10-65
T-1

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

DIAGNOSTICO Y BASES PARA ALTERNATIVAS DE SOLUCION

(Trabajo realizado para el Departamento de Santander)

ALFONSO ATUESTA NEIRA
CIELO CASTILLA PALLARES
ANA DEL CARMEN DIAZ
IVAN DIAZ MATEUS
AMALIA PINEDA DUARTE
MARIA HELENA ESPINOSA ROJAS
AGUSTIN HERNANDEZ
MARIA ELVIRA MENDOZA SALINAS
EDUARDO RUEDA
MANUEL JOSE TORRES TRIANA
ANA DELIA ZARATE

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de CONTADOR PUBLICO.

BUCARAMANGA
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS DE AQUINO
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
1988

S1130

TOMO I

Nota de Aceptación

_____

_____

_____

_____

Presidente del Jurado

_____

Jurado

_____

Jurado

Bucaramanga, mayo de 1988

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimiento

A *los Doctores LUCAS MORENO, JOSE DE JESUS GELVES, BELARMINO ARCHILA, ALBERTO MUÑOZ y CARLOS OMAR BRICEÑO, quienes dirigieron la realización del trabajo.*

A *Dr. ALIRIO SANCHEZ, Decano de la Facultad de Contaduría por el apoyo brindado.*

A *todas aquellas personas que nos prestaron su valiosa colaboración y ayuda en cada uno de los municipios visitados.*

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	*1*
1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO SANTANDEREANO	*5*
1.1. EVOLUCION POLITICA DEL DEPARTAMENTO	*6*
1.2. RAICES ETNOLOGICAS	*8*
1.2.1. Poblamiento indígena	*10*
1.2.2. El mestizaje	*10*
1.2.3. Patrón actual de poblamiento	*11*
1.3. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE SANTANDER	*12*
1.3.1. Provincia de Soto	*15*
1.3.2. Provincia de García Rovira	*18*
1.3.3. Provincia de Guanentá	*21*
1.3.4. Provincia Comunera	*23*
1.3.5. Provincia de Vélez	*26*
1.3.6. Provincia del Magdalena Medio	*28*
1.4. ACTIVIDADES ECONOMICAS	*29*
1.4.1. Evolución económica	*33*
1.4.2. Actividades económicas de la Provincia	*35*
1.4.2.1. Provincia de Soto	*36*
1.4.2.2. Provincia de García Rovira	*36*

pág.

1.4.2.3. Provincia de Guanentá 37

1.4.2.4. Provincia Comunera 37

1.4.2.5. Provincia de Vélez 38

1.4.2.6. Provincia del Magdalena Medio 39

1.5. ASPECTO SOCIAL 40

1.5.1. Transporte y comunicaciones 41

1.5.1.1. Correos y telégrafos 44

1.5.1.2. La radiotelegrafía 45

1.5.1.3. Servicio telefónico 45

1.5.2. Educación 46

1.5.2.1. Educación primaria 48

1.5.2.2. Educación Secundaria 50

1.5.2.3. Educación Superior 51

1.5.3. Salud 57

1.5.4. Acueducto y alcantarillado 58

1.5.5. Entidades crediticias y financieras 61

1.5.6. Energía eléctrica 64

1.6. DIRECCION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO 65

1.6.1. Origen y evolución del municipio 67

1.6.2. Organización y estructura municipal 72

1.6.2.1. El Concejo Municipal 73

1.6.2.2. El Alcalde 75

1.6.2.3. La Personería Municipal 80

1.6.2.4. La Tesorería Municipal 81

pág.

1.7. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL 83

1.7.1. Comienzos de la República hasta 1950 83

1.7.2. Período de 1950 a 1960 84

1.7.3. Período de 1960 85

2. ESTRUCTURA MUNICIPAL 87

2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO 99

2.2. CONDICIONES PARA SU CREACION 92

2.3. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA 97

2.3.1. Organización del municipio de acuerdo a las ramas del poder público 101

2.3.1.1. Organismo del Poder Legislativo 104

2.3.1.2. Organismos del Poder Ejecutivo 126

2.3.1.3. Organismo del Poder Jurisdiccional 138

2.3.2. Otros Organismos o Dependencias en el municipio 142

2.3.2.1. La Personería 143

2.3.2.2. La Tesorería 147

2.3.2.4. Recaudación de Hacienda Nacional 152

2.3.2.5. Registraduría Nacional del Estado Civil 153

2.3.2.6. Catastro 154

2.3.2.7. Organización Estadística 157

2.3.2.8. Organismo de Control. Contraloría Departamental de Santander 158

2.4. ESTRUCTURA ECONOMICA FINANCIERA DEL MUNICIPIO 171

2.4.1. Sistema de Contabilidad Gubernamental 182

2.4.1.1. Características Generales 184

pág.

2.4.2. *El proceso administrativo en el manejo de Ingresos y Gastos* 190

2.4.3. *El Control Fiscal* 192

2.4.3.1. *Objetivo del Control Fiscal* 194

2.4.3.2. *Formas de Control Fiscal Técnico-Legal* 195

2.5. *INSTITUCION PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO Y BIENESTAR DE LA COMUNIDAD* 196

2.5.1. *Servicios públicos y entidades para el Desarrollo Municipal* 197

2.5.1.1. *Empreas de Obras Sanitarias de Santander S.A.: EMPOSAN* 197

2.5.1.2. *Instituto Nacional de Salud* 198

2.5.1.3. *Electrificadora de Santander S.A. ESSA* 202

2.5.1.4. *Fondo Vial Nacional* 202

2.5.1.5. *Instituto Nacional de Transporte, INTRA* 205

2.5.1.6. *Administración Postal Nacional, ADPOSTAL* 208

2.5.1.7. *Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM* 210

2.5.1.8. *Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION* 211

2.5.1.9. *Ministerio de Salud* 213

2.5.1.10. *Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE* 215

2.5.1.11. *Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA* 216

2.5.1.12. *Escuela Superior de Administración Púca, ESAP* 219

2.5.1.13. *Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA* 221

pág.

2.5.1.14. *Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES* 223

2.5.1.15. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, I.C.B.F.* 227

2.5.1.16. *Instituto de Crédito Territorial, I.C.T.* 229

2.5.1.17. *Departamento Nacional de Planeación* 231

2.5.2. *Instituciones para el Desarrollo Agroindustrial y Cooperativo* 233

2.5.2.1. *Fondo Nacional de Caminos Vecinales* 234

2.5.2.2. *Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI* 236

2.5.2.3. *Instituto Colombiano Agropecuario, ICA* 237

2.5.2.4. *Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA* 240

2.5.2.5. *Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA* 242

2.5.2.6. *Secretaría de Agricultura y Ganadería de Santander* 244

2.5.2.7. *Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP* 245

2.5.2.8. *Fondo de Desarrollo Comunal* 248

2.5.3. *Instituciones para el Financiamiento Municipal* 249

2.5.3.1. *Instituto de Fomento Industrial, IFI* 250

2.5.3.2. *Fondo Nacional de Proyectos De Desarrollo, FONADE* 251

2.5.3.3. *Instituto Nacional de Fomento Municipal, INSFOPAL* 252

2.5.3.4. *Instituto para el Desarrollo Municipal de Santander, IDESAN* 255

pág.

2.3.3.5. *Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, FFDU* 256

3. *PRESUPUESTOS INTERNACIONALES, NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES* 259

3.1. *PRESUPUESTOS INTERNACIONALES* 260

3.1.1. *El presupuesto municipal en la República Federal Alemana* 261

3.1.1.1. *Preparación del proyecto de presupuesto* 261

3.1.1.2. *Estudio y discusión del proyecto de presupuesto* 263

3.1.1.3. *Ejecución del presupuesto* 263

3.1.1.4. *Control* 264

3.1.1.5. *Modificación del presupuesto* 266

3.1.1.6. *Estatuto presupuestario provisional* 266

3.1.2. *El presupuesto municipal espalol* 267

3.1.2.1. *Preparación del proyecto de presupuesto* 267

3.1.2.2. *Estudio y discusión del proyecto de presupuesto* 271

3.1.2.3. *Ejecución del presupuesto* 271

3.1.2.4. *Control* 273

3.1.2.5. *Modificaciones del presupuesto* 275

3.1.3. *Presupuesto por programas en México* 277

3.1.3.1. *Preparación del proyecto de presupuesto* 277

3.1.3.2. *Estudio y discusión del proyecto de presupuesto* 280

3.1.3.3. *Ejecución del presupuesto* 280

3.1.3.4. *Control* 280

pág.

3.1.4. La experiencia del presupuesto por programas en las Provincias argentinas 281

3.1.4.1. Preparación del proyecto de presupuesto 286

3.1.4.2. Estudio y discusión del proyecto de presupuesto 287

3.1.4.3. Ejecución del presupuesto 289

3.1.4.4. Control 291

3.1.5. Municipio, planeamiento regional y programación presupuestaria. Experiencia en Brasil 292

3.1.5.1. El ámbito municipal 293

3.1.5.2. Planes microregionales de desarrollo integrado. 293

3.1.5.3. Planeamiento y programas para la acción municipal. 295

3.1.5.4. Análisis para el planeamiento micro regional municipal. 298

3.1.6. Seminario interamericano de presupuesto. 301

3.1.7. II Seminario interamericano de presupuesto 303

3.1.8. III Seminario interamericano de presupuesto 307

3.2. EL PRESUPUESTO OFICIAL EN COLOMBIA. 315

3.2.1. Definición del presupuesto oficial. 315

3.2.2. Prinicpios presupuestales 318

3.2.2.1. Universalidad. 318

3.2.2.2. Equilibrio presupuestal. 319

3.2.2.3. Unidad del presupuesto. 319

3.2.2.4. Unidad de caja. 320

3.2.2.5. Exclusividad de la aprobación. 320

	pág
3.2.2.6. Anualidad.	321
3.2.2.7. Programación.	322
3.2.2.8. Especificidad.	323
3.2.2.9. Publicidad.	323
3.2.3. Composición del presupuesto.	324
3.2.3.1. Presupuesto de rentas e ingresos.	324
3.2.3.2. Presupuesto de gastos e inversiones.	327
3.2.3.3. Disposiciones generales.	330
3.2.4. Definición de términos y procedimientos utilizados en los presupuestos oficiales.	330
3.2.4.1 Ingresos Públicos.	331
3.2.4.2. Gastos públicos.	339
3.2.5. ciclo presupuestal.	354
3.2.5.1. Etapa de formulación.	354
3.2.5.2. Presentación, Discusión y Aprobación.	354
3.2.5.3. Ejecución.	354
3.2.5.4. Contabilidad y control.	355
3.3. PRESUPUESTO NACIONAL	365
3.3.1. Bases legales del Presupuesto Nacional.	365
3.3.2. Definición del presupuesto.	369
3.3.3. Preparación del proyecto de presupuesto nacional.	370
3.3.4. Presentación del proyecto del presupuesto al Congreso.	373
3.3.5. Estudio y Discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación por el Congreso.	376
3.3.6. Ley de presupuesto nacional.	378

pág

3.3.7. Repetición del presupuesto nacional. 378

3.3.8. Liquidación del presupuesto. 381

3.3.9. Ejecución del Presupuesto. 383

3.3.9.1. Ordenación de Gastos. 384

3.3.9.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos. 393

3.3.9.2. Créditos adicionales. 396

3.3.9.4. Traslados o Traslaciones. 401

3.3.9.5. Apropiaciones y reservas. 403

3.3.10. Control Administrativo y Económico del presupuesto. 408

3.3.11. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 409

3.3.12. La contabilidad de la nación. 411

3.4. EL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL 413

3.4.1. Bases legales. 413

3.4.2. Preparación del proyecto de presupuesto. 414

3.4.3. Presentación del proyecto de presupuesto a la asamblea. 421

3.4.4. Estudio y discusión del proyecto de presuto en la Asamblea. 424

3.4.5. Ordenanza de Presupuesto. 428

3.4.6. Repetición del presupuesto. 429

3.4.7. Liquidación del presupuesto. 431

3.4.8. Ejecución del presupuesto. 432

3.4.8.1. Ordenación de gastos. 433

3.4.8.2. Recaudo de las rentas y giro de los gastos 437

3.4.8.3. Créditos adicionales. 440

pág

3.4.8.4. Traslaciones. 445

3.4.8.5. Regimen de las apropiaciones y reservas. 447

3.4.9. Control Administrativo y Fiscalización del presupuesto 451

3.4.10. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 452

3.4.11. Contabilidad del Departamento. 455

3.4.12. Disposiciones varias. 457

3.5. PRESUPUESTO MUNICIPAL 459

3.5.1. Bases legales. 460

3.5.2. Preparación del proyecto de presupuesto. 468

3.5.3. Presentación del proyecto de presupuesto al Concejo. 482

3.5.5. Repetición del presupuesto. 487

3.5.6. Liquidación del presupuesto. 489

3.5.7. Ejecución del presupuesto. 489

3.5.7.1. Recaudo de las rentas y giros de los gastos. 490

3.5.7.2. Ordenación de gastos. 491

3.5.7.3. Apertura de créditos adicionales. 493

3.5.7.4. Traslaciones. 496

3.5.8. Gastos a cargo del tesoro público municipal 498

3.5.9. Control administrativo y fiscal del presupuesto. 499

3.5.10. Patrimonio municipal. 500

4. UNIVERSO, POBLACION Y MUESTRA. 502

4.1. UNIVERSO. 503

4.2. POBLACION. 504

pág

4.3. MUESTRA 507

4.4. INSTRUMENTO. 512

4.4.1. Formulario 1. 514

4.4.2. Formulario II 520

4.4.3. Formulario III 524

4.5. VALORACION. 529

4.6. CRITERIOS. 535

5. DATOS, ANALISIS Y DIAGNOSTICO. 543

5.1. DATOS PROVENIENTES DE LAS ENTREVISTAS. 544

5.2. ANALISIS CUALITATIVO 545

5.3. ANALISIS CUANTITATIVO 548

5.4. DIAGNOSTICO POR PROVINCIA. 550

5.5. DIAGNOSTICO PARA EL DEPARTAMENTO. 551

6. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA LAS DIFERENTES PROVINCIAS ANALIZADAS 561

6.1. ASPECTOS DE LA NUEVA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO. 561

6.2. INCREMENTO DE LA INVERSION PUBLICA MEDIANTE LA UTILIZACION DEL CREDITO 561

6.3. APLICACION DEL ANALISIS COSTO-BENEFICIO EN LA PLANEACION PRESUPUESTAL. 562

6.4. BASES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA AUDITORIA EN LOS MUNICIPIOS 562

6.5. SINTESIS DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 562

7. CONCLUSIONES. 570

BIBLIOGRAFIA. 574

LISTA DE ANEXOS

		pág.
ANEXO 1.	*MODELO DE PRESUPUESTO MUNICIPAL*	*580*
ANEXO 2.	*FORMULARIO I*	*592*
ANEXO 3.	*FORMULARIO 2*	*595*
ANEXO 4.	*FORMULARIO 3*	*598*
ANEXO 5.	*CUESTIONARIO DE CONTROL INTERNO. ELABORACION DEL PRESUPUESTO*	*934*
ANEXO 6.	*CUESTIONARIO DE CONTROL INTERNO. EJECUCION Y CONTROL FISCAL*	*936*
ANEXO 7.	*MODELO DE INFORME. ETAPA DE ELABORACION*	*938*
ANEXO 8.	*MODELO DE INFORME. ETAPA DE EJECUCION Y CONTROL*	*940*
ANEXO 9.	*PAPEL DE TRABAJO MODELO 1*	*942*
ANEXO 10.	*PAPEL DE TRABAJO MODELO 2*	*943*
ANEXO 11.	*PAPEL DE TRABAJO MODELO 3*	*944*
ANEXO 12.	*PAPEL DE TRABAJO MODELO 4*	*945*

LISTA DE CUADROS

		pág.
CUADRO 1.	*Clasificación y Puntaje Formulario 1*	*518*
CUADRO 2.	*Clasificación y Puntaje Formulario 2*	*524*
CUADRO 3.	*Clasificación y Puntaje Formulario 3*	*529*
CUADRO 4.	*Calificación y Valoración de las preguntas obtenidas en el Formulario I*	*531*
CUADRO 5.	*Calificación y Valoración de las preguntas obtenidas en el Formulario II*	*534*
CUADRO 6.	*Calificación y Valorización de las preguntas obtenidas en el Formulario III*	*536*
CUADRO 7.	*Criteros Formulario I*	*537*
CUADRO 8.	*Criterios Formulario II*	*539*
CUADRO 9.	*Criterios Formulario III*	*541*
CUADRO 10.	*Datos provenientes de las entrevistas*	
	Provincia de Soto	*602*
	Provincia Comunera	*672*
	Provincia Guanentá	*749*
	Provincia de Vélez	*822*
CUADRO 11.	*Análisis Cualitativo*	
	Provincia de Soto	*604*
	Provincia Comunera	*674*
	Provincia Guanentá	*751*

		pág.
	Provincia de Vélez	824
CUADRO 12.	*Análisis cuantitativo por municipios*	
	Provincia de Soto	628
	Provincia Comunera	698
	Provincia Guanentá	779
	Provincia de Vélez	852
CUADRO 13.	*Análisis cuantitativo por Provincias*	
	Provincia de Soto	630
	Provincia Comunera	700
	Provincia Guanentá	781
	Provincia de Vélez	854
CUADRO 14.	*Nuevos gastos de inversión generados Por la Ley 12/86*	724
CUADRO 15.	*Capacidad de endeudamiento en base a transferencias del IVA*	731
CUADRO 16.	*Gastos de inversión, nuevos préstamos e inversión total de los municipios (Valor presente)*	742
CUADRO 17.	*Aspectos geográficos e históricos de los municipios tomados como muestra en la Provincia de Vélez*	863
CUADRO 18.	*Aspectos socio-económicos de los municipios tomados como muestra en la Provincia de Vélez*	863
CUADRO 19.	*Ejecuciones presupuestales del año 85 Municipios, muestra Provincia de Vélez*	871
CUADRO 20.	*Necesidades más sentidas. Municipios, muestra Provincia de Vélez*	881

LISTA DE FIGURAS

		pág.
FIGURA 1.	*Santander y sus provincias*	*31*
FIGURA 2.	*Santander. Divisón Política*	*32*
FIGURA 3.	*Organización del estudio sobre la estructura municipal*	*89*
FIGURA 4.	*Organización de las ramas del poder público en el municipio*	*103*
FIGURA 5.	*Otros organismos municipales*	*145*
FIGURA 6.	*Los ingresos públicos*	*179*
FIGURA 7.	*Institucionesn para el Desarrollo Municipal*	*199*
FIGURA 8.	*Rentas e ingresos*	*334*
FIGURA 9.	*Distribución del formulario I por áreas*	*519*
FIGURA 10.	*Distribución del formulario II por áreas*	*523*
FIGURA 11.	*Distribución del formulario III por áreas*	*528*
FIGURA 12.	*Factores Problemáticos*	*559*
FIGURA 13.	*Síntesis de las alternativas de solución para el departamento*	*568*

		pág.
FIGURA 14.	*Organigrama de la Administración de un municipio pequeño*	*647*
FIGURA 15.	*Organigrama de la Administración de un municipio mediano*	*648*
FIGURA 16.	*Organigrama de la Administración de un municipio grande*	*650*
FIGURA 17.	*Ciclo de un proyecto*	*817*
FIGURA 18.	*Ambito de la Auditoría Presupuestal*	*891*

RESUMEN

Cuando la mayoría de los estamentos del país encontraron válidas y aplicables las reformas de diverso carácter impulsadas para lograr un enfoque diferente del desarrollo nacional, haciendo que el mismo no provenga de la voluntad de los entes centrales, sino que se fundamente en la capacidad de los locales para administrar responsabilidades sociales y políticas y, recursos económicos frescos para cumplir adecuadamente las primeras, se consolidó una voluntad de consenso para hacerlas realidad. Se crearon entonces hechos ante los cuales la cuestión no era ya proponer reformas sino medios de mejorar la capacidad municipal; de preparar las células básicas de la nación para afrontar un reto, difícil, sin duda alguna. En ese contexto tuvo origen la idea de ver cómo la herramienta fundamental del desarrollo municipal: El presupuesto, se está elaborando, analizando, discutiendo, aprobando, ejecutando y controlando, lo que equivale a decir realizar un diagnóstico de la situación general. Para cumplir con este objetivo elemental se halló prudente

obtener la información teórica necesaria: Sobre la evolución del municipio santandereano; estructura municipal; presupuestos internacionales, nacionales, departamentales y municipales; ya que ésta contribuiría a decidir la manera de cristalizar el trabajo con elementos de juicio suficientes para orientarlo en el sentido de definir los sujetos del estudio y los medios de llevarlo a cabo. Encontrando que la población superaba el alcance de un grupo de dos o tres personas, o si se efectuaba el estudio por uno de ellos se corría el riesgo de perder confiabilidad en la muestra; se conformaron cuatro grupos que se encargaron de sectores geográficos representativos; se definió la entrevista como el mejor medio más aplicable y práctico en cumplimiento de los objetivos propuestos: Analizar la situación de los municipios en lo tocante a su presupuestación y proponer con fundamento en ella, bases para alternativas de solución.

La materialización de dichos objetivos se encuentra contenida en los diagnósticos de las provincias en particular; en el diagnóstico general del Departamento; en las propuestas individuales por provincia, que si bien es cierto, no abarcan la totalidad de la problemática hallada en aras de hacerlas prácticas, desarrollan las bases de implementación futura de procedimientos, técnicas, medios, etc. capaces de garantizar el uso adecuado de los

recursos traducido en la tecnificación de su administración y el progreso socio-económico de los municipios y, finalmente en la propuesta departamental que no es otra cosa diferente que el asomo de la forma como podrían conjugarse las presentadas por cada uno de los grupos participantes.

INTRODUCCION

Tradicionalmente los municipios colombianos, base de la estructura social, política y económica de la Nación, estuvieron abandonados y dejados a merced de su propia suerte. Sin embargo, cuando en los últimos años las condiciones del país han conducido a buscar una salida real hacia el progreso y la apertura en todos los ámbitos, se retomó la institución municipal como un factor fundamental de lo que podría ser el nuevo marco de acción nacional y como un elemento dinámico del desarrollo y, acopiando una voluntad política de trascendencia se evocaron las reformas en los campos políticos, administrativos y fiscales tendientes a imprimirle un espíritu de vida nuevo y definitivo para su supervivencia. Todos los círculos y estamentos del país se interesaron entonces, y lo hacen aún, por el "Nuevo Municipio"; políticos, técnicos, investigadores, gremios e instituciones se colocaron a la vanguardia del progreso de renovación municipal en Colombia y presentaron análisis, críticas, proposiciones, etc., acerca de las reformas

introducidas a los entes locales. Esa preocupación contagió además a los círculos universitarios del país y por ende debía extenderse también a la Contaduría Pública como profesión, la cual, a pesar de ser apenas una recién llegada a los círculos académicos y profesionales no podían bajo ningún pretexto, mostrarse apática a los fenómenos comunes que la circundan. Fue en ese contexto en el cual se maduró la idea de vincular la investigación en la carrera al desarrollo muncipal. Algunos escépticos pudieron pensar de momento que existían otros campos de acción más conocidos y transitables que los de la nueva estructura de la nación basada en la reforma de los municipios, pero otros, conscientes de que es la Contaduría una disciplina que busca la preparación de información financiera capaz de permitir a los interesados el análisis sobre la marcha de los negocios y la formulación de las recomendaciones respectivas, encontraron que la denominada cosa pública es el negocio más grande de Colombia, como que es el primer empleador del país e influye definitivamente en la mayoría de las actividades económicas que se llevan a cabo, y ese negocio había decidido recapitalizar notoriamente a sus agentes (los municipios), para mejorar su situación general.

Por tanto, ese grupo de estudiantes, profesores y direc-

tivos que nos apoyaron, decidieron que la Contaduría debía intervenir en esta nueva situación y preguntándose dónde, hallaron lógico que fuera en el manejo de los recursos económicos, cuya herramienta fundamental es el presupuesto y con una visión profesional ponderada, optaron por establecer cómo se estaban manejando en la actualidad, para una vez determinado esto, proponer algunas soluciones prácticas y por supuesto ampliar las inquietudes y preocupaciones no sólo de los Contadores, sino de todos los profesionales o aspirantes a serlo; estas motivaciones condujeron a estructurar la idea de desarrollar una investigación que afirmando el carácter amplio y universal de la profesión contable, involucre la aplicación de conocimientos adquiridos en el curso de la carrera, en las áreas de Contabilidad, Economía, Presupuestos, Costos, Derechos, Metodología de la investigación, Auditoría, Administración, Estadística, Matemática, etc., y permita en la parte conceptual aplicar un juicio crítico profesional orientado por la formación integral y humanística que promueva la Universidad.

En ese orden de ideas se desarrollaron temas relacionados con evolución del municipio en todos sus órdenes; estructura política, administrativa y económica del municipio, instituciones para el desarrollo de los municipios;

evolución del presupuesto municipal; el presupuesto municipal a nivel internacional; generalidades del presupuesto y los presupuestos a nivel nacional, departamental y municipal; con el fin de ubicarnos en el entorno histórico y actual de los municipios colombianos y santandereanos; tener una visión amplia de los avances, procedimientos, técnicas, normas, etc. y conocer sobre el funcionamiento de los municipios, para una vez situados en ese marco teórico básico, definir la manera cómo a través de un modo confiable se logre captar la realidad de algunos municipios escogidos al azar, previa determinación de ciertas características básicas (ubicación, conocimiento de las mismas, representatividad), y con fundamento en lo encontrado proponer las bases de algunas soluciones viables como se expresa que sean las que se desarrollen en pro de mejorar las condiciones en que los municipios son afrontar las reformas ya establecidas.

1. EVOLUCION DEL MUNICIPIO SANTANDEREANO

El objetivo de este capítulo es el de especificar las etapas que a través del tiempo ha tenido que ir viviendo la estructura municipal en Santander.

Para este fin, en primera instancia, se hace un recuento histórico del desarrollo del Departamento; posteriormente se establecen algunos aspectos relacionados con las raíces etnológicas del pueblo santandereano; después se presentan los aspectos relacionados con la división político-administrativa dando a conocer los antecedentes relacionados con su origen hasta llegar a determinar sus condiciones actuales.

Continuando con nuestro estudio, se establecen los aspectos económicos del departamento desde sus primeras actividades, hasta establecer condiciones características de los diferentes sectores en que éste se halla dividido.

Posteriormente se hace un estudio de la parte social,

tratando de establecer las condiciones iniciales que rodearon la prestación de servicios y a través de su proceso de desarrollo llegar a sus condiciones actuales.

Finalmente se hace una descripción de la forma cómo se trataron los ingresos municipales, para llegar al manejo del presupuesto actual.

1.1. EVOLUCION POLITICA DEL DEPARTAMENTO

Durante la época de la colonia, el territorio de Santander formó parte del Nuevo Reino de Granada y de la Nueva Andalucía.

En 1564, su territorio hizo parte de la Presidencia de Santa Fe. Posteriormente, durante el Virreinato de Santa Fe y Venezuela en 1810, Santander estaba formado por parte de los corregimientos de Pampona y Socorro. (1)

En 1819 cuando nace la Epoca Republicana, la "Ley Fundamental" expedida en Santo Tomás de Angosturas, determinó que se establecieran tres grandes Departamentos: Cundinamarca (incluía a Santander), Quito y Venezuela.

---

(1) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Aspectos geográficos de Santander. Bucaramanga : Igac, 1984. p.7*

En 1824, se dividió el territorio de la Gran Colombia en doce Departamentos; Boyacá incluía en su territorio el actual Departamento de Santander.

En 1832, la Nueva Granada se divide en Provincias y el territorio de Santander queda con las Provincias de Soto, Socorro, García Rovira y Vélez, además del corregimiento de Pamplona.

Años más tarde en 1857 de crean los Estados Soberanos, entre ellos Santander.

En 1886, mediante la Carta Constitucional, se crea un régimen unitario y el país queda dividido en Departamentos y Municipios.

El Departamento como tal, se constituyó el 1º de mayo de 1910, mediante la Ley 65 de 1909. Dos meses después le fue segregado el territorio que hoy conforma el Departamento de Norte de Santander. Como capital del nuevo ente administrativo se designó inicialmente a Pamplona, poco después a Bucaramanga, más tarde al Socorro y por último nuevamente a Bucaramanga, que es la capital del actual Departamento. (2)

---

(2) *GALAN GOMEZ, Mario. Geografía Económica de Colombia. Tomo VIII Bucaramanga : Imprenta Dptal. de Santander. 1947. p. 9*

El actual territorio está en la Vertiente Occidental de la Cordillera Oriental, desde su cima hasta el río Magdalena en su parte media. Esta ubicación le imprime al Departamento características especiales, tales como:

- Tener acceso directo a la vía fluvial más importante del país (río Magdalena), que le permite comunicación permanente entre la Costa Norte y algunos Departamentos del interior.

- Por su posición sobre la Cordillera Oriental posee todos los pisos térmicos, desde el cálido hasta el páramo; variados climas y desde luego zonas biogeográficas diversas.

1.2. *RAICES ETNOLOGICAS*

El análisis retrospectivo de la población colombiana parece indicar, que tanto el poblamiento precolombino como el asentamiento de los españoles, estaba determinado por las posibilidades que brindaba el territorio ocupado.

Desde los primeros días de la conquista se crearon centros urbanos como puntos de operación. Este patrón de asentamiento urbano, estrechamente vinculado a la actividad de extracción primaria, funcionó durante cuatro

siglos, pero a partir del siglo XIX sufrió la primera alteración por el impacto del petróleo, respecto de las demás actividades económicas del Departamento.

Durante los períodos de la Conquista, Colonia e Independencia (Siglos XVI, XVII y XVIII y gran parte del siglo XIX), se fundan ciudades en los sitios en donde habitaban grupos indígenas o donde existían yacimientos mineros. El afianzamiento de la conquista se logró mediante la actividad agropecuaria y la explotación minera, lo cual dio solidez a las ciudades recientemente fundadas. Posteriormente, la expansión del comercio exterior convirtió la agricultura de subsistencia en agricultura comercial y las restricciones impuestas por los españoles que fueron el punto débil, dieron origen a las primeras luchas por la independencia, que en el año de 1781 gestaron el célebre movimiento comunero, cuyo centro fue el Socorro. (3)

La independencia no modificó el patrón de ocupación espacial de la población. Sólo a mediados del siglo XX, cuando se dan los primeros pasos para la interconexión del territorio a través de una red de carreteras se altera el patrón antes establecido.

---

(3) GALAN GOMEZ, Mario. Op. Cit. p. 39

1.2.1. Poblamiento Indígena . *Se desconoce el número de primitivos que había en el momento de la conquista, pero según crónica de la época se pueden establecer los siguientes grupos según el nivel de desarrollo alcanzado:*

- Nómadas: Indígenas Carares, Agataes y Yariguíes, quienes habitaban el Valle del Magdalena. Eran belicosos y con frecuencia atacaban otras tribus. Fueron prácticamente exterminados por el impacto de los conquistadores.

- Sedentarios: Los Guanes, ubicados en el centro del territorio. Eran agricultores, elaboraban la cerámica y desarrollaron la metalurgia para trabajar el cobre.

- Los Chitareros: Ubicados al oriente del territorio. Eran agricultores, pero su cultura no alcanzó el desarrollo de los Guanes.

1.2.2. El mestizaje. *Las tribus aborígenes ya descritas y aquellos conquistadores intrépidos y heróicos, son las hases del pueblo que como gran fruto del cruzamiento de estas razas, había de llamarse con el calificativo de Santandereano. El proceso de mestizaje fue relativamente rápido y general en nuestra tierra, lo*

que hizo que desde muy antiguo, la población hubiese logrado cierta homogeneidad y hace que el elemento indígena puro no sea observable hoy, sino quizá en algunas características tradicionales de la costumbre. Los mestizos no pagaban tributos, por lo cual el pueblo santandereano, cuyo mestizaje era alto, logró desarrollar una agricultura muy próspera, que fue gravada con impuestos por el gobierno español, particularmente el comercio exterior. El 16 de marzo de 1781, ocurrió el primer motín en la plaza del Socorro, cuando Manuela Beltrán rompió los memoriales por medio de los cuales se informaba el aumento de los tributos, con el fin de establecer los monopolios establecidos en 1772 por el Virrey Messia de la Zerda. (4)

1.2.3. *Patrón actual de poblamiento.* *A partir de la primera década del siglo actual, el patrón de poblamiento se organiza alrededor de un centro, al desarrollarse una red de carreteras y vías, mediante la cual se integran las diferentes secciones del territorio.*

Como fenómeno característico del siglo XX, se destaca el crecimiento de la población en centros urbanos,

---

(4) *VALDERRAMA BENITEZ, E. Tierras de Santander. Volumen XVII. Bucaramanga : Imprenta del Dpto. de Santander. 1940, p. 80*

particularmente en Bucaramanga, en su área metropolitana y en Barrancabermeja. (5)

1.3. DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE SANTANDER

Las villas y ciudades que integran el Departamento de Santander, estuvieron durante todo el régimen colonial sometidas al sistema de gobierno impuesto por España al Nuevo Reino de Granada. Conseguida la independencia entraron a formar parte, en 1821, del Departamento de Boyacá, que quedó integrado por las Provincias de Pamplona, Tunja, Socorro y Casanare y tres años más tarde se designaron los cantones que debían constituir las Provincias de Pamplona y Socorro, quedando aquellas distribuidas así: Los cantones de la Provincia de Pamplona y sus cabeceras, por Pamplona, San José de Cúcuta, El Rosario de Cúcuta, Salazar, Concepción, Málaga, Girón, Bucaramanga y Piedecuesta; los de la Provincia del Socorro por esta ciudad y las de San Gil, Barichara, Charalá, Vélez, Zapatoca y Moniquirá.

