

Ensayo de una nueva estructura Municipal, Departamental y Territorial

Fernando Galvis Gaitán *

Capítulo Final del Libro de
Fernando Galvis Gaitán,

**El Municipio Colombiano.
Introducción al Derecho
Urbanístico,
Municipal y Territorial
del Siglo XXI,**
Editorial Temis, 2007



www.sanrafael.gov

ENSAYO DE UNA NUEVA ESTRUCTURA MUNICIPAL, DEPARTAMENTAL Y TERRITORIAL

361. Explicación liminar

A lo largo del libro hemos sacado conclusiones que consideramos válidas y que no es necesario repetir. Este capítulo tiene por objeto plantear y resolver una serie de interrogantes sobre el municipio, el departamento, la provincia y las entidades territoriales colombianas.

Lo primero que debemos hacer, si queremos plantear bien el problema, es saber en qué consiste una crisis municipal y territorial. En segundo término, hay que comprobar histórica, sociológica y doctrinariamente la existencia de una crisis en nuestra organización municipal y territorial. En tercer lugar, se deben determinar las causas de la crisis, y, finalmente, es necesario darle solución, es decir, esbozar el tipo de organización municipal y territorial que, sin las fallas de la actual organización, contenga “los elementos que garanticen su duración y solidez”¹.

362. Definición de crisis municipal, departamental y territorial

En primer lugar, es preciso distinguir el municipio de las leyes municipales: el municipio es el cuerpo social, las leyes son el vestido del municipio; el municipio es una realidad que existe independientemente de la voluntad del legislador, las leyes son el resultado de la acción legislativa del Congreso; el municipio existe antes que el Estado, las leyes son la organización jurídica del municipio.

Si sociológicamente el municipio es una cosa y para la ley es otra cosa, evidentemente hay una crisis. Lo mismo pasaría en una sociedad de Estados que, como las Naciones Unidas, no reconociera como tales sino a aquellos que reunie-

ran una serie de requisitos, como, por ejemplo, determinado presupuesto, o un mínimo de habitantes.

Un departamento no es como un municipio, de creación natural, sino una creación del hombre, por medio de un código o de una ley. Es una creación únicamente del derecho positivo, pero eso no quiere decir que deba ser una entidad de pocas funciones trascendentales y ninguna distinción clara con lo que hace la nación, el municipio y las demás entidades territoriales.

Las provincias son de creación histórica o legal y debe haber correspondencia entre estas y las leyes.

Un código de entidades territoriales o una ley de entidades territoriales tiene unos fines: el bien común; el desarrollo humano; la defensa y la protección de los derechos y los deberes humanos; el establecimiento pleno de la democracia representativa y participativa; la igualdad y la inclusión; la ausencia de discriminación; el ordenamiento del territorio y, en consecuencia, del urbanismo; el establecimiento de una dirigencia política y una función pública de excelente calidad; un eficiente sistema de bienes e ingresos con sus correspondientes gastos; una eficiente y capacitada policía; sistemas de planeación, coordinación, evaluación, estímulos, capacitación, bienestar y promoción de sus empleados, de una carrera administrativa; de unos órganos (alcaldía,

* | Profesor titular de cátedra de la ESAP.

1 | LA PIRA, *op. cit.*, págs. 201 y 202.

Sociológicamente existe un municipio cuando hay un conjunto de familias que habitan en un territorio y tienen necesidades comunes que trascienden la esfera de la familia

cabildo, personería, gobernación, asamblea, entidades descentralizadas, servicios públicos domiciliarios y de otras entidades: educativas, de salud, vivienda, recreación, circulación y tránsito; catastro, hacienda y tesorería, juzgados, bomberos, policía, Registraduría, Procuraduría y Personería; consejos metropolitanos, juntas metropolitanas, alcaldes metropolitanos, planeación metropolitana, etc.); recursos financieros, fiscales, humanos, de recursos naturales y del ambiente, para realizar los fines señalados; y en él se determinan las relaciones entre las entidades municipales, departamentales y provinciales y la nación, igual que con las otras instituciones territoriales.

Si el código o la ley de entidades territoriales (que proponemos) quiere ser un vestido hecho a la medida, debe ajustarse a la estructura y a las finalidades del cuerpo social, es decir, del municipio, del departamento, de la provincia y de las demás instituciones territoriales. En otras palabras: el orden jurídico debe estar de acuerdo con el orden social. Esta es, según LA PIRA, la ley de proporcionalidad. Cuando esta se viola, hay una crisis institucional. En nuestro caso, cuando no se observa esta ley, hay una crisis municipal, departamental, provincial y territorial.

El problema consiste en fijar los objetivos, las finalidades del municipio, el departamento y los otros organismos territoriales. En el fondo es el mismo problema del Estado y de la Constitución. Como sean los fines del Estado, así deben ser los

del municipio, el departamento y las demás instituciones territoriales.

La determinación de los objetivos del Estado y de la Constitución depende de la visión del mundo que tengamos. "Los conceptos políticos de nuestra época son la transcripción de los ordenamientos sociales de un cierto concepto de la vida. Por eso se puede decir, además, que toda política se apoya necesariamente sobre una metafísica; aquella presupone siempre un concepto determinado sobre los máximos problemas del hombre"².

