

*Los acuerdos en la gestión administrativa de Carmen de Carupa y la ausencia de planeación,
seguimiento y evaluación de la misma*

Monografía como opción al grado de Especialista en Derecho Administrativo

*Línea de investigación: Derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y
bloque de constitucionalidad*

Patricia Charry Gómez C.C. 1.026.572.453

Oscar Alberto Ramírez Zarate C.C. 79.264.503

Presentado a:

MEd. Josué Otto de Quesada Varona

Docente de Fundamentación metodológica de la investigación

y

LL. M. Sandra Marcela Castañeda Castañeda

Coordinadora de Especialización en Derecho Administrativo



Universidad La Gran Colombia
Facultad de Posgrados
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá D.C.
2017

Dedicatoria

*A nuestros seres queridos... fuente de inspiración, ejemplo de tenacidad y símbolo de
excelsitud*

Agradecimientos

En agradecimiento al supremo creador, nuestra alma mater, nuestros docentes guías y todos aquellos forjadores de nuestro ser intelectual y espiritual.

Resumen

Para una óptima gestión administrativa de los entes territoriales, se requiere del cumplimiento de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación. Dichos procesos no han sido aplicados a cabalidad en el Municipio de Carmen de Carupa – Cundinamarca, toda vez que la gestión del Municipio no fue seguida ni evaluada, en relación con los programas contenidos en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015, incumpliendo parcialmente lo normado por el artículo 339 y SS de la C.P y su ley orgánica.

Sin embargo, es propio manifestar que dicha situación jurídica puede ser mejorada a través de acuerdos de gestión ejecutados desde dos niveles; el primer nivel entre la alcaldía y la gobernación, en virtud del principio de autonomía y en segundo nivel, acuerdos de gestión entre el alcalde y sus funcionarios, a fin de que éstos últimos cumplan su oficio como dependencias autónomas pero articuladas en la consecución de objetivos en común.

Palabras claves: Plan de Desarrollo, Gestión administrativa; Consejo Territorial de Planeación.

Abstract

For optimum administrative management of the territorial entities, compliance with the planning, monitoring and evaluation processes is required. These processes have not been fully applied in the Municipality of Carmen de Carupa - Cundinamarca, since the management of the Municipality was not followed or evaluated, in relation to the programs contained in the Development Plan 2012 - 2015, partially violating norms By article 339 and SS of the CP and its organic law.

However, it is proper to state that this legal situation can be improved through management agreements executed from two levels; The first level between the mayor's office and the government, under the principle of autonomy and second level, management agreements between the mayor and his officials, so that the latter fulfill their office as autonomous units but articulated in the achievement of objectives in common.

Keywords: Development Plan, Administrative management; Territorial Planning Council.

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 8 |
| Acápite I :La estructura de la Gestión Administrativa | 11 |
| Posiciones Doctrinales | 16 |
| Acápite II: Perspectiva de la Gestión Carupana | 28 |
| Resultados metodológicos | 39 |
| Relevancia Jurídica | 43 |
| Conclusiones | 47 |
| Referencias | 49 |

Tabla de gráficas

1. Desempeño integral gestión Municipio Carmen de Carupa, Pág. 30
2. Diagnóstico principales áreas de desarrollo, Pág. 35

Introducción

La gestión administrativa de los entes territoriales es un elemento determinante para el desarrollo y progreso de los mismos. Dicho proceso requiere a su vez del cumplimiento de procedimientos tales como la planeación, el seguimiento y la evaluación para que sea cumplida a cabalidad, sin embargo, éstos han sido desarrollados plenamente en el Municipio de Carmen de Carupa – Cundinamarca, toda vez que la gestión del Municipio no fue seguida ni evaluada, en relación con los programas contenidos en el Plan de Desarrollo “Trayectoria Social Garantía de Buen Gobierno 2012 – 2015”

Así pues, el problema se hace evidente en el incumplimiento de algunos de los indicadores fijados para los programas contenidos en tal documento, de acuerdo al diagnóstico actual del Municipio, afectando así la gestión y el desempeño municipal e incumpliendo parcialmente lo normado por el artículo 339 y SS de la Constitución Política de Colombia y la ley orgánica 152 de 1994.

De esta manera es necesario plantear el siguiente interrogante: ¿En qué medida los acuerdos de gestión pueden ser usados como el mecanismo idóneo para garantizar una adecuada gestión administrativa para el municipio de Carmen de Carupa, a través del cumplimiento de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación, en favor de los derechos de los ciudadanos?; cuestionamiento que tiene como eje principal el concepto de gestión administrativa sobre el cual se han presentado diversos postulados como los expuestos por Herrera Llanos, Malagón Caicedo, entre otros.

De esta manera, el curso investigativo define como objetivo evaluar a través del análisis histórico de los planes de desarrollo, la idoneidad en la implementación de los acuerdos de gestión municipal aplicados ascendente y descendientemente, con el fin de garantizar la adecuada gestión administrativa de Carmen de Carupa, respecto de sus procesos principales y sus efectos.

Además de ello, el presente proceso investigativo se circunscribe a la búsqueda de la verdad y al desarrollo de competencias ciudadanas, conforme lo adoptado por ésta institución de educación superior que ejerce la función de dirección de dicho proceso, además de lo dispuesto en la línea institucional de investigación relativa al derecho administrativo.

Así pues, el cumplimiento de dichos objetivos se consolida a través de la observación documental de las dos últimas vigencias de los planes de desarrollo Municipales (2009-2012, 2012-2015), la formulación de alternativas como los acuerdos de gestión en orden ascendente y descendiente y el análisis de categorías como la división de funciones y responsabilidades como elemento operativo necesario para alcanzar la eficiencia en la gestión, la prestación de servicios públicos como elemento característico de la independencia y determinante en el seguimiento y evaluación de la gestión, y la participación comunitaria como elemento primordial de diagnóstico y evaluación de los acuerdos de gestión.

En concordancia con lo señalado, es pertinente manifestar que las deficiencias expuestas en el presente documento inciden en los ciudadanos quienes son los sujetos pasivos de primer nivel sobre quienes recae la gestión de la administración, toda vez que desde el marco del plan de desarrollo como hoja de ruta de la administración, se promocionan los derechos de los ciudadanos desde el punto de vista social, ambiental, administrativo, político, de servicios, infraestructura,

etc., de allí que dicho plan de desarrollo cumplido a cabalidad, garantice una idoneidad social para los administrados.

Además del punto de relevancia señalado anteriormente, es menester indicar que las posibles alternativas derivadas de este curso investigativo pueden generar un impacto significativo en el ordenamiento jurídico, puesto que como es de conocimiento de juristas, jurisconsultos, personas afines al área del derecho y comunidad en general, el compilado normativo en ocasiones está desajustado a la actualidad social, y requiere de la participación ciudadana para su adaptación

En relación con lo anteriormente expuesto, el primer acápite del texto investigativo aborda la identificación de la situación problemática y los procesos sociales y legales que con ello se ven afectados, los conceptos emitidos por diferentes teóricos respecto de la gestión administrativa, las distintas investigaciones realizadas sobre la temática bajo estudio y el análisis del compilado jurídico relacionado con el objeto de investigación.

En el segundo acápite, podrá ser visible la estructura formal de la investigación, la exposición de resultados de la misma, el desarrollo del cuestionamiento investigativo y el contraste de la novedad formulada con el ordenamiento jurídico vigente.

La estructura de la Gestión Administrativa

En concordancia con los eventos determinantes que llevan a deducir la existencia de una situación problemática cuyo objeto corresponde a la gestión administrativa del Municipio de Carmen de Carupa – Cundinamarca, se expone además la relación que dicha gestión posee con los derechos de los ciudadanos en general, mediante aspectos tales como la salud, la educación, la vivienda, empleo, transporte, etc., y su correspondiente normatividad, abordada ésta última desde sus nociones de reglas y principios.

Para la gestión administrativa, se hace necesario abordar el sistema normativo aplicable desde la perspectiva del plan de desarrollo como figura rectora de dicha gestión; de esta manera, la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea general de la ONU en su resolución 41/128 del 4 de Diciembre de 1986, reafirmada en la Declaración de Viena de 1993, busca el desarrollo de los pueblos desde el cumplimiento de sus derechos, así, se propugna que los estados deben garantizar la realización del ser humano y de los pueblos, la protección de los derechos fundamentales y las libertades como principios indivisibles y la satisfacción de las necesidades sociales, políticas y económicas de los pueblos de manera equitativa y teniendo en cuenta las generaciones presentes y futuras.

Conjuntamente, la Constitución Política de Colombia además de los principios que establece y que se reflejan en los fines esenciales del estado y cuerpo dogmático en general, dispone en sus artículos 339 y SS las directrices a seguir para la formulación e implementación de los planes de desarrollo y la gestión administrativa, directrices que establecen derechos y obligaciones tanto para la comunidad como para los entes territoriales entendidos como Estado, es decir, la comunidad es la principal receptora de derechos dentro del proceso de gestión perfeccionado en los planes de

desarrollo, puesto que las políticas públicas a implementar, los indicadores fijados, las metas y programas definidos y las estrategias planteadas se orientan hacia la protección de derechos reflejados en necesidades (salud, educación, vivienda...); sin embargo, la constitución le otorga obligaciones, a través de la conformación de Consejos Territoriales de planeación y diferentes entes veedores, cuya función además de participar en la discusión del plan de desarrollo, consiste en supervisar y evaluar la gestión administrativa conforme se haya estipulado.