Más tarde, la Ley 24 de marzo de 1832, formó con los cantones de Vélez, Chiquinquirá y Moniquirá, una nueva

---

(5) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Aspectos geográficos de Santander. Bucaramanga : Igac. 1984, p. 18.*

Provincia, que tuvo por nombre el de Vélez y por capital a la misma ciudad. En 1835, se creó el cantón de Oiba con los distritos parroquiales de Oiba, Cunacua (Bolívar), Guadalupe, Suaita y Gámbita.

En el año de 1850, la Ley del 17 de abril, dividió la provincia de Pamplona en tres, entrando entonces los distritos de Málaga, Concepción y Pamplona, formando la Provincia de Soto, formada por los cantones de Girón, Piedecuesta y Bucaramanga y con capital Piedecuesta.

En 1851, se creó el cantón de Jordán, que comprendía además a Curití y Aratoca y tuvo por capital a esta última villa.

Más tarde un Decreto de 1853 creó la Provincia denominada de García Rovira y entraron a formarla los cantones de Concepción, Fortoul y Málaga con la Villa de Concepción como capital. A esta Provincia se le vino a segregar en 1854 los distritos parroquiales de Guaca y San Andrés, para agregarlos a la de Soto y, en ese mismo año el Dictador Melo creó el cantón de Mogotes; al año siguiente la Ley del 18 de abril, reintegró las Provincias de Soto y García Rovira nuevamente a la de Pamplona.

- Estado de Santander:

Por la Ley 13 de mayo de 1857, se creó el Estado Soberano de Santander, formado por las antiguas provincias de Pamplona, Socorro y Ocaña. Recibió tal nombre en memoria del fundador de la República General Francisco de Paula Santander y fue el tercero de los Estados Federales creados en el país por esta época. (6)

En 1859, la Ley del 25 de junio dividió el Estado en siete Departamentos, a saber: Soto, Socorro, Vélez, García Rovira, Cúcuta, Pamplona y Ocaña. Posteriormente se crearon los Departamentos de Guanentá y el de Charalá.

Por Decreto del 7 de septiembre de 1886 los llamados Departamentos se convirtieron en Provincias y se cambió el nombre de Estado por el de Departamento a la entidad político-administrativa ya mencionada.

Así mismo, mediante este Decreto, el poder público fue dividido en Legislativo y Ejecutivo, que actuaban armónicamente respetando las competencias previamente

---

(6) SIERRA BARRENECHE, Eduardo. Op. Cit. p. 70.

determinadas. El poder Legislativo en la Provincia estuvo representado por la Legislatura, compuesta por Diputados elegidos popularmente para períodos anuales y con posibilidad de reelección. Esta elección se debía hacer dentro de los respectivos círculos electorales que para tal fin fueron establecidos por primera vez y que serían reglamentados por una Ordenanza especial que distribuía el territorio buscando igualdad numérica en la población.

El poder Ejecutivo estuvo representado por un Gobernador en la Provincia, Alcaldes en los distritos parroquiales y Regidores en las aldeas. La elección de estos últimos (Alcaldes y Regidores), no fue encomendada ni al pueblo, ni al Gobernador; sino que era una más de las facultades del poder Legislativo, ya que tanto los Alcaldes como los Regidores eran designados por el Cabildo para un período anual y mediante mayoría absoluta de sus miembros.

La división político-administrativa de Santander está constituída por seis Provincias, a saber:

1.3.1. Provincia de Soto. *Fue eregida en 1850 por el Congreso en honor y recuerdo del ilustre Granadino, Francisco Soto Montes de Ochoa.*

La comprenden los siguientes municipios: Bucaramanga, fundada por Andrés Páez de Sotomayor y Miguel Trujillo el 22 de diciembre de 1622; obtuvo la designación de capital del Estado Soberano de Santander, por Ley dictada el 24 de noviembre de 1922 por la Asamblea de Santander reunida en Pamplona. (7)

Además forman parte de esta Provincia los municipios de: Lebrija, conocida como la Capital Piñera de Colombia. Fundada en 1871 en Cantabria en honor del Capitán Antonio De Lebrija, primer conquistador que pisó tierra santandereana. En 1887 fue elevada a la categoría de aldea adscrita a la municipalidad de Girón, dos años más tarde fue convertida en parroquia y a principios de este siglo recibió el título de municipio. Está ubicada a 17 kms de Bucaramanga.

Floridablanca, fundada el 7 de noviembre de 1809 por el Presbítero José Elías Puyana, en honor al conde de Floridablanca. Fue eregida en parroquia en 1810 y convertida en municipio en 1858. Está ubicada a 7 kilómetros de Bucaramanga.

---

(7) *SIERRA BARRENECHE, Eduardo. Op. Cit. p. 128*

Girón, fundado el 15 de enero de 1531 por Francisco Mantilla de los Ríos. Es un monumento nacional ubicado a 9 kms de Bucaramanga.

Tona, fundado el 25 de marzo de 1550 por el Capitán Juan Rodríguez. Localizado a 36 kms al Nororiente de Bucaramanga.

Piedecuesta, denominada Villa de San Carlos al pié de la Cuesta, fundada en 1760. En 1774 fue convertido en parroquia y en ese mismo año pasó de simple distrito a cabecera de cantón, por lo cual dejó de pertenecer a Girón. Se encuentra ubicada a 21 kms al sur de Bucaramanga.

Rionegro, fundado el 5 de mayo de 1805 por José Gutiérrez Calderón, José y Facundo Mutis y Juan Andrés Ortiz, dándole el nombre de Nuestra Señora de la Concepción de Rionegro. Está ubicado a 20 kms al Norte de Bucaramanga.

Santa Bárbara, convertido en Corregimiento en 1903 c instaurado municipio por medio de la Ordenanza 24 del 29 de noviembre de 1976. Está ubicado a 35 kms de Bucaramanga.

El Playón, creado mediante Ordenanza No. 14 de noviembre de 1979. Está ubicado a 40 kms de Bucaramanga.

Vetas, creado mediante Ordenanza No. 37 de 1978. Está ubicado a 67 kms de Bucaramanga.

Suratá, fue fundada por don Miguel de Suratá y el Presbítero Marcos José Moreno en 1557. Está ubicado a 45 kms de Bucaramanga.

Charta, fundado a finales del siglo XIX. Está situado a 41 kms de Bucaramanga.

Los Santos, fundado en 1750 por Vicente Rueda y Bartolomé Mantilla. Está ubicado a 67 kms de Bucaramanga.

Matanza, fundado en 1720 por los curas doctrineros. Está ubicado a 55 kms al Nordeste de Bucaramanga.

California, Ubicado a 60 kms al Nordeste de Bucaramanga.

1.3.2. Provincia de García Rovira. *Denominada así en honor del Presidente estudiante Custodio García Rovira , el héroe derrotado en Cachirí. Fue la primera región que tuvo el honor de glorificar en Colombia a un héroe bolivariano, mártir de la independencia.*

La provincia se ha distinguido históricamente por sus características de raza y topografía que le han permitido presentarse en el panorama nacional con atributos típicos y muy elevados. (8). Está constituída por los siguientes municipios:

Málaga, es la cabecera provincial. Fundada por Jerónimo de Aguayo el 10 de marzo de 1542, tuvo poca existencia pues sus moradores fueron obligados a trasladarse a Pamplona. Posteriormente se fundó nuevamente el 6 de mayo de 1695 con el nombre de San Jerónimo y Nuestra Señora del Rosario de Málaga, bajo la dirección de los Capitanes Lorenzo de Sotomayor y Melchor Viña Negrón Está ubicado a 155 kms de Bucaramanga.

Capitanejo, los historiadores señalan dos fechas para su fundación, la primera en 1804 por Narciso Alvarez y Miguel Barón; otros aseguran que la fundación ocurrió en 1627 sin precisar quienes fueron sus fundadores. Está ubicado a 197 kms de Bucaramanga.

Carcasí, fue fundado por José Esteban y Lorenzo de Rojas en 1683. Se encuentra ubicado a 190 kms de Bucaramanga.

---

(8) *SIERRA BARRENECHE, Eduardo. Op. Cit. p. 172*

Cepitá, Fundado el 8 de noviembre de 1791 por Antonio Ortiz, Juan Manosalva y el Presbítero José Pages. Ubicado a 60 kms de Bucaramanga.

Cerrito, fundado el 20 de junio de 1775. Está ubicado a 174 kms de Bucaramanga.

Concepción, fue fundado probablemente en 1722 por Pedro José Angarita y José Manuel de Cáceres. Tuvo la primera Universidad Agrónoma de Colombia.

Enciso, fundado por Juan de Enciso en 1762. Está ubicado a 175 kms de Bucaramanga.

Guaca, fundado en 1553 por Pedro de Ursua y Martín Velasco de Velásquez.

Macaravita, fundado por Juan González de Estrada en 1772. Está ubicado a 220 kms de Bucaramanga.

Molagavita, fundado en 1875. Está ubicado a 144 kms de Bucaramanga.

San Andrés, fundado en 1761 por José M. Rojas Rueda. Lo separan de Bucaramanga 104 kms.

San José de Miranda, fundado por Isidoro Miranda en 1695. Ubicado a 159 kms de Bucaramanga.

San Miguel, fundado en 1772 por Miguel Nicolás y José Palencia. Está ubicado a 212 kms de Bucaramanga.

1.3.3. Provincia de Guanentá. *Fundada en honor a Guanentá, quien fue un líder indígena perseguido en forma implacable por los españoles debido a las riquezas que poseía y su valor personal; su herencia de rebeldía se prolongó en la historia y tuvo su más significativa manifiestación en la lucha por la independencia al lado de grandes hombres como José Antonio Galán. La comprenden los municipios de:*

San Gil, fundado el 17 de marzo de 1689 por don Gil Cabrera y Dávalos. Ubicado a 97 kms de Bucaramanga. Es la capital de la Provincia de Guanentá.

Aratoca, fundado por don Domingo de Rojas el 5 de agosto de 1790. Ubicado a 71 kms de Bucaramanga.

Barichara, fundado por el Presbítero Martín José Pradilla y Ayerbe en 1714, inicialmente se llamó: Vara Florida; posteriormente, Vara Echada y finalmente Barichara. Está ubicada a 120 kms de Bucaramanga.

Cabrera, fundado en julio de 1809 por tres grupos de hermanos, Luis José, Juan José e Ignacio Delgado; Rafael y Enrique Nuñez y Juan Agustín, Ramón y Bonifacio Afanador. Está localizado a 127 kms de Bucaramanga.

Curití, fundado el 13 de enero de 1540. Está ubicado a 91 kms de Bucaramanga.

Charalá, fundado en 1740 en honor del Cacique Charalá. Está ubicado a 135 kms. de Bucaramanga.

Encino, fundado en 1786 por Tomás Lopez, Luis Francisco Sánchez, Javier León y Dionisio Castro. Está ubicado a 185 kms de Bucaramanga.

Jordán, fundado en 1830 por el Presbítero Enrique Meléndez.

Mogotes. fundado en 1700 por don Cristóbal Gualdrón. Ubicado a 135 kms de Bucaramanga.

Ocamonte, fundado en 1777. Ubicado a 149 kms de Bucaramanga.

Onzaga, fundado en 1777 por Nicolás López de Meza y Teresa de Urdos. Ubicado a 187 kms de Bucaramanga.

Páramo, fundado en 1768. Ubicado a 124 kms de Bucaramanga.

Pinchote, fundado en 1782 por Pedro Santos. Está ubicado a 107 kms de Bucaramanga.

San Joaquín, fundado en 1799 por don Feliciano Ramírez.

Valle de San José, fundado en 1762 por don Juan de Mier y Teherán y María Isabel Ardila. Está ubicado a 113 kms de Bucaramanga.

Villanueva, fundada según Ordenanza No. 026 del 18 de noviembre de 1966, entre sus fundadores se encuentra Luis Roberto Ballesteros.

1.3.4. ***Provincia Comunera.*** *Considerada la de mayor abolengo en la historia del Departamento dada su importancia para el proceso de independencia, ya que en el Socorro, su ciudad más importante, la heroína Manuela Beltrán, arrancó el Edicto en donde el gobierno español fijaba mayores impuestos a los criollos; dado origen a la Revolución de los Comuneros. (9). La integran los municipios de:*

---

(9) *SIERRA BARRENECHE, Eduardo. Op. Cit. p. 220*

Socorro, fue fundado el 16 de julio de 1685, su ascenso a parroquia se obtuvo el 27 de noviembre del mismo año. Es la capital de la Provincia Comunera y está ubicado a 117 kms de Bucaramanga.

Confines, fue fundado hacia 1775. Está ubicado a 139 kms de Bucaramanga.

Contratación, fundado en 1778. Está ubicado a 220 kms de Bucaramanga.

Chima, fundado en 1764. Ubicado a 156 kms de Bucaramanga.

Guacamayo, fundado según Ordenanza No. 25 del 15 de diciembre de 1956. Ubicado a 220 kms de Bucaramanga.

Galán, fue fundado en 1783 por los señores Francisco Javier Gamarra, Matías José de Ardila e Ignacio Rueda.

Gámbita, que según los chibchas significa "El pueblo de las flores", aproximadamente fue fundado en 1760, ya que la fecha de su fundación se perdió para siempre en las cenizas de los archivos cuando se produjo el incendio de principios del siglo XVIII. Se encuentra ubicado a 204 kms de Bucaramanga.

Guadalupe, fundado el 12 de diciembre de 1715 por los hermanos Amorocho, su nombre en homenaje a Nuestra Señora de Guadalupe. Está ubicado a 182 kms de Bucaramanga.

Guapotá, se dice que el día de su fundación fue un 9 de enero, pero los historiadores no han podido ponerse de acuerdo en el año. Su distancia de la capital del Departamento es de 153 kms.

Hato, fundado el 24 de abril de 1825 con el nombre de Concepción del Hato. Está separado de Bucaramanga por 160 kms.

Oiba, fundado el 13 de mayo de 1815.

Palmar, fundado en 1809 por los señores Luis Francisco Díaz y Luis Centeno. La distancia que lo separa de Bucaramanga es de 134 kms.

Palmas del Socorro, fue fundado en 1785 por don Miguel Azuero. La distancia que lo separa de Bucaramanga es de 155 kms.

Santa Helena del Opón, fundado por Ordenanza No. 25 de 1974. Ubicado a 260 kms de Bucaramanga.

Simacota, fundado en 1727. Está ubicado a 134 kms de Bucaramanga.

Suaita, fue reconstruida en 1669. Está ubicado a 190 kms de Bucaramanga .

1.3.5. Provincia de Vélez. *Fundada por el conquistador español Martín Galeano a principios del siglo XVI. (10) . Está conformada por los municipios de:*

Vélez, fundado el 14 de septiembre de 1539 por don Gonzalo Jiménez de Quesada. Es la capital de la Provincia de Vélez.

La Aguada, fundado en 1749. Está ubicado a 279 kms de Bucaramanga.

Albania, fundado en 1919 según Ordenanza No. 33 en honor al General Carlos Albán. Localizado a 297 kms de Bucaramanga.

Barbosa, fundado según Ordenanza No. 42 del 21 de junio de 1940. Ubicado a 214 kms de Bucaramanga.

---

(10) *VALDERRAMA BENITEZ, E. Op. Cit. p. 189*

Bolívar, fundado en 1884 por el Padre de la Patria, el Presbítero Pedro Antonio Castañeda y don Ramón Palomino. La distancia que lo separa con Bucaramanga es de 261 kms.

Cimitarra, fundado según Ordenanza No. 25 del 23 de abril de 1967. Localizado a 311 kms de Bucaramanga.

Chipatá, fundado según los historiadores en 1810 por los señores Miguel Angulo y José María Camacho. Está ubicado a 240 kms de Bucaramanga.

Florián, fundado por don Ezequiel Florián en 1910. Ubicado a 300 kms de Bucaramanga.

Guavatá, sobre su fundación es poco lo que se sabe, don Eladio Mantilla asegura que fue en 1812, pero otros sostienen que fue en 1740. Localizado a 251 kms de Bucaramanga.

Güepsa, fundado el 24 de mayo de 1781, por Ambrosio Pisco, último descendiente de los Zipas. Ubicado a 204 kms de Bucaramanga.

Jesús María, fundado en 1758 por don Lorenzo de Salazar. Ubicado a 262 kms de Bucaramanga.

La Belleza, fundado en 1940. El 14 de agosto de 1975 fue elevado a la categoría de municipio.

La Paz, fundado en 1750 por el Presbítero Ramón Blanco de Viena.

Landázuri, según Ordenanza No. 10 de 1974 se consagró como municipio. Fundado por José María Landázuri, junto con Jacobo Palomino, Arturo Villarreal y José maría Téllez en 1900.

Puente Nacional, fundado por don Andrés Díaz Venero de Leyva en 1556 y en 1730 fue erigido parroquia. Está ubicado a 315 kms de Bucaramanga.

Puerto Parra, fundado según Ordenanza No. 0470 del 4 de marzo de 1981.

San Benito, fundado en 1751. Ubicado a 215 kms de Bucaramanga.

Sucre, fundado por Juan Peña Forero y Gonzalo Sánchez en 1912.

1.3.6. Provincia del Magdalena Medio. *Nombre que corresponde a esta amplia zona del Valle Medio del*

Magdalena. La comprenden los siguientes municipios:

Barrancabermeja, La Asamblea de Santander por medio de la Ordenanza No. 13 del 17 de abril de 1922, creó el municipio de Barrancabermeja, hoy segunda ciudad del Departamento y principal puerto sobre el Río Magdalena. Está ubicado a 163 kms de Bucaramanga. Es la capital de la Provincia.

Betulia, fundado el 13 de febrero de 1844 por el Presbítero Pedro Guarín y los señores José María Prada, Julián García y Pedro Gómez. Distante de Bucaramanga 130 kms.

Pto. Wilches, fundado el 24 de mayo de 1882. Localizado a 117 kms de Bucaramanga.

Sabana de Torres, fundado en 1890 por Juan José Torres; adquirió la categoría de municipio mediante Ordenanza No. 16 del 29 de noviembre de 1973. Ubicado a 80 kms de Bucaramanga.

San Vicente de Chucurí, fundado en 1881 por Sacramento Tristancho.

Zapatoca, fundado el 13 de octubre de 1743 por el Pres-

bítero Francisco Basilio de Benavides, los señores Melchor de Prada, Agustín Gómez y José Serrano. Ubicado a 127 kms de Bucaramanga.

Pertenecen también a esta Provincia el municipio El Carmen, fundado en 1981, pero que aún no tiene definidos sus límites.

La división administrativa por Provincias no existe en la actualidad, pero el pueblo y la costumbre continúan denominado las regiones por el nombre que llevaban las antiguas Provincias. (Ver Figuras 1 y 2)

1.4. *ACTIVIDADES ECONOMICAS*

Vistas ya las características y cualidades del pueblo que lo habita y su organización político-administrativa, se analizará la actividad productiva del pueblo santandereano.

La economía de Santander está distribuida en cuanto a la producción por sectores, con un primer puesto para el sector agropecuario, seguido de cerca por el comercio y la industria y en menor grado la minería.

FIGURA I. Santander y sus Provincias.

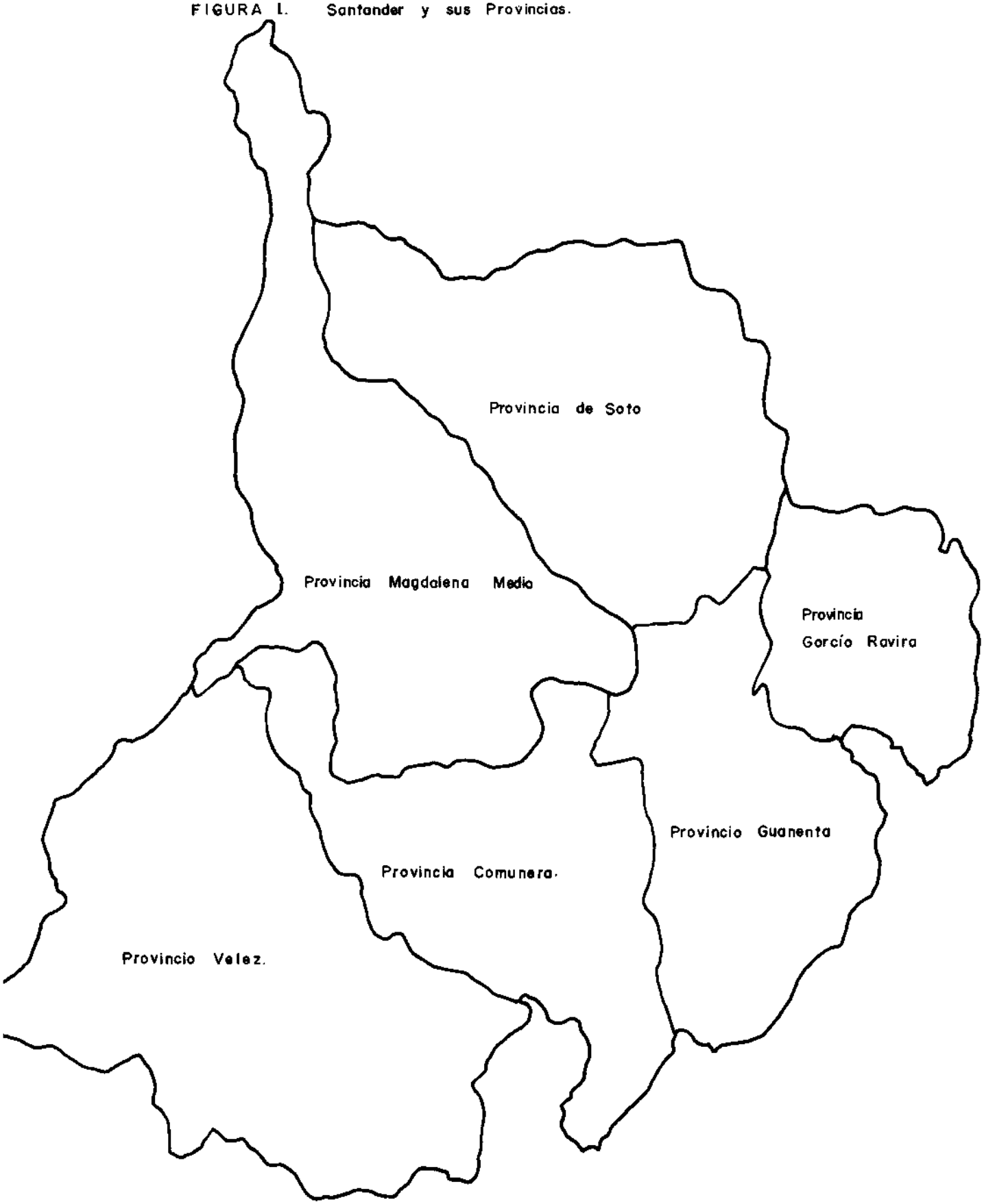
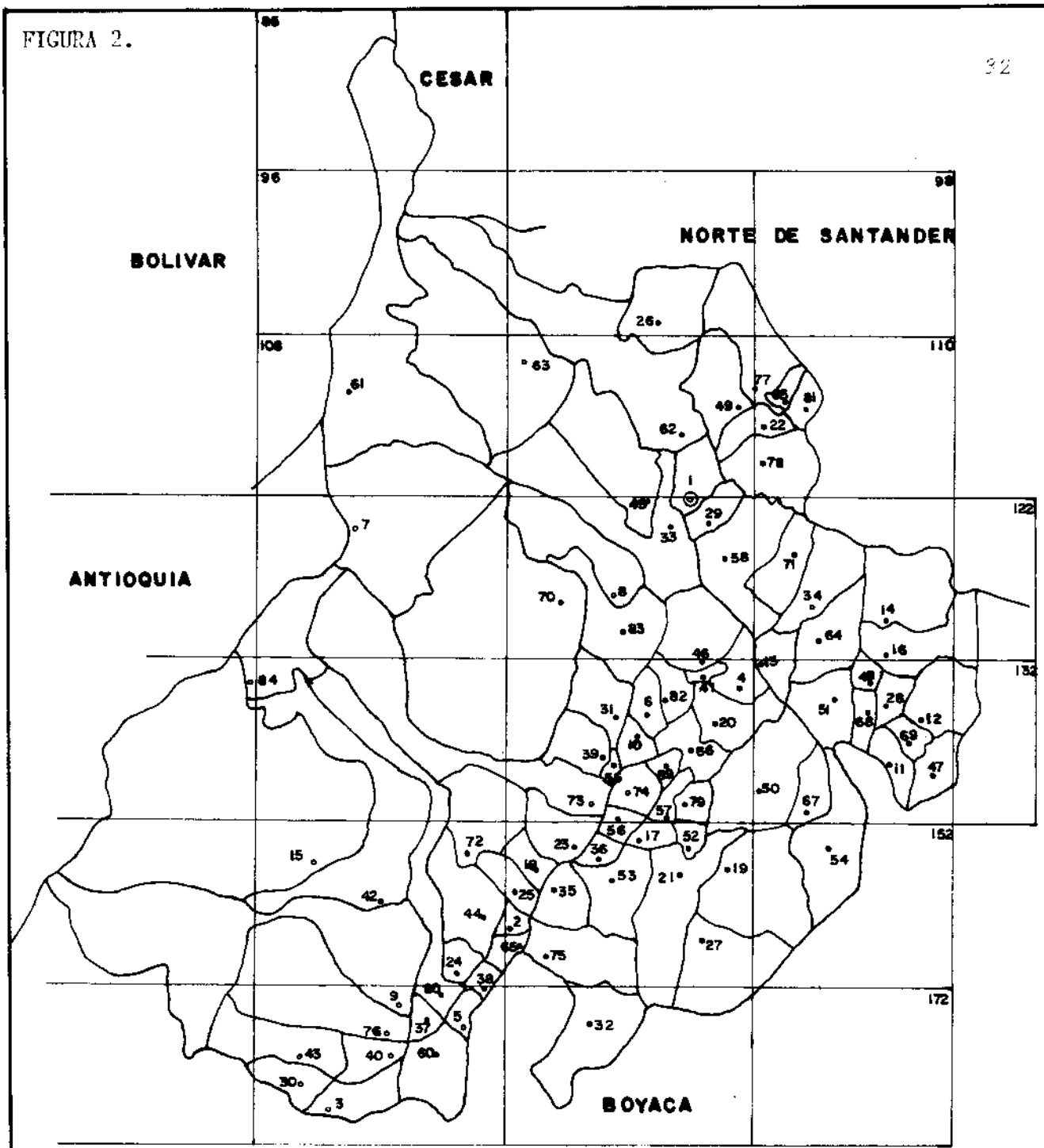


FIGURA 2.



DEPARTAMENTO DE SANTANDER DIVISION POLITICO — ADMINISTRATIVA

1 BUCARAMANGA
2 Aguada
3 Albania
4 Aratoca
5 Barbosa
6 Barichara
7 Barrancabermeja
8 Bolulla
9 Bolivar
10 Cabrera
11 Capitanejo
12 Carcasi
13 Cepitá
14 Carrito
15 Cimiterra
16 Concepción
17 Confines
18 Contratación
19 Caramoro
20 Curití
21 Charalá
22 Charta
23 Chima
24 Chipata
25 El Guacamayo
26 El Playón
27 Encino
28 Enciso
29 Floridablanca
30 Florián
31 Galán
32 Gámbita
33 Sirón
34 Guaca
35 Guadalupe
36 Guapotá
37 Guavatá
38 Güepsa
39 Hato
40 Jesús María
41 Jordán
42 Landázuri
43 La Belleza
44 La Paz
45 Lebrija
46 Los Santos
47 Macaravita
48 Málaga
49 Matanza
50 Mogotes
51 Molagavita
52 Ocamonte
53 Oiba
54 Onzaga
55 Palmar
56 Palmas del Socorro
57 Páramo
58 Piedecuesta
59 Pinchote
60 Puente Nacional
61 Puerto Wilches
62 Rionegro
63 Sabana de Torres
64 San Andrés
65 San Benito
66 San Gil
67 San Joaquín
68 San José de Miranda
69 San Miguel
70 San Vicente de Chucurí
71 Santa Barbara
72 Santa Helena del Opón
73 Simacota
74 Socorro
75 Suaita
76 Sucre
77 Suratá
78 Tona
79 Valle de San José
80 Velez
81 Vetas
82 Villanueva
83 Zapatoca
84 Puerto Parra
85 California

En el sector industrial la actividad más importante es la explotación y refinamiento del petróleo, seguida por la producción de alimentos y bebidas.

1.4.1. Evolución económica. *Con el objeto de dar a conocer una visión general de las actividades económicas el Departamento, se estudiará su evolución hasta llegar a sus condiciones actuales.*

En los siglos XVI y XVII la actividad económica más importante llevada a cabo por los habitantes de Santander fue la explotación del oro, principalmente en Suratá y Vetas. Además se introducen los cultivos de trigo, arroz, cacao, añil, caña y algodón y se empiezan a realizar actividades de ganadería. (11)

En el siglo XVIII se produce el auge de los cultivos comerciales tales como el tabaco, la quina (cuyo auge fue efímero por la competencia de la quina producida por las Indias Occidentales), el algodón y el cacao. Se desarrolla la industria artesanal, los textiles; se procesa la madera y el fique.

---

(11) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 10*

En el siglo XIX se introducen los cultivos de café cuyo auge se cae por las luchas internas (Guerra de los Mil Días), se produce un gran desarrollo fluvial a través del Río Magdalena. Se empieza a tecnificar el cultivo del tabaco, lo cual dio origen a la primera fábrica de cigarrillos en Bucaramanga.

Fuera de los renglones agrícolas ya mencionados el Departamento intensificó durante todo el siglo la cría de ganado vacuno, caballar y mular. Por ser en esas épocas el único medio de movilización, la industria de la arriería alcanzó extraordinario desarrollo y contribuyó a mantener el comercio y a asegurar la circulación de los prouctos santandereanos y además contribuyó a estimular muchas industrias artesanales.

Otro de los renglones importantes de la economía santandereana, fue el relativo a las pequeñas industrias; existía en el Departamento la tradición de los tejidos de algodón y dicha rama textil tuvo un apreciable desarrollo. También existía la industria de sombreros de nacuma, la cual tuvo un gran auge y constituyó la base de la economía familiar de muchas regiones del Departamento. Además estaban las industrias de alpargatas, hamacas, sogas y demás artículos de fique.

En el siglo XX, poco se han modificado las características generales de la economía del siglo pasado, sin embargo, en los últimos años se ha buscado la unión de esfuerzos y capitales; se organizan compañías, consorcios, cooperativas, sindicatos, y en 1929 la industria del petróleo y, por consiguiente se empieza a desarrollar la petroquímica.

En 1945 el censo industrial permitió contabilizar 795 establecimientos industriales; actualmente, la naturaleza jurídica de tales empresas ha variado, puesto que su organización en asociaciones (Limitas, Anónimas, Colectivas e Individuales, etc.), refleja el desarrollo moderno de su actividad económica. En este siglo tanto los cultivos como la ganadería son tecnificados en su gran mayoría. (12)

1.4.2. Actividades económicas de la Provincia. *A continuación se darán a conocer algunos aspectos relacionados con las actividades económicas llevadas a cabo por los diferentes entes determinados en la división político-administrativa; haciendo un breve resumen por provincias, así:*

---

(12) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 37*

1.4.2.1. *Provincia de Soto.* *Caracterizada por su vocación agrícola, pecuaria y forestal. En lo agrícola se destacan los cultivos de caña, tabaco, maíz, yuca, frutales, hortalizas, piña, platáno, etc. La ganadería está fomentada hacia la cría y la producción de leche.*

1.4.2.2. *Provincia de García Rovira.* *Su variedad de climas hace posible que se cultiven la gran mayoría de los principales productos agrícolas, papa, trigo, cebada, arveja, maíz, tabaco, arroz, cebolla, haba, anis, cacao, caña para panela, legumbres y frutas.*

Las gentes de la región utilizan sistemas tradicionales de cultivo a base de notables esfuerzos.

Los pastos y la ganadería también forman parte de su actividad económica; se distingue por la producción de leche. Se cría además ovinos, caprinos, porcinos, equinos y mulares.

Las poblaciones tienen muy buena actividad comercial, especialmente en la producción agrícola y en productos artesanales derivados de la lana y el fique.

En la Provincia se explotan minas de yeso, arcilla, caolín, carbón, calizas y pizarra de alta calidad.