Si seguimos a ROUSSEAU, sostendremos que "el hombre no es social y que la sociedad es fruto de un contrato al cual, por razones de utilidad, se sujetan los hombres a su pesar"³. Aceptar esta tesis es relegar las entidades locales a un plano muy poco importante. El municipio, el departamento y las entidades territoriales al igual que el Estado, solo defenderán la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos, es decir, instauraremos el municipio policía.

Si defendemos la cosmovisión de HEGEL o de MARX, el hombre estará subordinado al Estado; afirmaremos entonces que el todo es superior a la parte, y en consecuencia concluiremos sosteniendo que la persona humana es el medio y la sociedad el fin. Dentro de esta concepción, el municipio, el departamento, la provincia, que son

2 | LA PIRA, *op. cit.*, pág. 147.

3 | LA PIRA, *Examen de conciencia frente a la constituyente*, Buenos Aires, Ediciones Theoría, 1957, págs. 17 y 18.

órganos del Estado, crecerán desmesuradamente, sofocarán al hombre, le acabarán la libertad.

ROUSSEAU, HEGEL y MARX sostienen ideas erradas sobre el hombre y la sociedad. “El hombre —dice LA PIRA— es social, he aquí lo que se afirma contra la tesis individualista, y en esta afirmación la tesis socialista es verdadera; pero no obstante su sociabilidad, el hombre trasciende el cuerpo social del que es miembro. A causa de su naturaleza espiritual y, por consiguiente, transtemporal, el hombre no es absorbido íntegramente en el vínculo social, sino que atraviesa la sociedad y la supera. Por esta razón el hombre no es instrumento del cuerpo social sino, por el contrario, su fin.

“Si el hombre no fuese espiritual, la tesis totalitaria estaría en lo justo: siendo el hombre una parte del todo social, debe integralmente subordinarse al todo, porque la parte es para el todo y no el todo para la parte”⁴.

En síntesis: un código o ley de entidades territoriales, lo mismo que una Constitución, están en crisis cuando no observan la ley de proporcionalidad, esto es, cuando no guardan proporción con la real estructura del Estado, del municipio, del departamento y de los otros organismos territoriales.

Para saber si realmente existe una crisis territorial, municipal y departamental, es necesario comprobar histórica, sociológica y doctrinariamente la inobservancia de la ley de la proporcionalidad, es decir, se debe demostrar la falta de proporción entre el orden jurídico y el social. Vamos a probar que la ley municipal vigente (136 de 1994) y el Código Departamental (decr. 1222 de 1986), que son como el vestido del municipio y del departamento están mal cortados y por tanto no les quedan bien a nuestros municipios y departamentos. Vamos a realizar esta comprobación demostrando los puntos siguientes: 1) la discrepancia existente entre la no-

ción sociológica y el concepto jurídico de lo que es el municipio; 2) la falta de proporción entre el orden social, en el que hay municipios urbanos y rurales, y el orden jurídico, en el que hay municipios y corregimientos; 3) la desproporción entre los fines que persigue el municipio, según el ordenamiento legal de Colombia, y los que por naturaleza debe procurar el municipio; 4) la falta de proporción, desde hace varios siglos, entre el cambiante orden social y el orden jurídico municipal estático; 5) la desproporción existente entre las funciones que tienen los departamentos en nuestra Constitución y en el Código Departamental con los que efectivamente cumplen; 6) la desproporción entre las funciones, los recursos y los órganos de los departamentos con los que deberían tener; 7) la inocuidad de las provincias creadas en la Constitución y la realidad sociológica y administrativa de ellas; 8) la desproporción entre las regiones de la Carta y lo que deberían ser; 9) la desproporción entre los territorios indígenas con respecto a su población y necesidades y tendencias desintegradoras y no integradoras de la nación colombiana.

363. Desproporción entre la noción sociológica y el concepto jurídico de municipio

Sociológicamente existe un municipio cuando hay un conjunto de familias que habitan en un territorio y tienen necesidades comunes que trascienden la esfera de la familia, pero no llegan a la de otras entidades públicas superiores, a las que están subordinadas en razón del bien común del Estado. De suerte que tan municipio es una vereda o un caserío, como las capitales de departamento.

Legalmente existe un municipio cuando concurren las siguientes condiciones:

a) “Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales”.

4 | LA PIRA, *op. cit.*, pág. 39.

b) *Población*. De por lo menos 14.000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a esa cantidad, “según certificación detallada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística”.

c) *Rentas y contribuciones*. “Ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales vigentes durante un período no inferior a cuatro años”.

d) *Concepto de planeación departamental*. El organismo departamental de planeación debe elaborar el estudio sobre la conveniencia económica y social y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza, el órgano de planeación departamental, debe elaborar, de acuerdo con la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación, el estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación (ley 617 de 2000, art. 15). Además, el nuevo municipio no debe contar con más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los que se segrega y debe ser aprobado por medio de una consulta popular, previamente a la presentación de la ordenanza a la asamblea departamental o por un referendo con posterioridad a la aprobación.

