

La descentralización política, a partir del ejercicio de las funciones del Concejo municipal. Un estudio al caso de Cali.^{1 2}

Autor: Andrés Felipe Murillo Micolta. | *murillomicolta2@aol.com*

Coautora: Diana Lizeth Vásquez Vélez | *di_ana_3001@hotmail.com*³

Resumen.

En este trabajo se pretende abordar la descentralización política en Colombia, desde el cumplimiento de las funciones del Concejo municipal de Santiago de Cali; a través del seguimiento de la gestión de control político a funcionarios de la rama ejecutiva (alcaldía y sus dependencias) y la actividad normativa, como es el proceso de estudio y aprobación de proyectos de acuerdo. Con ello se intenta describir si las labores del Concejo contribuyen al debate y desarrollan planes para el beneficio colectivo, manteniendo los principios con los que fue promovida la descentralización política. En ese sentido, se hará durante cuatro meses un ejercicio de observación por medio de fichas sobre las citaciones que se efectúan a funcionarios de la administración pública y sobre los proyectos de acuerdo más relevantes que se estén adelantando; a fin de recopilar información sistemática y esquematizar el tipo de control que se viene y ha venido efectuándose.

Se trata de un estudio exploratorio que recurre al método de la observación, a fin de operacionalizar el concepto de descentralización a través del seguimiento de las funciones desempeñadas por el Concejo municipal. Finalmente se intenta establecer un análisis descriptivo que integre los principios con los que fue promovida la descentralización en Colombia y la puesta en práctica, vista desde el funcionamiento del Concejo municipal y a través de importantes proyectos de integración regional y debates álgidos sobre temas de servicios públicos.

Palabras clave: *Concejo municipal, Constitución política, descentralización.*

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

² Agradecemos al observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana Cali por permitirnos los formatos de estudio con los que se hizo seguimiento a las sesiones del Concejo municipal de Cali en lo que respecta al estudio de proyectos y la realización de control político y especial a funcionarios de la administración municipal.

³ Estudiantes de último semestre de Estudios políticos y Resolución de conflictos de la Universidad del Valle.

1. Introducción:

Desde mediados de la década de 1980, se han venido implementando en Colombia una serie de reformas en pro de la autonomía y desarrollo de las entidades territoriales de tal manera que el gobierno se acercara directamente a la ciudadanía, respondiendo a las preferencias de los ciudadanos de una forma rápida y efectiva. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) define la descentralización como un modelo estatal que propone un fortalecimiento de los municipios, para que se reconozca como una entidad fundamental de la organización político-administrativa y se promueva la activa participación ciudadana, garantizando el cumplimiento de la función constitucional en el campo económico, social y cultural; así como la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Por su parte, María Teresa Forero de Saade, ex directora ejecutiva de la Federación Nacional de Departamentos en Colombia, considera que la descentralización en la forma más simple de definirlo, es una herramienta para mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad de la administración pública (2007:170). Aquello resalta la importancia de fortalecer las entidades territoriales con miras al autodesarrollo y la autogestión que les permita gozar de una mayor autonomía. Para la autora, el proceso de descentralización no se limita tan solo a la economía o a los votos de los gobernantes, sino que se trata de un esfuerzo mancomunado de las diferentes capas institucionales para fortalecer la democratización; promover la equidad entre los diferentes municipios y departamentos a través de la asignación de recursos; diseñar estrategias que generen regalías y desarrollo para la población y la redistribución del poder político, siendo este el garante de un grado mayor de participación ciudadana y promoviendo una respuesta más rápida y oportuna a las exigencias que acarrearán las comunidades.

De esta manera, el principio con el que fue promovida la descentralización en el país apunta a la democratización de los municipios y departamentos y al desarrollo autónomo de las entidades territoriales, en cuanto a la mitigación de necesidades se refiere. No obstante, aún prevalece el debate acerca de la importancia y de los efectos que ha producido la aplicación de este modelo estatal en Colombia, siendo muchos los análisis y estudios que tratan de hacer un balance sobre los diferentes ejes que componen la descentralización y la manera en que

estos han producido cambios relevantes en el desarrollo económico, social y político de los diferentes entes territoriales que componen el suelo nacional.

Dentro de este artículo, se pretende abordar la descentralización como un principio de la estructura del Estado en Colombia y referenciarla a través de la naturaleza y las consecuentes funciones que deben ejercer los concejos municipales⁴, garantizadas tanto en la Constitución política como en la ley. Con ello se busca operacionalizar el concepto de descentralización a través de la observación y el seguimiento de las labores desempeñadas por el Concejo de Santiago de Cali⁵, dado que esta corporación es aquella que atiende de una manera más directa las quejas, demandas y opiniones de los ciudadanos; permitiendo un mayor acceso a la participación y a la posibilidad de sentirse articulado dentro de las decisiones que estos toman sobre asuntos de la ciudad. En este sentido, el académico Pedro Hernández señala que en el concejo municipal:

[...] el pueblo es partícipe de la vida política local. Cada uno, a su manera, tiene la oportunidad de sentirse directamente representado por un amigo o un vecino, cuando no lo es por alguien cercano a su entorno familiar o laboral. Es la institución que permite mayores oportunidades de contacto directo entre la población y el estado [...]
(s.f.:7)

Lo primero que se abordará es una definición de la descentralización, poniendo especial énfasis a los principios con los cuales fue promovida y a los objetivos que buscan la democratización, la equidad, eficiencia y efectividad en la administración pública. Seguidamente, se hará una descripción de las funciones del concejo y su articulación con el tema de la descentralización. Con el marco conceptual, pretende hacerse una breve

⁴La expresión concejo municipal se usó por primera vez en la historia institucional colombiana en la Constitución de 1886 (arts. 5°, 198 y 199), se conservó en el Acto Legislativo No. 3 de 1910 (arts. 61, 62, 63 y 64) y en posteriores reformas constitucionales (A.L. 1 de 1945, arts. 86-7a y 87; Dec. Legislativo 0247 de 1957, arts. 9° y 10; A.L. No. 1 de 1968, arts. 2°, 17, 50,61 y 62; A.L. No. 1 de 1979, art. 55, y A.L. No. 1 de 1986, art. 4°).