1.4.2.3. Provincia de Guanentá. *Acusa una densidad de población relativamente alta, porque tiene un medio físico favorable al desarrollo de actividades agropecuarias.*

Su actividad principal se centraliza especialmente en la agricultura, destacándose los cultivos de café, caña, fique, yuca, tabaco, jojoba, plátano, frijol, etc. También su territorio ha tenido un amplio desarrollo en cuanto a la actividad ganadera.

Dentro de sus industrias se destacan: Hilanderías del Fonce S.A. y la Compañía de Cementos Hércules, Protabaco S.A., etc.

Heredó la industria cerámica de los indios Guanes en cuyos mercados pueden apreciarse estos artículos, además de los elaborados en fique y piedra.

1.4.2.4. Provincia Comunera. *Dentro de su actividad agrícola sobresalen los cultivos de tabaco, café, caña de azúcar, maíz, legumbres, frutas, etc.*

Además se encuentran en la Provincia buenas explotaciones ganaderas dedicadas a los renglones de la cría y ceba. En los últimos años se ha incrementado la cría

y levante de ganados de selección.

Fue la cuna de la industris cervecera y textilera del país, de lo que sólo queda el recuerdo y, en la actualidad cuenta con una pequeña industria artesanal en los renglones de dulcería, ebanistería y curtiembre.

1.4.2.5. *Provincia de Vélez.* *Debido a su variedad de climas, se cultiva toda clase de productos, destacándose los cultivos de caña de azúcar, los frutales que, como la guayaba, da origen a muchas fábricas de "bocadillo Veleño" en Barbosa, Vélez y Puente Nacional, cuyos mercados abarcan el territorio nacional y son pilar de la economía de miles de personas que habitan en la región.*

El cacao, maíz, algodón, fique, cebolla, hortalizas, café, plátano y yuca, se cultivan en forma tradicional.

Las reservas y explotación de madera alcanzan notable importancia en la región.

La ganadería ocupa un lugar importante en la economía de la Provincia; posee magníficas ganaderías de leche y carne, buenos pastos y crías importantes de porcinos, mulares y caballares.

La actividad comercial de los municipios de la Provincia es notable, especialmente en productos agropecuarios y finas artesanías.

1.4.2.6. Provincia del Magdalena Medio. *Su producción agrícola es muy diversa, destacándose el cultivo de cacao especialmente en San Vicente, además se cultivan café, frutales, tabaco, caña, arroz, sorgo, palma africana, etc.*

Su actividad ganadera se encuentra ampliamente desarrollada y determina uno de los factores más importantes de la actividad de la región. Es además una región rica en lagunas aptas para la pesca.

Barrancabermeja constituye el complejo industrial de mayor importancia nacional y es por tanto la sede de eventos técnico-económicos. Es la capital petrolera de Colombia, sede de la refinería de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, centro pecuario y comercial por excelencia.

Esta Provincia presenta municipios de baja densidad de población, debido a condiciones especiales tales como medio físico, clima ardiente, zona de bosques aún en estado natural, dificultades de transporte.

Es importante destacar que la ciudad de Barrancabermeja registra alta densidad de población, asociada a la explotación del petróleo y a las demás actividades que de la transformación de este recurso se desprenden.

1.5. ASPECTO SOCIAL

Teniendo en cuenta que el aspecto social constituye la base para el desarrollo de una región, se determinarán las condiciones en que estos aspectos han venido siendo atendidos.

Los servicios públicos constituyen el equipamiento que el Estado proporciona mediante inversiones en servicios sociales tales como educación, salud, alcantarillado, acueducto, vías de comunicación y demás orbras de infraestructura necesarias para el desarrollo de las actividades humanas.

La carencia de servicios o su dotación deficiente, constituyen motivo de éxodo de los habitantes hacia lugares con mejores características, por consiguiente, existe una relación directa entre servicios deficientes y escaso dinamismo demográfico.

A continuación se dan a conocer algunas características

de la prestación de estos servicios en Santander, así:

1.5.1. *Transporte y comunicaciones.* *La falta de vías fáciles y económicas mantuvo embotellado al Departamento, pues contaba con tan sólo pésimos caminos de herradura, hasta que el gobierno seccional se trazó un plan técnico de vialidad que consultó las necesidades de las diversas regiones para el mejor desarrollo y para impulsar convenientemente las industrias y facilitar la implantación de otras, como la minería y la explotación de productos forestales. (13)*

La constitución geográfica y el relieve del Departamento han sido siempre un obstáculo para la movilización de los productos y de las personas.

Lo accidentado del terreno y su complejo sistema orográfico que cruza la mayor parte del territorio departamental, han sido factores determinantes del aislamiento en que se mantuvo esta sección del país durante mucho tiempo.

La trayectoria de los conquistadores mostró desde un

---

(13) *GALAN GOMEZ, Mario. Op. Cit. p. 528*

principio la importancia de la vía del Magdalena para las comunicaciones con el exterior, y desde entonces, tanto los españoles como los nativos iniciaron la construcción de vías con aquella gran arteria fluvial.

En la época de la colonia, el gran esfuerzo vial se orientó hacia la construcción de dos vías principales: La que comunica a la Provincia de Vélez con el Río Magdalena aprovechando la parte navegable del Río Carare y la que unía a la región de Girón y Bucaramanga con el citado río, utilizando la parte navegable de su gran afluente el Río Lebrija.

Durante la colonia y gran parte de la república, el camino del Carare sirvió de comunicación a la citada Provincia para la importación y exportación de sus productos, y hoy en día el camino se sustituyó por la carretera del mismo nombre que atraviesa toda la parte baja de la hoya del Carare y sirve de comunicación al Departamento de Antioquia, la capital de la república y el resto del Departamento.

Otra gran vía fue la conocida con el nombre de Camino del Casanare, que buscaba la comunicación de la Provincia de Málaga con los Llanos Orientales.

Las vías anteriores eran simples caminos de herradura y fueron los más importantes para la comunicación en Santander hasta principios de este siglo.

El programa vial fue decretado por la Ordenanza No. 44 de 1927. Al empezar este siglo, la obra más importante en materia vial es sin duda, la construcción de las vías del ferrocarril que debía comunicar a la capital de Santander con Puerto Wilches.

La red carreteable en Santander puede considerarse como un sistema articulado a dos grandes troncales nacionales, la central del noroeste y la del norte.

Santander en menos de veinte años logró vencer parcialmente su embotellamiento con el resto del país y aún internamente alcanzó un gran progreso en materia de transporte y comunicaciones y hoy se presenta como uno de los mejores servicios en esta materia. Su red vial y sus comunicaciones, por su posición geográfica, lo colocan como un núcleo vital intermedio entre la Costa Atlántica y la capital de la república y los Departamentos del centro del país.

En materia de transporte ofrece el Departamento un gran progreso vial, pero ello no significa que los

viejos sistemas estén eliminados. En la actualidad coexisten los caminos de herrradura con las vías carreteables. Se han quemado etapas en el desarrollo vial, pero aún quedan zonas al margen del progreso, que tienen que movilizar los productos y personas por los viejos caminos de herradura, a lomo de mula y caballo.

En la actualidad los principales sistemas de transporte empleados en el Departamento son los siguientes: La aviación, la navegación fluvial, las carreteras y los caminos de herradura.

En materia de comunicaciones, también se ha logrado un gran desarrollo y en la actualidad el Departamento tiene como principales medios de comunicación los servicios de correos, telégrafos, las comunicaciones inhalámbricas, las telefónicas y la radio.

1.5.1.1. Correos y telégrafos. *El servicio telegráfico se inició en el Departamento en 1873 y el correo estaba en vigencia dsde la época colonial, pero limitado a muy pocos municipios. (14)*

---

(14) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 58*

Actualmente en todos los municipios existen oficinas de correos y telégrafos y disfrutan de tales servicios algunos corregimientos. Las oficinas de correos atienden el servicio intermunicipal y en las ciudades más importantes hay servicio urbano. El servicio con el extranjero se presta en todas las oficinas y ha tomado gran auge el servicio de correo aéreo, que se inició desde el año de 1923. El servicio telegráfico dispone de una red completa que comunica la totalidad de los municipios y se extiende en algunos casos a varios corregimientos.

1.5.1.2. La radiotelegrafía. *El servicio de radiotelegrafía viene prestándose desde 1925, extendiéndose a todo el país y al exterior.*

1.5.1.3. Servicio telefónico. *Se instaló en Bucaramanga en 1888 y lentamente se fue extendiendo a los principales municipios del Departamento, existiendo en la actualidad servicio urbann e intermunicipal en la mayoría de los municipios del Departamento.*

En el Departamento funcionan además varias estaciones radiodifusoras.

1.5.2. *Educación.* *La educación es la base del desarrollo de un país, puesto que mediante ella se prepara la población para ser incorporada a la producción de una foma eficiente, de tal manera que pueda propender por un mejor nivel de vida.*

Desde los tiempos coloniales las provincias han demostrado un gran empeño por ampliar el radio de la cultura y capcitar al hombre para el desaroollo y realización de su personalidad. Desde 1886 hasta 1930 la educación estuvo basada en programas dirigidos por instituciones religiosas y en la aplicación de sus métodos y sistemas prevaleció el verbalismo y el ejercicio exclusivo de la memoria.

En 1937 se apropia una parte del presupuesto para los llamados servicios escolares (restaurantes, cooperativas de nutrición, medicina escolar y colonias vacacionales). Se precisaron los objetivos de los servicios y se organizó en forma eficiente, no solo desde el punto dietético, sino desde el punto de vista social y educativo. En los años 40 se redujo la apropiación presupuestal y desapareció el fervor por estos servicios para la niñez santandereana. (15)

---

(15) *GALAN GOMEZ, Mario. Op. Cit. p. 411*

Se olvida a menudo que en este ramos los efectos de la labor de la educación no son inmediatos, ni el éxito visible en poco tiempo y no se repara que la base de aquel está justamente en la constancia, tenacidad y fervor con que se atiendan los servicios esenciales de la escuela.

Fuera de observar los servicios establecidos, el nuevo régimen se preocupó también por la preparación del magisterio, lo cual representaba la necesidad de asegurarle una remuneración, para dignificar su profesión y atraer a ella elementos preparados. Estos tres problemas tenían en el Departamento muy graves características ya que en 1938 sólo el 15% de los maestros que prestaban sus servicios tenían títulos obtenidos en el resto de las ciudades del país: el resto (85%) carecían de estudios completos, ni siquiera el grado elemental. Para dar solución a estos problemas el gobierno nacional procedió a la organización de las Escuelas Normales. (16)

Desde 1933 se creó la Escuela Normal Rural para varones que funcionó inicialmente en Piedecuesta, luego en Lebrija y finalmente en Concepción y prestó sus servi-

---

(16) *GALAN GOMEZ, Mario. Op. Cit. p. 412*

cios hasta 1941, año en que fue suprimida. En 1935 se organizó la Escuela Normal para señoritas en Bucaramanga y continuó costeada por el Departamento hasta 1940, año en que fue nacionalizada.

En el Departamento los principales ciclos en que se desenvuelve la enseñanza son: El primario, el secundario y el universitario o profesional.

A continuación se hace un breve resumen de estos ciclos; de la manera como se originan, hasta las condiciones en que se desenvuelven en la actualidad, así:

1.5.2.1. Educación primaria. *En el año de 1939 se inició en el Departamento este tipo de educación, primero a cargo del fisco nacional y luego con la colaboración del Instituto de Fomento Municipal con el cual se desarrolló un vasto plan de construcción de escuelas que se realizó en forma paulatina y sostenida.*

El control de rendimiento para los alumnos de las Escuelas Primarias se implantó desde 1940 al establecerse la sección técnica de la Dirección de Educación Pública aunque los resultados obtenidos no son muy satisfactorios por cuanto un porcentaje considerable de alumnos sobre todo del sector rural no concluyen los programas

del ciclo primario y en la mayoría de los casos no van más allá del segundo elemental. De modo que los servicios de la escuela primaria en Santander se reducen en general a una simple labor desanalfabetizadora.

En general, en el Departamento se registran altos índices de escolaridad de la población entre 7 y 12 años.

Los municipios de Matanza, Vetas, Piedecuesta, San Andrés, Cerrito, Concepción, Lebrija, San Miguel, Capitanejo, Mogotes, Valle de San José, Pinchote, Gámbita, San Benito, Güepsa, Guavatá, Jesús María, La Belleza, y Florián, tienen tasas de escolaridad de más del 70% con un promedio de 20 alumnos por profesor, excepto en Puerto Wilches, Sabana de Torres, Bucaramanga y Carcasí, en donde habiendo la misma tasa de escolaridad hay más de 30 alumnos por profesor.

Los municipios de Bolívar, Encino, Charalá, Confines, Chima, Chipatá, Los Santos y Betulia presentan los índices más bajos de escolaridad (menos del 50%) y cuentan con un promedio de 20 a 30 alumnos por profesor, salvo en Cimitarra en donde hay más de 30 alumnos por profesor.

Los demás municipios cuentan con tasas de escolaridad

entre el 50 y el 70% y el promedio de alumnos por profesor es de 20 a 30 alumnos. En los municipios de Contratación y Guaca se registran menos de 20 alumnos por profesor.

1.5.2.2. *Educación secundaria.* *La enseñanza secundaria en el Departamento ha sido organizada siempre, siguiendo las normas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional.*

Este tipo de enseñanza se preocupó inicialmente por crear instituciones secundarias para varones aunque últimamente se observa que existe igual preocupación por la fundación de colegios para señoritas y varones.

La educación media presenta en Santander las mayores tasas de escolaridad (40%), en Bucaramanga, Betulia, Zapatoca, Oiba, Guadalupe y Contratación con más de 20 alumnos por profesor, en tanto que en Barrancabermeja, Piedecuesta, Aratoca, Capitanejo, Guavatá y Socorro se registra un promedio entre los 10 y los 19 alumnos por profesor.

El resto de los municipios cuentan con tasas de escolaridad del 20% con un promedio de 10 a 19 alumnos por profesor, salvo en Vélez, Suaita, San Andrés, Lebrija,

Molagavita y Girón, en donde hay más de 20 alumnos por profesor. Málaga se presenta como el centro con mayor tasa de escolaridad media (50%) y con un promedio entre 10 y 20 alumnos por profesor. (17)

En este nivel el Estado cubre tan sólo el 51% del servicio educativo, 129 establecimientos, en tanto que el sector privado cubre el 49% con 127 establecimientos.

1.5.2.3. ***Educación superior.*** *La educación superior nace como una necesidad para continuar con el ciclo anterior y se inició en el Departamento hace 39 años (1948) con la puesta en marcha de la Universidad Industrial de Santander, como una institución de tipo oficial y que ofrece una formación universitaria y tecnológica. Esta Universidad se inició con las carreras de Ingeniería, Química, Metalurgia, de Petróleos y Mecánica; posteriormente se fundó la Facultad de Ingeniería Industrial. (18)*

Hoy en día cuenta la UIS no sólo con Facultades Técnicas

---

(17) INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 21

(18) INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EUCACION SUPERIOR. Directorio de la Educación Superior en Colombia. Bogotá, 1981. p. 60

sino con aquellas que abarcan el ramo de la salud como son la Medicina, Bacteriología y enfermería. Para terminar su ciclo de expansión creó la facultad de Ingeniería de Sistemas y la Facultad de Geología.

Otras carreras que ofrece la Universidad son: Ingeniería Civil, Eléctrica, Fisioterapia, Nutrición y Dietética, Licenciaturas en Física, Química, Biología, Matemáticas e Idiomas; también ofrece Delineante de Arquitectura e Ingeniería; Trabajo Social y Química. Además cuenta con los siguientes programas de Postgrado: Post-grado en Física, en Ingeniería Química y en Ingeniería Metalurgica.

En el año de 1969 se creó la Corporación Instituto Caldas, que posteriormente se denominó Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB, como un tipo de institución privada que ofrece formación universitaria en las siguientes áreas: Tecnología en Educación Preescolar, Admnistración y Finanzas, Contaduría Pública, Derecho y Comunicación Social. (19)

En 1972 mediante aprobación del Gobierno Nacional según

---

(19) *INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR. Op. Cit. p. 61*

el Acuerdo No. 47 del 23 de junio de 1972 del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, se crea la Universidad Santo Tomás en Bucaramanga, "USTA", que inicia sus labores en 1973 con las siguientes uniddes docentes: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Economía y Administración de Empresas y Contaduría Pública.

En 1975 se crea la Facultad de Arquitectura y el Centro de Enseñanzas Descentralizado, con tres programas: Filosofía y Humanidades, Filosofía y Letras y Filosofía y Ciencias Religiosas.

En 1979 inicia sus labores la Facultad de Odontología.

En 1983 la Universidad Abierta y a Distancia da inicio a sus labores en las siguientes áreas: Filosofía e Historia, Primaria y Promoción de la Familia, Tecnología en Administración de Empresas de Economía Solidaria y Tecnología de la construcción.

En este mismo año (1972) nace el Instituto Tecnológico de Administración y Economía "ITAE, como una gran Corporación Educativa sin ánimo de lucro. Se inicia con el programa de Tecnología en Admi-

nistración de Empresas y al año de fundada se creó el programa de Tecnología en Arte y Decoración.

Otras instituciones que ofrecen la modalidad de Educación Superior son: El Instituto Tecnológico Santandereano "ITS" como un tipo de institución oficial que ofrece formación tecnológica.

Dentro de los programas ofrecidos por esta institución tenemos: Tecnología de Electromecánica, Tecnología en Electrónica, Tecnología en Electrificación y Telefonía Rural y Tecnología en Topografía.

Además se encuentra el Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo "INDESCO", que es un tipo de institución privada que ofrece formación universitaria en las áreas de: Administración Educativa, Administración de Empresas, Economía y Sociología.

Las tendencias detectadas respecto de la Educación Superior permiten establecer dos hechos fundamentales: El primero que existe una demanda superior a la oferta por parte de los bachilleres para ingresar a la Universidad, y el segundo, que muchos jóvenes viajan a otras ciudades con el objeto de cursar allí sus

estudios. (20)

RELIGION

El pueblo santandereano se muestra como una región tradicionalista tanto en sus costumbres como en su religión y sigue los dogmas de la Religión Católica, Apostólica y Romana.

Aunque existe libertad de cultos y entre otras religiones practicadas por el conglomerado santandereano tenemos: La protestante, adventista, evangélica, testigos de Jehová y pentecostales; se presenta una mayor tendencia al seguimiento de los dogmas de la Religión Católica.

CULTURA

En el siglo XVI penetró la sociedad española con un sistema de vigencias, creencias, usos, tradiciones y formas de vida de la cultura occidental cristiana.

---

(20) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 88*

España sociedad en expansión poseedora de cultura tecnológica avanzada, hizo la conquista sobre el área americana. Estableció en América, instituciones colonialistas de dominio político, económico y social; hizo explotación económica y expansión étnica con deculturación y realizo una gran difusión cultural con el establecimiento de lengua, religión, instituciones, tradiciones, etc., que llevaron a la formación de una nueva sociedad histórica cultural de carácter esencialmente mestizo.

El pueblo santandereano sin ser un conglomerado que haya alcanzado en su totalidad un alto grado de cultura es quizás entre los componentes de la Nacionalidad Colombiana uno de los menos superticiosos.

FOLCLORE

Los hechos folclóricos son colectivos, pues pertenecen a una sociedad que los transmite por tradición con fuerza y vivacidad a través del tiempo. Son populares por cuanto se convierten en el patrimonio más querido de los pueblos; son naturales o espontáneos pues se expresan en forma oral y no reflexiva, son funcionales, porque se identifican con la vida espiritual, material, social y económica de la comunidad;

son regionales por cuanto se localiza en una determinada región y expresan los medios y circunstancias locales.

En el folclor santandereano se destacan los siguientes aires, el torbellino; que es el compañero de los promeseros en las romerías, la guabina que es un aire folclórico con ascendencia europea y adaptaciones regionales muy sugerentes.

1.5.3. Salud. *El problema de la higiene y sanidad pública es uno de los más serios en la historia que afronta el departamento y su solución eficaz se ha dificultado, ya por lo extenso de su territorio, la variedad de sus climas y por la pobreza muy acentuada en las clases sociales que viven en peores condiciones de higiene y salubridad y sobre todo por lo modesto de las apropiaciones destinadas a atender este servicio.*

En materia de asistencia médica la mayoría de los municipios carecen de tal servicio.

La asistencia hospitalaria ha mejorado considerablemente desde la creación de la Junta de Asistencia Social del Departamento, encargada del manejo e inver-

sión de las rentas dedicadas a este ramo de la organización del mismo.

En la actualidad la dotación hospitalaria del departamento presenta un inventario de los niveles de atención en salud, discriminados en servicios especializados (Bucaramanga y Contratación) y servicios regionales (Vélez, Socorro, San Gil, Málaga, San Vicente de Chucurí y Barrancabermeja) y también servicios locales.

El equipamiento de salud además cuenta con ocho centros y ciento treinta y ocho puestos de salud, distribuídos en los diferentes municipios. (21)

1.5.4. Acueducto y Alcantarillado. *Dado el anhelo de la ciudadanía de Bucaramanga de poseer un acueducto que suministrara agua potable a la ciudad, el Gobernador decretó en el año de 1909 acometer una empresa en forma de sindicato, a quienes correspondió constituir la entidad jurídica además de organizar y llevar a cabo la empresa.*

---

(21) *INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Op. Cit. p. 69*

El 29 de abril de 1916, se constituyó la Compañía del Acueducto de Bucaramanga, por el Pbro. José de Jesús Trillos. Esta sociedad anónima fue congregando con el tiempo el capital de innumerables ciudadanos de Bucaramanga y tuvo vigencia hasta el año de 1976.

En agosto de 1975, el entonces presidente de la República Doctor Alfonso Lopéz Michelsen, firmó la escritura de constitución del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. asignándole a dicha empresa el objetivo de estudiar, proyectar, construir y explotar el sistema de acueducto en Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Esta sociedad recibió en aporte el sistema del acueducto de Río Frío que administraba la empresa Acueducto y Alcantarillado de Santander, Acuasur y recursos provenientes del Instituto Nacional de Fomento Municipal -Insfopal-.

La sociedad así constituida en unión con las empresas públicas de Bucaramanga, adquirió las acciones de la antigua compañía, transformándola en una sociedad de economía mixta, y recibiendo su administración hasta el año de 1979, a partir del cual se celebró la fusión de las dos empresas.

Esta operación doto a la administración de la empresa de un marco institucional adecuado para el cumplimiento de sus objetivos, y con una estructura jurídica apropiada al enmarcarla dentro de las empresas indusriales y comerciales del Estado, con carácter nacional y con adscripción al Ministerio de Salud Pública.

La compañía del acueducto metropolitano de Bucaramanga, atiende el abastecimiento actual del servicio por medio de dos sistemas principales:

- *El sistema del río Tona: Con una capacidad confiable de la fuente de 752 litros por segundo y producción promedio de 1.070 litros por segundo.*

- *El sistema del río Frío: Con una capacidad confiable de la fuente de 540 litros por segundo y producción promedio actual de 400 litros por segundo.*

Estos dos sistemas que trabajan por gravedad, se adicionarán con 2.000 litros por segundo provenientes del río Suratá, que serían bombeados a la Meseta de Bucaramanga, desde la planta de tratamiento de Bosconia y permitirá la atención de la demanda media hasta el año 2.000.

Proyecto del río Suratá; Tiene por objeto la ampliación del sistema compuesto por Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Contempla la captación de 2.000 litros por segundo, de las aguas del río Suratá, las que tratadas en la nueva planta de Bosconia y bombeadas a la Meseta de Bucaramanga, son distribuidas al área mediante seis nuevos tanques con capacidad para 30.000 m^3.

Actualmente en el departamento se presta el servicio de acueducto y alcantarillado con una cobertura en las cabeceras municipales de más del 70%. A pesar de este aparente avance , existe todavía un gran número de poblaciones y corregimientos que no han podido establecer la prestación de estos tipos de servicios fundamentales para mejorar las condiciones de vida y salubridad de los habitantes del departamento.

1.5.5. ***Entidades Crediticias y Financieras.*** *Los bancos han tenido una gran importancia para el desarrollo comercial del departamento e igualmente para el fomento de la actividad económica en general.*

En Santander, desde el siglo pasado aparecen ya instituciones de crédito. En 1872 se fundó en Bucaramanga,

el Banco de Santander y en ese mismo año se estableció también en la ciudad el Banco Prendario de Santander. Dichas instituciones prestaron un gran servicio, pero no sobrevivieron a las contiendas civiles de fin de siglo.

En el Socorro se fundó en 1882 el Banco del Norte que emitía billetes y cambiaba con los bancos de Zipaquirá y Sogamoso.

En 1906 se creó en San Gil el banco del mismo nombre que estuvo en actividad hasta 1945, fecha en la cual vendio sus acciones al Banco Comercial Antioqueño.

En 1914 se estableció en Bucaramanga el Banco de Santander que vino a incorporarse al de Bogotá en 1928.

Desde 1923 se inició en Bucaramanga una agencia del Banco de la República que fue elevada a la categoría de sucursal en 1928.

A la historia bancaria de Santander está ligado igualmente el Banco de la Mutualidad, establecido en 1918 y liquidado voluntariamente en noviembre de 1925, causando con su liquidación enormes perjuicios al comercio en general.

En la actualidad, el funcionamiento de los Bancos Comerciales en Santander es bastante satisfactorio ya que gozan de la confianza del público, lo cual les ha permitido ampliar el radio de acción de sus actividades, tanto en materia de crédito como en servicios de pago. Fuera del crédito comercial, algunas de estas instituciones atienden también el crédito industrial y aún el ganadero y el agrícola.

Además de los Bancos Comerciales existe en el Departamento como institución encargada del crédito agrícola, industrial y minero, la Caja del mismo nombre que ha concentrado el servicio de tales créditos.

Como institución anexa a la Caja de Crédito Agrario funciona la Caja Colombiana de Ahorros con varias sucursales en los principales municipios santandereanos; además de numerosas Corporaciones de Ahorro y Vivienda ubicadas en Bucaramanga y con agencias y sucursales en varios municipios del Departamento.

En cuanto al crédito hipotecario, lo venía atendiendo en Santander la sucursal del Banco Agrícola Hipotecario, para lo urbano y para lo rural la Caja Agraria. El Banco Central Hipotecario atiende también el crédito hipotecario garantizado con finca urbana, y en los

últimos años ha extendido sus servicios a muchas áreas municipales.

Otro factor importante para el desarrollo del Departamento han sido las Cooperativas creadas en Santander hace 30 años y que con la prestación de sus servicios contribuyen al mejoramiento del nivel de vida de la población especialmente de la de escasos recursos, pues en algunas provincias se encuentran sucursales de estas entidades.

1.5.6. Energía eléctrica. *El potencial hidrográfico que posee el Departamento estuvo durante mucho tiempo desaprovechado en sólo estudios. Pero la falta de saltos naturales y las condiciones topográficas y geológicas determinan para su aprovechamiento en este sentido, obras hidráulicas de un costo apreciable que sobrepasan la capacidad financiera de los inversionistas regionales.*

Sin embargo, en 1949 se dió al servicio la primera central hidroeléctrica y fue la del Río Lebrija, posteriormente se dieron al servicio otras centrales: como la de Planta de Palmas del Río Suratá, la Planta de Saragoza del Río Chitota, la Planta de Palenque que es térmica y a base de gas, otras plantas térmicas

son Payoa y Termobarranca.

Otras centrales, además de las anteriores, que prestan sus servicios a la comunidad son: Planta del Fonce en San Gil, Planta de la Cómoda en Barbosa y Planta de Cervitá en Málaga.

En general, podemos decir que el sistema de generación y distribución de energía eléctrica, está conformado por cinco zonas interconectadas así: Zona Bucramanga, Zona Barrancabermeja, Zona García Rovira, Zona de San Gil y Socorro y Zona Barbosa.

A pesar de la existencia de estas zonas distribuidas básicamente en todo el territorio del Departamento, la prestación del servicio es deficiente y la cobertura para el sector rural es mínima.

1.6. DIRECCION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

El municipio tiene su origen en la necesidad del hombre de vivir en comunidad, de asociarse con sus semejantes y establecerse en un territorio para obtener beneficios comunes de defensa, seguridad, distribución de alimentos, etc.

Un grupo de familias que se establecen en un sitio determinado y que necesitan ayudarse con el ánimo de lograr un bienestar individual y comunitario va creando un alto grado de solidaridad y cooperación entre sus miembros hasta tal punto que para lograr bienestar y desarrollo experimentan la necesidad de contar con algún tipo de organización que les permita alcanzar estos objetivos. En dichas comunidades surgen miembros encargados de comandar el grupo, sus autoridades, a las cuales reconocen obediencia y respeto.

Estas familias organizadas en comunidad, que habitan un territorio y cuentan con autoridades propias, constituyen un municipio, el cual busca el mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados principalmente a través de la prestación de los servicios públicos.

Dentro de la organización del Estado el municipio se convierte en una entidad territorial básica reconocida por la Ley.

Conociendo los elementos que conforman el municipio se puede definir así: El municipio es una entidad administrativa, territorial, reconocida por la Ley y constituída por el conjunto de familias que habitan en un territorio, por su patrimonio y bienes, con personería

jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos y proporcionando todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida para sus habitantes. Está sujeto al control y a la acción de entidades superiores en razón del bien general del Estado. (22)

1.6.1. Origen y evolución del municipio. *Para establecer los orígenes del municipio santandereano, se hace necesario determinar las condiciones que a nivel mundial dieron origen al nacimiento de esta institución, para tal fin a continuación se indican algunos aspectos de su formación y de los antecedentes del pueblo español cuya influencia es decisiva para el surgimiento del pueblo colombiano.*

El municipio surge en el siglo V antes de la era cristiana, bajo el impulso de los romanos; pero sólo en la época del Emperador Augusto, extendió la ciudadanía a todos los hombres libres. Los cargos públicos adquieren decidida importancia y el municipio empieza a vivir

---

(22) ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA. Módulo autoformativo Enrique Tamayo. Publicaciones ESAP, 1985. p. 10

su proceso de identificación, aunque perturbado en los siglos subsiguientes por las cargas tributarias y las amenazas de invasión de los bárbaros.

El feudalismo, fue expresión del poder absoluto, ejercido por los señores feudales en los campos y por los Obispos en las ciudades.

A los breves períodos de bonanza de las municipalidades suceden otros más prolongados de decaimiento y vasallaje; la lucha por el poder, las disputas entre ciudades y las suspicacias internas se convierten en los enemigos que atentan contra la estabilidad y el despegue de los municipios.

Pero son indudablemente los dos acontecimientos político sociales del siglo XVIII; la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, los que contribuyen decisivamente a la consolidación y fortalecimiento del régimen municipal.

La vida del municipio en hispanoamérica, hereda del sistema político impuesto por España, la conformación centralizada del poder y el ostensible predominio de las autoridades nacionales y seccionales sobre las propiedades locales, refleja la precariedad de las

instituciones municipales en los tres siglos de régimen colonial.

Durante la república han alternado centralismo y federalismo y a veces formas de organización descentralizada, variantes todas de las cuales se manifiesta la oscilante marcha de la comunidad local, que hoy día sigue buscando los medios más adecuados para expresar sus valores e integrarse al destino de la nación.

La formación del carácter, de las costumbres y de las instituciones políticas del pueblo español es la consecuencia de un largo proceso en el cual lentamente, mediante la mezcla de diversas razas, la participación de hombres de muy variada procedencia y fundidos todos los elementos étnicos, surge un estilo de vida cuya influencia ha sido profunda en el continente americano y de modo particular en el conjunto de países que integran la América Hispana, o con más estricta connotación político-geográfica, Latinoamérica.

Los municipios colombianos nacen bajo la influencia de las costumbres de su conquistador el pueblo español, y es así como el régimen centralista del Estado colombiano que se prolonga hasta nuestros días, tuvo su origen en la Constitución de Cúcuta (1821) y representa

un largo proceso solamente interrumpido por cerca de 30 años de vigencia (1853-1886) de un federalismo de acentuada inspiración radical.

Aquel sistema federal concibió un sistema cuyas columnas vertebrales eran nueve Estados Soberanos (dotados de tan amplia autoridad política, administrativa, financiera, electoral y militar que llegó a creerse que eran más bien verdaderas repúblicas), un lánguido ejecutivo central, un Congreso provisto de inusuales poderes en la órbita nacional y generosas libertades tendientes a exaltar el individuo y prevenir eventuales dictaduras.

Centralismo y federalismo han representado, entre nosotros, dos posiciones antagónicas, que por serlo, crecieron de la racionalidad propia de la adaptación al justo medio y a la índole y características de la población, y que por ende subvaloró el aprovechamiento de los recursos naturales y el potencial económico del conglomerado social.

El cambio institucional de más prolongada vigencia, data de 1886 mediante el cual se convoca una Asamblea Constitucional que expide para la nación una nueva ley fundamental. El Consejo Nacional de Delegatarios -que así se llamó- estaba integrado por dos delegados

de cada uno de los Estados Soberanos, previamente sometió a las municipalidades a unas bases de reforma. Esta reforma en materia atinente a los municipios, dispuso:

- División para el servicio administrativo de los Departamentos en Provincias y éstas en Distritos Municipales.