Si existiera una ley que prescribiera que para existir legalmente la familia se necesita que esté constituida por un cierto número de miembros, que el jefe de familia perciba determinados ingresos y que la mayoría de sus componentes hagan una solicitud para que se reconozca jurídicamente su existencia, nos encontraríamos ante una situación irreal e injusta. ¿Qué razón habría para dejar por fuera a las familias de ingresos reducidos? No la encontraremos; porque la familia existe con altos o bajos ingresos, con solicitud o sin ella.

Lo mismo sucede con el municipio. Existe con pocos habitantes o con muchos pobladores; con altos o bajos ingresos; con una población dise-

minada en una extensa superficie, o con una que viva en un área reducida; con solicitud de la mitad de sus habitantes o sin ella. La ley puede establecer categorías de municipios con toda clase de requisitos para ingresar a dichas categorías; pero tan municipio es una aldea de mil habitantes, como la capital de la república, con más de siete millones de habitantes.

Aquí se encuentra la discordancia entre la realidad social, en la que existe una variadísima gama de municipios, y la ley que no reconoce sino unos pocos de estos municipios. No se observa la ley de proporcionalidad; la consecuencia es la crisis del municipio.

Confirmemos nuestras afirmaciones con los siguientes hechos. Según las estadísticas más completas que se conocen, en el país hay 1.098 municipios, 1.799 corregimientos, 4.003 inspecciones de policía y 1.749 caseríos. Según cálculos aproximados, hay 20.000 veredas y 8.000 barrios⁵. Esto es, sin tener en cuenta los barrios, hay 28.649 entidades locales. De ellas solo 1.098 son municipios en todo el sentido de la palabra. Es decir, solamente el 3,8 por ciento del total de nuestras entidades locales son plenamente reconocidas por la ley y, por tanto, son personas jurídicas de derecho público, tienen autoridades y están sujetas a lo estatuido en la ley municipal.

Los 1.799 corregimientos y las 4.003 inspecciones de policía se encuentran situados entre los municipios plenamente reconocidos por la ley y las entidades locales que no gozan de ningún estatuto jurídico (caseríos, aldeas y veredas).

Los corregimientos dependen del municipio donde se encuentran situados, son creados por

5 | *Colombia Estadística 1990*, Bogotá, Dane, 1991, pág. 15.

los cabildos cuando este tiene caseríos rurales de alguna importancia y son administrados por una junta administradora local. La regulación legal de los corregimientos se encuentra en pocos artículos de la ley 136 de 1994. Es obvio que en pocos artículos es totalmente imposible regular la situación jurídica de los 1.709 corregimientos que hay en el país.

El 76 por ciento de las entidades locales de Colombia está constituido por caseríos y veredas, carecen de toda regulación jurídica y su existencia no es reconocida por nuestra ley.

¿Realmente las veredas son municipios? De los estudios sociológicos que se han hecho sobre las veredas de Saucío (Chocontá) y Chambimbal (Buga), se puede colegir que las veredas reúnen todos los requisitos para ser municipios, esto es, tienen población con necesidades comunes, viven en determinado territorio, tienen identidad y conciencia de grupo y se subordinan a entidades públicas superiores. Incluso hay un principio de autoridad en los comisarios veredales, nombrados por los alcaldes.

Las bases de la vereda, afirman VAUTIER y FALS, “son las relaciones íntimas y frecuentes entre los miembros, que ejercen autoridades en común, se ayudan mutuamente y crean lazos sociales que identifican y perpetúan el grupo en el tiempo y en el espacio.

“Sobresalen entre estos lazos: la cercanía física de las casas y la necesidad del camino para desplazarse a cumplir ciertas tareas agrícolas o viajar a la ciudad (Buga), lo cual lleva a contactos sociales; el uso del toponímico, pues los habitantes se identifican como de la vereda de

Chambimbal; por el parentesco, pues muchas de las familias locales están relacionadas entre sí; por la religión, pues son católicos y participan conjuntamente de las actividades religiosas; por la política, pues casi todos pertenecen a un solo partido; por sus pautas recreativas, pues poseen tiendas, fondos o «kioscos» dentro de la vereda, a los cuales acuden en horas de esparcimiento; por la asistencia a las escuelas rurales que allí se encuentran; y por cierto grado de ayuda mutua que se manifiesta en el préstamo de herramientas y utensilios”⁶.

Parece que el uso de toponímicos y los lazos de parentesco, lo mismo que la unidad religiosa y política, las pautas recreativas, la asistencia a las escuelas rurales, el uso de unos mismos caminos y la ayuda mutua, son características comunes de todas las veredas de Colombia. Infortunadamente, la falta de estudios sobre las veredas de los distintos departamentos del país nos impide hacer generalizaciones sobre la situación de tales comunidades en toda la nación.

De todo lo dicho se puede concluir que hay una evidente desproporción entre el orden social, en el que existen veredas, caseríos y aldeas, y el

6 | VAUTIER, *op. cit.*, pág. 20.

La ley municipal no reconoce entidades locales rurales, en las que se encuentran representadas las diversas formas de poblamiento.

orden jurídico, para el que tan solo existen municipios y corregimientos.

