



OBSERVATORIO LEGISLATIVO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 019 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** Fabio Valencia Cossio, ministro del Interior y de Justicia.
- ➔ **Ponentes:** senadores Carlina Rodríguez, Samuel Arrieta, Héctor Helí Rojas, Juan Carlos Vélez, Elsa Gladys Cifuentes y Parmenio Cuellar.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 464 de 2008.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de primer debate.

www.icpcolombia.org

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN
Comunidad de Madrid

Modernización de los departamentos



CONTEXTO

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1886, el centralismo político y administrativo fue el modelo de gestión pública predominante en Colombia, generando un alto grado de concentración de las funciones y competencias gerenciales en el gobierno nacional, en detrimento de la capacidad de acción de los departamentos y municipios. Sin embargo, el nuevo paradigma de la gestión pública, que tomó fuerza en la década de los ochenta, puso en evidencia la necesidad de adaptar el modelo de gobierno a los retos derivados de un mayor flujo de comunicación en las sociedades y al aumento de las demandas de los ciudadanos, a través de la flexibilización del ordenamiento territorial y del desarrollo de procesos de descentralización.

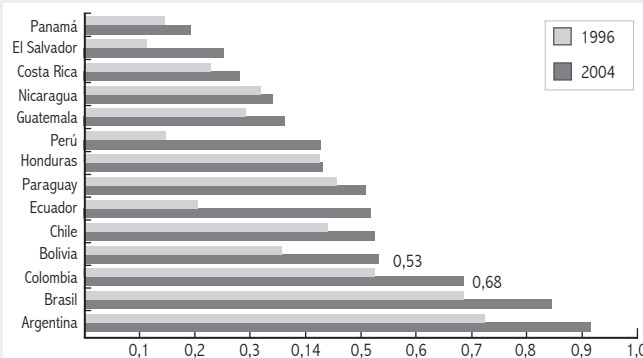
En Colombia, este nuevo paradigma se tradujo en la expedición de medidas que otorgaron mayor autonomía a las entidades territoriales, iniciando un proceso de descentralización administrativa que fue afianzado con la promulgación de la Constitución de 1991. Este proceso, estructurado en torno a los tres niveles de gobierno –nación, departamento y municipios, distritos y territorios indígenas–, se orientó al fortalecimiento de la autonomía política y de la gestión administrativa en el ámbito departamental y municipal, buscando fortalecer la gobernabilidad y mejorar la prestación de los servicios a cargo del Estado y de esta manera elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

A pesar de estos avances, aún persisten obstáculos para el desarrollo efectivo de las capacidades institucionales en el ámbito regional y local. En particular, los departamentos no han tenido una orientación clara con respecto a sus competencias, lo que se ha traducido en ocasiones en la inoperancia de este nivel de gobierno, poniendo en duda su utilidad como entidad intermedia entre los municipios y la nación. Así mismo, en la práctica, la rigidez del modelo

de organización territorial ha impuesto obstáculos para la evolución de esquemas de cooperación y asociación entre entidades territoriales, ya que las normas no contemplan mecanismos para que los entes públicos se asocien entre sí o con organizaciones privadas, con el fin de prestar mejores servicios y propiciar un mayor desarrollo económico y social¹.

Ante estas falencias, y teniendo en cuenta la dificultad para tramitar en el Congreso una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Interior y Justicia radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley 019 de 2008, que busca actualizar el Régimen Departamental, consagrado en el Decreto 1222 de 1986. El proyecto pretende adecuar el funcionamiento y organización de los departamentos a las nuevas condiciones del país, para lo cual, por un lado, se armonizan e integran las normas relativas al régimen político y administrativo departamental, y por otro lado, se fortalecen las competencias de estas entidades territoriales, al otorgar a los gobernadores funciones más claras y de mayor alcance en sectores como la economía, la salud, la educación, los derechos humanos y el desarrollo institucional. Así mismo, a través del proyecto se generan dos tipos de mecanismos que buscan hacer más flexibles y eficientes los modelos de gestión, mediante la delegación de funciones del nivel central a los departamentos y la estructuración de esquemas de asociación y coordinación entre estos y otras entidades públicas y privadas.

Gráfico 1. Avance de la descentralización en América Latina



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Visión Colombia II Centenario. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/Cartilla%20descentralizacion%2002.pdf>. Consultado el 26/03/2009.