- Atribución a las Asambleas Departamentales de la Facultad de crear y suprimir municipios, con arreglo a la Ley y segregar y agregar términos municipales.

- Asignación al Gobierno de la función de revisar los actos de las municipalidades y los de los Alcaldes, suspender las primeras y revocar los segundos, por medio de resoluciones motivadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad.

- Creación en cada Distrito Municipal de una corporación popular con el nombre de Concejo Municipal.

- Atribución al Alcalde de la acción administrativa en el Distrito, con el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo.

Con referencia a las atribuciones concedidas en el primer guión, podemos determinar que la mayoría de los municipios santandereanos fueron fundados en los siglos XVIII y XIX y los restantes en el siglo XX y por tanto su auge está determinado por la aplicación de las nuevas políticas.

Las fundaciones antiguas se llevaron a cabo teniendo en cuenta las indicaciones contenidas en la recopilación de Indias, que eran muy sabias y buscaban ante todo propender por el desarrollo de la colonización de las tierras conquistadas. Por eso, aquellas disposiciones se encaminaban a lograr las mejores condiciones posibles desde el punto de vista topográfico, de aguas y de clima, para que así no tuviera mayores tropiezos la colonización de la respectiva zona. Bajo estas formas se fundaron la mayor parte de las poblaciones santandereanas más antiguas, por eso y por la mezcla fácil y espontánea del elemento español y guane, fue también notorio el desarrollo demográfico y la prosperidad económica de aquellos.

1.6.2. Organización y estructura municipal. *La estructura político-administrativa del municipio colombiano y por ende el santandereano está integrada por los siguientes órganos:*

1.6.2.1. El Concejo Municipal. *Que es la corporación administrativa de elección popular que funciona en cada Distrito Municipal. (23)*

- Antecedentes históricos

En la época colonial y durante los primeros años de la república, en los municipios funcionaron estas corporaciones con el nombre de Calbidos, al tiempo que sus integrantes eran llamados Regidores.

los Cabildos tienen su remoto origen en la antigua Roma, donde el emperador designó con el nombre de Ediles a unos Magistrados que ejercían funciones eminentemente cívicas, como el cuidado de las calles y monumentos públicos, el ortano de la ciudad, etc.

El nacimiento de los primeros Cabildos de España se sitúa en el siglo XIX; durante cientos de años la base de toda la organización con los nobles o con otros reinos, les concedían innumerables funciones, cuando cesaba el peligro retornaba las atribuciones que había cedido; en las épocas de monarquías absolutas las atri-

---

(23) *HENAO HIDRON, Javier. El poder municipal. Publicaciones ESAP. p. 61*

ciones de los cabildos eran casi nulas y la vida municipal se reducía a su mínima expresión.

la institución de los Cabildos fue traída a América por los españoles en la época de la colonia y fue implantada para el gobierno de los territorios colonizados, junto con el poder ejecutivo que presidía el Virrey y el judicial que era ejercido por la Real Audiencia. En los tiempos coloniales había dos clases de Concejos: Los ordinarios y los abiertos; los abiertos se reunían en circunstancias excepcionales o en pueblos y lugares de densidad de población muy exigua. Justamente el cabildo abierto fue el que propició el movimiento emancipador; el de Santa Fe proclamó el Acta de Independencia el 20 de julio de 1810 y los de las demás provincias no cesaron de contribuir a la causa libertadora; los cabildos ordinarios estaban integrados por los Alcaldes ordinarios y los Regidores, presididos en las ciudades cabezas de gobernación por el propio Gobernador o por su lugarteniente , o sino por los Alcaldes ordinarios. En estos Cabildos tenían asiento los oficiales mayores y los alguaciles mayores.

El Cabildo Colonial vivía del pueblo y para el pueblo. Arbitro de los intereses municipales, administraba las tierras pertenecientes al Común, manejaba los bienes

de propios para aplicarlos a los objetos peculiares de su misión, estaba encargada del fomento urbano.

En la época de la república, desde 1811 cuando se expidió la primera Constitución Política de Colombia, siempre se ha reconocido y regulado el funcionamiento de los cabildos; a partir de la Constitución de 1886 reciben el nombre de Concejos Municipales.

1.6.2.2. *El Alcalde.* *El Alcalde es la figura representativa del municipio y el Jefe de la administración municipal.*

La institución de la alcaldía nos llegó de Arabia a través de España; originalmente la palabra Al-quad significó el Juez, quien realizaba la función principal en el ámbito municipal. Era el encargado de la alcaldía y de administrar justicia, pero solía tener atribuciones estrictamente administrativas y además la de presidir las sesiones del Cabildo. Aquella multiplicidad de funciones las conservó hasta finales del siglo XVIII. (24)

En Castilla hubo numerosas clases de Alcaldes, siendo

---

(24) *ESPITIA AVILEZ, Gonzalo. El municipio colombiano. Publicaciones ESAP. 1987, p. 13*

los principales, los ordinarios y los mayores, los de casa y corte que tenían las siguientes funciones: Los ordinarios ejercían jurisdicción ordinaria; los mayores eran nombrados en un principio por el rey a propuesta de la Cámara de Castilla y después eran elegidos por los Regidores; los de casa y corte eran doce y formaban con otros funcionarios la Sala de Alcaldes de la Corte de Madrid, organismo que seguía en importancia al Concejo de Castilla.

En las Indias hubo principalmente Alcalde ordinario y mayores de hermandad. Los Alcaldes ordinarios eran dos y para serlo necesitaban ser vecinos con casa poblada, saber leer y escribir y ser personas honradas y hábiles; sólo podían asistir a los Cabildos y tener voto en ellos.

- Evolución

la reforma constitucional de 1910 que en materia de alcaldías consultó la realidad y la lógica, reemplazó el precepto original por el siguiente: En todo municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será el jefe de la administración

municipal. (25)

Tres años después de la enmienda constitucional previamente mencionada, fue expedida la Ley 4 de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal, según la cual constituye el municipio "El territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde", funcionario nombrado y removido por el respectivo Gobernador, condición que no impedía que le fijara período de un año, a partir del 1º de enero siguiente a su designación. El período de un año no subsistió, dado su notorio perfil de insconstitucionalidad declarado oportunamente por la Corte Suprema de Justicia. (26)

Dada la inestabilidad de este funcionario se hace necesaria la modernización del cargo que requiere ante todo la fijación de un período determinado -que no debiera ser inferior a dos años- a manera de asegurar la existencia y realización de planes y programas de desarrollo local y su integración en los de carácter regional y departamental, la ejecución de las obras aprobadas, la formación de un equipo de trabajo en torno al Alcalde y la correcta aplicación de las normas

---

(26) *ESPITIA AVILEZ, Gonzalo. Op. Cit. p. 16*

extendidas a nivel municipal sobre la carrera administrativa.

Modernizar y dignificar la profesión del Alcalde, al mismo tiempo dotar al municipio de un administrador capaz de dirigir una empresa que es de la comunidad, es decir, de todos y cada uno de los habitantes.

- La elección popular de Alcaldes

Durante el presente siglo, aunque parte integrante del programa doctrinario de algunas convenciones políticas (Ibagué 1922, Bogotá 1946 y Medellín 1981), la elección popular de los Alcaldes es en la primera década de los años 80 cuando ha sido estudiada en el seno de las Cámaras Legislativas ya con apoyo parlamentario y gubernamental.

El primer proyecto en referencia fue presentado a la consideración del Congreso en 1980. En la exposición de motivos, los autores del proyecto estimaron que, "La elección popular de Alcaldes resulta un instrumento descentralista de la mayor importancia y en una nueva prerrogativa constitucional para lograr la plenitud de la ciudadanía política", máxime en Colombia en donde

el Estado se aleja cada día más del individuo y del ciudadano. (27)

El proyecto fue aprobado por el Senado en la legislatura 1980-1982 y en la legislatura ordinaria de 1983 sometido al examen de segunda vuelta el proyecto no logró cumplir con el trámite constitucional de los cuatro debates, y en consecuencia fue archivado.

El proyecto fue nuevamente presentado por el Gobierno a consideración del Congreso en 1984. El Congreso acogió el proyecto en las sesiones ordinarias de 1984 y 1985; lo cual quedó reglamentado por el Acto Legisltivo No. 1 de 1986.

La primera elección se aplazó hasta el segundo domingo de marzo de 1988, permitiendo de esta manera a los ciudadanos escoger libremente a las autoridades. El Alcalde contará pues con el respaldo ciudadano siendo su voceería legítima y tendrá la responsabilidad de cumplir con un plan de trabajo aprobado tácitamente en el momento de su elección.

---

(27) *VASQUEZ V., Orlando. Elección popular de Alcaldes. Medellín : Jurídica Universitaria. 1985. p. 51*

1.6.2.3. La Personería Municipal. *Es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución, Leyes, Ordenanzas, Acuerdos y órdenes superiores en el municipio y vigila la conducta de los empleados municipales. La Personería la dirige el Personero Municipal quien es también agente del Ministerio Público.*

- Evolución

El Personero Municipal, es otra de las instituciones españolas que sobreviven en Hispanoamérica. Por reales cédulas de 1519 y 1528 se instituyeron los Personeros en América.

Durante los tiempos coloniales el Personero era el defensor de los derechos ciudadanos de los de la ciudad, de los del cabildo y de los del vecindario, y como tal intervenía en los tribunales; en el cabildo podía proponer y rechazar Acuerdos.

Hoy en día los Personeros tienen muchas más atribuciones que en los tiempos coloniales, y es precisamente esta enorme acumulación de deberes, añadida a la falta de control y a la impreparación de los mismos, lo que los ha convertido en funcionarios muy poco eficientes.

1.6.2.4. La Tesorería Municipal. *Es el organismo encargado de recaudar y cuidar los ingresos y fondos del municipio y pagar sus gastos y obligaciones. Es un ente recaudador pagador.*

En la época colonial la recaudación de rentas, impuestos, tributos y en general de todos los ingresos fiscales, se hizo unas veces por administración directa a cargo de los propios funcionarios del Estado, otras por arrendamiento y otras por encabezamiento que corrían cargo de los Cabildos Municipales, posteriormente estas funciones fueron asignadas a la Tesorería Municipal representada en su principal agente el Tesorero.

Actualmente las tesorerías municipales están constituídas de acuerdo con los principios de administración directa; nuestra Ley no preveé el arrendamiento ni ninguna otra forma de recaudar impuestos y contribuciones.

Contrasta el régimen establecido con el existente en España, donde, según la Ley del régimen local para la recaudación de rentas se puede emplear uno de los siguientes procedimientos:

- *Gestión directa mediante agentes nombrados por el*

ayuntamiento y retribuídos por el mismo.

- Gestión afianzada, que se hace por escritura pública en la que una persona se compromete a recaudar un mínimo pero tiene que entregar todo lo recogido, y goza de un sueldo mínimo y de un porcentaje sobre lo recaudado.

- Arriendo que se concede en pública subasta al que ofrezca mayor aumento sobre la cifra global que se incerte en el pliego de condiciones, considerado como tope mínimo de las licitaciones. La suma que sobrepase el topo ofrecido es el pago que recibe el arrendatario.

- Concierto utilizado únicamente para la contribución de usos y consumos.

Existen tres sistemas sobre la organización de tesorerías:

- Sistema unitario en que el Tesorero ejerce las funciones de gestión y las fiscalizadoras.

- Sistema dual en el cual funciona un órgano que tiene a su cargo la recaudación, custodia de fondos y realización de los pagos y otro órgano fiscalizador.

- Sistema ternario en que se constituye un departamento especial para la recaudación.

En Colombia el Tesorero se elige mediante un sistema cual, en el cual funciona un órgano que tiene a su cargo la recaudación, custodia de fondos y realización de los pagos y otro órgano fiscalizador.

1.7. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Siendo el presupuesto la herramienta principal para el funcionamiento del municipio; se hace necesario presentar una breve reseña histórica de sus antecedentes para determinar las condiciones en que se aplica en la actualidad.

El presupuesto puede definirse como el cálculo de las rentas probables que se recibirán y las sumas que deben gastarse para el servicio del Gobierno, durante el año siguiente a la reunión ordinaria del Congreso.

1.7.1. ***Comienzos de la República hasta 1950.*** *Si nos remontamos a las primeras épocas de nuestra historia en que existieron los feudos y las monarquías absolutas, observamos que los soberanos eran quienes determinaban las rentas y autorizaban los gastos públicos.*

Durante la época del feudalismo, los señores feudales fijaban el presupuesto. En las colonias españolas de América no existió el derecho de la participación del pueblo en el presupuesto, ya que el monarca absoluto establecía los impuestos en forma arbitraria, y los gastos los ejecutaba sin pedir consentimiento. Esta política fiscal impuesta provocó la Revolución de los Comuneros (1781), ya que pidó la abolición de los exagerados tributos.

Una vez dado el grito de la independencia los gobernantes se preocuparon por dejar consignados los principios fundamentales que servían de base para el sistema presupuestal, tratándose el manejo de la hacienda y de las finanzas públicas en diferentes Constituciones; la de 1824 fue la primera Ley Orgánica y en la cual se le asignó a la Dirección General de Hacienda todo lo relacionado con ingresos y gastos públicos; y las reformas introducidas hasta 1945 en la cual se establecieron los principios aún vigentes como es el presentar al Congreso el presupuesto debidamente equilibrado.

1.7.2. ***Período de 1950 a 1960.*** *En este período se crea la Dirección General del Presupuesto, lo cual permitió la estabilización de la organización presupuestal. El objetivo es nacionalizar los principios y siste-*

mas que venían operando, apoyándose en principios financieros como son: Equilibrio, universalidad, unidad del presupuesto, periodicidad y unidad de caja.

1.7.3. ***Período de 1960.*** *Durante este período es adoptado en Colombia el Presupuesto por Programas, es decir, el que se traza con base a objetivos y planes de desarrollo económico y social. Este presupuesto comienza a regirse por el Decreto 164 de 1950, estatuto que confiere a la máxima autoridad que es el señor Presidente deliberar la política presupuestal del Gobierno, asginando a cada Ministerio un porcentaje de los gastos totales y fija el monto de las apropiaciones ordinarias, de fomento y extraordinarias que se deben incluir en el proyecto.*

Este Decreto fue modificado por el Decreto 1675 de julio 14 de 1964 y a su vez y éste es modificado y ampliado por el Decreto Ley 294 del 28 de febrero de 1973, el cual está vigente, conteniendo las disposiciones en materia presupuestal.

En cuanto a organización presupuestal, contable y de control, el Departamento ha tecnificado su organización fiscal, siguiendo para ello los derroteros nacionales tanto en lo relativo a régimen presupuestal como en

lo referente a sistemas de control y de contabilidad.

2. *ESTRUCTURA MUNICIPAL*

El municipio tiene un contenido social que consiste en su aparición como fenómeno natural y un contenido jurídico que es el reconocimiento por parte de la ley, que lo organiza y lo incorpora al sistema político-administrativo del país. (28) Este reconocimiento lo contempla la constitución como función propia de las asambleas departamentales a las cuales corresponde crear, reconocer e incorporar a la vida político-administrativas del país a los conglomerados que reunan ciertos requisitos que la ley establece, los cuales han ido cambiando con el transcurrir del tiempo.

En este capítulo se enuncian los elementos jurídicos que dan vida legal al municipio, así como los elementos administrativos que le permiten funcionar como unidad organizada, además los elementos económicos-financieros con los cuales obtiene sus ingresos y efectúa sus gas-

---

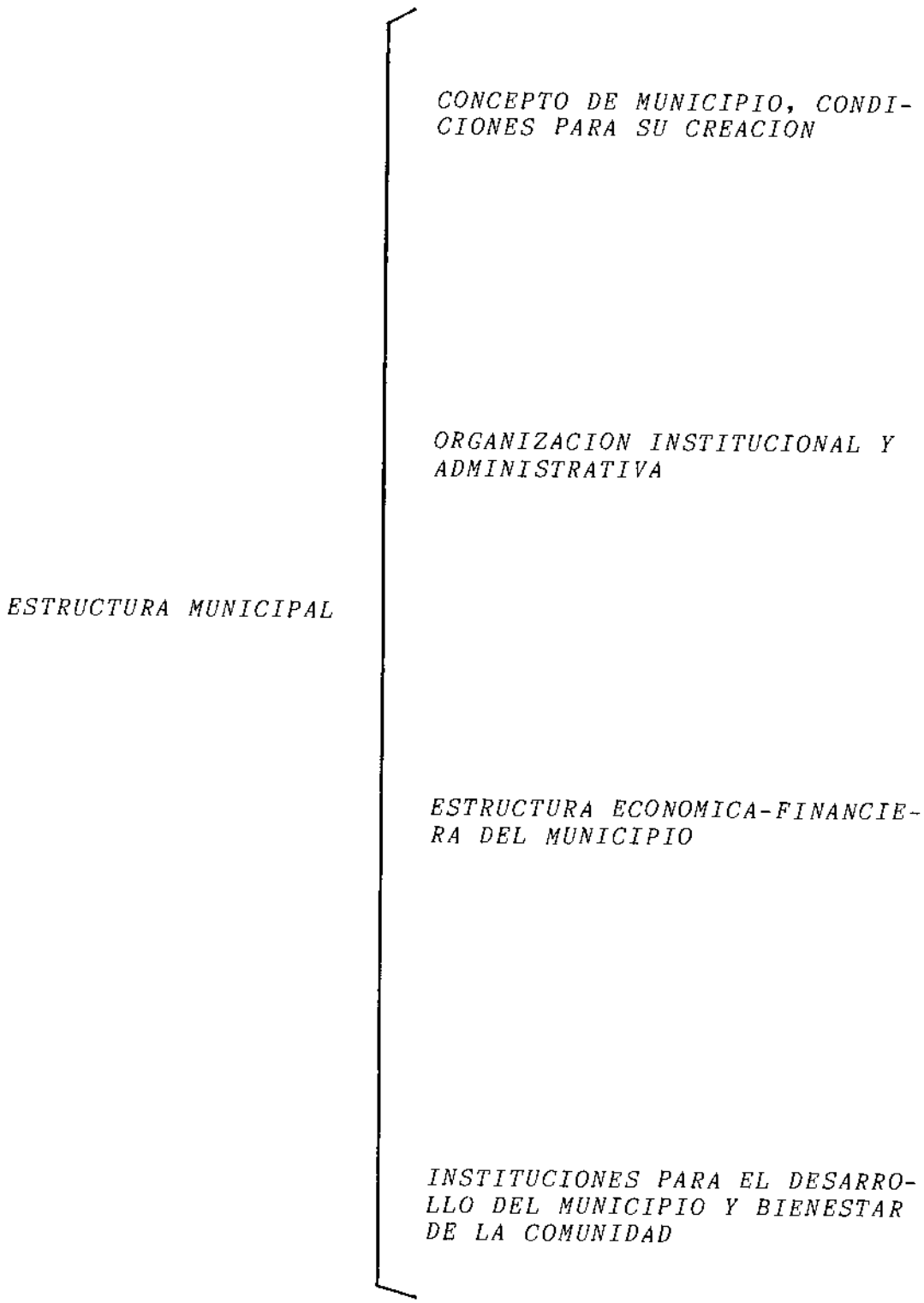
(28) *TAMAYO BORRERO, Enrique. Administración Municipal Colombiana. Bogotá. Gráficas Carmom, 1987. p. 32*

tos; finalmente se contemplan otras instituciones que en la mayoría de los casos no dependen directamente del municipio, ni de su administración, pero si coadyuvan al desarrollo del municipio y al bienestar de la comunidad. (Ver Figura 3)

La constitución y la ley, al determinar los órganos de la administración municipal, enumerando los funcionarios mínimos que debe tener cada municipio, señalan una estructura administrativa básica. Tal estructura básica es la misma para todos los municipios colombianos y con base en ella deben cumplir con las complejas obligaciones a su cargo.

Sin embargo, la constitución y la ley otorgan autonomía administrativa a los municipios, a través de las funciones del Concejo, dándoles la libertad de determinar la estructura administrativa, dependiendo del grado de desarrollo, del tamaño del municipio y de la complejidad de las funciones del mismo, respetando este marco legal establecido, razón por la cual los entes locales van ampliando su estructura a medida que las necesidades de mayor prestación de servicios, mejoras en los mismos, la mayor población a atender, las posibilidades de recursos, etc., así lo van exigiendo.

FIGURA 3. Organización del Estudio sobre la Estructura Municipal



2.1. CONCEPTO DE MUNICIPIO

Etimológicamente la expresión municipio proviene del latín "munere", que significa tributo. En la Antigua Roma, las ciudades eran municipios que tributan a las arcas de dicho Imperio, conformando las ciudades establecidas con este estilo romano, el núcleo de la administración y de la organización social clasista propia de la concepción política del gobernante; encontrando en ellas dos tipos de ciudadanos: Domiciliados y transeúntes, calificaciones que determinan su participación en la vida pública. (29)

Según el Derecho Romano el municipio era una corporación, constituída por el conjunto variable de los municipios, o sea por los habitantes del municipio, a los cuales les pertenecían los bienes del mismo y no a una persona distinta a éstos. Los municipios eran representados por los magistrados, podían adquirir bienes a título oneroso y ser acreedores o deudores, pero no podían ser herederos ni delegatarios porque los juristas clásicos los consideraban como una persona incierta. Tanto el municipio como <u>populus romanus</u> eran corpo-

---

(29) *EASTMAN, Jorge Mario. Manual de Adminstración Municipal. Bogotá : Canal Ramírez Antares, 1983. 2ed. p. 20*

raciones formadas por ciudadanos romanos, que tenían un patrimonio mancomunado e indivisible que pertenecía a todos y que se llamaba el erario.

Según la legislación francesa la palabra municipio evoca la idea no de un gobierno libre, sino de un grupo que se ha constituído para administrar intereses colectivos.

El actual Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), en su Artículo 8 contempla la definición de municipio como "el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio". Esta definición contenida en la Legislación actual es idéntica a los términos consagrados en el Artículo 182 de la ley 149 de 1888 y ha sido mantenida por más de 90 años, no concordando exactamente con lo que debe entenderse por municipio. En resumen y de acuerdo a la Legislación Colombiana se puede definir el municipio, como el territorio habitado por un grupo de individuos con características generales comunes, delimitado bajo el gobierno de una autoridad política.

Al leer esta definición, claramente se nota que es incompleta. Han debido considerarse dentro de la defini-

ción el territorio, la población, las autoridades (y no solamente una de ellas), el reconocimiento legal y las finalidades que persigue. Así pues, una definición del municipio podría estar contenida en los siguientes términos; un municipio es una persona jurídica, creada por la Asamblea Departamental y constituída por el conjunto de familias que habitan un territorio; tiene autoridades, recursos y normas propias; debe satisfacer las necesidades de la población por medio de los servicios públicos y de todos los recursos necesarios para dotar de mejores condiciones de vida a sus habitantes; y está sujeto al control de las necesidades públicas superiores, como el Departamento y la Nación en procura del bienestar general del Estado. (30)

2.2. *CONDICIONES PARA SU CREACION*

Las condiciones exigidas por la Ley Colombiana para erigir en municipio una porción del territorio nacional, han sido modificadas por distintas leyes a partir de 1888. Se podría pensar que tales normas legales hubieran variado fundamentalmente el Régimen Municipal

---

(30) *GALVIS GAITAN, Fernando. El Municipio Colombiano. Bogotá : Temis, 1985. p. 36-37*

llevando el progreso a todas las secciones del país, pero no ha sido así, de una a otra ley las variaciones de importancia han sido mínimas y el progreso en los municipios casi nulo.

Según el Artículo 187, Ordinal 4 de la Constitución Nacional, "corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas ..... crear y suprimir municipios, segregar o agregar territorios municipales y fijar los límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la Ley".

Por medio de la Ley 14 de 1969, se actualizaron los requisitos para la creación de nuevos municipios, y éste a su vez fue modificada por la Ley 11 del 16 de enero de 1986, base del Código de Régimen Municipal, Decreto 1333 de 1986 que en su Artículo 14 dice: "Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurran las siguientes condiciones:

- *Que tengan por lo menos 20.000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega, quede cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes, según Certificado Detallado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.*

- *Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega suma no inferior a un millón de pesos ($1'000.000) anuales y que, además estos distritos queden uno con presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos ($1'500.000) anuales, sin computar en esta suma las transferencias que reciben de la Nación y del Departamento, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expida la respectiva Contraloría Departamental o Municipal, según el caso.*

- *Que a juicio de los organismos departamentales de planeación, presentando en estudio motivado, tenga capacidad para organizar presupuesto anual no inferior a un millón quinientos mil pesos ($1'500.000), sin computar las transferencias que reciba de la Nación y del Departamento.*

- *Que en el poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas, según Certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadísitica; que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud y escuela, como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su*

establecimiento está previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales.

- Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el Juez del municipio o municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

- Que en los organismos departamentales de planeación motivadamente conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posbilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo. También analizarán la conveniencia o inconveniencia de la creación para el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo.

- Que durante el año anterior a la creación del municipio, en el territorio de éste haya funcionado una Junta Administrativa Local, organizada en los términos de la presente Ley.

- *Los valores fijados en las condiciones 2a. y 3a. se reajustarán anualmente en porcentaje igual al que aumente para el respectivo período el índice de precios al consumidor elaborado por el DANE".*

En el Artículo 16 del mismo código se establece dos excepciones a los requisitos expuestos:

- *Fomento de la colonización o la explotación de recursos naturales. Circunstancia en la cual deben cumplirse dos condiciones:*

. *Que en los territorios a erigir en municipios carezca de medios adecuados de comunicaciones con la cabecera del distrito del cual forman parte, y*

. *Concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

- *Por razones de conveniencia nacional. Circunstancia en la cual deben cumplirse dos condiciones:*

. *Que se trate de la creación de municipios en zonas fronterizas, y*

. *Concepto previo favorable del Presidente de la República.*

Según la Ley 5 de 1920 corresponde a las asambleas señalar el nombre con prohibición de repetir el nombre de municipios que tengan otros departamentos.

Los municipios son entes con personería jurídica y por tanto pueden ser sujetos de derechos pudiendo contraer obligaciones de mandar y ser demandado, Artículo 80 de la Ley 153 de 1887.

2.3. *ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA.(31)*

La organización institucional y administrativa del municipio actual se halla escrita en la Constitución Política y en el Código de Régimen Político y Municipal, Ley 4 de 1913 y modificado según Ley 11 de enero de 1986 desde el punto de vista político, fiscal y administrativo.

En la Constitución Política se dedican los Artículos 196 a 201 a la organización municipal, estableciendo en ellos preceptos relativos a la conformación de los

---

(31) *EASTAM, Op. Cit. p. 37-40*

concejos, la categorización municipal, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, juntas administaradoras locales, en régimen especial para la ciudad de Bogotá y las atribuciones de los alcaldes.

El Código de Régimen Político y Municipal desarrolla y complementa lo establecido a nivel constitucional y no obstante haber sufrido más de 195 modificaciones desde la Expedición en 1913, guarda absoluta concordancia con la Constitución Nacional que data en 1886 y sus reformas permanentes.

La Ley 11 de 1986 (enero 16) que contiene el Estatuto Básico de la Administración Municipal, asegura permanente presencia ciudadana y activa participación comunitaria en la vida local, fortalece la autonomía de nuestros distritos, moderniza las instituciones jurídico-administrativas de los municipios, en todo lo que tiene que ver con su organización y funcionamiento, y erradica prácticas indebidas y abusos, gracias a los fines moralizadores de algunas de sus disposiciones.

Como propósito fundamental la nueva ley busca que el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios se cumplan en los municipios por la comunidad organizada, por las personas directamente interesadas

en que esas funciones y esos servicios creen el ambiente necesario para el desarrollo de sus actividades y contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida. Tres nuevas figuras administrativas permitirán alcanzar dicho objetivo.

La primera tiene que ver con las juntas administradoras locales, previstas desde 1968 por el constituyente pero que, por falta de desarrollos legales, no han tenido aún vida práctica. Con ellas se busca hacer más razonable el ejercicio de las funciones públicas, su origen es eminentemente democrático y se dispone que siempre deben ser elegidas en la forma que determinen los concejos y no menos de la tercera parte de sus miembros sean escogidos por votación popular. En segundo término el Estatuto, igualmente, preveé la posibilidad de que entidades cívicas, constituídas con arreglo a la ley sin ánimo de lucro, se vinculen al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de ellos, logrando que estas entidades presten su concurso dinámico y canalicen energías dispersas para la solución de problemas comunes.

Como tercer instrumento, la ley dispone la participación de los usuarios de los servicios públicos locales en las juntas o consejos directivos de las entidades encargadas de su prestación.

La ley contiene importantes disposiciones sobre la creación y funcionamiento de inspecciones de policía, incentivos para las asociaciones de municipios, regulación de la facultad de crear contralorías, organización de los Concejos, Estatuto de los Concejos, modernización de los reglamentos que gobierna las entidades descentralizadas, celebración de contratos y régimen de los servidores públicos locales. El Gobierno actual ha considerado que el plan de rehabilitación es una herramienta eficaz en la consolidación de la paz y válido instrumento para el logro de un desarrollo regional equilibrado.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la organización administrativa del municipio colombiano se conforma con: El Alcalde, el Concejo, el Personero y el Tesorero, existiendo en algunos la Contraloría Municipal. Pero los órganos del gobierno municipal son en realidad el Alcalde y el Concejo; el primero de tipo ejecutivo y jurisdiccional y el segundo con facultades eminentemente deliberativas: ambos se cons-

tituyen coadministradores, de acuerdo con la ley, sin consideración a la diversidad de sus orígenes, su modalidad operacional y sus atribuciones. Algunos tratadistas incluyen el Tesoro y al Personero en razón de la forma como han evolucionado sus funciones y atribuciones y el papel que cumplen dentro de la Administración Municipal, han llegado a constituirse en órganos, operando con relativa independencia, respecto del Concejo y con funciones establecidas en el Código de Régimen Político y Municipal. Otras entidades descentralizadas municipales, como las Empresas Públicas y demás dependencias que conforman la administración local, no pueden considerarse como órganos del Gobierno local por ser simples creaciones del municipio.

2.3.1. Organización del municipio de acuerdo a las ramas del poder público. *En la Figura 4 se muestran los organismos que conforman las tres ramas del poder público en los municipios, como también algunas de sus funciones principales.*

El legislativo está representado por el Concejo Municipal, mientras que la administración central o ejecutivo está a cargo del Alcalde, existiendo en algunos casos institutos descentralizados encargados de funcio-

nes específicas y con presupuesto autónomo.

Los juzgados municipales, tienen la función jurisdiccional, y aún cuando se denominan municipales, son organismos dependientes de la Nación.

FIGURA 4. La Organización de las Ramas del Poder Público en el Municipio

RAMA O PODER	CUERPO		FUNCIONES
LEGISLATIVO *Establece políticas mediante acuerdos*	*LOS CONCEJOS*		*Expedir el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presupuestado por el Alcalde.* *Elegir Personeros y Tesoreros municipales y demás funcionarios.*
EJECUTIVO *Desarrolla las políticas establecidas por el legislativo*	*ADMINISTRACION CENTRAL*	*ALCALDIA*	*Desarrolla las leyes* *Presentar al Concejo los proyectos de Acuerdos que juzgue con venientes y los presupuestos de rentas y gastos.*
	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS		
JURISDICCIONAL *Controla el cumplimiento de la ley por vía de acción, de excepción.*	*JUZGADOS MUNICIPALES*		*Juez Municipal, es elegido para períodos de dos años por el Tribunal Superior del Distrito.*

2.3.1.1. *Organismo del Poder Legislativo*

- *El Concejo. (32-33)*

Las Corporaciones Administrativas Municipales o Concejos se rigen por normas contenidas en la Constitución, en los Artículos 196 a 197; en el Código de Régimen Político y Municipal y disposiciones que lo adicionan y reforman: Ley 72/76, Decreto 49/32, Leyes 115 de 1948, 6 de 1958, 30 de 1969 y 11 de 1986.

En la actualidad el Concejo Municipal está compuesto por no menos de seis, ni más de veinte miembros; el número de integrantes de los Concejos Municipales se determina atendiendo a la población respectiva, establecida en el último censo aprobado por la Ley, así:

Hasta 5.000 habitantes	*seis*	*concejales*
de 5.001 a 10.000 habitantes	*ocho*	*concejales*
de 10.001 a 20.000 habitantes	*diez*	*concejales*
de 20.001 a 50.000 habitantes	*doce*	*concejales*
de 50.001 a 100.000 habitantes	*quince*	*concejales*

(31) *EASTMAN, Op. Cit. p. 72-79*

(32) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 46-47*

y uno más por cada cien mil habitantes adicionales hasta completar el máximo de veinte Concejales.

Las listas electorales se conforman con un número igual de principales y suplentes. Estos últimos reemplazarán a los primeros en sus faltas absolutas o temporales.