364. Falta de proporción entre el orden social, en el que hay municipios urbanos y rurales, y el orden jurídico, en el que hay municipios y corregimientos

Las formas de poblamiento que subsisten en Colombia han determinado la existencia y las características de las distintas entidades locales del país.

Es claro que si nuestra estructura municipal pasa por alto estas realidades habrá una crisis, porque, como hemos dicho tantas veces, el orden jurídico no concordará con el orden social.

En primer término, distingamos los municipios urbanos de las entidades locales rurales. Los municipios urbanos concentran la mayoría de su población, que vive de la industria y los servicios, en una superficie reducida que se divide en barrios; los términos rurales tienen, generalmente, poca importancia.

Se puede observar, al estudiar el cuadro 1, sobre extensión y población de las capitales departamentales, que el número de habitantes que vive fuera de los núcleos urbanos aumenta, generalmente, de acuerdo con la extensión del respectivo municipio, y que cuando el área municipal es excesiva, muchas veces la población rural supera a la urbana.

Veamos algunos ejemplos: el 26,2 por ciento de la población de Valledupar vive en los campos; el 21 por ciento de la población de Riohacha es rural; el 13,7 por ciento de los habitantes de

Villavicencio habita en predios rurales; el 23,1 por ciento de la población de Montería (3.043 km²) vive en sus campos; y el 38,1 por ciento de los habitantes de Quibdó (6.032 km²) vive fuera de la cabecera de la capital del Chocó.

En segundo lugar, es preciso reconocer tres formas de poblamiento rural, que reciben los nombres de aldeas nucleadas, granjas dispersas y aldeas en línea. En las aldeas nucleadas los habitantes se concentran en un núcleo, en el que viven y que abandonan para ir a trabajar en los campos circundantes. En la forma de asentamiento llamada de granjas dispersas, los campesinos viven en el mismo terreno que trabajan. En el sistema de aldeas en línea, la población vive a la vera de los caminos, o en las riberas de los ríos⁷.

En Colombia existen las tres formas de asentamiento rural que hemos mencionado. El sistema de poblamiento en aldeas nucleadas predomina en el litoral Atlántico, donde "hay 915 poblados que equivalen al 22,5% de los existentes en toda la república"⁸, y donde, por ejemplo en el Atlántico, un 6,8 por ciento de la población total del departamento vive en localidades distintas de las cabeceras⁹.

La aldea en línea, según la antropóloga VIRGINIA GUTIÉRREZ DE PINEDA, es característica "de las zonas de avanzada colonización, donde una vía moderna o un camino, han abierto el paso a las olas de inmigrantes, como ocurrió con el ferrocarril Berrío-Medellín, o con la carretera al mar, de Antioquia, en años pasados; con los caminos que

7 Cfr. ORLANDO FALS BORDA, *El hombre y la tierra en Boyacá*, Bogotá, Edit. Antares, 1957, págs. 39-41; y VIRGINIA GUTIÉRREZ DE PINEDA, *op. cit.*, págs. 14-16.

8 GUTIÉRREZ DE PINEDA, *id.*, *ibid.*, pág. 15.

9 *Colombia Estadística 1982*, Bogotá, Dane, 1982, págs. 44-109.

penetran al Chocó, los que transmontan la vertiente occidental de la cordillera de este nombre, o los que están descendiendo hacia el oriente colombiano. [...]. En el Chocó y, en general, en el litoral del Pacífico, es donde este fenómeno es más generalizado y típico¹⁰.

Cuadro 1
**EXTENSIÓN Y POBLACIÓN
DE LAS CAPITALES
DE DEPARTAMENTO EN 1997**

Capitales de Departamento	Extensión	Cabeceras	Resto del municipio	Total
Arauca	1.785	42.026	17.779	61.590
Medellín	378	1.733.832	101.049	1.835.259
Barranquilla	166	1.087.406	3.212	1.090.784
Cartagena	570	681.668	65.722	747.960
Inírida	16.165	4.425	13.845	34.435
Leticia	3.695	19.177	10.868	33.740
Tunja	118	104.640	8.167	112.925
Manizales	477	320.145	25.394	346.016
Mitú	16.455	4.052	9.125	29.632
Mocoa	1.030	14.165	11.745	26.016
Popayán	464	186.889	20.811	208.164
Montería	3.043	235.356	73.150	311.549
Bogotá	1.605	2.845.361	16.552	2.863.518
Florencia	2.292	91.389	16.231	109.912
Valledupar	5.084	220.228	57.988	283.300
Quibdó	6.032	73.837	48.534	128.403
Neiva	1.468	257.606	20.744	279.818
Puerto Carreño	12.409	5.976	5.476	23.861
Riohacha	5.020	85.850	23.624	109.976
San Andrés	24	41.153	15.008	56.185
Santa Marta	2.369	298.159	14.913	315.441
Villavicencio	1.328	234.479	37.639	273.446
Pasto	1.181	288.905	42.961	333.047
Cúcuta	1.098	511.689	26.437	539.224
Armenia	115	250.883	8.107	259.105
Pereira	702	332.472	69.437	402.611
Bucaramanga	154	467.631	4.830	472.615
Sincelejo	261	71.946	10.601	82.808
Ibagué	1.439	371.274	28.564	401.277
Cali	552	1.809.054	38.122	1.847.718
Yopal	2.532	36.490	20.789	59.811
San José del Guaviare	13.912	14.959	33.278	62.149

Fuente: División Política Administrativa de Colombia, Bogotá, Dane, 1997 págs. 265-287.