1 A pesar de la ausencia de mecanismos de asociación, existen en el país algunas experiencias exitosas en las que municipios y departamento han articulado sus esfuerzos para el desarrollo de macroproyectos como es el caso de la región Bogotá-Cundinamarca, la Ecorregión del Eje Cafetero, la Asociación de Departamentos de la Región Orinoquia-Amazonia y el Programa de Desarrollo Sostenible de la Ecorregión de La Mojana.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Actualizar la normatividad relacionada con el funcionamiento de los departamentos, dotándolos de un régimen político y administrativo que contribuya a generar mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones como entidad territorial del nivel intermedio.



1 ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

- En concordancia con el ordenamiento político-administrativo colombiano, el proyecto de ley define a los departamentos como entidades territoriales autónomas del nivel intermedio, encargadas de administrar los asuntos regionales mediante la coordinación y articulación de políticas nacionales y sectoriales del ámbito supramunicipal. En este sentido, corresponde a los departamentos planificar el desarrollo económico, social y cultural de su territorio, promoviendo el bienestar de su población y el desarrollo integral y armónico de las entidades territoriales bajo su jurisdicción, es decir, municipios, distritos y territorios indígenas.
- La dirección política y administrativa de los departamentos se encuentra a cargo de las asambleas departamentales, como corporaciones administrativas de elección popular, y los gobiernos departamentales, conformados por el gobernador, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores de las entidades descentralizadas.
- La estructura de la administración departamental deberá ser definida de forma flexible, respondiendo a las funciones y competencias propias de los departamentos, con arreglo a los lineamientos establecidos en la Ley 489 de 1998 para las entidades del nivel nacional. Para esto, las asambleas departamentales, por iniciativa del gobernador, podrán determinar la creación, fusión y supresión de entes administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y entes universitarios autónomos, así como autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y suprimir, fusionar y reestructurar empleos.

2 FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS

- Las principales funciones atribuidas a los departamentos en el proyecto de ley, son:
 - Propiciar y ejecutar en su jurisdicción las políticas nacionales y sectoriales en materia de seguridad, convivencia ciudadana, educación, salud, agricultura, ordenamiento territorial, desarrollo económico, infraestructura vial, servicios públicos, vivienda, transporte, medio ambiente, agua potable, atención de grupos étnicos y vulnerables, turismo, prevención y atención de desastres, ciencia y tecnología, recreación, cultura y deporte.
 - Promover el desarrollo social, económico, ambiental y cultural en el departamento a través de la implementación de los planes de desarrollo, la formulación de planes de acción para atender problemáticas específicas y la generación de mecanismos de asociación y articulación con entidades de los distintos niveles de la administración pública, así como con organismos privados y comunitarios.
 - Brindar apoyo y asistencia en materia técnica, financiera, administrativa, crediticia, institucional y de gestión a las entidades territoriales ubicadas en su jurisdicción, consultando la autonomía municipal y en ejercicio de los principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad.
 - Fijar y dirigir la agenda interna de productividad con los municipios, definir estrategias para el recaudo, administración y fiscalización de los recursos departamentales, y desarrollar modelos de zonas francas para la integración comercial, según lo establecido en los Decretos 383 y 4051 de 2007.
 - Controlar y supervisar la prestación de los servicios públicos en materia de salud, educación, vivienda social y saneamiento básico en su jurisdicción, así como

evaluar, coordinar y apoyar a los municipios ubicados en su territorio en la prestación de servicios públicos domiciliarios y la ejecución de obras de beneficio común.

- Gestionar acciones administrativas ante organismos internacionales en asuntos relativos al medio ambiente, cultura, turismo, ciencia y tecnología y comercio exterior, en coordinación con las entidades del orden nacional y en el marco de la política exterior del gobierno nacional.
 - Propiciar el desarrollo regional mediante alianzas estratégicas y mecanismos de asociación entre entidades públicas y privadas, municipios, departamentos y distritos.
- Además de estas funciones, el gobierno nacional podrá delegar a los departamentos algunas de sus competencias y funciones en la ejecución y coordinación de políticas relativas a la agricultura, adecuación de tierras, reforma agraria, medio ambiente, ciencia y tecnología, competitividad, cooperación técnica internacional, atención a la población vulnerable, turismo, infraestructura vial, entre otras. Dicha delegación se formalizará mediante convenios interadministrativos entre los jefes del organismo o entidad pública nacional y el respectivo gobernador, los cuales especificarán las condiciones de cumplimiento de la función delegada y las causales de nulidad del convenio.
 - Para efectuar la delegación de sus funciones, el gobierno nacional contará con un plazo de seis meses para definir tipologías de departamentos, siguiendo criterios como el nivel de desarrollo económico y social, la capacidad fiscal y de gestión, las características del territorio, el número de municipios que lo conforman, la vocación económica y las circunstancias sociales, culturales, geográficas y ambientales.