Conjuntamente, como ley orgánica que regula lo anteriormente expuesto, se desarrolla la 152 de 1994, que para instancias municipales acordes con nuestro objeto de investigación, tiene como referente los artículos 31 y SS del citado cuerpo normativo. Así y siguiendo el mandato constitucional, se muestra a la comunidad como principal sujeto pasivo de derechos y al Estado como principal sujeto activo de obligaciones frente a dicha comunidad, estableciendo además los términos y condiciones en los que deben cumplirse tales obligaciones, los contenidos y formalidades de los planes de desarrollo como guía de la gestión administrativa, la incidencia del órgano legislativo en el proceso y la concertación que debe surtir con las comunidades indígenas.

En conjunto, es importante señalar que la gestión administrativa debe regularse por el plan de desarrollo territorial y éste a su vez debe ajustarse al plan de desarrollo nacional en vigencia sin perjuicio de la autonomía territorial, por ende, es menester señalar como referente normativo la ley 1753 de 2015 por la cual se expide el plan de desarrollo nacional 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”, que dispone a la comunidad en general como principal destinatario, sin perjuicio de la discriminación positiva que debe efectuarse con algunos grupos poblacionales, así pues, el Estado es quien debe asumir obligaciones tales como la construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible, el desarrollo de estrategias transversales tales como competitividad e infraestructura estratégicas, movilidad social,

transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, buen gobierno y crecimiento verde, ejes sobre los cuales deben protegerse los derechos de los ciudadanos.

Siguiendo con lo expuesto, como elemento primario para analizar la gestión administrativa del Municipio de Carmen de Carupa, debe tenerse en cuenta el acuerdo No. 06 de 2012 del Concejo Municipal, por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental, administrativo, de servicios y obras públicas, 2012 – 2015 “trayectoria social garantía de buen gobierno”, puesto que éste se convierte en el principal indicador de gestión del municipio, desde la fijación de programas hasta el cumplimiento de metas. Es por ello, que deben analizarse aspectos como los destinatarios de este plan que sin duda alguna son los habitantes del municipio y el ejecutor sobre quien recae la obligación de cumplimiento que es la administración municipal, obligación que se evidencia en aspectos como el proceso de planeación a través de fijación de programas como aseguramiento y prestación del servicio de salud, todos los niños y jóvenes en el sector educativo, entre otros, y el proceso de seguimiento y evaluación de la gestión.

En este entendido, es posible deducir que para que se lleve a cabo una adecuada gestión administrativa, debe cumplirse con un adecuado proceso de planeación, en este orden de ideas, el decreto 1082 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional dispone que la administración será un sujeto de derechos al ser el destinatario de la asesoría otorgada por entidades como el Departamento de Planeación Nacional o Colombia Compra Eficiente, entidades que a su vez cumplen con la responsabilidad de fijar directrices para que los entes territoriales cumplan con una adecuada gestión, no solo orientada a la comunidad, sino además aquella que debe surtir internamente, en procesos como la contratación y demás necesarios para el cumplimiento de los fines de la administración.

Seguidamente, la gestión administrativa además de contar con una adecuada planeación y una adecuada ejecución, debe contar con un adecuado seguimiento y evaluación, función que además de ser desarrollada por la comunidad en primera instancia, debe cumplirse por las oficinas de control interno dispuestas para tal fin, es por ello, que la administración se convierte en el sujeto que detenta el derecho a ser verificada en cada una de sus acciones en aras de cumplir a cabalidad con sus objetivos sin detrimento alguno, y las oficinas de control interno tienen la obligación de supervisar que dichos procesos se cumplan con idoneidad, esto según lo expuesto en la resolución No. 65 de 2009 mediante la cual se establece el manual de auditorías de control interno para el Municipio de Carmen de Carupa, contenido que además estipula la importancia de informar las irregularidades que se presenten en la entidad y garantizar que los resultados de la gestión y las recomendaciones efectuadas sean objeto de consideración y decisiones adecuadas.

Aunado a lo anterior y además de la fuerza vinculante notoria que posee la legislación, es relevante señalar la importancia jurídica de las manifestaciones de las altas cortes respecto de la gestión administrativa, así pues, la Corte Constitucional mediante su sentencia C- 524/2003 Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, hace alusión a los aspectos relevantes que tienen los Consejos Territoriales de planeación en la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo y la gestión administrativa, esto derivado de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 3 literal g (parcial); 9 -inciso 1- (parcial); 12 -numeral 3- (parcial) y su párrafo; 35 (parcial) y su párrafo, y 49 -numeral 2- de la Ley 152 de 1994.

La corte terminó por declarar exequible los apartes señalados a excepción de lo consagrado en el artículo 35 de la ley 152 de 1994 en su aparte “sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas”.

Por otra parte, el Consejo de Estado posee amplias manifestaciones proferidas tanto por la Sala de lo contencioso administrativo como por la sala de consulta y servicio civil, dentro de las cuales cabe resaltar la expuesta por ésta última, numerada 11001-03-06-000-2012-00091-00(2127) del 15 de Agosto de 2013, Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas, consistente en una consulta formulada por el Ministerio del Interior relativa a la implementación del plan de desarrollo, sobre el cual dicha corporación sentó un antecedente jurídico al manifestar la importancia que dentro de la planificación se tengan en cuenta en primer lugar las necesidades, determinación de recursos, definición de metas, objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos que habrán de adelantarse en cada uno de los ámbitos y niveles durante el periodo político fijado.

Como último punto para destacar, manifiesta la corporación que para el plan nacional de desarrollo, la Constitución Nacional fija competencias similares para las autoridades de los diferentes entes territoriales fijando además el procedimiento para la elaboración, discusión y aprobación del mismo. Igualmente, establece el Sistema Nacional de Planeación que compete a autoridades nacionales y territoriales responsables de la ejecución el seguimiento y evaluación de la gestión administrativa, ordenando la efectiva participación ciudadana en su discusión y demás procesos señalados.

De acuerdo a lo anterior, es evidente que la normatividad existente impone la necesidad de que la gestión pase por unos adecuados procesos de planeación, seguimiento y evaluación para que la misma sea efectiva, sin embargo, para el Municipio de Carmen de Carupa, dichos imperativos no son de firme cumplimiento, toda vez que según lo manifestado en anteriores oportunidades, el proceso de planeación no se cumplió en adecuada relación a las necesidades y recursos para satisfacer las mismas, los procesos de seguimiento y evaluación no se cumplieron

puesto que el consejo territorial de planeación no cumplió efectivamente con su deber de garante supervisor y la administración no rindió los informes correspondientes.

Posiciones Doctrinales

En relación al desarrollo analítico ejecutado, es necesario tener en cuenta los distintos criterios epistemológicos acerca de la gestión administrativa, de modo, que al ser usados como referencia permitan establecer un concepto jurídico. De esta manera, es menester identificar criterios de esencialidad, tales como la necesidad del concepto de gestión para las prácticas jurídicas, que para Malagón Caicedo (2015) recae en la importancia de la implementación de un plan operativo coordinado que evite un detrimento patrimonial; para Herrera Llanos (2002) consiste en el marco para que los municipios puedan funcionar y cumplir los cometidos y deberes que le han sido fijadas por la constitución y las leyes, en concordancia con lo expuesto por López (2002), quien considera que la gestión es necesaria para las practicas jurídicas ya que establece una autonomía en la aplicación de las políticas públicas para el favorecimiento del Municipio; y finalmente para Rengifo (2012) se hace necesaria para orientar el desarrollo y asegurar los consensos políticos

Igualmente, es pertinente considerar otro criterio de esencialidad referente a como se manifiesta la gestión en las prácticas jurídicas, que para los autores citados en su orden, se evidencia en la elaboración de un buen presupuesto público ajustado a la ley, según Malagón Caicedo (2015); para Herrera Llanos (2002), se evidencia en el análisis de las necesidades y los recursos de acuerdo a la categoría del Municipio, para López (2002), la gestión se aplica en las practicas jurídicas a través de un diagnóstico previo que permita proteger derechos conforme la

constitución; y para Rengifo (2012) se manifiesta en prácticas institucionales economicistas y políticas en pro del desarrollo municipal.

En concordancia, es importante establecer un criterio más de esencialidad relativo a la regularidad interna de la gestión administrativa, es decir, lo regular en la aplicación de dicha gestión en las distintas prácticas jurídicas, que para Malagón Caicedo (2015) consiste en la coordinación y programación entre la ejecución de recursos y lo impuesto por el ordenamiento legal, para Herrera Llanos (2002) consiste en la aplicación de la ley diferencial para disgregar áreas urbanas de rurales y de este modo identificar necesidades específicas; para López (2002), lo regular en la gestión es la implementación de políticas a través de los criterios de centralización, coordinación y control; y para Rengifo (2012) consiste en la consolidación de debates gubernamentales entre la administración y la sociedad, que permita consolidar la cultura de la planeación desde la perspectiva social y el manejo en la destinación de recursos.