⁵ La ubicación geográfica del estudio de caso es la ciudad de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca; ubicada al suroccidente de Colombia, a 963 km de la frontera con la república del Ecuador. Esta ciudad se caracteriza por ser el tercer polo de desarrollo más importante del país, detrás de Bogotá (la capital) y Medellín. Durante el cuerpo del documento tendrá otros apelativos como “la sultana del Valle” y “la capital vallecaucana”.

descripción del seguimiento de estas funciones en el Concejo de Santiago de Cali y analizar desde este escenario *¿cómo se manifiesta la descentralización? Y ¿en qué ha incidido el cumplimiento de las funciones del Concejo municipal en el proceso de descentralización en Cali?*

2. Antecedentes.

Las bases o principios del proceso de descentralización en Colombia se pueden remontar al año 1960, donde el Estado atraviesa una profunda reestructuración de su aparato gubernamental, con el propósito de modernizar su estructura. Como parte de dicho proceso, en 1968 se crea el situado fiscal para transferir a los departamentos una parte del ingreso nacional, con el fin de mejorar el servicio en salud y educación. Más tarde, durante los años 70 y 80 se consolida lo que se denominó la descentralización por servicios, cuyo propósito era otorgar competencias y funciones administrativas a entidades creadas especialmente para ejercer una actividad especializada, como sociedades públicas, superintendencias, empresas sociales del Estado (ESE), empresas oficiales de servicios públicos, entre otras; que tenían como objetivo la prestación de servicios o la realización de actividades industriales o comerciales. Durante esta época se crearon más de 140 establecimientos que, desde Bogotá, se encargaban de atender las demandas de los ciudadanos del resto de los municipios del país.

Sin embargo, en este período se agudizó la situación socioeconómica del país y se gestaron una serie de crisis políticas, sociales y económicas que produjeron un gran número de protestas y manifestaciones civiles, poniendo a su vez en tela de juicio la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos. Al respecto, el académico Alfredo Manrique señala que:

[...] hay que tener en cuenta que entre el 70 y el 86 se presenta un proceso de agitación social caracterizado por marchas campesinas desde las regiones hacia Bogotá, paros cívicos, toma de alcaldías y de oficinas públicas locales y más del 62% de los paros cívicos tuvieron como causa inmediata la no prestación, la mala calidad y los costos de los principales servicios públicos domiciliarios, acueducto, alcantarillado y energía [...] (2012: 52)

Para contrarrestar este fenómeno, el gobierno central buscó fortalecerse institucionalmente y acercarse a los ciudadanos de las regiones, por medio de la delegación de funciones de las entidades nacionales a sus dependencias regionales; proceso que se denominó descentralización funcional, y que estuvo presente en las reformas constitucionales de 1976 y de 1980. Sin embargo, durante la primera mitad de los años 80 se ahondo la crisis política, acompañada por una grave crisis macroeconómica. Este contexto hizo necesario que el gobierno central confiriera mayor autonomía y capacidad de autorregulación a los departamentos. De ahí que entre 1981 y 1983 se establecieron reformas que autorizaban a los gobernadores tener mayor control y decisión sobre los recursos que les eran asignados y se fortalecieron financieramente a los departamentos con varios impuestos y rentas de recaudo local.

A finales de la década del 80, la crisis fiscal cedió pero se agudizó la crisis política; en parte por el auge del narcotráfico y la aguda intensificación de la violencia. Durante esta época, se aprueba la elección popular de alcaldes y se trasladan varias competencias y recursos a los municipios; se crean además, condiciones legales para fortalecer los ingresos propios de estos. Entre 1986 y 1990 se reforman varias entidades nacionales y se reestructuran ministerios, tomando en cuenta el proceso de descentralización. Este panorama mostraba a los municipios como las principales fuentes del desarrollo y, según Manrique, los municipios se convirtieron en el centro de impulso, motor fundamental de desarrollo (2012:53). Ahora son los municipios los que se consolidan como polos de desarrollo, con un grado mayor de autonomía y un respaldo ciudadano fuerte en la medida que los alcaldes eran electos por voto popular.

Finalmente, la Constitución Política de 1991 en el artículo 1, como parte de sus principios fundamentales consagra el proceso de descentralización al promulgar que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*”. Dentro de esta Carta Constitucional, se consagra también la autonomía de las regiones con los límites establecidos por esta constitución y por la ley a través del artículo 287, el cual enumera los derechos que adquieren las entidades territoriales y el grado de autonomía del que gozan. Sin embargo, la

Constitución no modifica la forma jurídico-política en la cual funciona el Estado, es decir, Colombia sigue siendo una República unitaria donde prevalece la idea de unidad nacional, pero su organización en un sentido administrativo se modifica en la medida que se reconoce la gran diversidad que hay entre los territorios y por ende la necesidad de dotar a los mismos de mecanismos y herramientas para que encaren su propio desarrollo en pro del desarrollo nacional.