3 ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES

- Como dispone el régimen departamental vigente, en cada departamento existirá una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, que contará con autonomía administrativa y presupuesto propio. El número de integrantes de las asambleas –diputados– podrá variar de 11 a 31 miembros, dependiendo del número de habitantes de cada departamento.



- Las principales funciones de las asambleas departamentales, además de las consagradas en el artículo 300 de la Constitución Política, serán:

1. Autorizar al gobernador, con arreglo a la Constitución y la ley, para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes, ejercer funciones pro tempore y establecer convenios con entidades territoriales de países limítrofes para fomentar la cooperación, la integración y el desarrollo en el territorio.
2. Ejercer el control político sobre la gestión de las autoridades departamentales y los directores de Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para lo cual podrá solicitar informes y hacer citaciones a los secretarios de despacho, gerentes de entidades descentralizadas del gobierno departamental o nacional, directores de las CAR, y otras personas naturales o jurídicas que contribuyan al desarrollo de esta atribución. Como producto del ejercicio del control político, las asambleas departamentales podrán adelantar la moción de censura contra secretarios departamentales por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo o desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea, según lo establecido en el artículo 200 de la Constitución, por decisión de no menos de la tercera parte de sus integrantes.
3. Crear, suprimir y fusionar secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos, y asignarle sus funciones básicas, por iniciativa del gobernador.
4. Coordinar acciones con los municipios para fomentar el desarrollo social, económico, cultural, de la salud y deportivo. Para ello, podrá delegar en los concejos municipales sus funciones en materia de desarrollo económico y social, turismo, obras públicas, infraestructura, entre otros.
5. Determinar los límites de las entidades territoriales ubicadas en la jurisdicción del departamento, fomentar su asociación y mediar en la solución de conflictos de interés que se puedan presentar entre ellas.
6. Promover y difundir el respeto por los Derechos Humanos y la participación ciudadana en su jurisdicción, en particular, mediante la realización de audiencias públicas sobre temas de interés en el departamento.
7. Elegir al contralor departamental.

- Las asambleas departamentales sesionarán de manera ordinaria durante seis meses, salvo en el primer año de sesiones de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, y de forma extraordinaria por convocatoria del gobernador para discutir proyectos puntuales.