Seguidamente, es imperioso definir los contrarios dialécticos entre los citados autores como último criterio de esencialidad, buscando identificar la dinámica en el proceso de gestión, de esta manera, para Malagón Caicedo (2015) la gestión contiene elementos determinantes como la coordinación y la planeación, sin embargo considera que las estructuras administrativas no se desarrollan de acuerdo a las funciones asignadas, además de la carencia de criterios técnicos para el desarrollo, sin embargo, para Herrera Llanos (2002), las instituciones son las organizaciones estructurales básicas que deben ser el origen de un adecuado proceso de gestión; para López (2002), se requiere de una nueva gestión orientada a generar un impacto en la relación entre la política y la burocracia, creando una diferenciación entre los funcionarios elegidos y los administradores y estableciendo problemas en el excesivo formalismo y reglamentación que impide el dominio de la burocracia quienes deben ser los verdaderos administradores; en

discordancia, y finalmente para Rengifo (2012), los debates técnicos son necesarios, sin embargo la cabeza de la planeación debe ser el pueblo, quienes son los generadores de procesos de gestión y sus principales evaluadores.

Así pues, la situación problemática dentro de la gestión administrativa acaece cuando la implementación de un plan de desarrollo no tiene en cuenta los cometidos y deberes del Estado, sus fines esenciales, consensos políticos sin perder la autonomía administrativa del ente territorial y la participación activa de la comunidad, de modo que deben llevarse a cabo buenas practicas tales como elaboración de un buen presupuesto público conforme a la ley y el análisis de las necesidades y los recursos de acuerdo a la categoría del Municipio, definir políticas en pro del desarrollo municipal y realizar una adecuada operación contractual.

De esta manera, la gestión administrativa se ve afectada si no cumple con algunas de estas características, además de los procesos de coordinación y planeación, por el fallo en las instituciones como organizaciones, el excesivo formalismo y las deficiencias en las concesiones para adquirir bienes y servicios necesarios en la evaluación de necesidades, procesos que ineludiblemente afectan el desarrollo de una adecuada gestión y por ende los derechos de los ciudadanos.

En referencia a estas últimas posturas, diferentes investigadores han expuesto puntos de concertación conforme los aspectos fácticos y jurídicos abordados en cada una de sus investigaciones, de esta manera, es de resaltar los trabajos investigativos que han abordado temáticas tales como el fortalecimiento del sector privado en colaboración con la administración para la consecución de los fines estatales o el impulso del nivel estatal a través del sector central como la mejor alternativa para velar por los derechos (fundamentales o no) de los ciudadanos.

En relación con la temática referente al fortalecimiento del sector privado frente a la administración, “Diagnóstico de la Gestión Municipal, alternativas para el desarrollo” (Torres, 2005), manifiesta la necesidad de adaptación que deben tener las gestiones administrativas a las nuevas condiciones que les exigen una mayor capacidad para proyectar sus resultados, así, postula que una gestión sería más eficiente si se deriva de una capacitación especializada para sus funcionarios, cumple con el deber de información para sus ciudadanos y se orienta hacia un desarrollo local sostenible. Considera además, la importancia de la inversión privada para obtener el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, la sistematización de operaciones municipales, un manejo idóneo en la formulación e implementación de políticas públicas en convenio con la industria privada que disminuya el esfuerzo fiscal y permita la consecución de objetivos.

Igualmente, para obtener una mejor gestión pública se debe contar con el apoyo de la empresa privada en pro de lograr un mayor acceso tecnológico que garantice un adecuado manejo de la información y la dinamización de procesos internos que se reflejen en los resultados externos sobre la población, afirmación que contenida en la investigación “El Sistema de Información de la Alcaldía de Pamplona como apoyo a la Gestión Pública Municipal” (Rozo, 2006), evidencia que el trabajo mancomunado con la empresa privada en el procesamiento de datos es el mejor soporte para la elaboración de los planes de desarrollo en los que se debe basar la gestión del municipio, correspondientes al diagnóstico con el que deben ser creados.

Así pues, afirma que el sistema de información municipal manejado por la industria privada en colaboración del sector público, será de gran apoyo a la gestión administrativa municipal al ser un soporte para el seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo y la ejecución de programas y proyectos en ellos contenidos, hacer una valoración del desarrollo del territorio, y

garantizar el acceso a la información de cada uno de los sujetos partícipes en la gestión, además de la posibilidad de un archivo técnico e histórico para uso de las administraciones futuras.

A la par de lo anterior, la investigación denominada “¿es posible una gestión pública territorial de excelencia en Colombia? (Malagón, 2015), plantea la importancia de una nueva gestión pública como un proceso de transformación y modernización del Estado a través de las administraciones públicas de orden nacional y territorial, sin dejar de lado el aporte político necesario para la legitimación de dicha transformación. Esa nueva gestión pública debe buscar superar la falta de credibilidad con la que cuenta el sector público como responsable del bienestar ciudadano y reemplazarla por un manejo superior del sector privado, entrando en franca competencia como proveedores de servicios comunitarios, donde los mayores beneficiarios sean los ciudadanos.

Así pues, asevera que la participación es un elemento determinante para lograr una adecuada gestión, la cual debe darse a través del fortalecimiento de los consejos territoriales de planeación en la discusión de los planes de desarrollo como punto de referencia para toda gestión administrativa, esto con el fin de asegurar un uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de las funciones legales y constitucionales asignadas.

Además, es importante destacar que en dichas discusiones deben tener mayor participación los agentes comunitarios y de índole privado, donde se dé por proscrito el estilo impositivo de la autoridad frente a los ciudadanos y se dé paso a una gestión de colaboración y alianzas entre los diferentes entes, colaboración materializada por medio de una agencia de cambio territorial local que a través de un modelo gerencial que supere el tradicional administrativo, garantice un aporte

comunitario y la creación de varios equipos de gobierno para actuar conforme los programas dispuestos en el plan y a favor de los pobladores.

Finalmente dicha investigación destaca que una gestión pública de excelencia en Colombia es posible debido a la ya existencia de la regulación constitucional, la ley orgánica que lo regula, la participación democrática, la gestión de proyectos, recursos, el rol que debe asumir el administrador municipal como gerente de su empresa que es su municipio y la relación que debe sostener con la comunidad.

El proceso de gestión administrativa es un modelo de aplicación necesario en los diferentes territorios de Colombia y de América latina, de allí que Cao (2008), sea un referente importante respecto de la metodología seguida y los posibles cambios en los procesos de gestión administrativa, así, aboga por la integra autonomía de los municipios, priorizando la administración pública provincial y municipal sobre la administración central, situación que debido a la heterogeneidad de los municipios debe derivar en un régimen patrimonialista como solución a los inconvenientes en la gestión, transformando el Estado en propiedad privada de quienes ejercen la administración.

Congruentemente, cabe señalar que el concepto de nueva gestión se ha convertido en un modelo de gran auge, tratado en el trabajo investigativo “La Nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias” (García, 2007), que dispone la consolidación de una administración eficiente y eficaz cuyo fin sea satisfacer las necesidades de los ciudadanos, a la par del desarrollo de mecanismos de competencia para que sean los ciudadanos quienes tengan el poder de elegir el proveedor de sus servicios. Es por ello, que una adecuada gestión administrativa debe darse a través de una apertura de mercados y la privatización de empresas públicas, el fomento de competencias entre entidades

del sector público y privado y la concurrencia en la oferta de servicios, en aras de reducir la burocratización en la gestión de la administración pública.

En contraste, dentro de la temática referente al impulso del nivel estatal a través del sector central como la mejor alternativa para velar por los derechos (fundamentales o no) de los ciudadanos, es importante destacar investigaciones como la denominada “Colombia, políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo” (Brys et. al., 2015), plantea la importancia de robustecer las entidades públicas como una sólida fuerza de gobierno para fortalecer el crecimiento sostenible e inclusivo para todo el país, fortalecimiento que debe lograrse mediante contratos entre la administración central y las demás territoriales que aseguren la inclusión, el aumento de la transparencia, la confianza de los ciudadanos en el sector público, la mejor categorización municipal, la modernización de las estructuras administrativas, la coordinación de los diferentes niveles estatales y la reducción de las desigualdades entre las regiones, con el fin de hacer del proceso de gestión administrativa el más óptimo para el cumplimiento de los fines estatales y para salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos.

A la par, el sistema político español busca consolidar el poder de la administración, generando críticas a los conceptos de nueva gestión pública y aprobación a la influencia que ejerce la política dentro de la gestión propia de la gobernanza orientada por los principios de democracia y eficacia, situaciones abordadas en la tesis doctoral “Gestión y Gobernanza Local en Perspectiva Comparada: las Políticas Públicas de Modernización Administrativa en los Gobiernos Locales de Galicia y el Norte de Portugal” (Varela, 2010), que expone además la consolidación de los entes administrativos en territorios como el portugués, modelos que proponen una asociación entre los diferentes niveles locales y los diferentes tipos de gobierno y administración, buscando la armonización de los aparatos estatales.