Las granjas dispersas predominan en la región andina de Colombia, donde se agrupan las dos terceras partes de la población del país. Este sistema tiene el inconveniente de dificultar la prestación de servicios públicos, ya que el costo de estos se eleva enormemente cuando la población vive diseminada en grandes extensiones territoriales. Será imposible realizar cualquier tipo de transformación en el campo colombiano mientras se desconozca el hecho sociológico de que la mayoría de nuestros habitantes rurales viven en granjas dispersas.

La ley municipal no reconoce entidades locales rurales, en las que se encuentran representadas las diversas formas de poblamiento. La ley, a lo más, llega a permitir el reconocimiento de los corregimientos. Todas las demás entidades locales caben dentro de una sola categoría: la de municipio. Con poca técnica y con craso desconocimiento de la realidad se pretende distinguir entre varias categorías municipales en razón únicamente de la población y los ingresos.

En 1945 se le agregó a la Constitución el artículo 198, que prescribía: "La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración". En 1991, el artículo 320 de la Constitución introdujo pequeños cambios al establecer que se tendría en cuenta para clasificar los municipios, además de la población, los recursos fiscales y la importancia económica, su situación geográfica, y al señalar que habría distinto régimen para su organización, gobierno y administración. La ley 136 de 1994, modificada por la ley 617 de 2000 (art. 2º) clasificó los municipios, pero solo tuvo en cuenta la población y los ingresos y omitió los demás criterios y olvidó que la finalidad de la clasificación era determinar distinto régimen para su organización, gobierno y ad-

10 | GUTIÉRREZ DE PINEDA, *id.*, *ibid.*, pág. 16.

ministración y tan solo fijó consecuencias de menor importancia en razón de las distintas categorías (calidades de los personeros, creación de contralorías y de comunas y corregimientos, etc.).

¿Estará en crisis una organización municipal hecha para regular la situación de un 3,8 por ciento de todas las localidades colombianas? ¿Habrá alguna proporción entre el orden social, en el que hay 1.799 corregimientos, 4.003 inspecciones de policía y 1.749 caseríos, y el orden jurídico, que reglamenta solo los corregimientos en unos pocos artículos? ¿Podrá ser sólida una estructura municipal que no reconoce la existencia del 76 por ciento de las entidades locales de Colombia?

¿Será posible administrar bien un país sin distinguir entre los municipios urbanos y los rurales y sin establecer una buena clasificación de municipios? La respuesta no puede ser otra: existe realmente crisis municipal.

La falta de reconocimiento legal de la mayoría de las entidades locales de Colombia, y no haber distinguido la ley municipal entre municipios urbanos y rurales, ha causado directamente dos desproporciones de menor importancia.

La primera consiste en los términos rurales en los municipios urbanos. Es evidente la diferencia entre las grandes aglomeraciones urbanas y los campos circunvecinos, donde la mayoría de la población vive de la tierra. No se puede concebir una correcta administración en municipios como Cali, con 19.658 habitantes rurales, o Ibagué, con 27.164 habitantes que viven fuera de su cabecera.

Es muy difícil para el alcalde y los demás órganos municipales administrar correctamente los 552 kilómetros cuadrados de Cali, los 1.439 de Ibagué, los 2.369 de Santa Marta o los 3.043 de Montería.

Si el Código o la Ley de Entidades Territoriales aceptara legalmente la existencia de todas las entidades locales de Colombia, no existirían municipios con superficies tan extensas como las que

se pueden ver en el cuadro 3. El 29 por ciento de los municipios colombianos tiene una superficie que varía entre los 201 y los 500 kilómetros cuadrados. Al estudiar el cuadro, vemos cómo el 28 por ciento de nuestras municipalidades tienen más de 500 kilómetros cuadrados. De suerte que el 57 por ciento de nuestros municipios tiene más de 200 kilómetros cuadrados de superficie. Fácilmente se comprende la dificultad de los administradores municipales para prestar buenos servicios públicos.

Cuadro 2
POBLACIÓN POR DEPARTAMENTOS PARA TOTAL
CABECERA Y RESTO EN 1997

Departamento	Total	Cabecera	Resto
Antioquia	4.919.619	3.439.311	1.480.308
Arauca	185.882	94.181	91.701
Atlántico	1.837.468	1.712.321	125.147
Bolívar	1.702.188	1.092.578	609.610
Boyacá	1.315.579	531.111	784.468
Caldas	1.030.062	638.174	391.888
Caquetá	367.898	158.952	208.946
Casanare	211.329	93.470	117.859
Cauca	1.127.678	391.934	735.744
Cesar	827.219	499.996	327.223
Chocó	406.199	146.062	260.137
Córdoba	1.275.623	585.661	689.962
Cundinamarca	1.875.337	1.004.510	870.827
Guainía	28.478	4.425	24.053
Guaviare	97.602	23.037	74.565
Huila	843.798	488.001	355.797
Guajira	433.361	275.631	157.730
Meta	618.427	385.103	233.324
Nariño	1.443.671	594.578	849.093
Norte de Santander	1.162.474	813.581	348.893
Putumayo	264.291	76.370	187.921
Quindío	495.212	412.581	82.631
Risaralda	844.184	617.766	226.418
San Andrés	61.040	42.949	18.091
Santander	1.811.741	1.209.793	601.948
Tolima	1.286.078	760.962	525.116
Valle del Cauca	3.736.090	3.133.470	602.620
Vaupés	24.671	4.885	19.786
Vichada	62.073	9.449	52.624

Fuente: División Políticoadministrativo de Colombia, Bogotá, Dane 1997, págs. 26 -287.