Tabla 1. Características institucionales de los departamentos

COMPONENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN			ELEMENTOS	
ADMINISTRATIVO	Funciones	Generales del departamento	<ul style="list-style-type: none">❖ Administrativas.❖ Coordinación.❖ Complementariedad de la acción municipal.❖ Intermediación entre Nación y municipios.❖ Prestación de servicios determinados por la Constitución y la Ley.❖ Administración de asuntos seccionales.❖ Planificación y promoción del desarrollo económico y social.	
		Generales del gobernador	<ul style="list-style-type: none">❖ Dirigir y coordinar servicios nacionales.❖ Escoger gerentes de establecimientos públicos del orden nacional.❖ Revisar los actos de concejos municipales y alcaldes.	
		Generales de la asamblea departamental	<ul style="list-style-type: none">❖ Regular en concurrencia con el municipio el deporte, la educación y salud en los términos legales.❖ Regular la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente y las obras públicas y vías de comunicación.❖ Dictar normas de policía.	
		Educación	<ul style="list-style-type: none">❖ Financiar con recursos del SGP la educación preescolar, primaria, secundaria y media de los municipios no certificados.	
		Salud	<ul style="list-style-type: none">❖ Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud dentro del departamento.❖ Financiar la prestación de los servicios de salud de la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda en los niveles previstos por la ley.	
		Servicios públicos domiciliarios	<ul style="list-style-type: none">❖ Apoyo y coordinación a los municipios.	
		Recursos	Impuestos	<ul style="list-style-type: none">❖ Cuentan con impuestos propios exclusivos.
	Ingresos no tributarios		<ul style="list-style-type: none">❖ Cuentan con ingresos no tributarios propios exclusivos.	
	Transferencias		<ul style="list-style-type: none">❖ La nación cede el situado fiscal que es un porcentaje de los ingresos corrientes.	
	Endeudamiento		<ul style="list-style-type: none">❖ Tienen derecho a emitir bonos y títulos de deuda pública y a contratar crédito externo.	
	Regalias		<ul style="list-style-type: none">❖ Tienen acceso al Fondo Nacional de Regalias para la financiación de proyectos.	
	POLÍTICO	Elección del gobernador		<ul style="list-style-type: none">❖ Se elige por un periodo de cuatro años directamente por el pueblo y no puede ser reelegido para el periodo inmediato.
		Elección de diputados a la asamblea departamental		<ul style="list-style-type: none">❖ Se eligen por periodos de cuatro años en un número no inferior a 11 diputados y no mayor a 31.
Elección de representantes a la Cámara en el Congreso Nacional		<ul style="list-style-type: none">❖ Se eligen dos representantes por departamentos más uno por cada 250 mil habitantes.		
Mecanismos de participación política		<ul style="list-style-type: none">❖ Voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y revocatoria del mandato.		
Mecanismos de participación ciudadana		<ul style="list-style-type: none">❖ Representantes en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos.		
DE GESTIÓN	Planeación		<ul style="list-style-type: none">❖ Formular y adoptar planes de desarrollo.	
	Presupuesto		<ul style="list-style-type: none">❖ Elaborar y aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos.	
	Evaluación		<ul style="list-style-type: none">❖ Evaluar los planes de desarrollo departamentales y municipales.	

Fuente: DNP. Visión Colombia II Centenario. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/Cartilla%20descentralizacion%2002.pdf>. Consultado el 26/03/2009.

Internamente, las asambleas se organizarán en comisiones permanentes especializadas que estudiarán los proyectos de ordenanza de acuerdo con su contenido y rendirán informe para el debate en la corporación, también podrán crear comisiones accidentales para el tratamiento de temas específicos.

- Los proyectos de ordenanza podrán ser iniciativa de los diputados, gobernadores, secretarios departamentales, contralores departamentales –en materias relacionadas con sus competencias– y ciudadanos, de acuerdo con los requisitos de la iniciativa popular. No obstante, sólo serán dictadas por

iniciativa del gobernador ordenanzas relativas al presupuesto departamental, la estructura de la administración pública, inversiones, participación, creación o traspaso de servicios a cargo del departamento, y planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

- Para la conformación de las asambleas, el Consejo Nacional Electoral (CNE) deberá definir círculos electorales, en cada uno de los cuales se elegirá un número determinado de diputados, de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio y del departamento, así como el número de diputados que serán elegidos.

- Como jefe de la administración departamental, el gobernador está encargado de promover el desarrollo de la infraestructura física regional, gestionar los instrumentos de construcción del tejido social, cultural y humano de su territorio, procurando generar un equilibrio armónico supramunicipal y propiciar la integración interdepartamental en los proyectos de impacto regional. Estas funciones podrán ser ejercidas a través de la administración central o descentralizada.
- Los gobernadores tendrán, además de sus competencias constitucionales y legales, las siguientes funciones:

1. Gestionar, coordinar y articular el desarrollo de políticas nacionales y sectoriales en su jurisdicción, celebrar convenios interadministrativos con la nación para asumir por delegación funciones del nivel nacional, sobre las cuales deberá rendir informe periódicamente al gobierno nacional, y ejecutar las instrucciones del presidente de la república sobre política macroeconómica y convenios interadministrativos entre la nación y el departamento.
2. Presentar proyectos de ordenanza a la Asamblea Departamental sobre los temas que juzgue convenientes y reglamentar las ordenanzas.
3. Ordenar los gastos, celebrar contratos y convenios a su cargo, y coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del departamento.
4. Ejecutar acciones dirigidas a promover el desarrollo económico, el pleno empleo, la solidaridad y la convivencia pacífica, así como desarrollar planes para el tratamiento de temas relativos al saneamiento básico, vías, catastro, medio ambiente, protección de población vulnerable y comunidades indígenas.
5. Presidir las Juntas Departamentales de Coordinación Municipal, coordinar las acciones de los municipios, sin menoscabar su autonomía, y fomentar la asociación e integración entre entidades territoriales en su jurisdicción.
6. Propender por la protección y difusión de los Derechos Humanos y la participación ciudadana en su jurisdicción, ejerciendo rendición de cuentas sobre su gestión a la ciudadanía y generando escenarios de control social.
7. Velar por la preservación o restauración del orden público en el departamento, de acuerdo con las normas nacionales y las instrucciones del presidente de la república. Para ello, los gobernadores podrán adoptar medidas como reglamentar el control del transporte terrestre y fluvial, restringir la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar el toque

de queda, restringir o prohibir transitoriamente el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, entre otros.