Todo Concejo tiene un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. El Presidente, preside las reuniones y convoca a sesiones extraordinarias cuando hay asuntos que tratar. El Secretario lleva el Libro de Actas y los demás que determinen las Ordenanzas y Acuerdos respectivos o que ordene el Presidente; además sirve de medio de comunicación a la entidad con las demás corporaciones, empleados públicos y particulares y cita a los Concejales a las sesiones del Concejo. Como Secretario remunerado del Concejo no puede reemplazar a ninguno de sus miembros y el período es de dos años.

Las sesiones de los Concejos como en toda corporación, son de dos clases: Ordinarias y extraordinarias, sin ninguna razón suficientemente válida la ley ha establecido diversas fechas para la reunión de los Concejales: La norma inicial determinaba que se reunieran ordinariamente una vez al mes por lo menos y además cuando

lo determine su reglamento.

El Artículo 53 de la Ley 1986 se refiere "los Concejos se reúnen ordinariamente por derecho propio, cuatro veces al año, así: El primero de agosto, el primero de noviembre, el primero de febrero y el primero de mayo. Cada vez las sesiones durarán treinta días, prorrogables, a juicio del respectivo Concejo, por diez días más".

El Artículo 166 del Código de Régimen Político y Municipal prescribe que cuando por cualquier circunstancia el Concejo no pudiere instalarse el primero de noviembre siguiente a la elección, continuará funcionando el del año anterior hasta que la instalación tenga lugar (es una norma que no ha llegado a ser aplicada en el ámbito nacional).

En cuanto al lugar de reuniones, el Artículo 6 de la Ley 30 de 1969 dispone que las reuniones de los Concejos que se efectúen fuera del lugar señalado oficialmente como sede de las sesiones, y los actos que en ellas se realicen, carecen de validez. No obstante, la Corporación puede variar el recinto cuando se presenten casos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado.

Extraordinariamente los Cabildos se reunen por convocatoria del Gobernador, del Alcalde o Presidente del Concejo. Cuando son convocados por el Gobernador se ocupan preferencialmente de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración dicho funcionario, (Ley 30 de 1969).

Las sesiones extraordinarias también tienen como finalidad apartar a los miembros del Concejo de actividades partidistas, ya que la mayoría de las veces actúan en función política, y concretarlos al estudio de aquellos asuntos que solo benefician a la comunidad que representan, como son los inherentes a la buena marcha de la Administración Municipal.

A diferencia de lo estatuído en la Constitución con respecto al quórum de las cámaras, el código político y municipal estableció el quórum deliberativo, compuesto por la mayoría absoluta de su miembros e indispensable para instalarse o para funcionar, y el ordinario, compuesto por la mayoría absoluta de los Concejales que están presentes en la sesión, y el cual es necesario para aprobar cualquier Acuerdo o Resolución; no existe el quórum extraordinario. (34)

---

(34) *LIZARRALDE COPETE, Alvaro. Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. p. 161-162.*

- *Funciones de los Concejos. (35)*

El Artículo 197 de la Constitución Nacional señala algunas atribuciones de los Concejos en forma general, dejando a la ley a la facultad de señalar las demás y el Artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4 de 1913) también establece cuales son algunas de estas funciones:

. *Ordenar, por medio de Acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito. El Código Político y Municipal dice que al Concejo le corresponde acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, Leyes y Ordenanzas y los Decretos del Poder Ejecutivo y de los Gobernadores. En desarrollo de esta atribución, puede:*

. *Otorgar concesiones de obras y servicios públicos. Los municipios tienen plena facultad para hacer concesiones de servicios públicos, sin más limitaciones que las que establezcan las Leyes y Ordenanzas, porque tales concesiones constituyen hoy un medio eficaz para promover la prosperidad municipal.*

---

(35) *EASTMAN, Op. Cit. p. 80-85*

. *Crear juntas para la administración de determinados servicios públicos, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones.*

. *Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los Municipios, y por lo tanto reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al Municipio.*

. *Crear empleos para el servicio municipal, señalarles sus atribuciones, duración y remuneración, y exigirles a todos los empleados municipales los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.*

. *Votar de conformidad con la Constitución, la ley y las Ordenanzas, las Contribuciones y Gastos Locales. En cumplimiento a esta norma los Concejos tienen una de las más importantes funciones que se les puedan encomendar: Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la Ley y las Ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión.*

Las Finanzas Municipales se sostienen fundamentalmente con el Impuesto Predial, el de Industria y Comercio y la Contribución de Valorización, aunque se recaudan

otros impuestos, como el de Avisos y Propaganda, el de Barrido y Limpieza de las calles, Espectáculos Públicos, Ocupación de Vías, Vehículos, Juegos, Rifas, Patente de Funcionamiento, etc.

. *Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios que la Ley determine. La elección de los Tesoreros por parte de los Concejos nos parece desacertada, siendo este funcionario el encargado de recaudar todos los ingresos del Municipio, debería depender de la Secretaría de Hacienda, allí donde exista; o del Alcalde en los Municipios donde no exista tal dependencia, de esta manera hay unidad de acción, pero de acuerdo con el actual sistema, sino hay pleno entendimiento entre el Alcalde y el Tesorero, esto puede entrabar la acción del Ejecutivo. Tampoco creemos que sea acertada la elección de los Personeros, el Ministerio Público también exige unidad y jerarquía y sus funcionarios no deben ser nombrados por obra y gracia de las influencias políticas que existen en todo Concejo.*

. *Determinar la estructura de la Administración Municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.*

. *Crear, a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos, Sociedades de Economía Mixta y Empresas Industriales y Comerciales, conforme a las normas que determine la Ley.*

. *Creación de Corregimientos. Cuando un Municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en Corregimientos y serán administrados por el Corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del Alcalde y de acuerdo con las instrucciones de éste.*

. *Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar emprésitos, enajenar bienes municipales y ejercer precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.*

. *Contratar emprésitos. Los Cabildos pueden contratar emprésitos dentro o fuera de la República, para emplearlos en obras materiales de urgente utilidad pública, o para convertir deudas contraídas anteriormente y previa autorización del Gobierno, mediante Resolución del Gobernador al tenor del Artículo 9 de la Ley 7 de 1981.*

. *Aprobar planes integrales de desarrollo. El Artículo 2 del Decreto 1306 de 1980 define el plan integral de desarrollo como un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-adminsistrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.*

. *Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde. El Código Municipal, en forma inexplicable, dadas la transcendencia y la importancia de los presupuestos guarda el más absoluto silencio sobre el Reglamento de los Presupuestos Municipales. La Ley 5 de 1918 suplió este vacio al fijar las principales reglas que se deben observar sobre presupuestos municipales. En esta Ley se determina que los presupuestos se forman para períodos anuales, contados desde el 1 de enero al 31 de diciembre; los ingresos y los gastos deben estar equilibrados y se debe observar el principio llamado de Universalidad, o sea que en el presupuesto deben quedar incluídos la totalidad de las rentas y gastos municipales. El proyecto de acuerdo sobre presupesto lo elabora el Alcalde y lo presenta a conside-*

ración del Concejo a más tardar el 10 de noviembre anterior a la vigencia respectiva.

Al elaborar el presupuesto como un programa de actividades los habitantes de un Municipio pueden comprender lo que busca realizar la Administración Municipal y darle su apoyo, puesto que el presupuesto ya no es una simple lista de ingresos y egresos, sino que es la concreción de una serie de obras y realizaciones que se van a redundar en beneficio de todos.

Fuera de las atribuciones anteriormente relacionadas, los Concejos tienen otras funciones de menor importancia, que son:

. *Disponer lo conveniente sobre el trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permisos para ocuparles con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles, torres y otros aparatos para cables aéreos y en general con accesorios de empresas de interés municipal.*

. *Las funciones que atañen al orden interno del Cabildo pudiendo darse su propio reglamento; calificar las credenciales de sus miembros; oir y decidir las excu-*

sas de los mismos y reglamentar su política interior.

. Por incumplimiento de los acuerdos pueden imponer multas y arresto hasta por diez días.

- Determinación de los Concejos. (36)

Los actos de los Cabildos se llaman Acuerdos, o Proposiciones y Resoluciones, si regulan los asuntos menos importantes de la administración.

Dentro de la jerarquía de las normas jurídicas de Colombia, los Acuerdos y demás actos de los Concejos ocupan el penúltimo lugar, son superiores tan solo a los actos de los funcionarios municipales y no pueden ir contra lo estatuído en la Constitución, la Ley, los Decretos, Resoluciones y demás actos del Gobierno Nacional, Ordenanzas y demás actos de la Asamblea, los Decretos y Resoluciones del Gobernador y de los actos de los Funcionarios Departamentales. Si los Acuerdos violan cualquier norma, pueden ser acusados ante lo Contencioso Administrativo, estableciéndose el Contencioso de nulidad.

---

(36) EASTAM, Op. Cit. p. 94-100

Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados al Cabildo por cualquiera de los Concejales, o por el Alcalde, el Tesorero, el Personero, los Inspectores de Instrucción Pública, los Médicos Oficiales, los Ingenieros Municipales y los Presidentes de Juntas de Beneficiencia; con excepción de los Concejales, los demás funcionarios tan solo pueden presentar proyectos de acuerdo en los asuntos de su competencia.

Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en tres debates, celebrados en tres días distintos. Además, debe haber sido sancionado y publicado.

Los Concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para segundo y tercer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto. Si dichas comisiones se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las comisinnes adhoc que la Presidencia nombre para el efecto. Todo Concejal deberá hacer parte de una comisión y en ningún caso podrá pertenecer a más de dos comisiones permanentes.

Los proyectos que no recibieren aprobación por lo menos en dos debates durante el período a que se refiere el

Artículo 55 de la presente Ley, deberán ser archivados y podrán volverse a presentar, si se quiere que el Concejo se pronuncie sobre ello.

Los Alcaldes pueden objetar los proyectos de Acuerdo aprobados por los Concejos, por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la Ley o las Ordenanzas, dentro de los términos que la Ley señale.

El Alcalde sancionará, sin poder presentar nuevas objecciones, el proyecto que reconsiderado por el Concejo fuere aprobado. Sin embargo, si el Concejo rechaza las objecciones por violación a la Constitución, la Ley o la Ordenanza, el proyecto será enviado por el Alcalde al Tribunal Administrativo; dentro de los diez días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 al 5 del Artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, para que éste decida conforme al trámite señalado en el Artículo 75 de esta Ley.

Los Acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los Alcaldes se presume válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación, a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse

dentro de los quince días siguientes a su sanción. Dentro de los tres días siguientes al de la sanción, el Alcalde enviará copia del Acuerdo al Gobernador del Departamento para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de los Acuerdos.

Los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- *Otras Reglamentaciones. (37-38)*

Las funciones de control de los Concejos pueden ser Fiscales y Administrativas. El Control Fiscal se ejerce mediante el examen y fenecimiento de las cuentas de Tesorería, informe de Contraloría y estudio de los actos financieros del Municipio.

El control administrativo lo ejerce el Concejo mediante: La investigación del funcionamiento de los servicios

---

(37) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 63-64*

(38) *EASTMAN, Op. Cit. p. 86-93*

públicos, la crítica a la Administración Municipal, la recomendación de medidas correctivas, la exigencia de informes a los empleados públicos sobre el desempeño de sus actividades, y demás medidas correlacionadas.

Los Concejos de los Municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos ($50'000.000), sin incluír el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la Nación y del Departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión Fiscal de la respectiva Administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice Nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento Administrativo de Estadística.

En los Municipios en los cuales no hubiere Contraloría, la vigilancia de su gestión Fiscal corresponde a la Contraloría Departamental.

El Concejo Municipal tiene ciertas prohibiciones que se pueden dividir en cuatro grupos, así:

Primero: Prohibiciones que buscan el buen manejo de los fondos Municipales.

Segundo: Prohibiciones que persiguen que los Acuerdos no violen Normas Superiores, ni impongan algunos Impuestos.

Tercero: Prohibiciones que buscan la moralización de las actividades de los Concejos.

Cuarto: Intervenir en asuntos que no sean de su competencia.

Otras prohibiciones:

. *Condonar deuda a favor del Municipio.*

. *Dar voto de aplauso o de censura a actos oficiales, pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funden.*

El Reglamento Interno de un Concejo Municipal, por regla general debe contener prescripciones sobre la manera como se organiza y realizarán los debates, como se votaran las diferentes decisiones, modo como

se hará uso de la palabra en las deliberaciones y presentación de proposiciones, etc. Las normas que el reglamento consagra son de obligatorio cumplimiento para los miembros de la corporación, ya que mediante él se establece la disciplina y el orden indispensable para el buen desarrollo de las funciones que debe cumplir y así poder mostrar a la comunidad un balance efectivo de sus actuaciones a través de una Administración Municipal organizada y activa.

- *Los Concejales. (39-40)*

La Ley expresamente llama a los miembros del Cabildo, Concejales; su período es de dos años y pueden ser reelegidos indefinidamente; su período se iniciará el 1 de agosto siguiente a la fecha de su elección; el número de ellos oscila entre seis y veinte, de acuerdo con la población del municipio donde son elegidos.

Para ser elegido Concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de pri-

---

(39) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 47-49*

(40) *EASTMAN, Op. Cit. p. 104*

sión. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos. Tampoco podrán ser elegidos Concejales, quienes dentro de los dos años anteriores a la elección, hayan sido contratistas del respectivo Municipio o dentro de los seis meses anteriores a la misma fecha hayan sido empleados oficiales, ni quienes, en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluídos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos veces por faltas de ética profesional y a los deberes de un cargo público. (Todo Concejo tiene un Presidente)

Durante el tiempo en que un Concejal Principal o Suplente se desempeñe como empleado oficial de cualquier nivel, se produce vacante transitoria en el Concejo que deberá ser llenada conforme a las disposiciones legales. Para los efectos previstos en la Ley, se adquiere la calidad de Concejal desde el momento de la elección y se conserva hasta el vencimiento del período.

Cuando los Concejales Principales no asisten al Cabildo, bien sea por faltas absolutas o temporales, el Presidente del Concejo llama a los suplentes de Acuerdo al orden de colocación en la respectiva lista electoral.

La Ley 30 de 1969 define como faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada y la incapacidad legal o física permanente para desempeñar el cargo. Para actuar en el Concejo los Ediles Suplentes deben tomar posesión del cargo.

Los Concejales Principales y Suplentes no podrán ser nombrados empleados o trabajadores del respectivo Municipio, a menos que fuere en los cargos de Secretario de la Alcaldía o Gerente de Entidad Descentralizada.

La Ley 8 de 1958 estableció para los Concejales las mismas incompatibilidades que para los Senadores y Representantes; los Concejales desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su envestidura, no podrán celebrar por si ni por interpuesta persona, contrato alguno con la Administración Pública, ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el Gobierno del Municipio; no podrán defender intereses contrarios a los de los Municipios; ni ser apoderados ni gestores ante las Entidades Oficiale o Semioficiales de la circunscripción por la cual fueron elegidos; no podrán intervenir por ningún motivo y en ningún tiempo, en negocios que hayan sido conocidos o adelantados por ellos durante el desempe-

ño de sus funciones y por razón de su cargo.

- *Limitaciones a los Concejales. (41)*

Los Concejales tienen las mismas prohibiciones señaladas para todos los empleados según el Artículo 1 del Decreto 3074 de 1968, así:

- *Solicitar o recibir, directamente o por interpuesta persona, gratificaciones, dádivas o recompensas como retribución por actos inherentes a su cargo.*

- *Solicitar o aceptar comisiones en dinero o en especie por concepto de adquisición de bienes y servicios para el Estado.*

- *Prestar, a título particular, servicios de Asesoría o de Asistencia en Trabajos relacionados con las funciones propias de su empleo.*

- *Percibir más de una asignación del Tesorero Público.*

---

(41) *EASTMAN, Op. Cit. p. 105-106*

- *Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas, con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña.*

- *Intervenir directamente o indirectamente en la suscripción de contratos con el Estado y en la obtención de concesiones o de cualquier beneficio que implique privilegios a su favor, salvo en los casos en que por mandato de la Ley los deba suscribir.*

- *Gestionar ni directa, ni indirectamente, a título personal ni de representanción de terceros, en asuntos que estuviere a su cargo.*

- *Adelantar gestiones, directa o indirectamente, ni a título personal, ni en representación de terceros, ante la dependencia a la cual prestó sus servicios, durante el año siguiente a su retiro.*

- *Desarrollar actividades partidistas, tales como formar parte de directorios o comités de partidos políticos, organizar manifestaciones, pronunciar discursos partidistas.*

Los Concejales Principales o Suplentes, ni los parientes de los mismos dentro del cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser nombrados por los Personeros, Tesoreros, Contralores, Auditores y Revisores para ningún cargo en las oficinas de éstos. Es nulo todo el nombramiento que se haga en contravención a lo dispuesto.

La Constitución prescribe que no podrá ser miembro del Congreso o Diputado cualquier funcionario que seis meses antes de la elección haya ejercido Jurisdicción o Autoridad Civil, Política o Militar, en la Circunscripción Electoral respectiva.

El Artículo 7 de la Ley 189 de 1939 consagra lo siguiente: "Ningún contratista de Obras Públicas Municipales, ni sus apoderados, podrán ejercer el cargo de Concejero Municipal, mientras conserven el carácter de contratistas o apoderados". Dichas personas y los administradores de Servicios Públicos Municipales, no podrán ser elegidos Concejeros Municipales.

De acuerdo con el Artículo 1 de la Ley 5 de 1929 y el Artículo 27 de la Ley 96 de 1920, si un funcionario público entra a ocupar una curul de Senador, Represen-

tante, Diputado o Concejal, pierde el empleo que viene desempeñando en la Orbita Nacional, Departamental o Municipal, respectivamente y se inhabilita por el resto del período para ocupar los cargos señalados en las leyes mencionadas.

2.3.1.2. *Organismos del Poder Ejecutivo*

- *La Alcaldía. (42)*

La Alcaldía es el órgano de ejecución Municipal en el esquema de la división de poderes adoptados en esta Entidad Territorial del Estado. Su representación está a cargo del Alcalde, quien para actuar se apoya en las funciones que la Constitución y la Ley se señalen como propias y en las autorizaciones que le otorga el Concejo Municipal.

La Constitución Nacional en su Artículo 201 nos trae una definición de Alcalde: "En todo Municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente de Gobernador, y que será el Jefe de la Administración Mu-

---

(42) *ESTMAN, Op. Cit. p. 115-132*

nicipal, conforme a las normas que la Ley señale".

Según el Artículo 130 del Código de Régimen Político y Municipal, "el Alcalde es el Jefe de Administración Pública en el Muncipio y ejecutor de los Acuerdos del Concejo. Le corresponde dirigir la acción administrativa, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración. El Alcalde es Jefe de Policía en el Municipio. La Policía Nacional, en el Municipio, estará operativamente a disposición del Alcalde, que dará sus órdenes por intermedio del respectivo Comandante de Policía o de quien le reemplace. Dichas órdenes son de carácter obligatorio y deberán ser atendidas con prontitud y diligencia".

Según el Artículo 131 del Código de Régimen Político y Municipal: "El Alcalde es el representante del Municipio para todos los efectos a que hubiere lugar".

La Ley 4 de 1913 no estableció ninguna clase de requisitos especiales para desempeñar el cargo de Alcalde, como condición general está la de ser ciudadano (C.N. Art. 14 y 15). El burgomaestre es un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte del Gobernador; (Art. 194 Inciso 2 de la C.N.), el Alcalde depende del

Gobernador y por lo tanto este lo puede remover libremente, suspenderlo o distituirlo, según el caso, el control que ejerce el Gobernador sobre el Alcalde es de tipo Jerárquico.

El Alcalde se posesiona ante el Juez Municipal, y en caso grave o urgente ante dos testigos.

El Artículo 185 del C. de R. P. y M., determina que el período de duración del Alcalde es de un año, a partir del primero de enero siguiente a su elección y puede ser reelecto.

Los actos de los Alcaldes se llaman Decretos y pueden ser aprobados, modificados, o revocados por los respectivos Gobernadores, en virtud del control jerárquico que éstos ejercen sobre los Alcaldes.

La primera función del Alcalde, según Pareja(43), no en la ley sino en la vida, es promover el bienestar municipal; el Alcalde debe desarrollar actividades no solo en el campo jurídico, sino particularmente en la vida

---

(43) PAREJA GOMEZ, Carlos H. Derecho Administrativo.

social y económica de la población.

La importancia del Alcalde Municipal es el resultado de sus atribuciones múltiples, ya sea como Juez, como Responsable a la Rama Ejecutiva Local o ya como Agente Político del Poder Central; al compartir las funciones administrativas con el Concejo y sus agentes directivos, y no representar al Electorado sino al Gobierno Central, se genera un fraccionamiento funcional que le impone unas pautas muy especiales en su gestión político-administrativa.

El Alcalde es el representante del Municipio (Ley 28/74, Art. 30) y desempeña funciones como Agente del Gobernador, como Jefe de la Administración Pública y como Juez, debe seguir sus órdenes, acatar sus instrucciones y sujetarse en un todo a lo ordenado por su Superior Jerárquico; conservar el orden público siendo una de las atribuciones más importantes, llamándose Jefe de Policía en el territorio de su Jurisdicción. En el mes de diciembre debe presentar un informe al Gobernador sobre la marcha de la Administración Pública en el Municipio y sobre las medidas que a su juicio convenga tomar para mejorarla.

Al Alcalde como Jefe de la Administración Municipal le competen funciones relacionadas con el Concejo, con los empleados municipales, buscar la correcta marcha de la Administración Pública.

- *Funciones del Alcalde. (44)*

El Alcalde tiene las siguientes funciones que hace relación a la vinculación con el Concejo:

. *Cuidar que el Concejo se reuna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden.*

. *Convocarlo a reuniones extraordinarias cuando un caso grave y urgente lo exija.*

. *Conceder licencias a los Concejales.*

. *Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones.*

. *Tomar la iniciativa para que el Concejo cree los Establecimientos Públicos, Sociedades de Economía Mixta y*

(44) *EASTMAN, Op. Cit. p. 122-132*

Empresas Industriales y Comerciales.

. *Sancionar u objetar los Acuerdos expedidos por el Concejo.*

. *Ejecutar los Acuerdos del Concejo.*

. *Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina.*

. *Nombrar corregidores y en general, los empleados municipales cuya designación no está atribuída especialmente a otra autoridad.*

. *Dar posesión de sus cargos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.*

. *Conceder Licencia a los empleados municipales, en los casos y términos específicos por la Ley.*

. *Presentar al Concejo los proyectos de Acuerdo que juzgue conveniente a la buena marcha del Municipio y con especialidad de los presupuestos de rentas y gastos en la época oportuna.*

En el mes de octubre cada año, el Alcalde, asesorado por el Personero y el tesorero, iniciará la preparación del proyecto de presupuesto para el período siguiente.

Si el Alcalde desea proponer nuevas fuentes de ingresos elaborará un proyecto adicional con el cálculo de esas nuevas rentas y recursos, y en el mismo presentará las apropiaciones que se deban atender con ellas. Este proyecto será presentado simultáneamente, pero por separado, con el proyecto de presupuesto general para que se consolide e incorpore a éste, de ser aprobado. (45)

El Alcalde Municipal, presentará anualmente al respectivo Concejo, dentro del mismo término que tiene para presentar el proyecto sobre el Presupuesto Municipal, un informe explicado y detallado sobre el estado de la Hacienda del Municipio.

Mantener al día el inventario y avalúos de los bienes muebles e inmuebles del Municipio, es una obligación de la administración, y anualmente el Alcalde presentará al Concejo, como Balance de la Hacienda, los análisis

---

(45) *REGIMEN FISCAL DE SANTANDER, Cap. IV, Régimen Presupuestario, Art. 554*

detallados del Inventario General del Municipio.

En materia Judicial los Alcaldes de Municipios de régimen ordinario son:

. *Jueces comisionados para la práctica de cualquier diligencia dentro de los límites de su Jurisdicción.*

. *Funcionarios de Instrucción, los Alcaldes son funcionarios de Instrucción en todas las contravenciones, y en las demás infracciones penales cuyo reconocimiento corresponda a la Policía o a los Juzgados Municipales.*

. *Jueces de conocimiento, en desarrollo de esta facultad los Alcaldes conocen: De las contravenciones, de los delitos contra la propiedad que estén reprimidos con arresto o prisión, de los procesos por lesiones personales, de los estados de especial peligrosidad.*

Otras funciones de los Alcaldes son:

. *Fomentar la educación, representar a los Municipios en la fijación de límites y dar aviso a los Ministerios de Gobierno y de Hacienda sobre los cambios ocurridos en los nombres de los principales detalles topográficos en las regiones de su Jurisdicción.*

- *Actividades no permitidas a los Alcaldes. (46)*

La principales prohibiciones a los Alcaldes son:

. *Toda participación directa o indirecta en el ejercicio de la Abogacía.*

. *Hacer nombramientos para cargos públicos remunerados en personas inhábiles.*

. *Desarrollar actividades partidistas, tales como formar parte de Directorios o Comités de Partidos Políticos, organizar manifestaciones, pronunciar discursos partidistas.*

El Artículo 108 de la Constitución trata sobre las inhabilidades a los Alcaldes y dice que no pueden ser elegidos Congresistas o Diputados los Alcaldes de capitales de Departamento o de Ciudades de más de trescientos mil habitantes sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Los Alcaldes de los demás Municipios deben esperar seis meses para poder ser miembros del Congreso o de las Asambleas Departamentales.

---

(46) *EASTMAN, Op. Cit. p. 119-121*

El Concejo de Estado ha dicho que los Alcaldes no pueden ser elegidos Concejales del Municipio en la elección siguiente a la dejación del cargo por mandato del Art. 7 de la Ley 89 de 1936, según el cual los contratistas de obras públicas, sus apoderados y los administradores de servicios públicos de obras públicas, sus apoderados y los admnistradores de servicios públicos municipales no podrán ser elegidos Concejeros Municipales.

- *Nuevas Disposiciones*

Habiendo dado un bosquejo a grandes rasgos de la actual legislación sobre las Alcaldías y funciones de los Burgomaestres, la reforma según Acto Legislativo 1 de 1986 contiene indiscutible modernización institucional y política que contribuye a que la democracia colombiana se profundice y adquiera nueva dimensión y alcance.

Con el nuevo régimen se introduce en la vida política ensanchada oportunidad de participación popular y se propicia verdadera descentralización del poder. La elección de Alcaldes no es mera modificación de carácter jurídico que deba producir consecuencias administrativas sino que, sobre todo, constituye trascendental Reforma Política. Se orienta a proporcionar el desarrollo de

una vida local más activa, enriquecida con la discusión permanente de los problemas comunitarios, que separe al ciudadano de conceptos tradicionales de afiliación polínatarios, marcados por el clientelismo o la mera simpatía personal y le permita vincularse a un determinado programa en razón de propuestas efectivas para el mejoramiento municipal.

Hay también razones de orden administrativo que justifican la elección de los Alcaldes por el pueblo, tiene que ver con la estabilidad del funcionario, la autoridad, el peso y el respaldo con que se cuenta para poder ejecutar obras de alcance comunitario. Para los partidos la elección de Alcaldes constituye reto de singular importancia que ha de llevarlos a adelantar democrática confrotación en torno de propuestas y alternativas específicas sobre los problemas de los municipios.

La elección de Alcaldes se cumple en dos etapas. Primero, se ordena en la Constitución, se establece con carácter general, en sus lineamientos básicos, el principio de la elección. El Congreso decide que el mandatario local sea elegido por el pueblo. Y luego, se desarrolla legislativamente la materia definida en la Carta Política.

El contenido del Acto Legislativo 1 de 1986 comprende los siguientes puntos: Todos los ciudadanos elegirán directamente Alcaldes Municipales y del Distrito Especial; la primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de 1988; el Alcalde ya no es agente del Gobernador, lo cual acentúa su liderazgo y responsabilidad como representante directo de la voluntad popular; el período de gobierno se extenderá por el término de dos años, tiempo prudente para ejercicio de la gestión administrativa; se prohibe la elección simultánea de cualquier persona como Alcalde y Congresista, Diputado o Consejero Intendencial o Comisario o Concejal; se permite al Presidente de la República y a los Gobernadores, Intendentes y Comisarios, suspender o destituír Alcaldes, con el fin de evitar la inamobilidad de quienes ejerzan de manera abusiva el cargo; existirá claro régimen sobre calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Alcaldes.

2.1.3.3. *Organismo del Poder Jurisdiccional*

- *Juzgado Municipal. (47)*

La Real Audiencia, fue el órgano fundamental de la Administración de Justicia, tanto en estos territorios de las Indias, como en España, pero a diferencia de las Audiencias Españolas, las Americanas actuando en Corporación como reales Acuerdos, controlaron en buena parte, las altas funciones de Gobierno de los propios Virreyes.

Las principales características del Régimen Judicial de la Colonia fueron dos: La primera fue la dificultad de saber quien era competente para conocer de un determinado negocio; y la segunda, la concentración en unos mismos funcionarios de facultades tan distintas como las gubernativas y las jurisdiccionales. La justicia en las municipalidades era ejercida por los Alcaldes pedáneos, y los Cabildos. Estos nombraban a los Alcaldes ordinarios y a los pedáneos, y conocían de las apelaciones de las sentencias de los Alcaldes ordinarios y los fieles executores.

---

(47) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 87-92*

Solo a partir de la Constitución de 1821 se prescindió de mencionar el Régimen Judicial de los Municipios, dejando este tema a la determinación de la Ley.

La Carta a Cúcuta varió sustancialmente el Sistema Jurisdiccional de la Colonia en todos los órdenes, menos en el Municipal. En 1938 se creó el cargo de Jueces de Instrucción, para evitar que las funciones instructoras fueran desempeñadas por los Alcaldes, pero dificultades fiscales impedieron la realización de esta Reforma y los Alcaldes continuaron siendo funcionarios de la Instrucción.

En 1943 se crearon los Jueces de Instrucción Criminal, pero sin embargo los Alcaldes siguieron siendo funcionarios instructores.

En la historia del Régimen Judicial se distinguen tres períodos: El Colonial, caracterizado por un complejo de competencias y por la concentración en cabeza de unos mismos funcionarios de facultades jurisdiccionales y gubernativas. El segundo período es una etapa de transición que comprende los primeros años de la Independencia y que se caracteriza por la conservación de toda la organización judicial existente en los municipios durante la Colonia. La tercera etapa tiene como carac-

terística principal la variación del Sistema Jurisdiccional en todos los órdenes, menos en lo que respecta a los Alcaldes, que en la actualidad desempeñan funciones gubernativas y judiciales, como en los tiempos coloniales. Nuestra actual Corte Suprema de Justicia, que corresponde a la Real Audiencia de otros tiempos, no tienen funciones de Gobierno, ni los Gobernadores funciones Jurisdiccionales, pero subsiste un complejo sistema de competencias que dificulta la rápida Administración de Justicia.

Teóricamente la Administración de Justicia en un Municipio es ejercida por los Jueces Ordinarios, Municipales y de Circuito pero en la práctica los Alcaldes son Jueces y aún los Tesoreros tienen ciertas funciones Jurisdiccionales. En algunos municipios existen Inspectores de Policía que son eficaces colaboradores de los Jueces que reemplazan a los Alcaldes en el ejercicio de funciones judiciales.

La Constitución Nacional exige el cumplimiento de tres requisitos para ser Juez Municipal: Ser colombiano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio y ser abogado titulado.

Los Jueces Municipales dependen de los Tribunales Superiores de Distrito, quienes los eligen para períodos de dos años.

Además de las funciones penales, civiles y laborales, los Jueces Municipales pueden castigar correcionalmente con multas o arresto a los que les desobedezcan o falten al respeto en el ejercicio de sus funciones; nombrar y remover libremente al Secretario y subalternos de la oficina; resolver las peticiones de licencia que estos presenten y decidir sus excusas y renuncias y llevar la estadística de los asuntos criminales que cursen en su despacho.

La Constitución de 1886 Artículo 143, encargó al Ministerio Público la supervigilancia de la conducta oficial de los empleados públicos. Posteriormente la vigilancia judicial pasó a ser una de las secciones del Ministerio de Justicia.

Hoy en día el Sistema Judicial es impresionantemente similar al Régimen imperante en los tiempos de la Colonia, cuando no había la explosión demográfica de la actualidad y cuando la situación social, política y económica era diametralmente opuesta.

Los Personeros Municipales quienes eran los encargados de practicar las visitas a los Juzgados Municipales, para anotar las demoras e irregularidades que observen en los asuntos penales y avisar al Fiscal del respectivo Distrito Judicial para que este tome las medidas del caso; también oyen las quejas respecto de la supervigilancia de los empleados, la Ley solo se encarga de los Funcionarios Municipales y los Jueces son empleados nacionales; en la práctica los Jueces del país no tienen una vigilancia adecuada y esta es una de las fallas más notables de nuestra organización judicial.

Fuera de las anteriores fallas, nuestra Justicia adolece otra serie de defectos: Engorroso procedimiento, insuficiencia del personal, carencia de medios eficaces para reprimir el delito, ausencia de Policía Judicial, etc.