En concordancia, la investigación “Los Objetivos de Los Planes Nacionales de Desarrollo y sus Resultados en el Desarrollo Nacional” (Arias, 2005), manifiesta la relevancia de impartir un orden social económico y justo desde el sector central en pro de fortalecer la integración nacional y evitar la división, así, el poder intervencionista del mercado no podría ser una solución razonable para la prestación de servicios adecuados y menos aún para afrontar la idiosincrasia nacional, la convivencia, la multiplicidad normativa y los demás elementos determinantes en un proceso de gestión, de allí que se asevere como alternativa de solución la implementación de una adecuada planeación como mandato constitucional dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante, a pesar de las posiciones divergentes asumidas a través de estas dos posturas principales, entre los distintos trabajos investigativos es posible hallar un punto en común, tal como lo es la prestación de los servicios públicos como elemento determinante en una adecuada gestión administrativa, puesto que éste es el mecanismo idóneo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y hacer visible los resultados de la gestión administrativa.

De la misma forma, manifiesta la investigación “ “Diagnóstico de la Gestión Municipal, alternativas para el desarrollo” (Torres, 2005), insiste en la implementación municipal entendida como el equipamiento de cualquiera de los sectores para atender la demanda de servicios de la población; la tesis “El Sistema de Información de la Alcaldía de Pamplona como apoyo a la Gestión Pública Municipal” (Rozo, 2006), postula que la medición de indicadores propios de los planes de desarrollo deben tener como punto de partida la prestación de servicios públicos adecuados y la satisfacción de los ciudadanos frente a estos; el trabajo titulado “¿Es posible una gestión pública territorial de excelencia en Colombia? (Malagón, 2015), resume que una gestión pública territorial alcanza la excelencia si logra resolver las necesidades de los ciudadanos mediante la prestación idónea de servicios públicos, no solo aquellos de primera necesidad, si no

aquellos como los tecnológicos; El trabajo titulado “La Administración Pública Argentina: Nación, provincias y Municipios” (Cao, 2008), señala la importancia del mantenimiento de los servicios básicos y refuerzo del sistema de asistencia social; y el trabajo denominado “La Nueva Gestión Pública: Evolución y tendencias” (García, 2007), refiere que los servicios públicos son el canal mediante el cual la administración debe hacer efectiva la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, en especial aquellos considerados como fundamentales.

En este orden de ideas, es pertinente atender como base del presente proceso investigativo el principio de autonomía administrativa para lograr un verdadero progreso en la gestión, concepto tratado por López Vargas (2000), quien identifica la necesidad de la autonomía en las prácticas jurídicas debido a la interconexión existente con la Constitución Política, toda vez que desde la asamblea constituyente se optó por la creación de órganos autónomos e independientes, algunos adscritos y otros vinculados a las ramas del poder público nacional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1° de la carta, que define a Colombia como unitaria (...), con autonomía de sus entidades territoriales (...).

Conjuntamente, el principio de autonomía se evidencia según lo conceptualizado por López Vargas (2000), a través de la expresión de necesidades e intereses de manera limitada con relación a los nacionales, restringiendo la intromisión del Estado nacional a circunstancias de menor alcance y complejidad; de igual forma, considera la importancia de la existencia de una articulación simple entre los intereses nacionales y los autónomos, dando lugar a la existencia de competencias paralelas ejercidas de manera independiente pero armónica.

En este sentido, se considera que la autonomía es igualmente evidente en el derecho administrativo, en consideración a que éste ordenamiento puede establecer principios y normas

propios de la administración, siendo éstos disímiles a los establecidos para las relaciones entre particulares, situación que debería evidenciarse fácticamente en la gestión administrativa como una de las principales expresiones del derecho administrativo.

A la par de lo anterior, es regular en la aplicación de la citada autonomía en las distintas practicas jurídicas, la diversidad de fenómenos de índole político y jurídico como medios para determinar la división de funciones y responsabilidades en la administración, fortaleciendo además fenómenos como la descentralización y la desconcentración, necesarios para crear independencia del sector central.

De esta manera, López Vargas (2000) considera que entregar funciones para prestar servicios y llevar a cabo otro tipo de actividades a cargo de las entidades centrales, acciones ejecutadas dentro de la desconcentración, son herramientas necesarias para regular la aplicación de la autonomía en las practicas jurídicas y especialmente en la gestión administrativa, puesto que el Estado conservaría sus funciones, facultades y responsabilidades, pero serían sus entes territoriales quienes desempeñarían dichas funciones a nombre del Estado, situación que deriva en fenómenos tales como el fortalecimiento estatal, la consolidación de la autonomía territorial y la eficiencia en los procesos orientados hacia la comunidad regional o municipal, convirtiéndose en relaciones de ganancia para todas las partes involucradas.

Así mismo, lo regular en la autonomía debe ser el proceso de descentralización como máxima expresión de la referida, ya que a través de ésta se otorga facultades y responsabilidades a los entes regionales y municipales para gobernarse a sí mismos y prestar servicios públicos y sociales, además de su independencia legislativa y jurisdiccional, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Sin embargo, López Vargas (2000) formula una antítesis en el desarrollo de su investigación, puesto que considera que si bien la constitución política establece un reconocimiento a las entidades territoriales con base a principios como la descentralización política, funcional y fiscal, e independencia legislativa en la expedición de acuerdos y ordenanzas, ésta autonomía debe seguir ajustada a la política y economía general del país, teniendo en cuenta aspectos como el orden público nacional y el comercio internacional que requieren de una figura de nación unitaria.

Con relación a ello, es claro ver como la asimilación de la autonomía con la constitución permite permear indirectamente factores como los mencionados y dar soluciones prácticas a sus deficiencias, así como las brindadas para los procesos en los que se evidencia la gestión administrativa en la rutina jurídica, que para autores como los anteriormente señalados se sintetiza en el manejo adecuado de recursos públicos de acuerdo a las necesidades de la población y a través del uso de figuras jurídicas como la desconcentración según Gámez Vizcaíno (2001), mientras que para López Vargas (2000) la evidencia de la autonomía está en optar por los intereses regionales limitando los nacionales, puesto que las necesidades primarias de los pobladores son responsabilidad del estamento administrativo más cercano a éstas y quien las conoce directamente, situación que ineludiblemente genera un mejor alivio de las necesidades de los pobladores desde la ejecución municipal en primer grado.

En esta línea, lo regular para López Vargas (2000) en la autonomía es el otorgamiento de funciones a través de la desconcentración o facultades mayores a través de la descentralización, procesos que sin duda garantizarían una mejora en la gestión administrativa según lo manifestado por Malagón Caicedo (2015), quien considera que la gestión debe ser la coordinación; Herrera Llanos considera que lo regular está en una segregación positiva entre las áreas rurales y urbanas para identificar mejor las necesidades de cada sector; o lo manifestado por López quien razona que

debe articularse los procesos con el sector central; en congruencia con lo expuesto por Rengifo (2012) y Gámez Vizcaíno (2001) quienes resaltan que lo regular en la gestión debe ser el adecuado manejo de recursos a través de operaciones contractuales.

Además de ello, la disparidad de conceptos de los citados autores respecto del concepto de gestión, que tiene como puntos álgidos la asignación de funciones y su cumplimiento y la participación activa de la comunidad, pueden encontrar resolución en el denominado acuerdo de gestión entre la alcaldía y sus funcionarios amparado en la autonomía de los mismos, esto debido a que éstos últimos haciendo uso de su independencia frente a intereses políticos y otros, cumplan sus funciones articuladas con la administración en pro de la consecución de objetivos en común, contando con la participación de un representante de la comunidad con quien deben de verificar avances periódicamente.

Perspectiva de la Gestión Carupana

En aras de analizar crítica y objetivamente la gestión administrativa del Municipio de Carmen de Carupa, sus problemáticas y alternativas, se debe evaluar a través del análisis histórico de los planes de desarrollo, la idoneidad en la implementación de los acuerdos de gestión municipal aplicados ascendiente y descendientemente, con el fin de garantizar la adecuada gestión administrativa del Municipio, respecto de sus procesos principales y sus efectos.

De igual manera, y en concordancia con la metodología de la investigación, es pertinente entrar a determinar el enfoque acertado para adelantar dicho proceso, Así pues, para analizar el concepto de gestión administrativa debe partirse del enfoque funcionalista del derecho, toda vez que desde la figura de la institucionalidad como un todo, se disgregan la estructura del orden jurídico que internamente asigna a la administración el deber de una adecuada gestión, y externamente le determina como el custodio del orden social, ya que el impacto del desarrollo de la gestión administrativa municipal recae directamente en la población, quienes a su vez pueden ejercer control sobre la misma.

Conjuntamente, la exigencia formal de los procesos investigativos, nos permite ubicar el presente como una investigación descriptiva de carácter jurídico, ya que si bien la población, sus falencias y necesidades, son determinantes para el plan de desarrollo y la gestión administrativa por ser sus destinatarios principales, la presente se enfoca en la teoría de la gestión y sus detalles estructurales.