En los tiempos coloniales había ejidos o terrenos de la comunidad; resguardos para proteger a los indígenas; pósitos para “prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas, o alguna calamidad pública”

La segunda desproporción es la falta de coincidencia existente, en muchos municipios, entre los límites municipales reconocidos por nuestro ordenamiento legal y las divisiones socio-geográficas naturales. Tabio es un magnífico ejemplo de esta discordancia entre el orden legal y la realidad social. En este municipio, los habitantes de la vereda Llano Grande, ubicada al norte del casco de la población, asisten a misa, hacen su mercado y venden sus productos en Zipaquirá; sin embargo, en sus asuntos judiciales, religiosos y educativos, dependen de Tabio. El núcleo de esta población se encuentra a cuatro horas, a pie, del lugar donde viven los habitantes de Llano Grande, y no hay buenos medios de transporte. Es, por tanto, muy lógico que los habitantes del municipio natural de Llano Grande prefieran ir a Zipaquirá, municipio más cercano que Tabio.

365. Desproporción entre las funciones del municipio, según el ordenamiento legal de Colombia, y las que por naturaleza debe procurar el municipio

Según la Carta, los municipios prestan servicios públicos, construyen obras, ordenan el desarrollo del territorio, promueven la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Estas funciones son muy importantes y las deben desempeñar, pero deben cumplir funciones económicas sin las cuales se reduce su papel. Se podría pensar que si el municipio tiene como función el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, dentro de ella están las funciones económicas; pero son pocos los municipios que generan empleo, propician empresas,

tienen parques industriales y destinan recursos de su presupuesto para que los particulares en sociedades de economía mixta establezcan empresas, cooperativas y asociaciones. El municipio tiene que estar en crisis si hay altas tasas de desempleo y si la organización municipal es ajena a esta situación. Con poco empleo y escasas empresas que lo suministren y sin estímulo de las organizaciones económicas, el municipio está en crisis porque hay desproporción entre el orden social y el legal que ignora las necesidades económicas de sus habitantes.

¿Qué pueden hacer las autoridades de un municipio rural para luchar, por ejemplo, contra el desempleo, la miseria o los desastres naturales? Si los precios de los productos agrícolas bajan y los campesinos se arruinan, ¿qué pueden hacer las autoridades municipales? La respuesta no puede ser más desconsoladora: las autoridades municipales permanecen cruzadas de brazos frente al desempleo, la miseria o las plagas.

En los tiempos coloniales había ejidos o terrenos de la comunidad; resguardos para proteger a los indígenas; pósitos para “prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas, o alguna calamidad pública” y alhóndigas para controlar el mercado de cereales e impedir la labor de los acaparadores y la formación del llamado mercado negro¹¹.

No se trata de que vuelvan a existir ejidos, resguardos, pósitos y alhóndigas. Esto sería absurdo e imposible, pero no es justo que la producción agrícola siga sujeta a las fuerzas ciegas de la oferta y la demanda, ni que la miseria haga su

11 | D'ACOSTA Y ESQUIVEL, *op. cit.*, págs. 79-81.

agosto en tantas y tantas veredas del país, ni que el desempleo sea un mal contra el que el municipio no pueda hacer nada.

También hay desproporción entre lo social y lo legal si los servicios públicos domiciliarios no cubren al ciento por ciento de la población, como sucede en Colombia. Lo mismo ocurre si el ordenamiento territorial que se hace por medio del urbanismo y el derecho urbanístico permite el caos y el desorden por incuria, corrupción, mala aplicación de las normas y predominio de los intereses particulares sobre los generales.

Cuadro 3
**EXTENSIÓN DE LOS MUNICIPIOS
DE COLOMBIA**

	Número de municipios	Porcentaje
Municipios de 1 a 50 km ²	34	
Municipios de 51 a 100 km ²	89	
Total de municipios pequeños (de 1 a 100 km ²)	123	17,8%
Municipios de 101 a 200 km ²	172	
Total de municipios medianos (de 101 a 200 km ²)	172	25,2%
Municipios de 201 a 300 km ²	101	
Municipios de 301 a 500 km ²	100	
Total de municipios grandes (de 201 a 500 km ²)	201	29%
Municipios de 501 a 700 km ²	47	
Municipios de 701 a 1.000 km ²	55	
Municipios de 1.001 a 2.000 km ²	41	
Municipios de 2.001 a 3.000 km ²	24	
Municipios de 3.001 a 4.000 km ²	14	
Municipios de más de 4.000 km ²	14	
Total de municipios de gran extensión	195	28%
Totales	691	100%

Fuente: CAMACHO, *op. cit.*, págs. 127-147. Los servicios públicos municipales no tienen cubrimiento total, como se demuestra en el cuadro 4.