En este sentido, la descentralización en Colombia es un proceso en el cual se traslada el poder de decisión y responsabilidad de un nivel central del gobierno a otro departamental o local, siendo los receptores autónomos (descentralización administrativa); se confieren recursos fiscales nacionales a entes subordinados (descentralización fiscal) y se transfiere poder de decisión mediante el voto a autoridades locales (descentralización política). Todas están reconocidas en la Carta Constitucional de 1991 y le dan un valor agregado a los municipios en la medida que permite que estos se autorregulen, acatando los límites establecidos en la “norma de normas”.

3. Los concejos municipales y el proceso de descentralización.

Con antelación, se mencionaba que el concejo municipal es la corporación que mayor participación ciudadana promueve en los municipios, por ser aquella cuyas determinaciones afectan de forma directa la vida de la comunidad; además, escuchan y atienden de forma directa las preocupaciones y necesidades que demandan los conciudadanos, precisamente con el propósito de dar pronta solución a las problemáticas de quienes han depositado su voto de confianza. De ahí la importancia de esta corporación para la toma de decisiones, en pro del desarrollo social, económico y político de la ciudad y para un buen desarrollo de la descentralización. Empero, es importante dejar en claro dentro de este artículo cuál es la relación existente entre el concejo municipal y los intentos establecidos en Colombia de descentralización y autonomía de las entidades territoriales (o lo que pretende identificarse). Se empieza por definirse entonces, qué se entiende cuando se hace referencia al concejo municipal, cuáles son las funciones que le compete realizar y cómo las determinaciones tomadas por esta corporación, han contribuido o no a la descentralización.

Para empezar el concejo municipal, es una corporación pública de naturaleza administrativa y de elección popular, integrada por un número plural de miembros, según lo determina la ley, elegidos para un periodo de cuatro años, los cuales actúan conforme a la ley de bancadas y cuyo funcionamiento tiene como ejes rectores la democracia y la participación comunitaria. (Acuerdo 349 de 2013, art. 2 y Hernández, s.f.). Es una corporación pública por el hecho de ser un órgano colegiado que toma las decisiones en conjunto sobre asuntos de interés para los ciudadanos; se dice también que es de naturaleza administrativa, porque pertenece a la rama ejecutiva del poder público y en ese sentido participa de las funciones administrativas del Estado⁶.

El Concejo municipal es además, de elección popular desde la constitución de 1886, aunque en esta época el acceso a este cargo era más restringido y solo eran partícipes de este los ciudadanos varones mayores de edad que pudiesen demostrar renta. Sin embargo, la aplicación de reformas políticas ha modificado tanto su forma de elección como el periodo que debe sesionar. De igual forma, sus funciones atribuidas han sido modificadas a lo largo de la historia. Las reformas hechas a la constitución de 1886 y la entrada en vigencia de la carta constitucional de 1991, establecieron una serie de atributos y obligaciones, conforme a los principios de la descentralización y la autonomía promovidos principalmente por la nueva concepción de Estado social de derecho en el que se enmarca Colombia. En ese sentido, la constitución vigente, en el artículo 313, proclama las funciones que deben ejercer los concejos así:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

⁶ Lo anterior significa que las entidades territoriales no tienen a su cargo, por principio, el cumplimiento de las demás funciones esenciales del Estado. Es decir, los departamentos, distritos y municipios no tienen asignadas funciones de carácter constitucional, legislativo, judicial ni electoral. Por esta razón es impreciso denominar al concejo como “el legislador municipal”, tal como en ocasiones lo expresan algunos de sus integrantes (o la gente del común). (Hernández, s.f.: 13)

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
8. *Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

Estas atribuciones son importantes en la toma de decisiones que afecta al municipio, pues determina la estructura de la administración municipal y de sus dependencias, dictamina el derrotero del erario de la ciudad y deciden hacia dónde y de qué manera se desarrolla la ciudad en términos de expansión y el uso del suelo. Adicionalmente, desempeña en el desarrollo económico, social y cultural del municipio un papel trascendental y por tal, los concejos son instituciones que encaran el proceso de descentralización, asumiendo entre sus funciones, las decisiones que permiten la autorregulación y crecimiento de la ciudad.

Ahora bien, pese a que el artículo 313 determina con precisión las funciones que deben ejercer los concejos; existen otras disposiciones plasmadas en la CP⁷, que determinan las acciones que deben desempeñar estas corporaciones. Tales disposiciones encontradas son:

⁷ No solo la CP de nuestro país regula la estructura y funciones que componen a todos los concejos municipales y distritales. En lo competente a la normatividad, la ley 136 de 1994 en los artículos 32 principalmente, 87, 91, 111, 112, 117, 142, 150-1, 157, 158, 159, 160, 165-6, 170, 171, 172, 177, 178, 180, 184 y 192; dictaminan otras funciones que deben ejercer los concejos, siendo una exégesis muy amplia en aras de la promoción de una labor ejemplar que ha de darse por parte de estas corporaciones públicas de elección popular.