8. Presidir el Consejo de Seguridad Departamental, solicitar a las autoridades de las entidades territoriales de su jurisdicción la expedición de órdenes y medidas para la conservación del orden público e impartir instrucciones a la fuerza pública en su territorio.
9. Expedir los reglamentos de policía, formular programas de convivencia pacífica y promover políticas para la prevención de actividades criminales.
10. Realizar convenios en zonas de frontera con autoridades territoriales de igual nivel de otros países para adelantar programas de cooperación



e integración fronteriza, dirigidos a promover el desarrollo sostenible, mejorar la prestación de servicios públicos, ejecutar obras públicas y preservar el medio ambiente.

5

ASOCIACIÓN Y COORDINACIÓN INTER-TERRITORIAL

- Como mecanismo para aumentar la flexibilidad y eficiencia de la gestión departamental, el proyecto de ley abre la posibilidad a los departamentos de asociarse entre sí y con otras entidades territoriales, administrativas o del sector privado, con el objetivo de mejorar el ejercicio de sus competencias administrativas, prestar conjuntamente servicios públicos, ejecutar obras comunes, promover el desarrollo económico local, desarrollar funciones de planificación regional o llevar a cabo proyectos regionales de desarrollo territorial. Estas asociaciones deberán basarse en la racionalización del gasto y los procesos administrativos y serán evaluadas en términos de impacto por el gobierno nacional.
- Además de la posibilidad de la nación de delegar algunas de sus funciones en los departamentos, el proyecto dispone que la nación podrá contratar o realizar convenios con las entidades territoriales para la ejecución asociada de proyectos estratégicos para el desarrollo económico o territorial, así como para ejecutar programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- En materia de coordinación interterritorial, los gobernadores deberán ejercer la coordinación, seguimiento y complemento de la gestión de las entidades territoriales frente a la prestación de los servicios a su cargo, para lo cual las entidades del nivel nacional deberán articular la aplicación de políticas sectoriales con los gobernadores y estos, a su vez, deberán coordinar la implementación de las políticas con los municipios. Además, para lograr una mejor coordinación y articulación, los gobernadores podrán conformar comités integrados por entidades estatales de todos los niveles y organizaciones sociales, para la ejecución de acciones contenidas en el programa de gobierno o el plan de desarrollo.
- Cada departamento contará con una Junta Departamental de Coordinación Municipal, integrada por el gobernador, quien la presidirá, y los alcaldes de los municipios del departamento. La principal función de esta junta será coordinar, apoyar y complementar la acción de los municipios y facilitar la intermediación entre estos y la nación. Además, en la junta se concertarán los términos del apoyo, coordinación, asistencia técnica, financiera, administrativa e institucional que el departamento debe brindar a los municipios que lo requieran. La reglamentación de la organización y funcionamiento de la junta deberá ser expedida por el respectivo gobernador mediante decreto.
- De igual forma, los gobernadores deberán dirigir, coordinar y supervisar los servicios que presten las entidades descentralizadas del nivel nacional en su jurisdicción, para lo cual podrán solicitar a los funcionarios de dichas agencias informes acerca de sus actividades, supervisar el estado de la ejecución de los planes y programas que operen en el departamento y colaborar en la formulación de los proyectos de los servicios nacionales que se ejecuten en el ámbito territorial. Así mismo, para garantizar la coordinación de las entidades descentralizadas del nivel nacional y los departamentos, los gobernadores presidirán las juntas directivas seccionales de estos entes.
- Finalmente, al igual que en el caso de la nación, el proyecto contempla la posibilidad de que los departamentos deleguen competencias o funciones propias en las entidades territoriales ubicadas en su jurisdicción, así como en áreas metropolitanas y asociaciones de entidades territoriales, mediante la celebración de convenios o contratos interadministrativos.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org