Conforme los citados detalles estructurales como base de un idóneo conocimiento de la gestión administrativa Carupense, es menester partir por la observación documental como fuente de información, aplicando una perspectiva metodológica cualitativa, a través de un método

histórico – lógico, que facilite el ajuste de las categorías de análisis tratadas más adelante, al elemento palpable de la gestión que es el plan de desarrollo y al elemento temporal como lo son las últimas vigencias del mismo (2009-2012, 2012-2015), en la entidad territorial señalada.

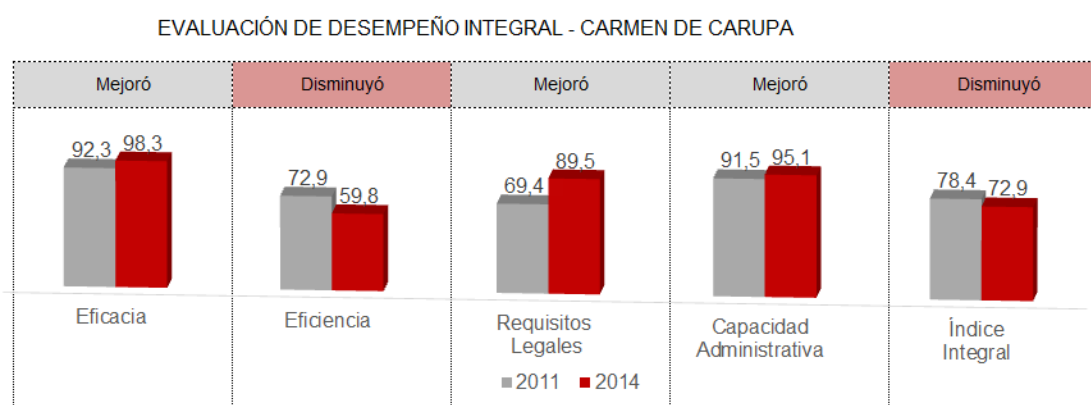
Seguidamente, es necesario establecer una alternativa para la solución de la situación problemática expuesta, alternativa que consiste en la adaptación de acuerdos de gestión ejecutados desde dos niveles, el primero de ellos entre la alcaldía y la gobernación, en aras de garantizar la verdadera autonomía del municipio en la implementación de sus políticas públicas sin que éstas tengan que estar necesariamente articuladas con las políticas departamentales, esto debido a que la situación del municipio en particular no es similar a la de otros entes territoriales a pesar de ser éstos pertenecientes a un mismo departamento.

En segundo nivel, deben celebrarse acuerdos de gestión entre el alcalde y sus funcionarios, a fin de que éstos últimos cumplan su función como dependencias autónomas pero articuladas en la consecución de objetivos en común, fijando metas medibles y verificables a corto, mediano y largo plazo, dentro de reuniones que cuenten con la participación de un representante de la comunidad y se celebren periódicamente a fin de verificar avances.

En concordancia con lo anterior, las categorías de análisis mencionadas consisten en la división de funciones y responsabilidades como elemento operativo necesario para alcanzar la eficiencia en la gestión, la prestación de servicios públicos como elemento característico de la independencia y determinante en el seguimiento y evaluación de la mencionada, y la participación comunitaria como elemento primordial de diagnóstico y evaluación de los acuerdos de gestión, clasificaciones que fungen como puntos de orientación para determinar una posible respuesta al interrogante planteado anteriormente y la viabilidad en la aplicación de la propuesta formulada.

Así pues, en la vigencia 2009-2012, la división de funciones y responsabilidades incorpora a la oficina de control interno como responsable principal del seguimiento y control del plan de desarrollo municipal y la ejecución de decisiones, además de lo compilado en el decreto administrativo No. 011 de 2009 que establece el manual de funciones, requisitos y competencias laborales para los diferentes empleos del nivel central del municipio de Carmen de Carupa, Cundinamarca, dentro del cual se determina, entre otras cosas, la potestad del alcalde en señalar las funciones especiales en los empleos de su dependencia.

En dicho sentido, la vigencia 2012 – 2015 conservó la división de funciones y responsabilidades asignadas mediante decreto administrativo No. 011 de 2009, sin embargo, cataloga la gestión administrativa del municipio a través de un índice de resultados generales que agrupa el desempeño de las responsabilidades individuales, arrojando como resultado una mejoría del 92.3% al 98.3% en la eficacia municipal, pero una disminución en la eficiencia del municipio, al pasar de un 72.9% al 59.8%



Fuente: Ficha de caracterización Municipal, DNP, 2016

Además de lo anterior, es menester señalar que la participación ciudadana como propuesta en el acuerdo de gestión formulado en orden descendiente, es un eje que viene en auge en la actividad municipal y conforme dicho ejercicio participativo, fue posible identificar debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas en los aspectos más importantes del municipio. Así pues, según lo expuesto por la población a nivel deporte y recreación se presentan fortalezas como la formación de buenos deportistas, debilidades como la falta de mantenimiento a escenarios y la poca dotación de implementos para las actividades que se realizan, amenazas como la inseguridad en los escenarios deportivos y oportunidades como el apoyo a deportistas para la participación en eventos externos.

Conjuntamente, a nivel salud se presentan fortalezas como la adecuada estructura física y el buen servicio del hospital municipal, debilidades como el difícil acceso a cita médicas y las demoras en autorizaciones para servicios médicos, amenazas como la falta de promotores y los altos costos de los servicios de salud, y oportunidades como el desarrollo de brigadas de salud y programas de promoción y prevención. En cuanto a educación, se presentan fortalezas como los restaurantes y rutas escolares, debilidades como el déficit en el mantenimiento de las instituciones educativas y el difícil acceso a internet, amenazas como la escasa población en edad escolar y el consumo de sustancias psicoactivas en algunos estudiantes, y como oportunidades los convenios de acceso a educación superior y los programas del SENA y segunda lengua.

Igualmente, la prestación de los servicios públicos, en la vigencia iniciada en el año 2009 tiene como eje principal el servicio de agua potable y su relación con la protección del medio ambiente, mediante acciones de recuperación y conservación de la laguna de Fuquene, en trabajo conjunto con municipios aledaños a dicha laguna y la comunidad.

De esta manera, en la vigencia 2012-2015, la prestación de los servicios públicos como garantía de los derechos de los pobladores, indica que en la vigencia señalada se presentó una cobertura significativa de la energía eléctrica, siendo de un 95.3% en la zona urbana y un 85% en el sector rural, cobertura del servicio de gas en un 40%,, cobertura del servicio de acueducto en la zona urbana del 99.9% y del 70.1% en la zona rural y cobertura del servicio del alcantarillado de un 99,1% en el sector urbano y 10% del sector rural, siendo un territorio que requiere de atención en pro de brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes.

Al respecto, es importante señalar que el municipio cuenta con una planta de tratamientos de agua potable de la zona urbana del municipio a una altura de 2980 m.s.n.m. y con una distancia recta de 1000 Mts. del casco urbano aproximadamente. La estructura de dicha planta está construida en concreto con fibra de vidrio y metal. El sistema utilizado para el tratamiento de agua potable es convencional, surtiendo los procesos principales de coagulación, floculación, sedimentación, filtración y desinfección; el agua cruda es recibida desde dos puntos de abastecimiento, llega a la planta de tratamiento convencional y es tratada para ser almacenada en un tanque de almacenamiento con una capacidad útil de 230 M3.

Para la vigencia 2015, la empresa Emservilla S.A E.S.P., realizó una toma de muestras y el análisis del agua potable para la planta de tratamiento de agua potable del casco urbano. Además de ésta muestra, la Secretaria de salud de Cundinamarca y la Oficina de servicios públicos de la Alcaldía de Ubaté emitieron certificación sanitaria que da concepto favorable para el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano.

En cuanto al cumplimiento de la normatividad sanitaria, el 12.9% de las viviendas no cuentan con inodoro, el 9.4% cuenta con inodoro sin conexión y el 0.4% de las viviendas usan letrina.

Además de los servicios públicos básicos, es menester señalar la prestación de otros servicios en cabeza de la administración tales como el transporte público, que en materia de infraestructura vial representa un porcentaje mayor del 75% de los 1200 KM de la malla vial del municipio en mal estado, ya que éstas no cuentan con el número de alcantarillas necesarias, cunetas y demás obras de arte que garanticen un adecuado uso de las mismas.

Conjuntamente, las carreteras departamentales que rodean el municipio se componen por las de primer orden como lo son la vía a Ubaté con una longitud de 13.5 Km., la vía a Copér con una longitud de 50 Km., y la vía a Susa con una longitud de 18.3 Km. Entre las vías de segundo orden se encuentran la vía a Simijaca en mal estado y la vía a San Cayetano en regular estado.

Igualmente, las carreteras de tipo veredal equivalentes al 87.8% del total de kilómetros viales se encuentran sin pavimentar y en regular estado a pesar de su necesidad y envergadura, así, la vereda el Hato se compone de 33 Km., la vereda Sucre de 29 Km., vereda San Agustín de 25 Km., vereda Santuario con 21 Km., vereda Santa Dora con 12 Km., vereda Nazaret con 12 Km., Alto de Mesa con 25 Km., Mortiño con 16 Km., vereda Alisal con 33 Km., San Antonio con 25 Km., Hatico y Eneas con 22 Km., entre otras.