1. *Participar en la presentación de proyectos de ley y de reforma constitucional (acto legislativo) ante el Congreso de la República, en los términos señalados en el artículo 155 y 375 de la Constitución.*
2. *Organizar la contraloría municipal, “como entidad técnica dotada de autonomía administrativa y presupuestal” y elegir al contralor para un período igual al del alcalde, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de Distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo Contencioso administrativo. Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato. (C.N., art. 272).*
3. *Ejercer la delegación que le haga la asamblea departamental en los casos que señale la ley. (C.N., art. 301).*
4. *Dividir el territorio de su municipio en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. Así mismo, delegar la toma de decisiones en asuntos de su competencia en las juntas administradoras locales. (C.N. art. 318).*
5. *Protocolizar, junto con el alcalde, la conformación del área Metropolitana a la cual se integre su municipio, y participar en la Fijación de sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. (C.N., art. 319).*
6. *Determinar el porcentaje de los ingresos corrientes del municipio que éste aportará a la provincia de la cual vaya a hacer parte. (C.N. art. 321).*
7. *Permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y Contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que se presten o participación en los Beneficios que les proporcionen. (C.N., art. 338).[...] (funciones constitucionales..., s.f.: párrafos 2 - 6)*

Por otro lado y en relación con la autonomía, la constitución política define una serie de elementos que le garantizan a las entidades territoriales y por ende a los concejos que los representan, la potestad para auto gestionarse y dirigirse hacia sus propios intereses, siempre y cuando estos se encuentren articulados tanto a la carta magna del 91 como a las leyes que los regulan. De tal manera, el artículo 287 anuncia que las entidades territoriales tienen derecho a:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales.*

Todo ello conlleva a que los concejos municipales funcionan de modo independiente a la toma de decisiones de las autoridades departamentales y nacionales. Hay libertad plena para que las corporaciones funcionen por sí mismas y no en torno a una jerarquía o relación vertical de subordinación entre entidades. Sin embargo, el concejo municipal puede ser regulado únicamente por lo que determine la constitución política y la ley. La grafica 1 va encaminada a mostrar en primer lugar y a modo de ejemplo, la relación horizontal entre los concejos y las asambleas departamentales en cuanto a la toma de decisiones; y en segundo lugar, evidencia que la Constitución política de Colombia, al catalogarse como “norma de normas”, y las leyes específicas que regulan la figura del concejo municipal, constituyen la base de esta corporación y las que a su vez, determinan las funciones que estas últimas deben llevar a cabalidad, garantizando el cumplimiento de los procesos de la descentralización.



Fuente: Pedro Alfonso Hernández M.

4. La Contribución del concejo municipal, de cara al modelo de descentralización.

El Concejo de Santiago de Cali, al igual que todos los concejos del país, es una corporación pública de elección popular, integrada por 21 concejales de distintos partidos políticos, funciona desde el siglo XVI cuando fue fundada la ciudad. Pero desde entonces sus funciones, objetivos y principios se han modificado teniendo en cuenta el desarrollo histórico, social y político del país y de sus entidades territoriales. Es así como hoy es una de las principales autoridades del municipio, a la cual le compete regular y controlar todas las decisiones que se tomen en pro del desarrollo y bienestar del municipio y sus ciudadanos.

Como investigadores del observatorio Cali Visible se lograron realizar notas de campo en el recinto del Concejo municipal, sobre los proyectos de acuerdo y los debates de control político efectuados como parte de las funciones de los cabildantes. Toda esta información fue codificada por medio de unos formatos, los cuales facilitaron la identificación de algunos puntos álgidos sobre diversos temas de ciudad, las deliberaciones tomadas al interior del recinto, la promoción de la participación ciudadana y las decisiones tomadas de cara a la afectación de la sultana del Valle.

Vale aclarar que, las funciones que se abordaron al interior de este trabajo son aquellas que el reglamento interno de la corporación identifica de carácter normativo, es decir, cuando se estudia, evalúa y aprueban proyectos de acuerdo; la función de control político en donde el concejo como corporación hace un seguimiento al plan de desarrollo y al efectivo funcionamiento de todas las dependencias de la administración pública; y de control especial, que hace alusión al seguimiento que se le hace a las dependencias privadas u otros miembros ajenos a la administración que trabajan, recaudan y funcionan con los dineros que devenga el municipio. Con ello, se deja de lado el resto de funciones que ejecuta la corporación pública en cuestión.

4.1 La función normativa del Concejo: los proyectos de acuerdo y el mejoramiento de los procesos de ciudad.

Los principios de la descentralización que son promover la democratización en los entes territoriales, incentivar la participación ciudadana y generar una equidad política, social y

económica de los municipios para que resolvieran sus problemáticas, constituyen no solo la base de las funciones desempeñadas por el Concejo, sino que nos permite el análisis de la actividad normativa, a partir del seguimiento de los procesos que componen el estudio de los proyectos de acuerdo, y todo lo que con él trae a colación; es decir, se indaga por la forma y el fondo del estudio de los proyectos, el fomento a la participación ciudadana y las determinaciones finales que de allí surgen para atender algún fenómeno en particular.

A partir de estos principios (democratización, participación ciudadana y equidad) se identifica y describe por medio de la observación, el proceso de estudio de los proyectos de acuerdo más relevantes, y que a nuestro criterio, apuntan a una relación más directa entre los ciudadanos y sus gobernantes⁸. Al respecto, entre marzo y junio del 2014 el Concejo de Cali tramitó siete proyectos de acuerdo, los cuales todos fueron iniciativa del alcalde y todos se convirtieron en acuerdo, a la espera de su sanción.