2.3.2. *Otros Organismos o Dependencias en el Municipio.*

Se encuentran en el Municipio algunos organismos que forman parte de la Administración Municipal, que por su importancia merecen mencionarse y enumerar las funciones que les competen. También existen dependencias de organismos del orden nacional y departamental que sin pertenecer a la organización municipal, prestan servicios y realizan funciones que complementan la

administración pública en el municipio. (Ver Figura 5)

2.3.2.1. *La Personería.* *(48-49). El Personero es elegido por el Concejo para períodos de un año contados a partir del 1 de enero (Artículo 136 del Código de Régimen Municipal), pudiendo ser reelecto indefinidamente pero no obligado a servir dos períodos consecutivos. La posesión la efectúa ante el Alcalde y debe tener su suplente elegido por el Concejo. El Cabildo le puede fijar las horas de despacho obligatoria y le puede pedir informes de sus labores cuando lo juzgue conveniente. El Cabildo puede suspender al Personero para someterlo a juicio por motivo criminal y previo los requisitos legales. El mismo Concejo puede destituírlo si el delito fuere comprobado, o si el agente del ministerio público fuere miembro activo de un partido político o interviniere en debates de carácter electoral, a excepción del ejercicio del sufragio.*

---

(48) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 65-69*

(49) *EASTMAN, Op. Cit. p. 135-138*

- *Funciones del Personero*

Son atribuciones del Personero que cumplirá como defensor del pueblo o veedor ciudadano, las siguientes según el Artículo 139 del Código de Régimen Municipal:

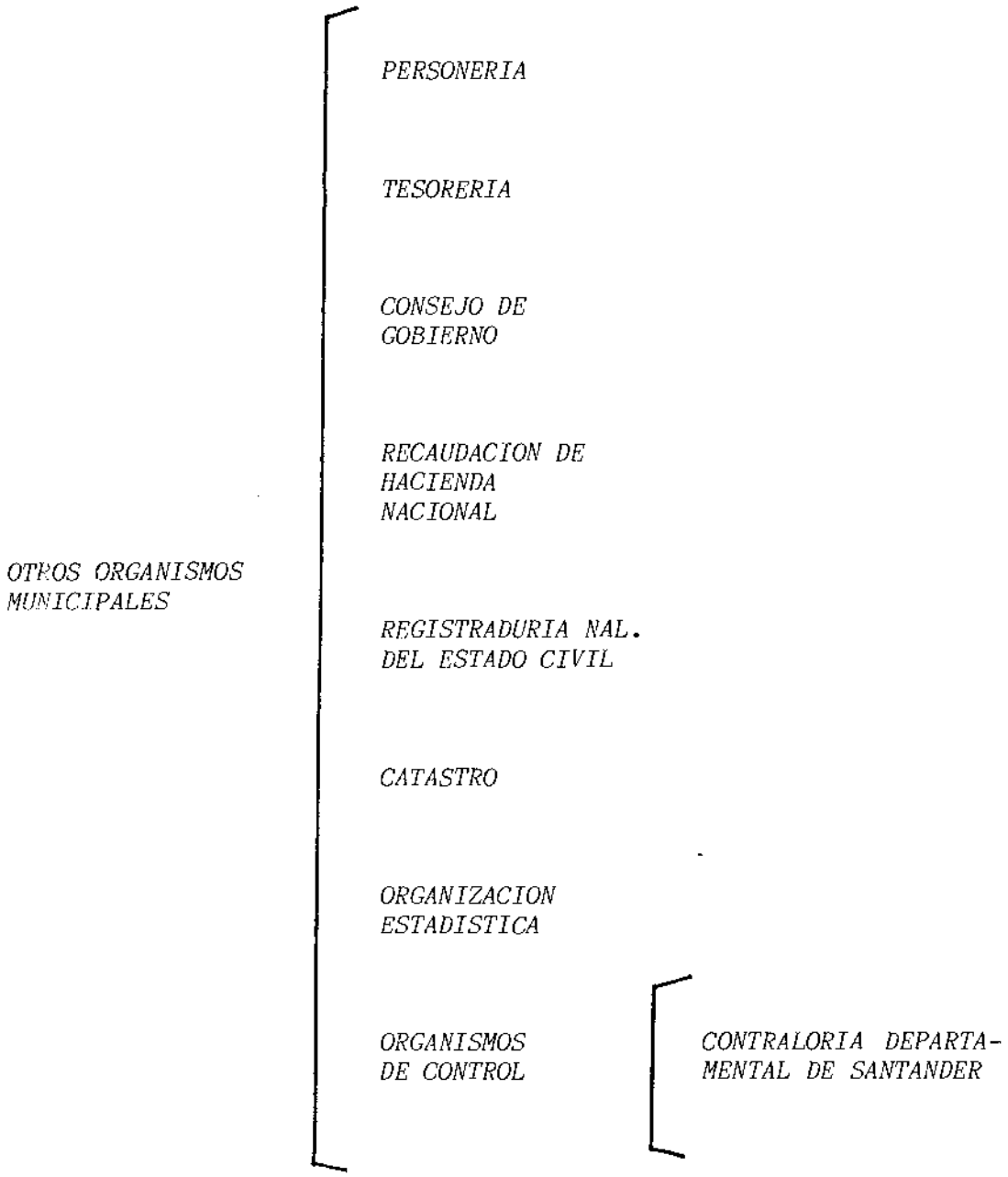
. *Promover la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas que se refieran a la organización y actividad del municipio.*

. *Recibir las quejas y reclamos que todas las personas los haga llegar, referentes al funcionamiento de la administración, al cumplimiento de los cometidos que le señalan las leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administradores.*

. *Vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores municipales y velar porque desempeñen cumplidamente sus deberes y se les exija responsabilidad por las faltas que cometan.*

. *Intervenir en los procesos de la Policía para seguir las contravenciones, coayuvar al mantenimiento del orden público y colaborar en la defensa de quie-*

FIGURA 5. Otros Organismos Municipales



nes carecen de recursos económicos para ello.

. *Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiese lugar.*

. *Demandar de las autoridades competentes y las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.*

. *Ejercer las demás funciones que le asigne la Ley y el Concejo Municipal en desarrollo de las normas consignadas en este Artículo.*

El Personero no ejercerá funciones administrativas distintas de las que las normas vigentes le señalen para el manejo de sus propias oficinas y dependencias. Para ser Personero se requiere ser abogado titulado o haber tenido estudios de Derecho.

2.3.2.2. *La Tesorería.* *(50-51). Al Tesorero Municipal le corresponde el recaudo y custodia de los fondos, valores e ingresos, y el pago de los gastos y obligaciones del Fisco Municipal. La labor del Tesorero es compleja, toda vez que las normas fiscales sobre esta materia se encuentran dispersas en Leyes, Ordenanzas y Acuerdos.*

El Tesorero es elegido por el Concejo Municipal para períodos de un año y puede reelegirlo; se posesiona ante el Alcalde, y para ello debe prestar una caución hipotecaria o personal; el documento de fianza debe ser aprobado por el Concejo, pues en caso contrario no se puede tomar posesión del empleo.

En lo que se refiere al período y a la elección del Tesorero se puede decir lo mismo que del Personero: La elección se realiza 30 días antes de la iniciación del período, o sea, en diciembre, previa citación con tres días de anticipación aprobada por Resolución de la Corporación.

---

(50) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 70-73*

(51) *EASTMAN, Op. Cit. p. 139-144*

- *Funciones del Tesorero*

Las funciones más importantes de los Tesoreros son:

. *Remitir diariamente al Alcalde Municipal el boletín de caja de los ingresos y pagos efectuados y del manejo de valores a su cargo.*

. *Rendir cuenta del manejo de fondos de acuerdo con la reglamentación que expida para tal efecto la Contraloría Departamental o la Contraloría Municipal, en caso de que esta última haya sido creada.*

. *Asesorar al Concejo y al Alcalde en el estudio de los asuntos financieros del Municipio, cuando así lo solicite.*

. *Nombrar y remover libremente a los empleados de su dependencia.*

. *Rendir informes al Concejo Municipal.*

Respecto de la remoción, suspensión y destitución de los Tesoreros, rigen, en términos generales, las mismas normas que se aplican a los Personeros; la única excepción es la de que no existe ninguna norma legal

que sancione con destitución la intervención del Tesorero en política. Se puede producir la suspensión, mediante orden del Juez competente, siempre que la intervención en política caiga dentro de lo previsto en las normas penales vigentes.

Nuestro Código Municipal contempla la acumulación de empleos en los siguientes casos:

. *Tesorero y Telegrafista*

. *Tesorero y Recaudador de Hacienda; pero ésta solo se puede decretar por el Gobernador y en Municipios de escasa población y falta de recursos para sostener el tren administrativo ordinario.*

A los Tesoreros, además de la prohibición general para todo empleado público de intervenir en política, les está vedado pagar a quienes devenguen simultáneamente sueldos de la Nación, del Departamento o del Municipio. Se exceptúan de esta prohibición los casos estatuídos en el Artículo 307 de la Ley 4 de 1913, que respecto del Muncipio contempla la posibilidad de que una misma persona desempeñe los cargos:

. *De Recaudor de Rentas Nacionales, Colector de Rentas del Departamento y Tesorero Municipal.*

. *Una oficina telegráfica y una o más recaudación de cualquier clase de rentas.*

. *Personero Municipal y Telegrafista.*

. *Secretario del Alcalde, del Juez y del Concejo Municipal, cuando la autoridad competente refunda esos destinos.*

El Acto Legislativo 1 de 1986 en su Artículo 5, ha desconstitucionalizado el cargo de Tesorero como dependiente de los Concejos. Ello no significa, por virtud de esta disposición, que en adelante los Tesoreros son nombrados por los Alcaldes, y que tengan dependencia total y absoluta de los mismos, pues los Concejos continúan en la actualidad eligiendo los funcionarios que la ley determine, y en el Artículo 93, atribución segunda, del nuevo Código de Régimen Municipal, al igual que la Ley 11 de 1986, ha incluído entre tales funcionarios precisamente a los Tesoreros.

2.3.2.3. El Consejo de Gobierno. *El Código Fiscal de Santander en los Artículos 638 al 640 define la integración y funciones del Concejo de Gobierno Municipal.*

Esta integrado por: El Alcalde Municipal quien lo preside, el Personero, el Tesorero, el Presidente del Concejo Municipal y el Secretario de la Alcaldía en calidad de Secretario del Consejo de Gobierno.

Se reunen ordinariamente por convocatoría del Alcalde, por lo menos una vez al mes ; extraordinariamente, a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Las funciones son las siguientes:

. *Asesorar al Alcalde en la formación del presupuesto y conceptuar sobre los proyectos de apertura de créditos adicionales y el traslado de apropiaciones.*

. *Calificar las partidas de gastos que figuran en las apropiaciones anuales dentro de la clasificación de gastos forzosos y accidentales.*

. *Aprobar los acuerdos mensuales de gastos.*

. *Revisar y aprobar las listas de contribuyentes para el recaudo de los impuestos municipales, a menos que tal función se atribuya por el Concejo o la Junta da Aforos.*

. *Pronunciarse respecto a contratos de cualquier índole, que deba celebrar el municipio, dentro de lo previsto en el Decreto 1395 de septiembre 30 de 1985, por el cual se expiden normas sobre contratos del departamento, municipios y los establecimientos públicos del mismo orden.*

. *Conceptuar sobre las exoneraciones de impuestos que deba autorizar el Alcalde.*

. *Estudiar y pronunciarse en general, sobre cualquier negocio que el Alcalde someta a su consideración.*

2.3.2.4. *Recaudación de Hacienda Nacional.* *(52) En todos los municipios del país existe una oficina de Recaudación Nacional, dependiente del Ministerio de Hacienda. Sus cuentas están sujetas a la revisión*

(52) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 96-97*

de la Contraloría Departamental y un visitador semestralmente controla dicha oficina. Su función es recaudar los ingresos nacionales que se causen en el municipio: Impuesto a la renta y complementarios, impuesto de timbre, papel sellado, letras de cambio, etc.

Estos ingresos son enviados al Ministerio de Hacienda, y éste a su turno, por medio de las delegaciones, sitúa en cada municipio la suma necesaria para hacer los gastos de la Nación: Pago de los sueldos del poder judicial, pago de auxilios de carácter nacional, pago de sostenimiento y pago de sueldos de la respectiva oficina de recaudación, etc.

2.3.2.5. *Registraduría Nacional del Estado Civil.* *(53)*
Dentro del actual Sistema de Gobierno, la cedulación es un acto de trascendental importancia cuando se aproximan las elecciones y es preciso reclamar los votos del mayor número posible de personas. Durante los dos años que median entre una y otra elección, la Registraduría del Estado Civil envía una o dos veces por año sus empleados para que cedulen a los que

(53) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 97*

así lo deseen. Generalmente, dichas campañas se realizan en los municipios cercanos a las capitales de departamento durante los días de mercado. Todo cambia cuando se aproxima la fecha de las elecciones. La Registraduría multiplica los registradores municipales, que son dos meses de anticipación, y que dirigen el debate electoral. Una vez finalizado éste, desaparecen tales funcionarios hasta las próximas elecciones, cuando se vuelve a iniciar el ciclo. Según estudios ya realizados en el país, la Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad que debería encargarse del registro civil de las personas, nacimientos, matrimonios, defunciones, etc.

2.3.2.6. Catastro. *(54). La palabra catastro viene del latín capitastrum, que a su turno viene de caput, cabeza. El significado más común de dicho vocablo es el de censo de todas las fincas rurales o urbanas de un país. Los expertos en catastro lo definen como un conjunto de documentos que proporcionan la descripción física, económica y jurídica de las propiedades raíces de un determinado territorio.*

---

(54) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 93-96*

Los técnicos Posada y Grandchmp en su libro El Catastro Nacional distinguen cuatro categorías de catastro: El agrícola con el cual se busca una estadística de las distintas superficies de terreno en explotación y que sirven para dirigir la política agraría de un país; el fiscal con el cual se busca conocer el valor de los inmuebles con el fin de distribuir el impuesto predial de manera justa y efectuar su recaudo con toda equidad; el jurídico, o catastro título, se propone identificar los elementos del derecho de propiedad, determinar los elementos de derecho de propiedad, determinar los linderos de la finca de acuerdo con alguno de los medios de adquirir el dominio y constituye plena prueba de propiedad; el jurídico-fiscal, que persigue conjuntamente los fines que separadamente buscan los catastros jurídico y fiscal.

El más antiguo documento catastral-fiscal descubierto hasta hoy, es una tablilla caldea encontada en Tellech. Esta tablilla de el plano y la descripción del territorio de Dunghi hacia el año 4000 antes de Jesucristo. Los Egipcios establecieron el primer catastro jurídico con el fin de permitir el reconocimiento y restablecimiento de los límites de los inmuebles después de las inundaciones anuales del Nilo.

La Ley 4 de 1913 adscribió a las asambleas de la función de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz y la consecuencia fue la proliferación de la legislación catastral; de tal suerte que la Misión Kemerer propuso en 1930 la nacionalización del catastro, por tener cuatro ventajas: La uniformidad de la tasación, la economía en lugar de catorce oficinas supervigilantes departamentales, habrá una oficina central, ocupada efectivamente en la valoración de la propiedad, y en lugar de muchas juntas locales de avaluadores, habrá un solo cuerpo de funcionarios que dedicaran todo su tiempo a esa labor y que podrán trabajar en varios sitios; ocupación del tiempo completo de los peritos necesarios; y sustraer la tasación de la propiedad a las intrigas e influencias locales de orden personal y político. Las recomendaciones de la Misión Kemerer fueron aceptadas y hoy en día el catastro es nacional y está encomendado a la sección de catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, existiendo también seccionales del catastro en cada uno de los departamentos.

El establecimiento de un catastro fiscal eficiente es la principal base de la Redención Fiscal del Municipio en Colombia, porque, como afirma el profesor Lascarro de los 44 renglones de ingresos municipales

el principal es el del impuesto predial; tal manera que si este impuesto es bajo, los ingresos de los municipios también lo serán y las obras de progreso que puedan adelantar nuestras localidades serán nulas. En la abismal diferencia que hay entre el avalúo catastral y el comercial, en la bajísima rata del impuesto predial y en la gran cantidad de fincas exentas radica la causa principal de la indigencia de los fiscos municipales.

2.3.2.7. *Organización Estadística.* *(55) En todos los municipios del país hay oficiales de estadística, dependientes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y encargados de llevar algunas estadísticas y de enviarlas a la oficina nacional para su clasificación y tabulación. Como el trabajo es mínimo, pues tan solo consiste en que Alcaldes, Párrocos y Jueces llenan unos formularios, frecuentemente una misma persona lleva las estadísticas de varios municipios.*

---

(55) *GALVIS GAITAN, Op. Cit. p. 97*

2.3.2.8. *Organismo de Control, Contraloría Departamental de Santander.* *(56) La Ordenanza 27 de 1935, crea la Contraloría Departamental de Santander, cuya fundación general es la de fiscalizar el uso que se haga del presupuesto departamental y municipal, y de la contabilización de los fondos y bienes del departamento.*

- *Funciones Generales*

. *La vigilancia fiscal y financiera, la inspección de las operaciones y de la situación contable de las entidades integrantes de la administración departamental y municipal y de aquellas en las que el departamento o los municipios tengan acciones.*

. *Fiscalizar el recaudo de los impuestos departamentales y municipales.*

. *Comprobar el producto de los bienes departamentales y municipales, así como cualquier ingreso o reconocimiento a favor del tesoro y de la hacienda del*

---

(56) *SECRETARIA PLANEACION, Solicitud de Créditos Construcción Acueductos Regionales. Gobernación de Santander, Bucaramanga, Diciembre 1985. p. 46-57*

departamento o de sus municipios y entidades descentralizadas.

. *Fiscalizar las inversiones y gastos atendidos con los recursos mencionados en el literal anterior.*

. *Fiscalizar las instituciones de utilidad común de origen departamental que sostengan en relación con los auxilios y aspectos oficiales.*

. *Vigilar el proceso de enajenación, adquisición, arrendamiento y demás actos de los bienes de propiedad del departamento, de los municipios y de sus entidades descentralizadas.*

. *Asesorar a los municipios, entidades descentralizadas sobre la liquidación y cobro de sus impuestos o rentas.*

- *La Adquisición y Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles*

. *Vigilar el cumplimiento de todas las formalidades prescritas sobre esta materia en el Código Fiscal de Santander.*

. *Intervenir en el señalamiento del precio del arrendamiento de bienes de propiedad del departamento y de las entidades descentralizadas.*

. *Fijar las cuantías de las finanzas que deben prestar los adjudicatarios delicitaciones o subastas o quienes a la ejecución de obras o servicios.*

. *Revisar los contratos que celebren el departamento, las entidades descentralizadas y los municipios sobre; adquisición, enajenación, permuta, comodato y arrendamiento de bienes.*

- *El Control Presupuestal*

. *Revisar, consolidar y suministrar al gobierno los cómputos de las rentas departamentales y municipales.*

. *Registrar el presupuesto departamental, de los municipios y de las entidades descentralizadas y fiscalizar la ejecución activa y pasiva de los mismos.*

. *Registrar los Acuerdos mensuales de ordenación de gastos expedidos por el Concejo de Gobierno y hacer que se ajusten a las normas establecidas en el Código Fiscal de Santander.*

. *Constituir y certificar las reservas, en las apropiaciones y en las obligaciones pagaderas con fondos provenientes del recurso de crédito a solicitud del funcionario administrativo correspondiente.*

. *Refrendar las órdenes de pago definitiva o de anticipo, las relaciones de autorización giradas por la Secretaría de Hacienda y a cargo del tesoro departamental y refrendar igualmente las órdenes de cancelación de las relaciones emitidas por el mismo ordenador.*

. *Informar a la Asamblea sobre las insistencias del Gobierno para que se refrenden los giros que hubieren sido objetados por la Contraloría, preparando al efecto el expediente del caso.*

. *Certificar las disposiciones para apertura de créditos ordenanzales o administrativos o para traslaciones de apropiaciones.*

. *Cancelar de oficio, los saldos no girados de reservas constituidas y certificadas, de conformidad con lo establecido en el Código Fiscal de Santander.*

- *La Contabilidad*

. *Llevar al día el examen de cuentas y la contabilidad de todos los elementos activos y pasivos de la Hacienda Departamental y Municipal.*

. *Prescribir los métodos y sistemas de contabilidad de todas las dependencias departamentales y municipales y de las entidades descentralizadas sometidas a fiscalización y la manera como deben ser rendidas dichas cuentas.*

- *El Recibo y Desembolso de Fondos y Manejo de Bienes Públicos*

. *Prescribir los procedimientos que deben seguir las oficinas respectivas en lo concerniente al recaudo, desembolso y manejo de fondos, valores y bienes del departamento, los municipios y las entidades descentralizadas.*

. *Intervenir en la calificación y trámite de los documentos referentes a la devolución de impuestos debidamente cobrados, a deudados y reclamaciones de cualquier naturaleza a cargo o a favor del departamento, los municipios y las entidades descentralizadas.*

. *Exigir la consignación diaria de ingresos en las cuentas bancarias del departamento, municipio y entidades descentralizadas.*

. *Vigilar para que los recaudos, los gastos y el manejo de los fondos y bienes públicos se efectúen con sujeción a las disposiciones fiscales o reglamentarias.*

. *Vigilar para que el departamento cancele oportunamente a los municipios las obligaciones y participaciones a que tienen derecho.*

. *Autorizar la apertura o cancelación de cuentas bancarias, los traslados de fondos, las inversiones financieras y sus prórrogas de administración central, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.*

- *La Rendición y Examen de Cuentas*

. *Llevar el registro, examinar y calificar las cuentas de todos los empleados de manejo de agentes del gobierno o contratistas encargados de recaudar, pagar o custodiar fondos o bienes del departamento, municipios y demás entidades sujetas a su vigilancia.*

. *Llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que reciban auxilios del tesoro del departamento.*

- *El Proceso Fiscal de Cuentas*

. *Decidir por medio de autos de fenecimientos, los procesos fiscales originados en la rendición de las cuentas y en las glosas formuladas contra los responsables del manejo de fondos o bienes o en el resultado de las visitas fiscales que practique la Contraloría.*

. *Conocer de los recursos y reclamaciones que fueren interpuestas contra las providencias dictadas en los procesos fiscales de cuentas o contra las que deciden sobre demandas de exoneraciones.*

. *Reabrir procesos fiscales de cuentas cuando se comprueben operaciones fraudulentas o irregulares.*

. *Adelantar las diligencias tendientes a establecer la responsabilidad, en casos en que se dispongan gastos en exceso de las apropiaciones presupuestales, o para fines distintas de los previstos en ellas.*

. *Constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por el delito de peculado, que afecte los intereses de las entidades y organismos bajo su fiscalización.*

. *Resolver sobre las solicitudes de reconsideración de autos de fenecimiento con alcance, aún ejecutoriados, en los casos previstos en el Código Fiscal de Santander.*

- *Las Exoneraciones y Condonaciones*

. *Resolver sobre las solicitudes de exoneración que le formulen los empleados de medio, agentes del gobierno o contratistas, en casos de pérdida, hurto o merma de fondos o bienes departamentales o municipales.*

. *Emitir concepto acerca de la procedencia o viabilidad de toda condonación de deuda a favor del departamento y soliciten los deudores del erario y las solicitudes de los Concejos Municipales al respecto.*

- *La Fiscalización de las Obras Públicas por Contrato*

. *Vigilar la ejecución de los contratos de obras*

públicas departamentales o municipales, comprobando que el pago de los fondos públicos se ciñan a las estipulaciones contractuales.

. *Vigilar que el contratista de cumplimiento a sus obligaciones en lo relacionado con calidad y cantidad de la obra.*

. *Inspeccionar cada vez que lo juzgue conveniente, las obras públicas departamentales o municipale.*

- *El Inventario de Bienes*

. *Revisar y verificar cada vez que estime necesario las cantidades y estado de materiales o útiles que estén en servicio o en depósito en las distintas dependencias sujetas a la fiscalización de la Contraloría.*

. *Hacer cumplir las normas que obliguen a la administración o mantener inventariados los bienes muebles o inmuebles integrantes de la Hacienda departamental y municipal.*

. *Intervenir en las diligencias que se efectúen para dar de baja los inventarios de los bienes necesarios,*

inservibles o que se donen o se vendan.

. *Informar anualmente a la Asamblea sobre el estado en que se encuentran los inventarios de los bienes de las entidades sujetas a control.*

- *Las Finanzas y Finiquitos*

. *Fijar dentro de las Normas Ordenanzales las cuantías de las finanzas que deben prestar; los empleados de manejo, agentes del gobierno, contratistas, encargados del recaudo y desembolso de fondos de la administración.*

. *Exigir que se otorguen las finanzas, estudiarlas, aprobarlas, mantenerlas en custodia, vigilar su vencimiento y exigir su renovación si fuere el caso.*

. *Expedir, a petición del interesado finiquitos a quien haya cesado en el ejercicio de sus funciones o en el cumplimiento de sus prestaciones contractuales.*

. *Expedir los certificados de paz y salvo con el tesoro departamental o municipal a las personas o entidades que lo soliciten.*

. *Señalar la cuantía de las fianzas que deben constituir las Juntas de Acción Comunal y otras entidades no oficiales, beneficiarios de auxilios departamentales.*

- *El Control Perceptivo*

. *Examinar, contar y verificar cada vez que lo juzgue necesario el numerario y demás valores en poder de cada uno de los empleados, agentes del gobierno, contratistas encargados del manejo de fondos o bienes departamentales, municipales o de entidades descentralizadas.*

. *Hacer verificaciones periódicas de los inventarios de bienes muebles que se almacenan en dependencias de las entidades sujetas a control.*

. *Practicar visitas a las oficinas de manejo que por solicitud de cualquier persona y que por escrito comunique a la Contraloría, sobre irregularidades en el manejo de fondos públicos.*

- *El Control y Registro de la Deuda Pública*

. *Firmar los bonos y cualquier otro documento de deuda pública que emita el departamento o los municipios.*

. *Reglamentar lo referente al control del servicio y a la amortización de la deuda pública.*

. *Intervenir en las diligencias de sorteo de bonos y de incineración de los bonos amortizados.*

- *Los Informes y Balances*

. *Presentar al Gobernador un informe trimestral de aproximaciones sobre la situación fiscal y financiera del Departamento.*

. *Presentar al Gobernador antes del primero de mayo de cada año y a la Asamblea en sus sesiones ordinarias un informe sobre las operaciones financieras del Departamento y sobre la ejecución presupuestal en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior.*

. *Elaborar balances anuales consolidados de la Hacienda y el Tesoro del Departamento y de los municipios.*

- *El Presupuesto de la Contraloría*

. *Preparar cada año, el proyecto de presupuesto de la Contraloría para la siguiente vigencia, durante el término establecido en el Código Fiscal de Santander.*

. *Elaborar mensualmente el acuerdo de gastos de la Contraloría para la siguiente vigencia, durante el término establecido en el Código Fiscal de Santander.*

- *Las Sanciones*

. *Aplicar sanciones legales a los empleados de manejo del departamento, de los municipios o de las entidades descentralizadas cuando las circustancias así lo requieran.*

. *Sancionar a los empleados de sus dependencias y a los de manejo sometidos a su fiscalización, cuando las circunstancias así lo requieran.*

- *La Contraloría General de la Nación*

. *Convenir con el Contraloría con el Contralor de la República el establecimiento de grupos conjuntos*

de examen de cuentas.

. Acordar con la Contraloría General de la República de la delegación de los controles previo y perceptivo sobre el manejo de fondos y bienes nacionales enregados por la nación a las instituciones de utilidad común, de Juntas de Acción Comunal y agremiaciones particulares.

. Suministrar a la Contraloría General de la República, los balances anuales consolidados de la hacienda, el tesoro del departamento; entidades descentralizadas y los municipios para la consolidación en el balance general de la nación.

2.4. *ESTRUCTURA ECONOMICA FINANCIERA DEL MUNICIPIO* (57)

El Estado desarrolla una típica actividad económica, ya que en sentido amplio, realiza un movimiento de bienes y servicios que es necesario producir y distribuir con fines de satisfacción pública.

---

(57) *RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistemas de Hacienda Pública. Bogotá : Temis, 1986. Tercera Edición p. 1-21*

Los bienes públicos son una forma de denominación de aquellos productos o servicios que presta el Estado y que financia con impuestos o con tasas y son aquellos que:

. *Pueden ser utilizados por un conglomerado de individuos al mismo tiempo.*

. *Su consumo requiere una apropiación colectiva de ese bien, es decir que está constituído de forma que varias personas deban consumirlo, se acepta sin embargo, que su consumo puede individualizarse.*

. *Su producción debe ser colectiva pues genera efectos externos a quienes no lo producen de tal forma que le otorga un beneficio sin incurrir en costo alguno o genera costos a otras personas que no lo han producido.*

- *Integración de la Hacienda Pública en la Economía*

La Hacienda Pública satisface primordialmente necesidades colectivas, en forma pública, por eso, la economía pública tiene como característica principal el sustraer de la misma economía privada los recursos suficientes con fines de satisfacción pública. Con

estos recursos monetarios obtiene el Estado bienes durables, intermedios, de consumo y servicios personales elaborados en su mayor parte por la economía privada, de modo que entra al mercado como uno de tantos demandantes de aquellos precios corrientes, esta demanda de bienes y servicios, indispensables para la satisfacción de las necesidades colectivas asumidas como públicas, opera, sin embargo, mediante licitación que facilita una compra más económica y eficiente.

Mientras que la economía privada provee los recursos necesarios por medio del movimiento de producción, distribución y consumo de bienes y servicios de acuerdo con el cambio, la economía pública lo hace de acuerdo con la detracción; y mientras el cambio redunda en beneficios colectivos o de bienestar general y, así, mientras la economía privada proporciona directamente valores de cambio o mercancias, la economía pública proporciona valores de uso o utilidad social.

- *Medios y Fines de las Finanzas Públicas*

La principal fuente de ingresos del Estado sigue siendo el impuesto, pero los ingresos empresariales y del crédito ocupan un lugar importante al lado de los tributarios, claro está que los entes públicos también

pueden obtener ingresos utilizando el cambio, a semejanza del empresario individual. Son empresas públicas no rentables que prestan servicios al costo contable de producción.

El mecanismo de detracción entraña el intercambio colectivo impuestos-servicios públicos que liga doblemente a la economía pública con la privada. De esta sustrae recursos para satisfacer necesidades colectivas o comunes, así individualmente resulten gratuitos los respectivos servicios, es decir sin valor de cambio.

La economía del sector público se basa en el principio del mejor costo con el máximo de bienestar colectivo. El ente público no persigue obtener ganancias en la satisfacción de necesidades colectivas debido a la índole misma de éstas, que proporciona valores colectivos de uso o utilidad social.

El principio de las finanzas públicas se entiende que obra en la actividad económica-financiera del Estado en cuanto se orienta a la satisfacción de necesidades colectivas.

El Estado se dirige a prestar servicios públicos, sin ganancia, al costo contable o fiscal de su producción y prestación mediante mecanismos que en todo o en parte se sustraen del valor de cambio o precios de mercado, como lo son los que configuran los impuestos y las tasas.

La actividad económica-financiera pública implica la sustitución de una decisión individual por una decisión colectiva o estatal.

La Hacienda Pública se apoya en la autoridad que el Estado ejerce sobre los ciudadanos, por lo cual puede exigirles una contribución forzosa.

En el estudio de la Hacienda Pública hay que presuponer el fenómeno de la coacción estatal. Sin esta no se configuraría aquella, no porque sea parte esencial de su sistema, sino porque no lograría coordinarse sus medios y fines y estructurarse en un plan de acción o presupuesto.

Además la Hacienda contemporánea mueve y desarrolla muchas actividades mediante el Acuerdo y el Contrato, sin que dejen por ello de hacer parte de su sistema. La economía pública, que tiene como gestor al Gobierno del Estado, no solo obtiene recursos por la vida coacti-

va (impuesto) sino también por la vía contractual (emprésitos, tasas voluntarias y precios) de una parte; y de otra, cuanto gasta, lo hace tanto obligatoriamente (subsidios) como contractualmente (inversión, funcionamiento) al adquirir bienes y servicios de intermediarios en el mercado, producidos por la empresa privada.

No todos los ingresos públicos (Ver Figura 6) provienen del patrimonio fiscal; el Estado funda y gestiona empresas industriales y comerciales de su propiedad absoluta o en régimen de economía mixta, por motivos económicos y sociales antes que financieros. El emprésito adquiere, al lado del impuesto, una importancia semejante como medio de arbitrar recursos.

El emprésito, como auténtico recurso público, no se había desarrollado suficientemente, ni el Estado había asumido actividades de servicio financiadas con tasas que son general, ente voluntarias (solo excepcionalmente obligatorias), y menos aún emprendido actividades industriales y comerciales rentables financiadas mediante precios a semejanza del empresario particular que por su gestión pública obstentan duplicidad de finanzas.

