuales expresan su capacidad de funcionamiento.

Como se expuso en el capítulo anterior, todos los municipios están compuestos por el Concejo, el Alcalde y su gabinete, el Tesorero, el Personero, la Contraloría Municipal en los municipios de categoría especial, primera y segunda con más de 100.000 habitantes, y las Juntas Administradoras Locales.

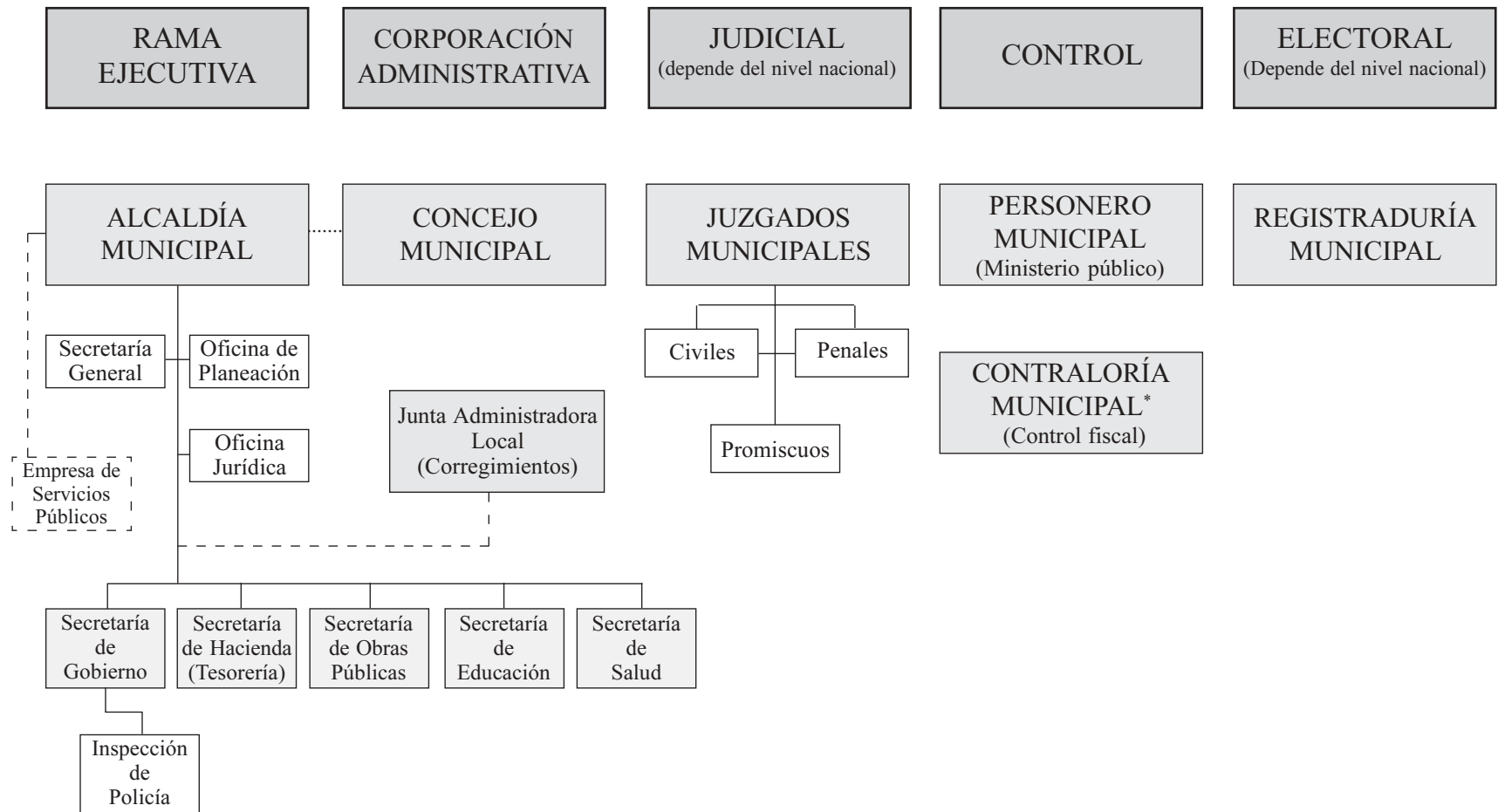
Sin embargo, la Constitución y la ley les otorgan autonomía administrativa a los municipios, les dan la libertad de determinar su estructura administrativa, pero respetando el marco legal establecido. Por la anterior razón, los entes locales van ampliando su estructura, a medida que las necesidades de prestación de servicios, sujetos a mayores niveles de población, lo van exigiendo.

A medida que el municipio crece y se desarrolla, obtiene mayores recursos, ya que aumenta la capacidad tributaria de sus habitantes; en consecuencia, su estructura puede ser ampliada.

Cabe resaltar que el Concejo Municipal es una corporación administrativa –así como lo es la Asamblea en el nivel departamental–, que en muchas ocasiones es confundida con una entidad de la Rama Legislativa, ya que ejerce funciones de reglamentación y disposición de normas en diferentes temas de la Administración a través de los acuerdos (ordenanzas, en el caso del departamento), pero bajo los principios legales provenientes del nivel nacional. Así mismo, los Concejos ejercen funciones de control político.

En el siguiente diagrama se presenta la posible estructura administrativa de un municipio promedio, la cual puede variar de acuerdo con la especialización y categoría descritas anteriormente. Esta estructura presenta no solo la Rama Ejecutiva del Poder a nivel local, sino la presencia de las entidades de las otras ramas y otros niveles de gobierno que tienen asiento en el municipio.

ESTRUCTURA DEL ESTADO EN EL NIVEL LOCAL



* En los casos en que no exista Contraloría Municipal, las funciones son ejercidas por la Contraloría Departamental.



www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Diagonal 22 B No. 67-70
Bogotá, D. C., Colombia