Si se toma en consideración las categorías que menciona Correa Young (2012:140) para identificar la intención de los acuerdos⁹, el 38% de ellos corresponden a la variable de “perspectiva de ciudad”, resaltando algunos como la autorización al Alcalde para participar en la constitución de una región de Planeación y Gestión (G11), la organización del Comité de Discapacidad y la institucionalización del programa de Bilingüismo¹⁰. Otros tres proyectos se relacionan con la gestión financiera (38%); tales como: el que demanda

⁸ Lo que se plantea es una investigación exploratoria, donde se plasman conclusiones y resultados, a partir de lo observado en el recinto del concejo, dejando serios cuestionamientos para posteriores discusiones y que brinda la oportunidad de estudiar cierto fenómeno por primera vez o simplemente lo retoma de forma poco usual.

⁹ Correa Young desarrolla un tipo de clasificación para el análisis de los acuerdos: perspectiva de ciudad, los de gestión administrativa y los de gestión financiera. Los acuerdos con perspectiva de ciudad son aquellos que buscan solucionar o intervenir asuntos sensibles de la ciudad, para su desarrollo social, económico, cultural, deportivo, etc. Los de gestión administrativa implican asuntos referidos al funcionamiento de la administración: creación, supresión, modificación de dependencias y/o la planta de cargos. Tercero, los de gestión financiera hacen referencia a los acuerdos relacionados con la tributación y con el manejo de la finanzas: créditos, vigencias futuras, traslados, adiciones presupuestales. Finalmente hay otros, los cuales no se clasifican dentro de las anteriores categorías.

¹⁰ Este último proyecto se estudió durante el 2013 y tan solo fue aprobado al año siguiente. Luego, tampoco hizo parte de nuestro proceso de observación.

vigencias futuras para la construcción de la carretera Vuelta a Occidente; el que demanda vigencias para el fomento al deporte y un tercero, para la adecuación de la planta física de las instituciones educativas oficiales¹¹. (2014:2)

El cuadro 1 muestra los proyectos que se estudiaron durante el periodo en el que se hizo la observación dentro del hemiciclo del Concejo municipal, dándole una mayor claridad al lector sobre la temática de los acuerdos que pasan por la corporación para discutirse.

CUADRO NO.1 PROYECTOS DE ACUERDO ESTUDIADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, MARZO – JUNIO 2014.					
N°	TITULO	Presentado Por	Comisión	Ponente	Estado del Proyecto
066	Por medio del cual se rinde homenaje a la memoria del afro descendiente Patricio Romano Petronio Álvarez Quintero y se dictan otras disposiciones	Alcalde Rodrigo Guerrero	Institutos	Danis Rentería	Aprobado y en espera de Sanción.
067	Por el cual se autoriza al Señor Alcalde de Santiago de Cali a constituir una vigencia futura ordinaria de la vigencia fiscal 2015 para la construcción de la carretera vuelta de occidente	Alcalde Rodrigo Guerrero	Presupuesto	Harvy Mosquera	Aprobado y en espera de Sanción.
068	Por el cual se organiza el Comité Municipal de Discapacidad CMD	Alcalde Rodrigo Guerrero	Plan y Tierras	Juan C. Olaya	Aprobado y en espera de sanción.
069	Por medio del cual se autoriza al Señor Alcalde para participar en la constitución de una región de planeación y gestión.	Alcalde Rodrigo Guerrero	Institutos	Oswaldo Arcos	Aprobado y en espera de sanción.

¹¹Estos dos últimos proyectos de acuerdo fueron estudiados cuando nuestro trabajo por el Observatorio había culminado y por tal razón no tenemos información alguna sobre ellos. De hecho, su periodo de estudio fue realizado en sesiones extraordinarias, las cuales no son cubiertas por la parte académica investigativa del observatorio.

070	Por medio de la cual se le rinde homenaje a la memoria del escritor Luis Andrés Caicedo Estela	Alcalde Rodrigo Guerrero	Institutos	Juan C. Olaya	Aprobado y en espera de sanción.
071	Por medio del cual se autoriza al Señor Alcalde para constituir una vigencia futura ordinaria para la vigencia fiscal 2015 para la ejecución de proyectos de fomento del deporte y la recreación y adecuación de escenarios deportivos.	Alcalde Rodrigo Guerrero	Presupuesto	Albeiro Echeverry	Aprobado y en espera de sanción
072	Por medio del cual se autoriza una vigencia futura excepcional de las vigencias futuras 2015 - 2018, para la construcción de obras de infraestructura para la adecuación de la planta física de las instituciones educativas oficiales del municipio de Santiago de Cali.	Alcalde Rodrigo Guerrero	Presupuesto	Fabio Arroyabe John J. Hoyos	Aprobado y en espera de sanción.

Fuente: Observatorio Cali Visible, con modificaciones de los autores.

En ella se observa que los concejales han tenido que estudiar proyectos de acuerdo que benefician de forma diferencial a un sector de la población caleña, lo cual apunta al principio de la descentralización que tiene que ver con la atención y solución de las problemáticas de los ciudadanos de forma autónoma, con un enfoque diferencial y lo más pronto posible.

Ahora bien, se rescatan los estudios del proyecto de acuerdo 067 que permite la construcción de la carretera vuelta a occidente en sus tramos pendientes, facilitando la conexión entre la zona rural del municipio de Cali y la zona urbana y el del 069, que le da potestad al alcalde de Cali para conformar una Región de Gestión y Planificación (RGP) con municipios aledaños a la capital del Valle del Cauca.