El hecho de que el Estado utilice en sus finanzas su poder coactivo en los impuestos y no lo utilice en la obtención de otros recursos, no sustrae a estos últimos de la actividad financiera pública; son ingresos públicos, así como los gastos efectuados mediante contrato tampoco dejan por ello de ser públicos.

- *Elección de Medios y Fines de la Hacienda Pública*

La elección de los ingresos y gastos públicos supone macro y microdecisiones económicas sobre el mejor medio, conforme a las circunstancias económicas generales, el grado, de detracción fiscal, la situación de endeudamiento público, el desempleo, el volumen de gastos de inversión, de funcionamiento y transferencias económicas y sociales.

Las principales alternativas se presentan entre el impuesto y el emprésito, y dentro de cada uno de estos medios financieros, entre el impuesto directo e indirecto y el emprésito interno y externo; lo mismo sucede con la elección de los gastos, donde en un momento dado se hace necesario aumentar los de inversión sobre los de funcionamiento, o elegir entre las exenciones tributarias y las subvenciones o subsidios o transferencias con fines económicos y sociales.

La función reguladora de la Hacienda o Política Fiscal posee cuatro objetivos básicos: El crecimiento, la estabilización, la redistribución de la renta y la eficiente asignación de recursos.

De estos objetivos, los dos primeros, persiguen regular la actividad económica; la redistribución de la renta busca la equidad social y el último objetivo (que algunos consideran parte de la política fiscal) se dirige a la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

Los objetivos de la política fiscal consiguen sus propósitos por medio del presupuesto público que operativiza sus grandes instrumentos, el ingreso y el gasto público. La política fiscal debe conducir a los logros de la política económica.

Para lograr en la práctica la integración de todos los factores mencionados, se requiere un plan de acción o presupuesto. Sin la previsión de unas erogaciones y recursos no es posible realizar los objetivos de la Hacienda Pública en un período y lugar determinados, por consiguiente, el presupuesto constituye la síntesis orgánica de la economía y de la política financiera; es la forma concreta de manifestarse la estructura

FIGURA 6. Los Ingresos Públicos

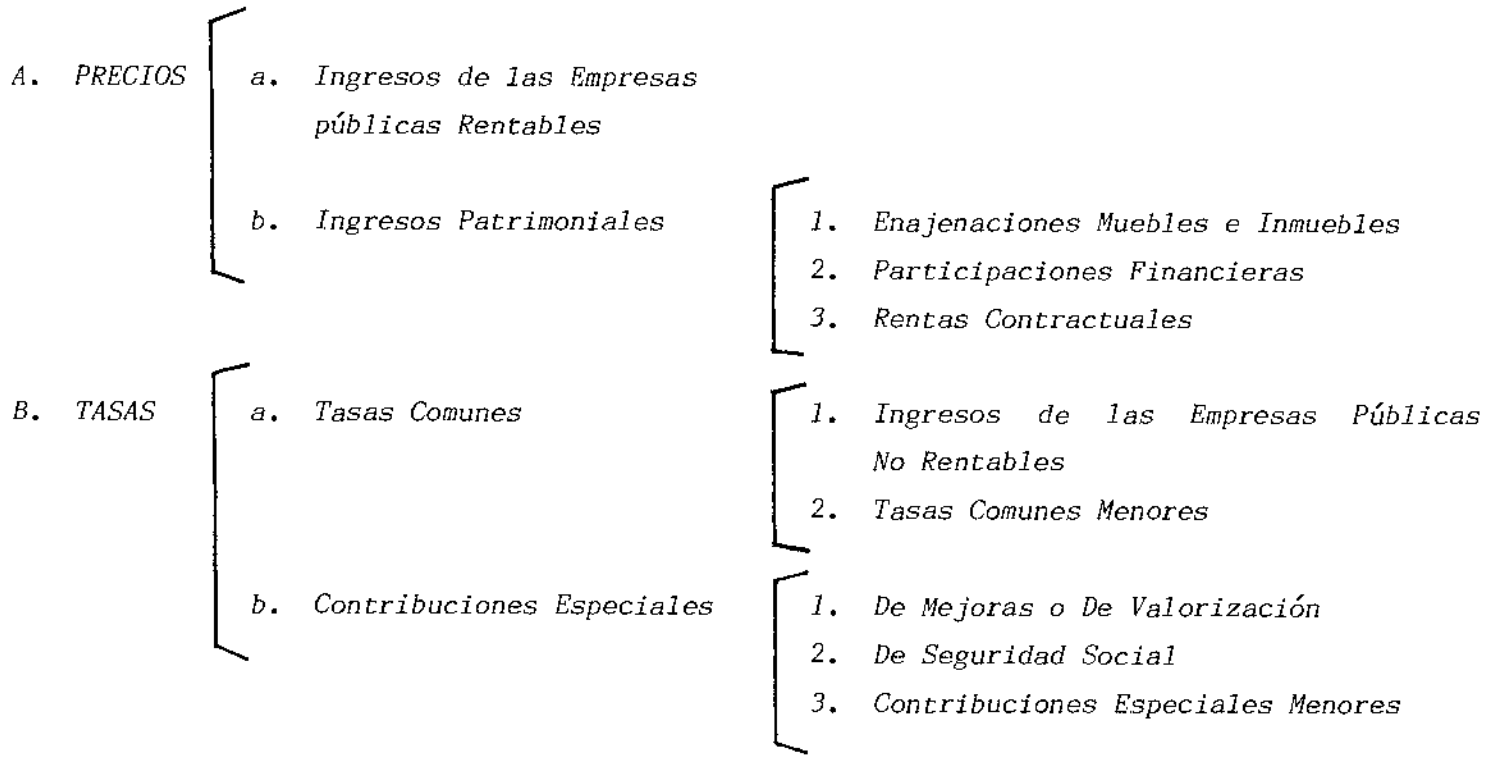


FIGURA 6. Continuación

II. INGRESOS DERIVADOS DEL PATRIMONIO Y DE LA RENTA DEL SECTOR PRIVADO

A. IMPUESTOS
- *a. Generales y Especiales*
- *b. Directos e Indirectos*
- *c. Personales y Reales*

B. EMPRESTITOS
- *a. Internos y Externos*
- *b. Corto y Largo Plazo*
- *c. Libres y Forzosos*

C. EMISIONES MONETARIAS

de la Hacienda Pública. La prueba de ello la da el esquema moderno del presupuesto por programas y actividaades que trata de coordinar, dentro de cada función y organismo ejecutor, las diversas subfunciones para establecer las tareas y proyectos por unidades homogéneas, señalando sus costos y recursos materiales y humanos. La cuantificación de las metas suceptibles de medirse económicamente y de los recursos con los cuales financiarlas, aparece en el documento presupuestario vinculada a los prospectos del plan económico nacional.

En la integración de las metas de política fiscal y de prestación de servicios públicos con las asignaciones y recursos respectivos, por medio de ese documento, se consiederan los principios de la posibilidad, la complementariedad, la compatibilidad y la coordinación.

En estas condiciones se puede definir el presupuesto como el cálculo anticipado de ingresos y gastos públicos para un período concreto, destinado al sostenimiento de los servicios públicos y regulación económica y social dentro del plan económico de la Nación.

No sobra anotar, sin embargo, que la característica jurídica relevante del presupuesto es la de ser un documento legal mediante el cual se preven ingresos y gastos públicos para un determinado período, con decretarse recursos o gastos nuevos, autorizarse empréstitios, crearse o ampliarse determinados servicios públicos.

Sin lugar a dudas la herramienta primordial que resume y presenta la visión general de la actividad económica financiera del municipio es el presupuesto. Sin embargo, su desarrollo, sus normas, regulación y control merecen ser estudiados en forma más detenida y por esta razón se dedicará un capítulo completo a su presentación, análisis y su proyección dentro de la actual temática de reorganización en que se halla la administración pública, especialmente la municipal.

2.4.1. *Sistema de Contabilidad Gubernamental.* *(58)*

La contabilidad gubernamental es el sistema de información financiera sobre las acciones del Estado y sobre

---

(58) MANUAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. Contraloría General de la República. División de Contabilidad Nacional.

sus consecuencias en el Tesoro y la Hacienda Pública. La contabilidad gubernamental cumple las mismas funciones que la contabilidad general, por ejemplo, el registro histórico de los hechos económicos y financieros de las organizaciones, también se agregan las siguientes finalidades específicas:

- *Servir de instrumento para el ejercicio del control fiscal y de las demás formas de control estatal, a las cuales esté sometida la gestión administrativa.*

- *Reflejar los resultados económicos y financieros de las operaciones del Estado, incluyendo la medición de los costos de sus programas y proyectos.*

- *Propiciar la información requerida por las funciones de planificación y evaluación de programas, así como la que se necesite para el desarrollo de la estadística nacional y de la contabilidad social.*

Las entidades gubernamentales financian sus actividades de producción de bienes y servicios, mediante las capacidades y potestades estatales de imponer contribuciones obligatorias a la sociedad, de contraer deudas con base en la futura capacidad de contribución de la sociedad y de emitir medios de pago para finan-

ciar sus gastos. Simultáneamente, sus bienes y servicios se brindan a la comunidad sin una contraprestación proporcional de parte de ésta, comprobando así la esencia redistributiva de las finanzas gubernamentales.

2.4.1.1. *Características Generales.* *Las características generales de la contabilidad gubernamental se corresponden, estrictamente, con las normas que organizan y regulan la Hacienda Estatal.*

- *El presupuesto, sin perjuicio de su naturaleza como instrumento planificador de la gestión pública, es el proceso rector de las finanzas gubernamentales y en su ejecución se generan tanto los recursos financieros como los gastos del Tesoro.*

- *El Tesoro constituye una magnitud financiera resultante de comparar, en un momento dado, las disponibilidades de efectivo y los derechos de cobro cuyas antiguedadesno excedan de un ejercicio fiscal completo, de un lado, y con las cuentas por pagar y demás pasivos corrientes, del otro.*

- *El balance de la Hacienda comprende los demás bienes y derechos de propiedad de la Nación, enfrentados con los pasivos a largo plazo y el consecuente valor patrimonial. De la propiedad de la Nación se excluyen, los bienes afectados por el uso y dominio público.*

Toda operación económica-financiera del Estado debe ser analizada según sean sus efectos en el proceso presupuestario, en el Tesoro y en la Hacienda, desdoblándose, igualmente, su registro contable.

Las peculiaridades metodológicas de la contabilidad gubernamental no obstan para que sus estados financieros tengan similares características que los producidos por la contabilidad general y conserven los mismos principios contables. Tanto los balances financieros como los estados de resultados u operaciones, al igual que en la contabilidad empresarial, muestran la estructura de los bienes, derechos y obligaciones y el valor patrimonial resultante, así como las operaciones que aumenten o disminuyen dicho valor. Sin embargo, y en virtud de las normas de la Hacienda Estatal, el valor patrimonial y el estado de las operaciones que lo determinan, se muestran divididos en dos subconjuntos: El del Tesoro y el de la

Hacienda Nacional, donde el primero identifica el superávit o déficit financiero, o de corto plazo, con el cual se inicia la gestión del nuevo período fiscal; y el segundo representa el resultado de las cuentas que registran y controlan las inversiones, los bienes fiscales y la deuda pública de largo plazo.

El sistema de contabilidad gubernamental, así caracterizado, se desarrolla por medio de tres subsistemas integrados entre sí:

- El presupuestario

- El financiero

- y el patrimonial y de costos

Paralelo a los tres subsistemas anteriores se desarrolla un subsistema de cuentas de orden, que cumple finalidades análogas a los similares registros de la contabilidad general.

El subsistema presupestario recoge y registra todos los eventos que conforman los procesos de ingreso y del gasto público, con el fin de controlar e informar sobre el origen de los recursos y el estado de compro-

miso y ejecución de los gastos, así como con la finalidad de servir para el análisis y ajuste de la presupuestación.

El subsistema de contabilidad presupuestaria se compone de todos los registros inherentes a la aprobación y liquidación del presupuesto inicial, a sus modificaciones, al control de su ejecución, y por último, a la ejecución misma que se refleja, al mismo tiempo, en los cambios que se producen en los elementos financieros del Tesoro Nacional. Estos cambios se registran por medio de las cuentas denominadas transitorias en la contabilidad por partida doble del Tesoro.

Las fases del proceso presupuestario que son previas a la mencionada ejecución financiera, tales como los controles de ejecución y los compromisos aún no devengados, se registran mediante el procedimiento de partida simple, teniendo como unidad más desagregada de imputación el numeral para los ingresos y el ordinal o proyecto para cada artículo de la ley de apropiaciones.

El subsistema financiero registra la totalidad de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestaria. A partir de los mismos,

el subsistema sigue todas las transacciones de los ciclos de tesorería, de cartera de impuestos y de cuentas por pagar, en procura de su control contable y de la determinación del resultado fiscal o financiero, que refleje los sobrantes de activos corrientes respecto de las obligaciones de corto plazo, o el exceso de estas últimas en relación con los primeros, identificando, así, los recursos disponibles o las necesidades de financiamiento adicional.

Como ya se ha señalado anteriormente, la Hacienda Gubernamental no tiene por finalidad el incremento patrimonial de la Nación, sino la prestación eficiente de los servicios públicos y el desarrollo de las funciones que permitan cumplir efizcamente los fines del Estado. Prueba de ello es que la contabilidad gubernamental disminuye el valor de la Hacienda con las obras públicas culminadas que se entregan al dominio y uso de la comunidad.

El subsistema patrimonial se limita a la exclusiva finalidad de control de legalidad de bienes fiscales como almacenes y activos fijos.

El control de bienes fiscales y el control de los costos de obra pública y deproducción de bienes y servi-

cios constituyen las finalidadaes de la contabilidad patrimonial en las dependencias nacionales.

La ocntabilidad de la ejecución presupuestaria que registra el subsistema financiero, analizada por medio del conjunto de instrumentos de clasificación del gasto público, constituye una aproximación al costo de funcionamiento de las distintas dependencias oficiales. Sin embargo, en un estricto sentido económico, tal información no puede ser considerada como contabilidad de costos, por cuanto no se relaciona con productos finales cuantificables, ni todo el gasto, constituye costos efectivamente causados. Por ejemplo, buena parte del gasto presupuestario queda incorporado en los bienes de la Hacienda, que son utilizados en los próximos ciclos de producción de servicios gubernamentales.

La contabilidad de costos de tipo patrimonial sólo se justifica si brinda mediciones y relaciones de eficiencia global y unitaria, sustancialmente más útiles que las obtenidas por la ejecución presupuestaria. Para estos casos, el procedimiento general prescrito consiste en incorporar al activo de la Hacienda estos gastos ejecutados por el Tesoro, con el fin de distribuirlos como costos de servicios y bienes pro-

ducidos.

El desarrollo de esta modalidad de contabilidad patrimonial y de costos, tiene por finalidad principal la evaluación de la gestión de las distintas unidades administrativas y es, por consiguiente, un avance hacia la contabilidad de gestión por centros de responsabilidad, que se convierta en una auxiliar para la administración, sin perjuicio de contribuir al ejercicio de un control fiscal más moderno.

2.4.2. El Proceso Administrativo en el Manejo de Ingresos y Gastos. El Estado con sus recursos económicos de ingreso y gasto requiere una organización, coordinación, dirección, ejecución, control y evaluación de sus operaciones.

Estas fases se desarrollan a través de normas y técnicas tanto a nivel macro como nivel micro, es decir en todo el estado como conjunto de organizaciones, y como en cada organización específica.

En la fase de planeación y programación, el Estado establece en un municipio, una organización que hace posible manejar ingresos y gastos y, define como se van a planear y programar.

En la dirección y coordinación, posteriormente debe dirigir y coordinar la manera como los ingresos y gastos van a ser ejecutados. Si un gasto va a realizarse, el Estado en un municipio definirá un plan de desarrollo que contemple programas suficientemente detallados como plan director o maestro del gasto.

Las distintas unidades que intervienen en su ejecución y dirección deben estar coordinados armónicamente entre si, desde quien ordena el gasto hasta quien lo supervisa administrativamente.

Los ingresos requieren una dirección y coordinación, igualmente quien determine la forma de cobro y su cuantía y, los límites de endeudamiento o de cobro de los impuestos que se le fijan a un municipio.

En la fase de evaluación y control debe existir también una evaluación permanente de los resultados de la ejecución de los ingresos y gastos.

Igualmente debe controlarse si estos fondos de gastos e ingresos se causaron y manejaron adecuadamente.

El Estado como un todo integra el manejo de sus ingresos y gastos públicos a través del arreglo de su presu-

puesto público.

2.4.3. El Control Fiscal. (59) Al igual que en la Nación y en los Departamentos, la Rama Ejecutiva es responsable de la gestión financiera en el municipio y debe dar cuenta de ella al Concejo y a la opinión pública, no solo en conjunto sino también sobre todos y cada uno de los actos de ejecución presupuestaria. Esto no se consigue de modo espontáneo, sino mediante un control efectivo organizado en instituciones independientes y con procedimientos rigurosos.

Hay que tener en cuenta que mientras las etapas de formación y ejecución del plan financiero o presupuesto son sucesivas, pues solo después de formado y aprobado puede ser ejecutado, la etapa del control o vigilancia, por tratarse de una supervisión de la ejecución presupuestaria, puede ser anterior, simultánea y posterior a las respectivas operaciones ejecutivas del ingreso y el gasto público.

El control de la ejecución presupuestaria se fundamenta en dos razones principales: Una de carácter

(59) RAMIREZ CARDONA, Op. Cit. p. 32-41

político y otra índole financiera; de estos fundamentos emanan sus características generales.

Al aprobar el Concejo el plan de ingresos y gastos elaborado por el Ejecutivo, para que éste lo ejecute en la vigencia respectiva, se garantiza la participación de la colectividad en la organización y gestión de las finanzas del municipio, como también en la vigilancia de su ejecución. Pero no termina ahí la actividad política de los Concejos en lo concerniente a las finanzas de los municipios, dicha actividad se extiende a la vigilancia de las operaciones ejecutivas en la percepción de los ingresos y efectividad de los gastos por parte de los agentes gubernamentales, donde ya dicho control se convierte en técnico y jurídico.

La vigilancia de la ejecución presupuestal es necesaria no solo para que se respete el plan financiero según la fuerza restrictiva que le es inherente, sino también como instrumento que contribuye a hacer más ordenada, oportuna y eficaz dicha gestión.

Como existe la posibilidad de que el Gobierno Municipal, al ejecutar el presupuesto aprobado por el Concejo, incumpla el mandato de recaudar todos los ingresos

caculados y se extralimite en el monto de las asignaciones previstas, es necesaria su vigilancia en el aspecto financiero. Por lo tanto hay que evitar que el ejecutivo quebrante los mandatos del Concejo consignados en el plan prospectivo de ingresos y gastos para una vigencia dada, con detrimento de la realización efectiva de los fines de la Hacienda. Además, el riesgo de malversación y destinación indebida de los fondos públicos es preciso evitarlo y sancionar a los responsables de la administración presupuestal; pero de tal modo, que el control no se convierta en un obstáculo para llevar a cabo la gestión encomendada al poder Ejecutivo en materia financiera.

2.4.3.1. Objetivo del Control Fiscal. El objetivo del Control Fiscal es vigilar el desarrollo de la gestión financiera y responsabilizar al Gobierno en la ejecución presupuestaria para lograr dicha responsabilización, ha de controlarse la conducta del funcionario respectivo en las operaciones que ejecuta.

La vigilancia de la ejecución presupuestaria no debe entorpecer las organizaciones, sino que ha de tratar que se realicen dentro de los mandatos y autorizaciones consignadas en el presupuesto aprobado por el Concejo, y de acuerdo con las normas generales sobre ejecu-

ción el ingreso y el gasto público, los procedimientos establecidos para liquidar, recaudar, liquidar y pagar los gastos. Y como consecuencia, evaluar los resultados y calificar la eficacia de la gestión financiera.

2.4.3.2. Formas del Control Fiscal Técnico-Legal. Como ya se dijo, el Control Técnico Legal se lleva a cabo "a priori", "a posteriori" y "perceptivo". El primero es de carácter preventivo; el segundo, de carácter re-presivo, y el último, de verificación.

El Control Previo. Es la forma de Control Fiscal, que procede antes de efectuarse la respectiva operación ejecutiva del ingreso o gasto público, tiende a evitar que se violen el acuerdo del presupuesto, los especiales que regulan la operación y los de métodos contables establecidas para su registro.

El Control Posterior. Es la forma de Control Fiscal, que se efectúa después de realizada la correspondiente operación ejecutiva de ingreso o gasto público y tiene como finalidad establecer responsabilidades a los cuentadantes y ordenadores de gastos por violación al acuerdo del presupuesto, y los generales o especiales de ejecución presupuestaria.

El Control Perceptivo. Este control es de verificación de existencias de materiales, implementos, maquinaria y equipo o inventarios en general. La Contraloría por medio de sus visitadores procede a verificar las existencias de especies y depósitos de dinero, de los inventarios y documentos anexos.

Esta modalidad de control busca verificar que los asientos en los libros de contabilidad correspondan a la realidad exacta y existencias de dinero o especies en poder de determinados funcionarios.

2.5. *INSTITUCION PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO Y BIENESTAR DE LA COMUNIDAD.* (60)

Con esta denominación se presenta un esquema de los objetivos y funciones de algunas entidades que tienen a su cargo; la prestación de los servicios públicos y el desarrollo municipal; el desarrollo de los sectores agro-industrial y cooperativo; y el financiamiento de programas de inversión que contribuyan al desarrollo urbano. (Ver Figura 7)

---

(60) *MANUAL DE ORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO, Presidencia de la República, Secretaría de Administración Pública. Bogotá, Colombia, 1983.*

2.5.1. *Servicios Públicos y Entidades para el Desarrollo Municipal.* *Los servicios públicos son prestados por difrerentes entidades, la mayoría de tipo oficial y algunos pocos casos de economía mixta.*

La buena o mala prestación de los servicios públicos, inciden en el normal desarrollo de los municipios y por ende en el bienestar de la comunidad. Además en aquellos municipios donde no se garantizan buenos servicios públicos, no se establece ningún tipo de empresa, condenando a sus habitantes a la explotación de la agricultura o emigrar a otros municipios, especialmente a la capital del departamento.

A continuación se citan las empresas o entidades que tienen a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos y finalmente otras entidades que realizan actividades de desarrollo municipal.

2.5.1.1. *Empresa de Obras Sanitarias de Santander S.A. EMPOSAN.* *Su objetivo social es estudiar, diseñar, construir, administrar, operar y mantener los sistemas destinados a los servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado en los municipios vinculados a la empresa, pertenecientes al departamento de Santander o a otras divisiones te-*

rritoriales.

2.5.1.2. *Instituto Nacional de Salud.* *El Instituto Nacional de Salud es un establecimiento público del orden Nacional con patrimonio propio, autonomía administrativa y adscrito al Ministerio de Salud.*

Sus principales objetivos son:

- *Realizar el programa nacional de saneamiento básico rural consistente en la construcción de acueductos y alcantarillados.*

- *Elaborar los productos biológicos y químicos que se requieran para los programas de salud pública, tales como vacunas, sueros, etc.*

- *Desarrollar y auspiciar labores de investigación científica, adiestramiento y asistencia técnica en salud pública. Determinación de recursos para la salud; análisis de drogas, agua y alimentos, etc.)*

- *Servir de instrumento administrativo para el desarrollo de las actividades de salud del Gobierno Nacional o conjuntas entre éste y agencias internacionales de desarrollo.*

FIGURA 7. Instituciones para el Desarrollo Municipal

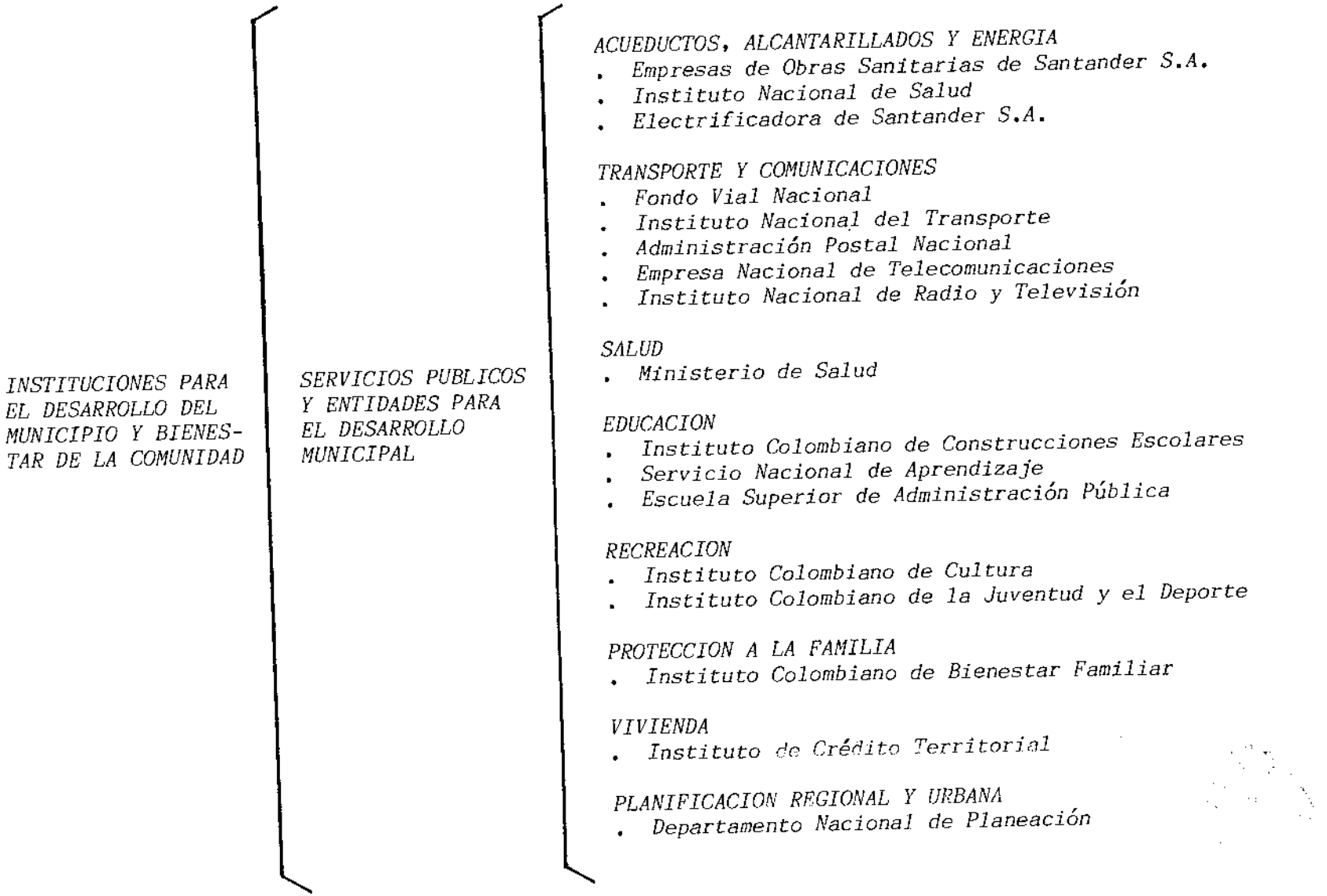


FIGURA 7. Continuación

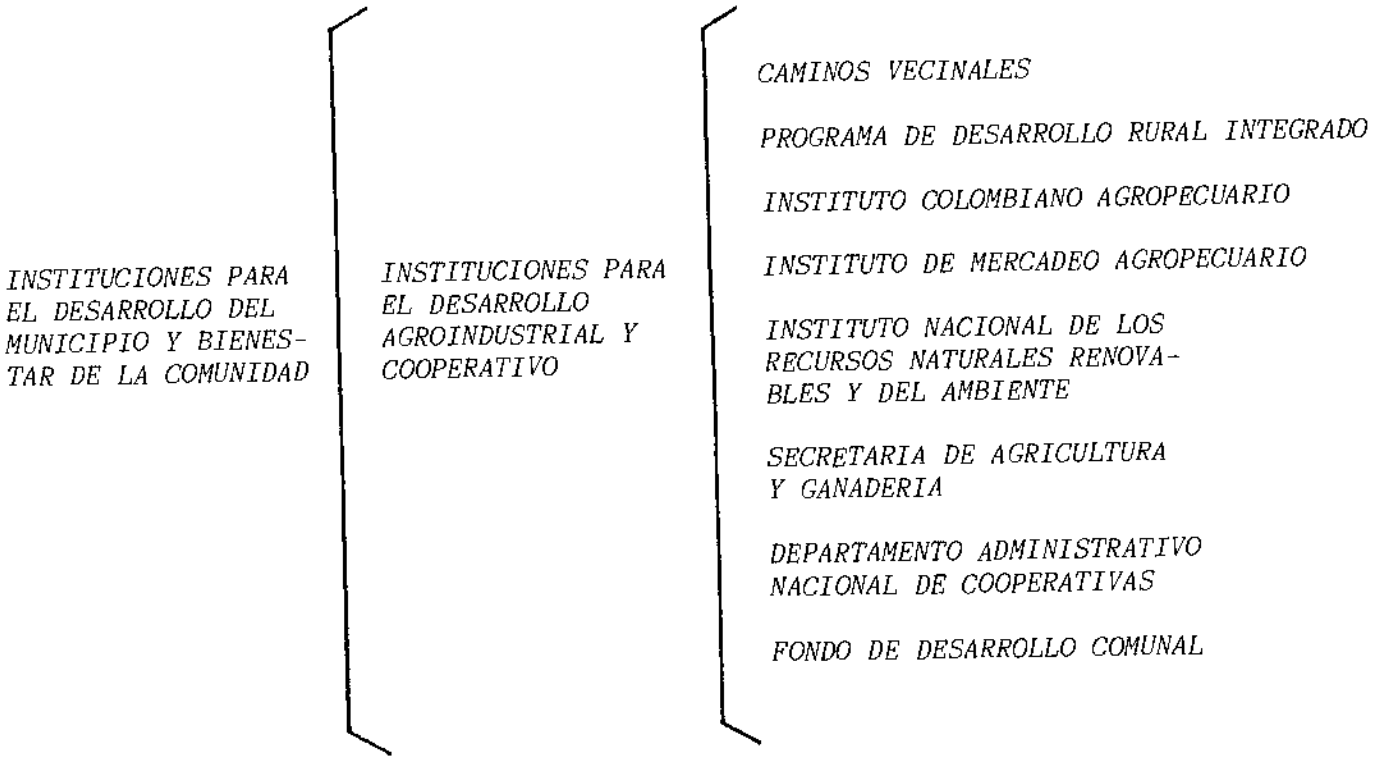
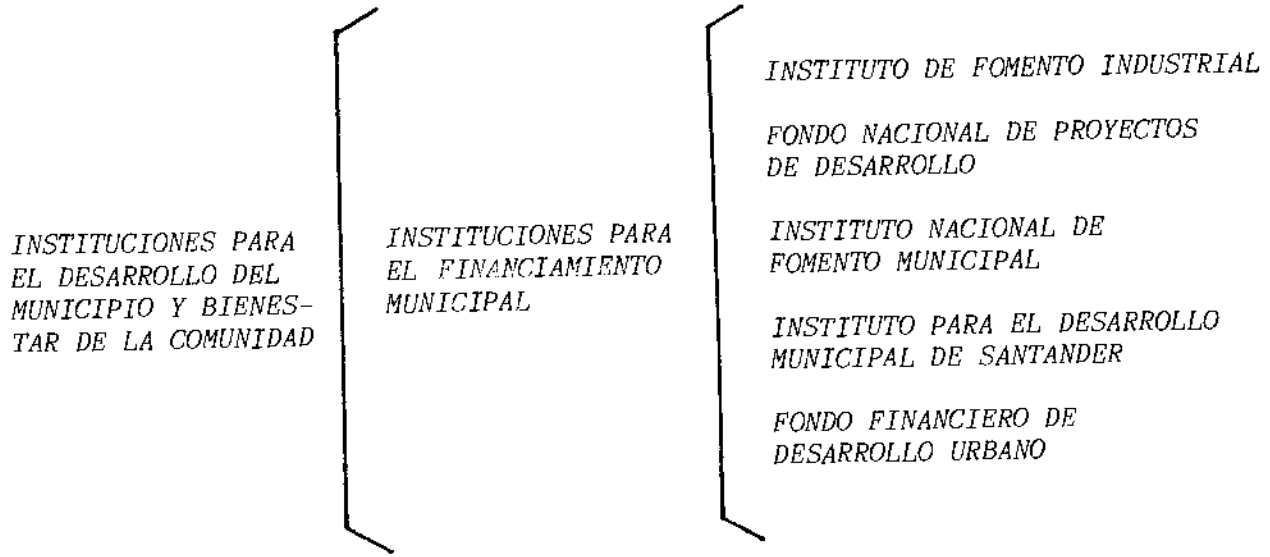


FIGURA 7. Continuación



2.5.1.3. *Electrificadora de Santander S.A. ESSA.* *Su objetivo social es explotar plantas generadoras de energía eléctrica, líneas de transmisión y redes de distribución, mediante la aplicación de esa energía en los ramos de calefacción, fuerza motriz y alumbrado; compras, vender y distribuir energía eléctrica; construir o adquirir centrales generadoras de energía eléctrica, subestaciones, líneas de transmisión, redes de distribución y en general, de toda clase de instalaciones relacionadas con la producción, compra y venta de energía eléctrica; importar, producir, distribuir, ensamblar y vender toda clase de artículos eléctricos; reforestar hoyas hidrográficas y explotar industrialmente las mismas e instalar, establecer y explotar sistemas de transporte de combustible adecuados para el funcionamiento de sus plantas.*

2.5.1.4. *Fondo Vial Nacional.* *Organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas cuyos objetivos son:*

- *Adelantar estudios y realizar obras para extender la red de carreteras nacionales, conforme a los planes y prioridades que existan o se ordenen en el futuro según los numerales 4 y 19 del Artículo 76 de la Constitución Nacional y para mejorar y conservar las vías fluviales.*

- *Mejorar y conservar las carreteras nacionales.*

- *Auxiliar al Fondo Nacional de Caminos Vecinales.*

El Fondo Vial Nacional tiene las siguientes funciones:

- *Adelantar directamente o por contrato:*

. *Todos los estudios necesarios para la elaboración de planes y proyectos relacionados con las carreteras nacionales y las vías fluviales.*

. *Los trabajos y obras convenientes para la conservación y mejoramiento de las carreteras nacionales y vías fluviales.*

. *La construcción de carreteras previstas en disposiciones legales, y de las vías de acceso, variantes, puentes y demás obras complementarias, de conformidad con las modaliedades y específicamente que adopte el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.*

. *La intervención y demás servicios técnicos necesarios para adelantar las obras.*

- *Debe igualmente:*

. *Adquirir todas las zonas de terreno, canteras y minas necesarias para la construcción, mejoramieto y ensanche de las carreteras nacionales y el mejoramiento de las vías fluviales, en virtud de negociaciones directas o expropiación decretada por autoridad competente.*

. *Adquirir todas las servidumbres necesarias para la construcción y conservación de las carreteras nacionales y para la conservación y mejoramiento de las vías fluviales.*

. *Indemnizar a los propietarios de mejoras por los perjuicios que se les causen o ocasión de la ejecución de las obras que le competen, previas las formalidades que se señalen en resolución del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.*

. *Administrar los contratos vigentes celebrados por el Gobierno Nacional o por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte para estudios, conservación y construcción de las vías nacionales.*

. *Destinar en su presupuesto anual una suma no inferior al diez por ciento (10%) del producto del impues-*

to de que se trata el Artículo 4 de la Ley 64 de 1967, como aporte al Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

. *Adquirir en el país o en el exterior; al contado o a crédito, las maquinarias, equipos, materiales y demás elementos requeridos para la ejecución de las obras.*

. *Contratar empréstitos internos o externos a corto o largo plazo con destino a sus programas, los cuales podrán gozar de la garantía de la Nación.*

. *Contribuir a los gastos que demande el mantenimiento, mejora y extensión de la red de los Ferrocarriles Nacionales.*

2.5.1.5. *Instituto Nacional del Transporte, INTRA.* *Tiene las siguientes funciones:*

- *Ejecutar la política del Estado en materia de transporte terrestre, fluvial y de cabotaje.*

- *Efectuar estudios técnicos y económicos para orientar la racional distribución de los equipos; establecer las condiciones de la oferta y de la demanda en las diferentes modalidades del transporte terrestre, flu-*

vial y cabotaje; fijar las tarifas y cuando fuere el caso asignar las rutas y horarios de las empresas; comprobar los costos normales de operación y señalar las zonas o utilidades regionales para desarrollar su política, a fin de garantizar una regular, eficaz y continua prestación del servicio.