Cuadro 4
**COBERTURA DE SERVICIOS
 PÚBLICOS MUNICIPALES EN 1998**

Clase de servicio	Porcentaje
Acueducto:	
Grandes ciudades	94,39
Capitales departamentales	89,65
Cabeceras municipales	88,75
Promedio nacional ponderado	90,93
Alcantarillado:	
Grandes ciudades	91,45
Capitales departamentales	78,90
Cabeceras municipales	74,71
Promedio nacional ponderado	81,69

Fuente: "Supercifras", en *Superintendencia de Servicios Públicos*, en Revista núm.3, Bogotá, 2000, págs.154 y 182.

En cuanto a telefonía, había en 1999 16 teléfonos por cada cien habitantes, guarismo que resulta hoy dramáticamente modificado si se tiene en cuenta la inserción de la telefonía móvil.

366. La secular desproporción entre el cambiante y dinámico orden social y el orden jurídico estático

En Colombia el régimen político es centralista. El Congreso legisla para todo el país; el poder judicial aplica las mismas leyes en toda la nación; el presidente tiene influencia en todo el país y de él se espera la solución de todos los problemas. Esto significa que nuestro sistema de gobierno es de un gran centralismo.

Con un régimen centralista o con uno federalista se pueden conseguir el progreso, la cultura, el bienestar y el desarrollo de un pueblo. El hecho de que exista uno u otro sistema depende de precisas circunstancias históricas y sociológicas. Si se busca unir lo que antes estaba separado, el régimen adecuado es el federal; tal es el caso de Estados Unidos. Mas si un país siempre ha sido unitario, implantar el federalismo de un momen-

to a otro es un error. Esto se hizo en Colombia con el ánimo de copiar a Estados Unidos, que se había independizado 40 años antes que nosotros y cuyo auge era notorio gracias a los intereses caudillistas de los habitantes de las provincias que querían gobernarse, a riesgo de perder la independencia, como efectivamente lo consiguieron en 1816. Solo quien ha debido ser el libertador de Colombia, don Antonio Nariño, tuvo la visión del estadista y luchó por mantener el unitarismo, en contra del mismo Bolívar y de los jefes provinciales que se apoyaban en las genialidades de este. La lamentable época de la Patria Boba, con sus guerras, Constituciones y legislaciones hicieron imposible la vida de la nación.

A través de su historia, Colombia ha sido un país organizado y gobernado, la mayor parte de su historia, en forma centralista o unitaria. Lo fue en la época colonial, siguió siéndolo en los tiempos republicanos, con esporádicas épocas de federalismo, cuando algunas Constituciones, como la de 1863 (conocida como la de Rionegro), por un corto período, establecieron el federalismo; lo volvió a ser a partir de la Constitución de 1886 y lo reafirmó, una vez más, en la Carta de 1991.

El proceso de centralismo agobiante se habría atenuado si en las etapas federalistas no se hubieran cometido tantos excesos, costosos errores y garrafales, despropósitos, como los de permitir el libre comercio de armas y los ejércitos propios de cada estado. Deja un amargo sabor el caos que se apoderó de Colombia en las épocas federalistas con sus innumerables guerras civiles, con las tristes secuelas de muertos, desolación y miseria. Un país que vio detenido por muchos años su progreso; eso sucedió en Colombia en los sombríos períodos del federalismo.

La situación ha cambiado. Los colombianos parecen haberle perdido el miedo al federalismo del siglo pasado, y si hoy no se vuelven a cometer los mismos errores de 1863 se podría convertir Colombia gradualmente en Estado federal.

Creemos que antes de convertirnos en régimen federal sería mejor hacer una reforma a fondo de los departamentos para fortalecerlos y para que actuaran como coordinadores y planificadores trabajando conjuntamente con las provincias históricas y legales y con los municipios, con funciones ejecutoras. El Estado determinaría las políticas nacionales y se concentraría en las funciones de interés nacional, actuando, como lo señalamos en el título I, como Estado en red.

Bien sea que el régimen de gobierno sea centralista o federalista, se debe reconocer la existencia de sociedades naturales, como el municipio. Pero no basta con el solo reconocimiento; el municipio, como la familia, tiene ciertas facultades naturales y su propia personalidad, que no se pueden desconocer.

Como en los tiempos coloniales, el centralismo existente en Colombia se basa en la burocracia, en la desconfianza para con los funcionarios municipales y en una legislación casuista, profusa, uniformista y minuciosamente reglamentaria.

A) Burocracia

En 1957 había 30.592 empleados municipales; en 1958 esta cifra había pasado a ser de 32.110 empleados, y en 1959 llegó a ser de 35.807 el número de personas que trabajaban en nuestros municipios. Es decir, en dos años la burocracia aumentó en 5.212 empleados, es

decir, tuvo un crecimiento aproximado de un 17 por ciento¹². En 1976 había 69.535 empleados departamentales y 40.314 empleados municipales¹³.