En primer lugar, la construcción de uno de los últimos tramos de la vuelta de occidente se catalogó como un proyecto vital para el desarrollo de esta zona, ya que por años ha tenido serias dificultades para transitar por los corregimientos de La Leonera, Pichindé y La Felidia, entre otros. Se espera que con la construcción de la vía los pobladores de la zona puedan sacar sus productos para comercializarlos. Para conocer el área de ejecución del proyecto, los concejales asistieron allí e interactuaron con los habitantes de la zona, los cuales evidenciaron la necesidad de la intervención de la vía y el visto bueno por tanto, dado al proyecto.

Sin embargo, tuvo fuertes críticas, en tanto que la construcción de la vía, al estar en cercanía a las zonas naturales protegidas por la nación, podría causar daños ambientales. También podría promover la aparición de personas para comprar grandes extensiones de tierra y construir lugares turísticos y negocios de provecho privado, que posteriormente podría modificar del uso del suelo, siendo un dolor de cabeza para los campesinos de la zona. Otro de los aspectos en los que el estudio falló, tuvo que ver con el fomento de la participación ciudadana. A este aspecto hay que decir que, pese a la amplia convocatoria que tuvo el proyecto por medio de las redes sociales, los canales de comunicación con los cuenta el concejo y la retransmisión del mensaje a las diferentes dependencias de la alcaldía, solo se contó con la inscripción al libro de participación de tres personas, y de ellas solo hablaron dos personas.

Adicionalmente, cuando una veedora ciudadana mostró su percepción de la intervención de la vía, fue interrumpida en su discurso. Esto demuestra que, a pesar de las fuertes discrepancias generadas en torno al debate del proyecto, dentro de la ponencia para aprobación del acuerdo no se recogieron las posturas que corrijan y velen por el modo en que está estructurado el proyecto y las intenciones que este tiene, al punto que se puede deducir una reducida participación ciudadana en la toma de decisiones y una seria falta a los objetivos de la descentralización, pues por un lado promueve la atención a los problemas de ciudad, pero por el otro no atiende a la democratización y no garantiza la participación y opinión de la ciudadanía afectada.

En segundo lugar y con relación al proyecto de acuerdo 069, resaltamos la importancia a nivel regional que tiene el proyecto G11, en la medida que la RGP permitirá que el grupo conformado por once municipios vallecaucanos: Buenaventura, Cali, Candelaria, Dágua, Florida, Jamundí, La Cumbre, Palmira, Pradera, Yumbo y Víjes, podrán efectuar proyectos de cooperación mutua que promuevan el desarrollo económico y se puedan visualizar como una región fuerte que mantenga relaciones estrechas entre los municipios mencionados, de carácter comercial, social y ambiental. Además, es una oportunidad latente para que la región, por medio de sus alcaldes, promueva estrategias y elementos de desarrollo para esta subregión del Valle del Cauca. No obstante, la forma en la cual se llevó a cabo el estudio del proyecto fue considerado por algunos concejales de “insuficiente”, debido una vez más a la falta de participación ciudadana y a la poca claridad en cuanto a la estructura del proyecto.

Pese a que el Concejo está en la obligación de estudiar detenidamente todo tipo de proyectos y ser muy juicioso y cuidadoso al tomar decisiones trascendentales, también resulta impreciso para el futuro de la ciudad ponerle trancas a un proyecto que a priori contribuye a la destinación de dinero de las regalías para la realización de proyectos socioeconómicos en la región, dando prioridad incluso a otro tipo de modelos puestos en marcha anteriormente en Colombia, que han mostrado un inefable fracaso para la atención de las necesidades de las urbes o, como lo asegura un artículo publicado en la revista SEMANA, desentraña un juego de poder entre los principales líderes políticos de la región, donde unos apoyan la iniciativa del G11 y otros la detractan, argumentando inequidad respecto a los demás municipios del departamento del Valle del Cauca. (Semana, 2013).

A modo de conclusión, estos proyectos han traído como consecuencia, una serie de decisiones vitales de cara al futuro económico y social de la ciudad; poniendo de manifiesto debates álgidos sobre el ordenamiento territorial y el impacto ambiental. Las citaciones a miembros de las autoridades ambientales competentes como la CVC y el DAGMA para debatir sobre las licencias ambientales, la conservación de las reservas y parques naturales ubicados allí en la zona y demás disposiciones de carácter ambiental, resultan supremamente

pertinentes para que los caleños puedan gozar del desarrollo de ciudad, sin afectar la calidad de vida. La tarea pendiente sigue siendo un mayor fomento de la democratización y la participación ciudadana, dado que si los principales afectados no se encuentran enterados de las decisiones que han tomado sobre ellos, difícilmente en la ciudad puede hablarse de estrategias progresivas que le cambien la cara a la sultana del Valle.

4.2 Función de control político y control especial.

La ley 136 de 1994 en el artículo 38 dispone como función del concejo ejercer control político a la administración municipal, en tal sentido, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo, y representantes legales de entidades descentralizadas así como al personero y el contralor para que rindan cuentas sobre su gestión, con base en un formulario presentado con anticipación de máximo 5 días, el cual deberá responderse en sesión plenaria ordinaria. Esta disposición es muy relevante pues permite a los concejos municipales exigir y garantizar el ejercicio del poder y la transparencia en la gestión del gobierno, en tal sentido, el control político a los gobernantes ejercido por los concejos municipales se constituye como el principal instrumento de rendición de cuentas.