- Fomentar, para la mejor prestación del servicio, la creación de organismos de economía mixta, con el fin de vincular el interés de las entidades públicas a dicha activiadad.

- Determinar, previo estudio, las necesidades del transporte terrestre automotor, fluvial y de cabotaje, y recomendar al Instituto de Comercio Exterior, los volúmenes de importación o producción de equipos y las especificaciones de los mismos con el objeto de garantizar la oportuna reposición y actualización del parque automotor. Para el cumplimiento de esta función, el Instituto fijará anualmente las necesidades reales y las prioridades para las distintas modalidades del servicio, de acuerdo con los planes de desarrollo económico y social.

- Dictar los reglamentos, coordinar y vigilar las diferentes modalidades del transporte público en los ramos

de automotores, fluvial y de cabotaje.

- *Otorgar y cancelar autorizaciones para utilizar las vías públicas por parte de las empresas de servicio público, de acuerdo con las normas que para el efecto establezca el Gobierno.*

- *Colaborar con el Ministerio de Trabajo en el estudio de la situación laboral de los conductores de vehículos, y en la preparación de la política gubernamental sobre la materia, a fin de asegurar a dichos trabajadores mejores condiciones económicas y sociales.*

- *Estudiar los problemas y necesidades del país, en materia de legislación sobre transporte terrestre, fluvial y de cabotaje y proponer las medidas y modificaciones que sean del caso.*

- *Efectuar estudios tendientes a lograr una coordinación entre los diferentes medios del transporte.*

- *Reglamentar lo relacionado con las matrículas de vehículos y naves, expedición de pases y licencias para conductores y tripulantes y el funcionamiento de escuelas de enseñanza automoviliaria.*

- *Vigilar el funcionamiento de las direcciones departamentales y distritales, inspecciones intendenciales y comisariales de tránsito.*

2.5.1.6. *Administración Postal Nacional, ADPOSTAL.* *Tiene como objetivo desarrollar la política que adopte el Ministerio de Comunicaciones, prestar y explotar los servicios postales en el ámbito nacional e internacional.*

Sus funciones son:

- *Ejercer a nombre del Estado el monopolio postal establecido por la Ley.*

- *Participar en la formulación y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo del sector de comunicaciones y ejecutarlos en su respectivo campo de acción.*

- *Liquidar, cobrar y recaudar el importe de los servicios que preste.*

- *Prestar y administrar el servicio de envios de correspondencia, los servicios postales especiales, los servicios postales financieros y los servicios postales*

complementarios.

- *Celebrar los contratos para el recibo, la recolección, la conducción y la distribución del correo cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio, de acuerdo con las normas que para tales efectos adopte el Ministerio de Comunicaciones y vigilar en forma permanente y directa el cumplimiento de tales contratos.*

- *Emitir, de acuerdo con las resoluciones que para tal efecto expida el Ministerio de Comunicaciones, las especies postales, e intervenir en la determinación y el desarrollo de la programación filatélica.*

- *Custodiar y vender las especies postales de acuerdo con las normas fiscales de la Contraloría General de la República.*

- *Reglamentar y controlar el uso de máquinas franqueadoras, así como la emisión de sobres y cubiertas para valores declarados y demás especies necesarias para la correcta prestación de los servicios.*

- *Liquidar, cobrar, recaudar y manejar el importe directo y las sumas provenientes de cuentas nacionales e internacionales de los servicios postales.*

- *Organizar, administrar y fomentar el ahorro postal.*

- *Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones de las normas sobre asuntos postales y velar porque sean aplicadas las sanciones del caso.*

- *Fomentar la formación del personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus objetivos.*

- *Contratar en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, los servicios de asistencia en materia postal.*

2.5.1.7. *Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM.*

Su objetivo es prestar los servicios públicos de comunicaciones telefónicas y telegráficas, eléctricas y radio eléctricas dentro del territorio nacional y en conexión con el exterior.

Son funciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones:

- *Ejercer en nombre del Estado el monopolio de las telecomunicaciones, dentro del territorio nacional y en conexión con el exterior, sin perjuicio de los dere-*

chos que sobre el particular tengan los departamentos o municipios.

- *Participar en la formulación y evaluación de los planes y proyectos de desarrollo del sector de comunicaciones y ejecutarlos en su respectivo campo de acción.*

- *Liquidar, cobrar y recaudar el importe de los servicios que preste.*

- *Formar y coadyuvar al perfeccionamiento del personal técnico y administrativo que requieran los servicios a su cargo.*

- *Ejecutar los programas que les correspondan dentro de los planes y programas o proyectos aprobados para el desarrollo del sector de comunicaciones.*

- *Cooperar con las demás entidades del sector para la ejecución de los programas de desarrollo.*

2.5.1.8. *Instituto Nacional de Radio y Televisión. INRAVISION.* *Su objetivo es desarrollar la política y los planes generales de acción que adopte el Ministerio de Comunicaciones; prestar los servicios de carácter educativo, cultural e informativo por los sistemas de*

radiodifusión oficial y televisión.

Tiene como funciones:

- *Prestar el servicio público de radiodifusión destinado a la realización de programas culturales, informativos y docentes.*

- *Prestar el servicio de televisión educativa o docente, conforme a los programas que adopte el Ministerio de Educación Nacional y bajo la inspección y vigilancia de dicho Ministerio.*

- *Prestar el servicio público de televisión destinado a la producción de programas culturales e informativos.*

- *Prestar a los particulares el servicio de transmisión de señales de televisión destinadas a ser recibidas por el público.*

- *Conceder en arrendamiento a personas naturales o jurídicas espacios en los canales de televisión, mediante contrato y conforme a la reglamentación que al efecto expida el Ministerio de Comunicaciones, para que los arrendatarios originen programas que puedan tener carác-*

ter comercial.

- Originar programas en los espacios de televisión no concedidos en arrendamiento, bajo la modalidad de copatrocinio con personas naturalaes o jurídicas y en las condiciones que establezca la junta directiva.

- Obtener colaboración sin fines comerciales para la transmisión de programas por la radio nacional, que guarden armonía con la naturaleza y los objetivos de la programación de ésta.

2.5.1.9. Ministerio de Salud. Su objetivo es ejercer la dirección unitaria del sistema estableciendo las políticas, los objetivos, las metas y normas generales que orientan los recursos y las acciones de todas las entidades adscritas y vinculadas al sistema nacional de salud hacia una prestación integral de servicios de salud.

Son funciones de este Ministerio:

- Estructurar el plan nacional de salud que garantice la orientación unitaria e integral de todas las actividades en la materia.

- *Establecer modelos y normas que orientan la prestación de servicios de atención a las personas, de saneamiento del ambiente y los sistemas administrativos que las apoyen.*

- *Asesorar, supervisar y evaluar el desarrollo de los planes de salud y la administración de los organismos y entidades que conforman el sistema nacional de salud.*

- *Promover y establecer los mecanismos de integración del sistema nacional de salud, los de participación de la comunidad y sus instituciones en las acciones del sector, y los de colaboración intersectorial e internacional dentro del plan nacional del salud.*

- *Orientar, coordinar y controlar de acuerdo con la ley, entidades descentralizadas que les estén adscritas o vinculadas para garantizar una acción coherente en el sector.*

- *Procurar y orientar la asignación de los recursos humanos, científicos, tecnológicos y materiales para el logro de los objetivos del sistema nacional de salud y promover su utilización racional, mediante la aprobación de los presupuestos de los servicios seccionales de salud que involucran las unidades regionales de salud.*

- *Dirigir y controlar la investigación sobre las necesidades y recursos en materia de salud que permita orientar la política del sector de acuerdo con la realidad del país.*

2.5.1.10. *Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE.* *Sus objetivos son:*

- *Estructurar y financiar planes de construcción, dotación y mantenimiento de locales con finalidades educativas en cooperación con los departamentos, municipios y otras entidades públicas y privadas y ejecutar estos planes previa aprobación del Gobierno Nacional.*

Tiene las siguientes funciones:

- *Elaborar con el Ministerio de Educación los planes de construcción escolar, de conformidad con la política general que éste adopte.*

- *Ejecutar las construcciones escolares y todos los estudios y proyectos neceasarios para este fin.*

- *Dotar las construcciones con finalidades educativas de carácter oficial, con el mobiliario y el equipo necesario para su funcionamiento.*

- *Realizar las obras de ampliación y adaptación de las construcciones escolares de carácter nacional, efectuar las reparaciones que requieran y atender a su conservación.*

- *Establecer las normas mínimas para el adecuado diseño de las construcciones escolares.*

- *Prestrar asistencia técnica a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, en la programación y ejecución de construcciones escolares para los distintos niveles de enseñanza, así como para la dotación conservación y mantenimiento de los mismos.*

- *Prestar servicio de crédito y garantía para construcciones y dotación de edificios con fines educativos a entidades sin ánimo de lucro.*

2.5.1.11. *Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.* *Este Instituto tiene como objetivo cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación profesional de los recursos humanos del país.*

Sus funciones son:

- *Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de los valores morales y culturales necesarios para el mantenimiento de la paz social, dentro de los principios de la justicia cristiana.*

- *Dar formación profesional a los trabajadores de todas las actividades económicas y en todos los niveles del empleo, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión del desarrollo económico y social del país.*

- *Colaborar con los empleadores y con los trabajadores para establecer y mantener un sistema nacional de aprendizaje cuyos principios y métodos deberan ajustarse a las normas consagradas en la Ley 188 de 1959 y en el Decreto 2838 de 1960, que regulan el Contrato de Aprendizaje.*

- *Organizar programas de formación profesional para los trabajadores adultos.*

- *Organizar, a través de asesoría de los empleados, programas de formación y de promoción profesional en el empleo, para los trabajadores administrativos y ope-*

rarios de todos los niveles ocupacionales.

- *Colaborar con los empleadores en la selección y orientación profesional de los trabajadores que deben recibir los servicios del Sena, o seleccionarlos directamente cuando los empleadores no cumplan con esta tarea, o cuando se trata de trabajadores independientes o de personas sin ocupación actual.*

- *Dar cooperación técnica a los empleadores en la estructuración de servicios de relaciones industriales, con la finalidad de que se establezcan métodos y procedimientos científicos de selección, promoción, administración y capacitación de personal.*

- *Colaborar con el Ministerio de Trabajo y seguridad social en la realización de investigaciones sobre recursos humanos y en la elaboración y permanente actualización de la clasificación nacional uniforme de ocupaciones.*

- *Contribuir al desarrollo de investigaciones que se relacionen con la organización científica del trabajo en todos sus aspectos.*

- *Asesorar al Gobierno Nacional en sus relaciones con la Organización Internacional del Trabajo y con las entidades de cooperación técnica bilateral.*

2.5.1.12. *Escuela Superior de Administración Pública. ESAP.* *Su objetivo es la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y, en particular, el adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado.*

Tiene las siguientes funciones:

- *Preparar, a nivel superior, personal para la administración pública. Esta preparación se hará en dos etapas: Una consagrada al estudio de las disciplinas y conocimientos generales de las ciencias políticas y administrativas, y otra de especialización o diversificación en ramas determinadas que irá señalando, de acuerdo con las necesidades del servicio público, el consejo directivo.*

- *Podrán ingresar a la etapa de especialización o diversificación quienes hayan adelantado en otra institución universitaria cursos de preparación general que*

comprenda las materias que señalen como mínimos los reglamentos académicos de la escuela, de acuerdo con las normas que sobre la transferencia de estudiantes establezcan las regulaciones universitarias. Podrán, igualmente, pasar a la segunda etapa los alumnos que hayan adelantado con éxito en la misma escuela los cursos correspondientes a la primera etapa.

- Impartir, en carreras intermedias de corta duración a niveles medio y superior, los conocimientos indispensables para ejercer funciones específicas dentro de la administración pública.

- Impartir enseñanza para mejorar la preparación de los empleados públicos que forman los niveles medio y superior de la administración pública.

- Adelantar programas de adiestramiento del personal en servicio, para la enseñanza de las técnicas básicas requeridas para satisfacer las necesidades permanentes de racionalización y modernización de la administración pública.

- Realizar programas de especialización y cursos de posgrado regulares y avanzados, de acuerdo con la Ley, destinados para los graduados universitarios que deseen

seguir carreras administrativas en disciplinas propias de nivel de gerencia administrativa y en las fundamentales para el cumplimiento de los planes de desarrollo, en campos de la administración, tales como: El financiero y fiscal, el social, el regional y local y en materias relacionadas con los procesos de planificación y programación, desde el punto de vista administrativo.

2.5.1.13. *Instituto Colombiano de Cultura, COLCULTURA.*

Tiene como objetivo elaborar, desarrollar y ejecutar los planes de estímulo y de fomento de las artes y las letras, el cultivo del folclor nacional, el establecimiento de bibliotecas, museos y centros culturales y otras actividades en el campo de la cultura, correspondientes a la política general que formule el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Educación Nacional y según las decisiones que tome la junta directiva del instituto.

Las funciones que desarrolla son:

- *Contribuir a la conservación y desarrollo de la cultura colombiana y a la creación de una adecuada conciencia de los valores culturales y artísticos de la Nación.*

- *Organizar por sus propios medios o con la cooperación de otras entidades el inventario del patrimonio cultural del país en sus diferentes manifestaciones.*

- *Supervigilar la integridad del patrimonio cultural artístico e histórico de Colombia y hacer efectivas las sanciones pertinentes.*

- *Fomentar y patrocinar servicios de restauración para beneficio de los museos y las colecciones de arte, tanto oficiales como privadas, cuya conservación intereses al país.*

- *Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que obliguen la ejecución de obras de arte en edificios públicos.*

- *Cooperar con el Ministerio de Educación Nacional y sus organismos adscritos en el planteamiento de los programas culturales y de educación artística para los distintos niveles de la enseñanza y velar por su cumplimiento.*

- *Fomentar las actividades culturales en los planteles educativos y en las universidades del país.*

- *Fomentar la formación de técnicos y profesionales en los diferentes aspectos de la cultura.*

- *Contratar cuando lo considere necesario, con entidades oficiales o privadas, estudios, investigaciones y trabajos sobre asuntos relativos a las manifestaciones culturales colombianas.*

- *Estimular por si mismo el desarrollo de la música en el país; organizar la coordinación de estudios y actividades tendientes al fomento de la vida musical colombiana; asesorar al Ministerio de Educación en la elaboración y ejecución de programas de música en los distintos niveles de la enseñanza; patrocinar la investigación y recopilación de historia de la música colombiana, y propender por el debido aprovechamiento de la producción musical de todas las épocas.*

2.5.1.14. *Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES.* *El objetivo que persigue es desarrollar y ejecutar los planes de estímulo y fomento de la educación física, el deporte, la recreación y el bienestar de la juventud, así como la organización*

y control de todas las actividades, de acuerdo con la política general que formule el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación y según las decisiones que tome la junta directiva del Instituto.

Las funciones que tiene asignadas son:

- *Elaborar los planes sobre educación física, deportes y actividades de bienestar y recreación de la juventud.*

- *Promover y desarrollar actividades que se encaminen a difundir y estimular la educación física, los deportes, la recreación y las actividades juveniles en todo el territorio nacional, directamente o en cooperación con los departamentos, los municipios, las juntas admnistradoras de deportes, las asociaciones, las ligas, clubes y demás organizaciones interesadas en el deporte y la juventud.*

- *Organizar la supervisión y control del deporte en sus diversas categorías en cooperación con el Ministerio de Salud y las autoridades departamentales y municipales, para garantizar las condiciones de moralidad, salubridad y disciplina en que se desarrolle la organización y funcionamiento de los diversos deportes, al tenor de las normas legales vigentes, los compro-*

misos internacionales en esta materia y los reglamentos que dicte el Instituto, de conformidad con las exigencias de la moralidad, la higiene y el interés general.

- Otorgar asistencia técnica y financiera de acuerdo con los recursos económicos del Instituto, a entidades oficiales y privadas sin ánimo de lucro, para construcción y dotación de instalaciones deportivas y para todo lo relacionado con la educación física, el deporte, las asociaciones juveniles, las actividades recreativas y los servicios de bienestar juvenil.

- Realizar las operaciones necesarias para lograr que los implementos y artículos deportivos estén al alcance de las posibilidades económicas del mayor número posible de colombianos.

- Coadyuvar a la financiación de eventos juveniles, competencias y certamenes nacionales e internacionales con sede en Colombia, y a la participación oficial del país en torneos, eventos y campeonatos internacionales.

- Promover la formación de personal especializado en educación física en las universidades colombianas y la investigación que permita conocer las necesidades del

país en ese campo.

- Fomentar e incrementar la educación física y las actividades deportivas y juveniles en los planteles educativos y en la universidades del país.

- Estudiar y aprobar los proyectos y planes para la construcción y remodelación de las instalaciones deportivas que en el país vayan a construir las entidades oficiales o semioficiales.

- Revisar y aprobar, previamente a su realización, los calendarios y reglamentaciones los torneos, campeonatos o eventos deportivos nacionales o internacionales programados por las asociaciones nacionales o juntas administradoras, juntas departamentales, ligas, comités o cualquier otra autoridad deportiva y supervigilar su organización y realización.

- Vigilar que el Comité Olimpico Colombiano y las asociaciones nacionales de los distintos deportes cumplan oportunamente los compromisos y requisitos exigidos por los organismos internacionales a que estén afiliados.

- Establecer y otorgar premios y otros estímulos para la educación física y las actividades juveniles.

- *Someter a la consideración del Tribunal del Deporte los litigios que se presenten en las actividades deportivas que no puedan ser fallados por otros organismos cuando sus fallos hayan sido violatorios de las disposiciones legales o estatutarias.*

2.5.1.15. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, I.C.B.F.*

Su finalidad es fortalecer la familia y proteger al menor de edad. Tiene como funciones:

- *Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de fortalecimiento de la familia y protección al menor de edad.*

- *Formular, ejecutar y evaluar programas y dictar las normas necesarias para el logro de los fines señalados.*

- *Coordinar su acción con los otros organismos públicos y privados.*

- *Preparar proyectos de Ley, reglamentos y demás normas relacionadas con el menor de edad y familia.*

- *Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección y trato a los menores de edad.*

- *Asistir al Presidente de la República en la Inspección y Vigilancia de que trata el Ordinal 19 del Artículo 120 de la Constitución Nacional, sobre las instituciones de utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores de edad.*

- *Señalar y hacer cumplir requisitos de funcionamiento de las instituciones y de los establecimientos de protección del menor de edad y la familia y de las instituciones que desarrollen programas de adopción.*

- *Otorgar, suspender y cancelar licencias de funcionamiento para establecemientos públicos o privados de protección al menor y a la familia y a instituciones que desarrollen programas de adopción.*

- *Para que pueda otorgarse Personería Jurídica a las instituciones que por objeto la protección del menor de edad se requerirá concepto previo y favorable del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

2.5.1.16. *Instituto de Crédito Territorial, I.C.T.*

Su objetivo consiste en adelantar los planes de vivienda urbana dirigidos a beneficiar especialmente aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda; desarrollar programas de urbanización de terrenos, de construcción de vivienda individuales o colectivas, y de unidades vecinales con sus respectivos servicios comunales, de erradicación de tugurios y rehabilitación de sectores decadentes y de planes de emergencia por calamidades públicas.

Las funciones de esta entidad son:

- *Llevar a cabo planes de crédito para vivienda urbana, dirigidos especialmente a beneficiar a los sectores de población más desprovistos de recursos económicos, dando prioridad a aquellas ciudades que registren un mayor déficit de vivienda.*

- *Desarrollar programas de urbanización y de construcción de vivienda; de asistencia técnica; de préstamos en efectivo o en materiales para propietarios de lotes; y, financiar programas de vivienda a través de cooperativas, corporaciones, instituciones, empleadores, y otros,*

mediante diferentes sistemas de operación.

- *Atender la rehabilitación de barrios, el desarrollo integral de comunidades y los planes de emergencia por calamidades públicas.*

- *Cooperar con los municipios u otras entidades o empresas en sus planes de dotación de servicios públicos de infraestructura a los barrios.*

- *Propiciar el desarrollo urbano en el país.*

- *Promover los programas de complementación urbana y desarrollos integrados especiales.*

- *Administrar los subsidios para vivienda que tengan origen en aportes directos del Gobierno Nacional.*

- *Encauzar los recursos destinados a la construcción de vivienda, provenientes de entidades como el Fondo Nacional de Ahorro o similares.*

2.5.1.17. Departamento Nacional de Planeación. *Los objetivos de esta institución son:*

- *La prescripción de las normas que deben seguir las oficinas de Planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y de las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlas en el ejercicio de sus funciones.*

- *La elaboración y coordinación de los planes y programas generales de desarrollo económico y social y su presentación al Consejo Nacional de la política económica y social para su estudio, aprobación y posterior presentación al Congreso.*

- *La evaluación de los resultados de la ejecución de los mismos y la proposición de los ajustes y modificaciones que fueren necesarios.*

Tiene como funciones las siguientes:

- *Estudiar y evaluar los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos que deben ser presentados por los Ministerios, Departamentos Administrativos y Organismos Descentralizados, así como por los Departamentos*

y Municipio, y con base en ellos, elaborar los planes y programas generales de desarrollo.

- Proponer al Consejo Nacional de Política Económica y Social, las políticas necesarias para el cumplimiento de tales planes y programas.

- Presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social, estudios especiales sobre el desenvolvimiento de los planes y programas de desarrollo, especialmente con relación a la incidencia que sobre ellos tiene la política fiscal, monetaria, cambiaria, laboral y de comercio exterior.

- Promover la elaboración de las políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y urbano en colaboración con los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Organismos Descentralizados, los Departamentos y los Municipios, cuando lo considere conveniente y oportuno.

- Comunicar oportunamente al Presidente de la República o a los Jefes de la Administración Nacional Principal y Descentralizada, o a los de las entidades territoriales cualquier irregularidad y obstáculo que se presente en el cumplimiento de los programas de desarrollo.

- *Suministrar al Presidente de la República los informes ocasionales o periódicos que éste lo solicite del cumplimiento de los planes de desarrollo y asesorarlo en la preparación del informe que sobre la misma materia debe presentar anualmente al Congreso.*

- *Presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social, para su estudio y definición, las bases de los programas de inversión pública y el gasto público de desarrollo, sobre los cuales se deberá elaborar el proyecto anual de presupuesto de inversiones públicas. Para tal fin los organismos públicos presentarán al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General de Presupuesto, sus solicitudes para la elaboración del Presupuesto Nacional.*

2.5.2. *Instituciones para el Desarrollo Agroindustrial y Cooperativo.*

Como la mauyor parte de la población que conforma la casi totalidad de los municipios del departamento habita en el área rural, se hace necesario citar determinadas instituciones que tienen como fin primordial el desarrollo de los Sectores Agroindustrial y Cooperativo.

2.5.2.1. *Fondo Nacional de Caminos Vecinales.* *Su objetives fomentar, en cooperación con los departamentos, territorios nacionales y municipios o distritos, la construcción, el mejormamiento y la conservación de caminos vecinales o de carácter regional, de acuerdo con los planes y programas generales del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y con las autorizaciones que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales otorguen.*

Las funciones principales son:

- *Estudiar los problemas y necesidades del país, relacionados con la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales.*

- *Elaborar los planes y programas necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.*

- *Cooperar con personas naturales o entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales, de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia.*

- *Ejecutar directa o indirectamente las obras relacionadas con sus objetivos, celebrando los contratos que para ello sea necesario.*

- *Inspeccionar y vigilar las obras que se ejecuten con aportes del Fondo.*

- *Adquirir, arrendar, gravar y administrar, lo mismo que enajenar, toda clase de bienes muebles e inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y, en general realizar, con arreglo a la ley, todas las operaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.*

- *Celebrar toda clase de contratos, incluyendo los relacionados con servicios jurídicos, económicos o de ingeniería.*

- *Los demaś relacionados con la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.*

2.5.2.2. *Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI.*

Su principal objetivo es aumentar la producción de alimentos como uno de los mecanismos para reducir el ritmo de inflación en Colombia, esto es, duplicar o triplicar la productividad y ampliar la oferta de alimentos de consumo popular, dentro del criterio de una controlada abundancia; debe surtir una repercución favorable en el precio al consumidor urbano.

Entre sus funciones principales están:

- *Lograr una mayor creación de empleo remunerado en el campo.*

- *Capacitar al campesino para manejar sus fincas y negociar sus productos.*

- *Lograr mayor participación del campesino en la solución de su problemas.*

- *Dar mayor acceso al campesino a la tecnología y crédito y a los servicios públicos.*

- *Incentivar una mayor producción de alimentos básicos baratos para las ciudades.*

- *Propiciar una mayor capacidad de compra para el campesino.*

- *Ejecutar programas tendientes a lograr un mayor bienestar del campesino en su vereda y estabilidad en el campo.*

2.5.2.3. *Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.* *Su objetivo es adelantar investigaciones y promover la aplicación de sus resultados con miras al desarrollo del Sector Agropecuario Nacional.*

Sus funciones son:

- *Promover, coordinar y realizar directamente o en colaboración con otras entidades investigaciones biológicas y físicas, y estudios socioeconómicos, con miras a aumentar el producto del Sector Agropecuario, dentro de las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional.*

- *Promover y aplicar los resultados de la investigación agropecuaria. Así mismo adelantar estudios sobre métodos de transferencia de tecnología.*

- *Preparar y capacitar personal profesional y técnico para su propio servicio.*

- Aplicar, desarrollar y controlar el cumplimiento de las normas que expida el Ministerio de Agricultura en materia de:

. Prevención, diagnóstico y control de enfermedades y plagas que afecte a animales y vegetales.

. Sanidad y calidad que deben cumplir los frigoríficos y plantas de procesamiento de carnes con destino a la exportación de acuerdo con los convenios celebrados con las autoridades de los paises importadores.

. Calidad, formulación, manejo, transporte y uso de fertilizantes, acondicionadores del suelo, herbicidas, fungicidas, insecticidas, demás plagicidas de uso agrícola, defoliantes y reguladores fisiológicos de plantas, alimentos para animales, sales, drogas y productos biológicos de uso veterinario.

- Certificación de la semillas.

- Incubación e inseminación artificial animal.

- Ejercer el control sanitario sobre las importaciones y exportaciones de animales y vegetales y de productos de origen animal y vegetal a fin de prevenir la intro-

ducción de enfermedades y plagas que puedan afectar la agricultura y la ganadería del país, y certificar la calidad sanitaria de las exportaciones.

- *Promover la utilización de semillas certificadas y producirlas cuando sea necesario.*

- *Promover la utilización de las técnicas de incubación e inseminación artificial animal, y prestar los servicios necesarios en estas disciplinas.*

- *Supervisar y evaluar la asistencia técnica agropecuaria especialmente la exigida por la Ley 5 de 1973 y sus Decretos reglamentarios para los créditos otorgados con cargo al Fondo Financiero Agropecuario de conformidad con las normas adoptadas por el Gobierno Nacional.*

- *Ejercer las funciones de investigación y de transferencia de tecnología agropecuarias requeridas en los programas de desarrollo rural que se adelanten en colaboración con otros organismos del Estado.*

- *Promover cursos de actualización, prestar servicios de asesoría y realizar otras actividades en materias agropecuarias en beneficio de profesionales, técnicos,*

agricultores y ganaderos.

2.5.2.4. *Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA.*

Su objetivo es regular el mercadeo de productos de origen agropecuario mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de los mismos.

Las funciones de este instituto son las siguientes:

- *Comprar, procesar, vender y distribuir productos agropecuarios de origen nacional.*

- *Mantener existencias reguladoras de productos agropecuarios.*

- *Importar productos alimenticios cuyo abastecimiento en el país no sea suficiente a juicio de su junta directiva.*

- *Exportar excedentes de productos agropecuarios.*

- *Asumir el mercadeo exterior de productos agropecuarios, cuando así lo decida el Ministerio de Agricultura.*

- *Intervenir en el mercadeo de aquellos productos agropecuarios que convenga estimular por consideraciones de interés nacional.*

- *Realizar las operaciones financieras propias de su actividad comercial e industrial.*

- *Promover el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios, para lo cual podrá otorgar préstamos en especie de sus propias existencias, mediante cupos rotatorios, tanto a las cooperativas de producción y mercadeo de productos agrícolas y pecuarios, como a las de consumo, a los organismos de segundo grado que agrupen este tipo de cooperativas y a las organizaciones populares tales, como asociaciones de usuarios, juntas de acción comunal, sindicatos agrarios, empresas y entidades comunitarias, que tengan las mismas finalidades.*

- *Intervenir en la distribución de productos alimenticios manufacturados, cuando a juicio del Ministerio lo exijan las necesidades de abastecimiento público.*

- *Efectuar y mantener estudios actualizados sobre la situación del mercadeo de productos agropecuarios.*

- *Promover y participar en la organización de sistemas asociativos de mercadeo, almacenamiento, procesamiento y distribución de productos agropecuarios.*

2.5.2.5. *Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA.* *Tiene las siguientes funciones:*

- *Asesorar al Gobierno en la formulación de la política nacional en materia de protección ambiental y de los recursos naturales renovables puestos a su cuidado.*

- *Cooperar en la coordinación y control de la ejecución de la política ambiental, cuando ésta corresponda a otras entidades.*

- *Regular el uso, aprovechamiento, comercialización, movilización y en general el manejo de los recursos naturales renovables en todo el territorio nacional, para lo cual tendrá a su cargo:*

. *El otrogamiento, supervisión, suspensión, declaración de caducidad y revocación de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias y patentes, así como la supervisión de los usos que se ejercen por ministerio de la ley del registro de los usuarios de los recursos natu-*