Además de lo anterior, es pertinente aseverar la última de las categorías señaladas referente a la participación comunitaria es un elemento principal en la gestión de vigencia 2009-2012, a través de la participación de las veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal, y creación de canales virtuales incluyentes y participativos, que garanticen una vigilancia constante a la función municipal y a la gestión administrativa.

En concordancia, la participación comunitaria necesaria para control de la gestión municipal en la vigencia 2012, fue activa en cuanto a la evidencia de la conformación de 15 veedurías

ciudadanas y 2 procesos de rendición de cuentas tramitados conforme las pautas del CONPES 3654 de 2010, consistentes en informar, dialogar y retroalimentar, y con una periodicidad anual.

Aunado a lo anterior y como producto del análisis de la información documental, se señala que Carmen de Carupa es un Municipio que cuenta con 9.109 habitantes según cifras del DANE año 2015, población que representa el 0,3% de la población total del Departamento de Cundinamarca. De esa población 4.551 son mujeres y 4.558 hombres, su distribución geográfica atiende a la cifra de 2.374 personas en la zona rural y 6.735 personas en la cabecera municipal y la densidad poblacional del municipio es de 30,8 personas por km². En cuanto a población étnica, el municipio reporta una persona indígena en su territorio y cero resguardos indígenas, reporta once personas que pertenecen a las etnias negra, mulata o afrocolombiana y no reporta población rom, raizal o palenquera, siendo la población étnica el 0.1% del total poblacional.

Dentro de la participación ciudadana, cabe destacarse el acceso que tienen los pobladores a los diferentes programas derivados de las políticas sociales desarrolladas por la administración, así, se tienen 200 personas que practican alguna actividad deportiva incentivada por la administración Municipal, 70 deportistas que asisten a competencias nacionales, 3 campeonatos organizados y patrocinados y 2 escenarios deportivos y recreativos construidos.

Igualmente, 200 personas hacen uso de la biblioteca pública, la cual, además de contar con acceso a internet, cuenta con 10.000 nuevas colecciones adquiridas y 500 ejemplares a modo de dotación distribuidos entre material bibliográfico, audiovisual, musical y lúdico, destinados para la especial atención a primera infancia.

De igual manera, se cuenta con 48 horas de atención semanal para actividades como danza, literatura, música, teatro y artes visuales, distribuidas en 3 programas con duración de 16 horas

para cada uno; participan además 3 personas en procesos formativos en las escuelas de artes, 100 personas participantes en actividades culturales y 200 personas que asisten a los sitios de interés cultural y la emisora comunitaria.



Fuente: Diagnóstico Municipal, Plan de Desarrollo 2016-2019

Así pues, algunos de los indicadores como los señalados previamente, denotan un posible incumplimiento en las metas fijadas en el plan de desarrollo 2012 – 2015 “Trayectoria Social Garantía de Buen Gobierno”, aprobado por el Concejo Municipal mediante acuerdo 06 de 2012, puesto que no se cumplió con las metas trazadas, además de objetivos no alcanzados tales como los atinentes al sector salud, siendo uno de ellos la universalización del aseguramiento, que contenía como meta de resultado la cobertura para el 100% de la población, meta que según cifras del Sisben, alcanza un 98%, siendo afiliados al régimen subsidiado un 85% de los habitantes del municipio y un 13% al sistema de seguridad social.

Conjuntamente, como parte del sector salud, se evidencia un posible incumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, toda vez que como metas de resultado se pretendía reducir al 0% la mortalidad infantil en el municipio, encontrándose en un 6,36%, y ampliar la cobertura de vacunación en el municipio que para vacunas como BCG en menores de un año presentaba una cobertura del 22, 78% y para la Triple viral (Sarampión, Rubeola y paperas) una cobertura del 98.73%, según cifras estadísticas para el año 2013.

De esta manera, para el sector educación se pretendía como objetivo de resultado aumentar la cobertura bruta en educación básica, alcanzando como meta de resultado un 94% de cobertura en básica primaria, siendo esta cifra de un 93% para el 2014 y la reducción de la deserción escolar que para el 2014 se encontraba en un 3,03%, siendo la meta la reducción a un 2,0%

Para el sector de recreación y deporte, se pretendía que los habitantes del municipio participaran activamente en prácticas deportivas con el ánimo de aprovechar su tiempo libre, además de desarrollar habilidades y destrezas que les permitan a algunos de los habitantes asistir a campeonatos deportivos a nivel municipal, departamental y nacional. En este sentido, se

pretendían como metas de producto la realización de 3 jornadas anuales de actividad física, no lográndose ninguna de ellas; la realización de 19 campeonatos deportivos anuales, lográndose 3 de ellos organizados y patrocinados; y la realización de 2 campamentos anuales, no cumpliéndose con ello.

Conjuntamente, el posible incumplimiento de algunos de los indicadores fijados en la vigencia señalada, se evidencia en sectores como el productivo y agropecuario, ejemplo de ello es el objetivo mediante el cual se pretendía que las explotaciones ganaderas del municipio se tecnificaran y se lograra mejorar la producción mediante los cruces y mejoramiento genético, para lo cual fue fijada una meta de producto de 500 inseminaciones artificiales, siendo realizadas solamente 220 de ellas.

A la par de ello, para la gestión administrativa contenida dentro del plan de desarrollo 2012-2015, no fue posible cumplir a cabalidad con objetivos tales como difundir normas y ejecutar acciones que permitan la protección de las mujeres ante hechos de violencia en su contra, la creación de espacios de participación y desarrollo con equidad, la realización de eventos para formar a la mujer sobre liderazgo político y el desarrollo de programas de prevención y atención a mujeres víctimas de la violencia, puesto que metas fijadas como las 4 campañas de protección de los derechos de las mujeres y la realización de eventos de formación en liderazgo a las mujeres, fueron alcanzadas en algo más de un 50%

Igualmente, se han evidenciado falencias en el cumplimiento de objetivos como garantizar a los habitantes del municipio la prestación de los servicios de la administración municipal con una infraestructura adecuada y segura, mejorando la misma en pro de la accesibilidad de los pobladores, toda vez que para el citado objetivo fueron definidas como metas de producto, entre

otras, la remodelación y mantenimiento de la plaza de ferias y eventos del municipio y el mantenimiento y mejoramiento de la plaza de mercado de papa, propósitos que no fueron cumplidos a cabalidad.

La plaza de ferias fue construida en el año 2011, es decir, antes del inicio del periodo gubernamental. Cuenta con una oficina, zonas de baños, zona de cargue y descargue, venta de comidas y bebidas, entre otras.

La plaza de la papa tiene solo un 56% de construcción sobre el área total del terreno, se edifica como una bodega de más de dos metros de altura, ventanas en marco metálice sin vidrios, techo en gres con claraboyas, lámparas, piso en cemento y tableta, baños públicos, dos puertas metálicas y una reja.

Dicha situación fáctica permite determinar el incumplimiento del objetivo fijado, puesto que no se desarrolló un mantenimiento significativo sobre las entidades citadas, y menos aún reformas a las mismas.

Así pues, el incumplimiento de objetivos, metas e indicadores permite determinar que la gestión administrativa del municipio no fue desarrollada plenamente, bien sea por la ausencia de un proceso de planeación idóneo que tenga en cuenta variables como las presupuestales, o bien sea por su falta de seguimiento que podría haber generado avisos que condujeran a reencaminar los procedimientos en aras de cumplir cabalmente con la gestión.

Resultados metodológicos

En este orden de ideas, los acuerdos de gestión planteados con base en el principio de autonomía, facilitan la eficacia de la gestión administrativa municipal, puesto que desde la perspectiva del acuerdo ascendente, permite una gestión directa del ordenador del gasto y sus funcionarios quienes conocen de primera mano las necesidades de los habitantes del municipio, y sin perder el enlace con el plan de desarrollo departamental, pueden orientar su propia acción estratégica hacia lo que realmente es viable para garantizar una calidad óptima de vida en la población y dar cumplimiento a los fines estatales contemplados desde la luz constitucional.

Además de ello, es menester señalar que el plan de desarrollo departamental se orienta hacia todos los municipios que integran ese ente territorial, y por tanto, las necesidades que deben ser suplidas se convierten en un general que puede llegar a dejar de lado la especificidad de cada municipio, que a la luz de variables básicas como su ubicación geográfica, clima, número de habitantes, categoría, presupuesto, entre otras, requieren un manejo determinado.

En el mismo sentido, los planes de desarrollo de índole departamental se sustentan en objetivos estratégicos que pretenden una transversalidad territorial sin determinar un punto geográfico específico diferente al departamento, ejemplo de ello es el planteamiento de objetivos como el fortalecimiento institucional, el desarrollo integral del ser humano, el fortalecimiento de la región, gestión integral, entre otros, que por su naturaleza y envergadura deben plantearse sin tocar las necesidades de un grupo específico

De igual manera, los acuerdos de gestión formulados en orden descendente, le permite al ordenador del gasto garantizar una mayor eficiencia en su gestión, puesto que genera metas e indicadores para cada uno de sus funcionarios conforme su especialidad y con estricta relación a

lo formulado en la parte estratégica del plan de desarrollo, de modo que se le califique al funcionario por un cumplimiento de metas individuales como un órgano independiente y no solo por las funciones asignadas con fundamento netamente administrativo.