Esta facultad es además respaldada por el proceso de descentralización en la medida que, al estar las autoridades locales más cerca de los ciudadanos es competencia de los mismos, actuar con transparencia, eficiencia y eficacia y asumir una responsabilidad mayor para cumplir al ciudadano. En este sentido las autoridades locales están sometidas al escrutinio permanente de su gestión y a la obligación de rendir cuentas de manera periódica (Manrique, 2012: 76) lo cual se hace por medio de las citaciones al concejo municipal, en donde, cada dependencia está en la obligación de contestar a los concejales y a los ciudadanos en general los avances y retrocesos en la ejecución del presupuesto municipal.

En el seguimiento de esta función, se encontró que durante el periodo se tramitaron 39 proposiciones; el 74% correspondían al control político a diferentes secretarios de despacho. De ese porcentaje, únicamente se realizó el 45%. El resto, 26% se refirieron a condecoraciones o aclaraciones. El control político examinó los avances del Plan de Desarrollo en la Línea 4:” Un entorno amable para todos” equivale al 62% de las citaciones.

En estos espacios se debatieron temas de movilidad, servicios públicos, vivienda y gestión del medio ambiente. En menor medida hubo debates para la política social (Líneas 1, 2 y 3) y las líneas 5 y 6 Proyección Global y Buen Gobierno no fueron objeto de ningún control (Cali Visible, 2014).

De lo anterior cabe resaltar algunos aspectos importantes sobre la calidad del control político. Como lo referente a la eficiencia, oportunidad y participación de los concejales en el debate, además de los compromisos y acuerdos a los cuales llegaron los funcionarios citados y del grado de participación de los ciudadanos en los debates. En ese sentido se resalta que en el 90% de los controles que fueron citados, no existió el criterio de oportunidad ni eficiencia, en la medida que las problemáticas de discusión ya se habían agudizado, llegando hasta presentarse alteraciones al orden público, cabe mencionar, además, que la mayoría de debates se extendieron hasta avanzadas horas de la noche, sin quórum, en donde se entablaron largas jornadas de discusión que no finalizaban con compromisos verdaderos, debido a la imposibilidad del concejo de tomar decisiones sin la mayoría de los cabildantes.

En cuanto a la participación ciudadana, es preciso decir, que la asistencia a los debates es muy poca, siendo los asistentes en su mayoría, funcionarios y funcionarias pertenecientes a la dependencia sobre la cual se hace el control e implicados directos como: miembros de sindicatos, gremios transportadores entre otros. Sin embargo en casos específicos el concejo de Cali, cita a cabildo abierto y se desplazan hasta diferentes comunas de la ciudad, para discutir con la comunidad las problemáticas que los aquejan y de esta manera tener más criterio para exigir al funcionario que responda a dichas necesidades. En este sentido cabe rescatar que durante el periodo de observación se llevaron a cabo dos cabildos abiertos. Uno en la comuna 18 y el otro en la comuna 20, lugares en los cuales la comunidad pidió al concejo su apoyo para denunciar ciertas irregularidades y debatir algunos temas de interés general, como el avance en las obras del MIO cable.

5. Conclusiones:

Al finalizar nuestra observación, y después de hacer seguimiento a las funciones ejecutadas por el Concejo entre marzo y junio de 2014, podemos resaltar varios aspectos que contribuyen a posteriores reflexiones e investigaciones, ampliando el debate sobre el tema de la descentralización. Al respecto, en lo que compete a la actividad normativa se concluye, en primer lugar, que los proyectos estudiados durante el periodo de observación constatan la atención oportuna que están teniendo los concejales a los problemas diferenciados que está afrontando la ciudadanía caleña.

Esto significa que, se está cumpliendo uno de los propósitos de la descentralización al atender de forma directa las necesidades de la ciudadanía caleña, de forma autónoma, diferencial y en la mayor brevedad. Estos elementos permiten una agilización en las prácticas de desarrollo de ciudad y posibilita la generación de planes a largo que prioricen los problemas de los habitantes y al menos, no se siga reproduciendo la creación de alternativas que funcionan para salvaguardar un proyecto sobre la marcha y no mejorarlo, pudiendo presentar mejores resultados en materia de eficiencia, efectividad y planeación.

En segundo lugar, a efectos de la participación ciudadana y la esencia del debate en el estudio de los proyectos, hay que decir que el Concejo de Cali se rajó, dado que la participación ciudadana resultó poca en los respectivos estudios. Si bien, la convocatoria aparentemente fue amplia a través de las redes sociales y los distintos medios con los que cuenta la corporación pública, el mensaje parece no haber llegado a su destinatario (los habitantes del corregimiento de El Hormiguero) y en el debate del proyecto tan solo hubo dos personas, afectando seriamente uno de los objetivos de la descentralización que es el de la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas. En otros casos ocurrió que la participación fue hecha por ex funcionarios y personas allegadas al concejo, la cual a nuestra percepción no propone una perspectiva diferente de análisis al proyecto, sino que se fundamenta cada vez más la percepción positiva institucional, diciendo en pocas palabras que, el proyecto no cuenta con ningún limitante o dificultad.

Con ello, también se trae a colación que, hasta el momento no se ha hecho un buen uso y apreciación de los argumentos que critican, pero construyen, el estudio del proyecto para su

posterior aprobación. Ocurre que, al momento de manifestarse una perspectiva que vaya en contravía del proyecto, no solo no queda plasmada en el acta de aprobación del proyecto en primer debate, quedando en últimas como si fuese una aprobación unánime, sino que, en ciertas ocasiones las intervenciones de algunos veedores ciudadanos es interrumpida de modo brusco, sin disculpa alguna. De manera que, se está faltando al objetivo de la descentralización que tiene que ver con la equidad que debe promoverse entre las distintas perspectivas que surgen en torno al estudio de un fenómeno.

En tercer lugar, en torno al estudio del proyecto que pretendía darle autorización al alcalde para conformar una región de gestión y planificación (RGP), se dieron unas discrepancias en torno a la aprobación del proyecto por parte de los distintos mandatarios locales y otros políticos: Por un lado el proyecto promueve el desarrollo de la región conformada por estos once municipios del suroccidente vallecaucano en materia económica, social y ambiental, fomentando la solución de problemas de primera necesidad en el departamento y apuntando así a la ejecución de uno de los principios de la descentralización. Sin embargo, y en parte es el argumento de quienes se oponen al G11, es que hay una desigualdad ante el resto de municipios que conforman el departamento del Valle del Cauca, ya que al no ser incluidos en el grupo, simplemente no pueden presentar proyectos para su desarrollo, lo cual les imposibilita crecer como municipios y genera desigualdades en lo local. La tarea pendiente sigue siendo un mayor fomento de la democratización y la participación ciudadana, dado que si los principales afectados no se encuentran enterados de las decisiones que han tomado sobre ellos, difícilmente en la ciudad puede hablarse de estrategias progresivas que le cambien la cara a la sultana del Valle.

Por otro lado, en lo que respecta a la función de control político y control especial, faltó mayor planificación de los debates, en vista que estos se diluyen sin llegar a resultados efectivos y a compromisos relevantes por parte del funcionario. En la mayoría de los debates, los cuestionarios son extensos o las respuestas del funcionario no son concretas. Estos inconvenientes generan poca claridad a la hora de la exposición del funcionario, en la medida que se tratan varios temas en la misma proposición o, en algunas oportunidades, el debate intenta abarcar mas temas de los que se tienen previstos para la sesión.

La falta de quórum, obligó que varios debates tuvieran que ser aplazados, aun contando con la asistencia del funcionario, impidiendo que se haga el control político y se cumpla con la rendición de cuentas al ciudadano. Es de resaltar que, hubo debates que continuaron con quórum deliberatorio, mas no decisorio, los cuales se extendieron en largas jornadas; sin embargo al no estar la mayoría de los concejales presentes, estos no pueden tomar decisiones de tipo jurídico que comprometan al funcionario tales como: moción de observación, moción de información, y en el peor de los casos, la moción de censura.

En este sentido, puede decirse que durante el tiempo de observación, la ejecución de la función de control político fue ineficiente, poco precisa y sin mayores alcances, en la medida que hubo varios inconvenientes que imposibilitaron el desarrollo de una *accountability* clara y concisa. En esta medida se limita la función de control político y el alcance que esta debe tener en términos de información, veeduría y gestión. En la medida que el control político adquiera relevancia, peso jurídico y compromiso institucional, esta función otorgada al concejo va a ser de mayor relevancia para el desarrollo de la ciudad.

Referencias:

Bibliográfica:

- Correa Young, Rosalida (2012, enero – junio) La descentralización en Cali: Entre avances y retrocesos. *Revista Perspectivas Internacionales* 8, 1, 139 - 173.
- Forero de Saade, María Teresa (2007) Una revisión histórica al sentido de la descentralización. En Restrepo, Darío I. [Ed.] *Memorias del Seminario “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”*. (pp. 170 - 175) Bogotá DC, Colombia: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- *Funciones constitucionales del Concejo*. (s.f.) Recuperado el 24 de julio de 2014, de <http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/34316162646535653234393037336337/doc_concejo.pdf>
- Hernández Martínez, Pedro Alfonso (s.f.) *El Concejo municipal*. Recuperado el 5 de julio de 2014de: <<http://cerete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/36336232656632666131646638663431/LibroConcejoMunicipal.pdf>>

- Manrique Reyes, Alfredo (2012) *Los desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal colombiano*. Bogotá DC, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké.
- Observatorio Cali Visible (2014) *Balance de gestión marzo y abril de 2014 del Concejo municipal de Santiago de Cali y la Asamblea departamental del Valle*. Publicado el 14 de mayo de 2014, en el blog del observatorio Cali Visible: <<http://calivisible.blogspot.com/2014/05/balance-de-gestion-concejo-municipal-de.html>>
- _____ (2014a) *Formato de seguimiento a plenarias del Concejo municipal*. Santiago de Cali: material inédito.
- ¿Qué quiere el G11? En *Revista Semana* (2013, junio 15) En: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/que-quiere-g-11/346481-3>>

Normativa:

- Acuerdo 349 de 2013 (septiembre 30) *Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Santiago de Cali*. Santiago de Cali, Colombia: Concejo municipal.
- Constitución Política. (1991) Bogotá DC, Colombia.
- Ley 136 de 1994 (junio 2) *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.
- Ley 1551 de 2012 (julio 6) *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. (modificación a la ley 136 de 1994) Bogotá, Colombia: Congreso de la República.