Lo anterior es congruente con el compilado normativo que regula la administración pública, toda vez que lo que allí se pretende es la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos, sin entrar a determinar la permanencia de las personas encargadas de ejercer esa función administrativa, atendiendo además el concepto de delegación por funciones en su máxima expresión.

A la par de ello, para la implementación de los acuerdos de gestión en nivel descendiente, es necesario tener en cuenta el sistema de desarrollo administrativo, que integra políticas, mecanismos, estrategias, orientadas a la adecuada gestión de recursos de índole humano, financiero, técnico, entre otros, necesarios para desarrollar una amplia capacidad administrativa y mejorar el desempeño del ente territorial.

En este orden de ideas, las políticas a desarrollarse con el ánimo de dar vía a la implementación de los acuerdos de gestión en orden descendiente, deben contener un diagnóstico efectuado dentro de la administración y en la población, puesto que con ello es posible determinar el estado actual de la administración, la orientación de la política pública y el impacto generado en la sociedad; debe contar con un diseño estratégico que además de contener los indicadores propios del plan de desarrollo municipal, contengan indicadores que permitan seguir y evaluar la gestión de los funcionarios; además de ello debe contar con metodologías de participación comunitaria, procedimientos de trabajo, distribución clara de competencias de ser necesario, ajustando la organización interna, estrategias encaminadas a controlar la información y la comunicación entre

funcionarios y la información exógena que dé cuenta de la gestión pública y permita dar cumplimiento al principio de transparencia, simplificación de trámites, entre otros que se consideren necesarios para el desarrollo de políticas que den viabilidad y sustento a la aplicación de los acuerdos de gestión descendientes.

Correlativamente, es importante señalar el impacto de los acuerdos de gestión en las categorías de análisis señaladas previamente y las cuales se fundan en la división de funciones y responsabilidades, la prestación de servicios públicos y la participación comunitaria, todos estos elementos básicos para una adecuada gestión administrativa de los entes territoriales.

Dichas categorías pueden ser evaluadas con mayor precisión desde la implementación de los acuerdos de gestión en orden ascendente, puesto que su funcionalidad se aborda principalmente desde la relación departamento – municipio, así pues, es necesario determinar el comportamiento de cada una de las citadas desde la lógica departamental.

La división de funciones y responsabilidades se orienta al manejo que debe dársele a las políticas públicas, de modo que más allá de las funciones de la administración, se les indilguen funciones a líderes sociales, que cuenten con facultades de planear, ejecutar, monitorear y evaluar los procedimientos originados en la administración y con impacto en la población. Ésta división de funciones y responsabilidades es concordante con los objetivos de los acuerdos de gestión, puesto que con ellos se pretende un acercamiento directo con las necesidades de la comunidad y con el diseño de estrategias para suplirlas.

Igualmente, la prestación de los servicios públicos se convierte en una categoría de análisis fundamental, toda vez que de esta manera se puede cuantificar el grado de satisfacción de necesidades básicas y por ende la protección a los derechos de los ciudadanos, así, se busca

asegurar que las administraciones locales se fortalezcan institucionalmente en la prestación de servicios públicos, en pro de que cada municipio logre una certificación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esto debido al riesgo que se presenta en la mayoría de municipios de perder su certificación en la prestación de servicios públicos, debido principalmente a la falta de claridad en las competencias a cargo de la estructura organizacional del departamento. Con ello es posible evidenciar que las políticas departamentales dan cuenta indirectamente del principio de autonomía, pilar de los acuerdos de gestión propuestos en el curso investigativo.

Conjuntamente, la participación ciudadana es abordada como mecanismo de control, siendo una alternativa más allá del tradicional proceso democrático, así pues, con dicha participación se pretende ejercer un control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, generar un empoderamiento que garantice la representatividad del gobierno territorial, desarrollar controles sociales, verificar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, fortalecer las veedurías ciudadanas y comités de participación, generar acompañamiento en los procesos administrativos, fortalecer la actividad cultural, entre otras actividades que dan cuenta de la necesidad de la participación ciudadana en la implementación de los acuerdos de gestión y a su vez de la importancia de su inclusión en la propuesta formulada.

De esta manera, es posible aseverar que los acuerdos de gestión se configuran como una alternativa positiva y en gran medida, para que la gestión municipal alcance su mayor nivel de desempeño, eficacia y eficiencia, además de obtener resultados positivos en evaluaciones como la fiscal y la institucional, sin dejar de lado el impacto social como teleología de todo proceso gubernamental.

Relevancia Jurídica

Con base a lo anteriormente expuesto, es necesario retomar el interrogante inicialmente señalado y brindar una respuesta al mismo, partiendo de las circunstancias específicas que son la planeación, el seguimiento y el control, que como se ha manifestado en anteriores oportunidades, constituyen los procesos principales de la gestión administrativa a través de su hilo conductor que es el plan de desarrollo municipal. Así pues, dichos procesos requieren de una definición de indicadores y metas concisos que se funden conforme las necesidades de los ciudadanos, participación constante de los miembros de la comunidad como entes veedores, y fijación de metas y plazos para quienes cumplen en primer lugar la función administrativa municipal, situación que permita cuantificar su labor y haga mucho más factible la medición de sus resultados y su posterior evaluación.

Ahora bien, el impacto de la alternativa formulada ha sido sustentado a nivel administrativo pero para su óptimo funcionamiento requiere del soporte legal necesario para su implementación y desarrollo, de allí que sea pertinente analizar el ordenamiento jurídico que soporta la gestión administrativa, sus posibles falencias y dables transformaciones.

En este orden de ideas, es ineludible partir desde los principios constitucionales para entrar a hacer una valoración normativa de los acuerdos de gestión, sin pretender hacer críticas al mismo. Así, los artículos 339 y SS de la Constitución Política referentes a las directrices a seguir en el curso de los planes de desarrollo, plantean también pautas traducidas en obligaciones para los entes territoriales y la comunidad, que para los primeros se evidencia en las formalidades que deben tenerse en cuenta para hacer efectivas las políticas que conduzcan a la protección eficiente de los

derechos de los pobladores y para los segundos en el deber de seguimiento y vigilancia de dichas políticas.

Con base a dicho ordenamiento constitucional, se desarrolla la ley orgánica 152 de 1994, que en su cuerpo hace referencia a la gestión administrativa y el plan de desarrollo de los entes territoriales municipales en los artículos 31 y SS, dentro de los cuales se establecen guías respecto de los planes de desarrollo, su elaboración, planeación y seguimiento.

En relación con la evaluación y el seguimiento que debe hacerse de los planes de desarrollo, se debe analizar el papel que cumplen los Consejos Territoriales de Planeación de fundamento constitucional, los cuales se constituyen como instancias de participación ciudadana establecidos para la planeación y evaluación de los planes de desarrollo, ya que según lo dispuesto en la ley 15 de 1994 tienen como función analizar y discutir el proyecto de plan y según lo acordado en el decreto 028 de 2008 tienen como función realizar seguimiento semestral a las metas de continuidad fijadas y realizar recomendaciones si son necesarias.

Dichos consejos se encuentran conformados por personas designadas por el alcalde de ternas presentadas por autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición designada por el consejo municipal. Dichos integrantes deben ser representativos de sectores económicos sociales, ecológicos, culturales y comunitarios.

En este sentido, el artículo 17 del decreto 028 de 2008 por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones, asigna a los Consejos Territoriales de Planeación la función de expedir un concepto técnico semestral sobre el nivel de cumplimiento del plan de desarrollo.

De esta manera se busca establecer mecanismos para permitir a los municipios el ejercicio de la autonomía y promover el desarrollo de los mismos.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia de las altas cortes, en especial la Corte Constitucional, se ha venido manifestando acerca del papel trascendental que juegan los Consejos Territoriales de Planeación en el seguimiento de los planes de desarrollo y por ende de la gestión administrativa, de modo que se establecen conceptos tales como la obligatoriedad del concepto emitido por tales consejos para que el acuerdo mediante el cual se apruebe el respectivo plan de desarrollo adquiera validez, y la manifestación acerca de la función de los Consejos que no se agota en la fase de discusión del plan, si no que se extiende a las etapas siguientes.

En este orden de ideas, es factible deducir que la normatividad vigente cuenta con las herramientas necesarias para hacer de la gestión administrativa un proceso idóneo para la adecuada implementación de políticas públicas que aseguren la protección de los derechos de los habitantes del municipio, sin embargo, el derecho positivo requiere del cumplimiento factico de quienes se predicen como su destino, ya que sin este requisito no tendría fundamento alguno.

Así pues, se requiere que los entes que rodean los procesos atinentes a la gestión administrativa cumplan a cabalidad los lineamientos que les han sido otorgados por la constitución y la ley, de manera que los procesos administrativos se surtan conforme lo dispuesto en el plan de desarrollo como ruta del gobierno municipal para el cumplimiento de metas, indicadores y programas.

A la par de lo anterior, es necesario aclarar que el buen funcionamiento de la gestión administrativa no es función exclusiva del gobierno, puesto que la participación comunitaria es elemental para un buen proceder estatal, participación que es ampliamente favorecida en la

conformación de los consejos territoriales de planeación como representantes de cada uno de los sectores de la sociedad

De esta manera, el compilado normativo requiere más allá de un sujeto y un objeto jurídico, ya que es necesario concretar una relación jurídica básica que permita que la norma se haga efectiva y se permita un amplio cumplimiento de los postulados bajo los cuales se sustenta el legislador

Conclusiones

En concordancia con la evaluación crítica ejercida según lo dispuesto en el objetivo de la investigación, ha sido posible evidenciar un impacto negativo en los derechos de los habitantes del municipio, situación que puede demostrarse de modo cuantitativo en cifras como las relativas a vivienda, frente al cual se presenta un déficit cualitativo del 3,36%; educación, con cifras altas de analfabetismo que oscilan en el 7,2%, tasas altas de deserción que van en aumento y desempeño medio bajo en pruebas de estado; salud, con aumento en la tasa de mortalidad; procesos que evidencian el incumplimiento de metas y el poco monitoreo a tales procesos que confluyeron en una inadecuada gestión.

Es así, que se evidencia la ausencia de eficacia en el proceso de gestión administrativa, puesto que al darse el incumplimiento de metas e indicadores definidos en los distintos programas como se ejemplificó anteriormente, se afectan directamente los derechos de los ciudadanos, incumpliendo los fines esenciales de un estado social de derecho como el nuestro y paralelamente refleja la incapacidad de la administración en dar cumplimiento a sus imperativos constitucionales y legales, dejando de lado la efectividad en sus procesos de planeación y evaluación, desestimando las políticas públicas y la idoneidad en procesos tales como la contratación pública como elementos conducentes para resolver las necesidades de los ciudadanos y generando brechas en la comunidad bajo su gobierno.

La eficacia, como principio rector dentro del proceso de gestión administrativa, debe ser determinante para que dentro de dicho proceso se obtengan óptimos resultados, sin embargo, al darse el incumplimiento de metas e indicadores definidos en los distintos programas expuestos en el plan de desarrollo como guía de la gestión, se afectan directamente los derechos de los

ciudadanos, quebrantando los fines esenciales de un estado social de derecho como el nuestro y en consecuencia reflejando la incapacidad de la administración en dar cumplimiento a los imperativos constitucionales y legales que le atañen.

En consecuencia, se hace necesario un estricto control de la gestión administrativa municipal que parta desde el principio de la autorregulación, toda vez que cada funcionario de la administración debe ser responsable por el cumplimiento de sus indicadores, presupuestos, metas, proyecciones, etc., además de las exigencias endilgadas por el artículo 6 de la C.P. que les imputa responsabilidad por sus faltas y además por sus omisiones y extralimitaciones.

Además de ello, se hace necesaria la formulación de políticas públicas orientadas a resolver las necesidades de los habitantes del Municipio de Carmen de Carupa, que si bien deban ir articuladas de las políticas departamentales, respondan por un objetivo específico, una insuficiencia específica y un sujeto específico.

Lo anterior permite identificar que los acuerdos de gestión se convierten en una alternativa idónea para resolver los inconvenientes sociales que se derivan de una inadecuada gestión y a su vez garantiza una correcta aplicación normativa y uniformidad práctica en el ordenamiento jurídico en general.

Referencias

- Arias, E. (2005). *Los Objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo y sus Resultados en el Desarrollo Nacional*. (Trabajo de Investigación, Academia Colombiana de Ciencias Económicas). Recuperado de www.aceeconomicas.org.co/.../TRABAJO%20INGRESO%20ACADEMICO%20COR.
- Cao H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. (Trabajo de Investigación, XIII Congreso Internacional del CLAD). Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/actividades_realizadas/docs/CLAD/La_A_P_Argentina.pdf.
- Carmen de Carupa, (2016). *Plan de Desarrollo Municipal “Carmen de Carupa por un futuro mejor” 2016-2019* Recuperado de <http://www.carmendecarupa-cundinamarca.gov.co/index.shtml?apc=B1--&s=v&nocache=1&als%5Bvbuscar%5D=acuerdo+2016&Ir=Buscar>
- Carmen de Carupa, Alcaldía Municipal (2009, 04 de Septiembre), *por medio de la cual se adopta el plan de gestión GEL, para el municipio de Carmen de Carupa, Cundinamarca, en marco de lo establecido por el decreto 1151 de 2008.* [Decreto No. 70 del 04 de Septiembre de 2009] GEL, Carmen de Carupa – Cundinamarca
- Carmen de Carupa, Alcaldía Municipal (2009, 28 de Enero), *por medio del cual se establece el manual de funciones, requisitos y competencias laborales para los diferentes empleos del nivel central del municipio de Carmen de Carupa, Cundinamarca.* [Decreto administrativo No. 011 del 28 de Enero de 2009] GEL, Carmen de Carupa – Cundinamarca
- Carmen de Carupa, Concejo Municipal (2012, 31 de Mayo), *por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental, Administrativo, de Servicios y Obras Públicas para el Municipio de Carmen de Carupa – Cundinamarca 2.012 – 2.015 “Trayectoria Social Garantía de Buen Gobierno”.* [Acuerdo No. 06 del 31 de Mayo de 2012] GEL, Carmen de Carupa – Cundinamarca

- Colombia, Concejo Municipal Carmen de Carupa (2012, 31 de Mayo), *por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental, Administrativo, de Servicios y Obras Públicas para el Municipio de Carmen de Carupa – Cundinamarca 2.012 – 2.015 “Trayectoria Social Garantía de Buen Gobierno”*. [Acuerdo No. 06 del 31 de Mayo de 2012] GEL, Carmen de Carupa – Cundinamarca.
- Colombia, Congreso de la República (1991, 4 de marzo), *Ley 21 del 4 de Marzo de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*. Diario oficial, núm. 39.720, 6 de Marzo de 1991, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República (1994, 15 de julio), *Ley 152 del 15 de julio de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario oficial, núm. 41.450, 15 de Julio de 1994, Bogotá
- Colombia, Congreso de la República (2015, 9 de junio), *Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Diario oficial, núm. 49.538, 9 de Junio de 2015, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado (Álvaro Namén Vargas), en /www.consejodeestado.gov.co/ (24 de Junio de 2016), en / <http://www.consejodeestado.gov.co/relatoriacde.php/>
- Colombia, Corte Constitucional (Jaime Córdoba Triviño), en /www.corteconstitucional.gov.co/ (24 de Junio de 2016), en /<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2015, 26 de Mayo), *Decreto 1082 del 26 de Mayo de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación mundial*. <http://wp.presidencia.gov.co/>
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 339, 340 y 341, Título XII *Del Régimen Público y de la Hacienda Pública*, Capítulo 2 *De los Planes de Desarrollo*. 2da. Ed. Legis.
- Departamento Nacional de Planeación (2011) *Cartilla: El Papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*. Bogotá D.C.: ISSN 2248 – 6259.

Departamento Nacional de Planeación (2011) *Cartilla: Guía elaboración Planes de Desarrollo 2012 – 2015*. Bogotá D.C.: ISSN 2248 – 6259

García Sánchez I, (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. (Trabajo de grado, Universidad de Salamanca). Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/4_7_GarciaSanchez.pdf

Herrera Llanos, W. (2002). *Régimen Municipal en Colombia*. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte.

López, A. (2002). *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires, Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Malagón J. (2015). *¿Es Posible una Gestión Pública Territorial de Excelencia en Colombia?* (Tesis de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6447/1/Ensayo_Es%20posible%20una%20Gestion%20Publica.pdf

Rengifo, J.A. (2012). *Evolución de la planificación regional en Colombia “tendencias y perspectivas del desarrollo”*. Barcelona. España. Universidad de Barcelona.

Robano V., Brys B., Heriard P., Falco P., Díaz A., Ramos G., (2015). Serie “mejores políticas” Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo”. Revista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado de <http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm>

Rozo C. (2006). *El Sistema de Información de la Alcaldía de Pamplona como Apoyo a la Gestión Pública Municipal*. (Tesis de especialización, Escuela Superior de Administración Pública Cúcuta). Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el_sistema_de_informacion_de_la_alcaldia_de_pamplona_como_apoyo_a_la_gesti%C3%B3n_p%C3%BAblica_municipal_\(78_p%C3%A1g_130_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/el_sistema_de_informacion_de_la_alcaldia_de_pamplona_como_apoyo_a_la_gesti%C3%B3n_p%C3%BAblica_municipal_(78_p%C3%A1g_130_kb).pdf)

- Torres S. (2005). *Diagnóstico de la Gestión Municipal. Alternativas para el Desarrollo*. (Trabajo de Investigación, Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas). Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/DiagnosticodelaGestionMunicipal.pdf
- Varela E. (2010). *Gestión y Gobernanza Local en Perspectiva Comparada: Las Políticas Públicas de Modernización Administrativa en los Gobiernos Locales de Galicia y el Norte de Portugal*. (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid). Recuperado de <http://eprints.sim.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>