B) Desconfianza

La desconfianza que las entidades superiores tienen en la organización municipal se manifiesta en la intervención de las asambleas y los gobernadores, y en la injerencia de organismos departamentales y nacionales. Todos los acuerdos de los cabildos y los decretos de los alcaldes están sujetos a revisión del gobernador, y algunas contralorías departamentales vigilan los municipios.

C) Legislación casuista, profusa, uniformista y minuciosamente reglamentaria

En 33 años (1913-1946), el Código Municipal fue modificado por 105 leyes y 50 decretos, que por lo general regulaban casos concretos, como el de Bogotá y las capitales departamentales. Después de la promulgación del Código Municipal (ley 4ª de 1913), profusamente modificado, se expidió una compilación de normas municipales (decr. 1333 de 1986), varias leyes y decretos y por último la ley 136 de 1994. Des-

12 | *Estadísticas fiscales, op. cit.*, págs. 512 y 513.

13 | MANUEL JOSÉ CÁRDENAS, *Reforma del régimen departamental y municipal*, Bogotá, Edit. Desarrollo, 1978, pág. 30.

El Código Departamental es una colcha de retazos, fruto de la compilación de normas hecha en 1986. Actualmente el Código está desactualizado y es preciso regular íntegramente la materia.

pués de esta ley se ha modificado la organización municipal por medio de siete actos legislativos, 63 leyes y 102 decretos e innumerables resoluciones y circulares del Banco de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Superintendencia Bancaria, la Contaduría General de la Nación, la DIAN, los ministerios del Interior de Hacienda, Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Una prueba más de esta profusión normativa se refleja en el libro de Legis sobre el régimen jurídico de la administración municipal, que tiene casi mil páginas. Tal explosión legal hace muy difícil el estudio del régimen jurídico municipal y urbanístico.

La tendencia uniformista se manifiesta, principalmente, en el hecho de que tanto las grandes capitales como las poblaciones pequeñas tienen en esencia las mismas instituciones e idénticas funciones. Muchos municipios colombianos dependen en muy buena parte de la nación y, a veces, del departamento para la solución de sus propios problemas.

D) Caos en el mapa administrativo de Colombia

El centralismo ha conducido al caos de la administración pública de Colombia. Así, el mapa administrativo del país es lo más confuso que se puede imaginar. Todas las instituciones y órganos, tanto departamentales como nacionales, han hecho su propia división regional, sin tener en cuenta las divisiones hechas por las otras instituciones.

Es incuestionable que la situación social, económica y política de Colombia en el siglo XXI es totalmente distinta de la que imperaba en la Nueva Granada en los siglos XVI y XVII. En sus cuatro siglos de vida, nuestra organización municipal ha sido modificada en algunas cosas sustanciales como la elección de alcaldes, la consulta popular y la devolución de funciones a los municipios; pero los presupuestos de gobierno, las instituciones y las funciones de los organismos municipales son, en líneas generales, los mismos de la Colonia. Así surge la desproporción entre el orden social, que ha cambiado en forma muy notable, y el orden jurídico estático, en lo fundamental desde hace varios siglos.

367. La desproporción de las funciones departamentales en la Constitución y en el Código Departamental con las que efectivamente cumplen

El departamento tiene funciones (Const. Pol., art. 298) de planificación y promoción del desarrollo económico y social, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Según el Código Departamental (art. 7º), les corresponde: "a) participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos; b) cumplir funciones y prestar servicios nacionales o coordinar su cumplimiento y prestación en las condiciones en las que les sean delegadas y los contratos o convenios que celebre; c) promover y ejecutar actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes; d) prestar asistencia administrativa, téc-

nica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos tutela; e) colaborar con las entidades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales”.

Es cuestionable la tutela que ejercen los departamentos sobre los municipios, similar a la de los padres sobre los hijos; los municipios no dependen de los departamentos: se autogobiernan y autoadministran y no tiene sentido que los actos de los alcaldes y los concejos sean revisados por el gobernador (*ib.*, art. 305, núm. 10), pues eso supone desconfianza y se basa en la idea de autoridades irresponsables; esto puede suceder en muchos casos, pero no en la totalidad. Además, la revisión sirve para enviarlos al tribunal competente para que decida sobre su inconstitucionalidad o ilegalidad, acto que puede ejercer cualquier ciudadano.

El Código Departamental es una colcha de retazos, fruto de la compilación de normas hecha en 1986. Actualmente el Código está desactualizado y es preciso regular íntegramente la materia.

Los departamentos, como entidades intermedias entre la nación y los municipios, garantizan la calidad y el acceso de todas las personas a los servicios públicos cuando quiera que los municipios o la nación no lo hagan, según el caso. Además, el departamento debe ser integrador y planificador. En cuanto a lo primero, varios departamentos son desintegradores, fomentan el centralismo de las autoridades departamentales, enfrentan municipios, apoyan la prestación de servicios y los prestan subsidiariamente en aquellos municipios de sus afectos por haber votado por el gobernador, por ser de los que eligieron la mayoría de los diputados o por razones fútiles que no se deberían esgrimir. En cuanto a la pla-

nificación, muchos departamentos tienen planes que son programas de buenos deseos, que no son puestos en práctica.

Aunque es mucho lo que se ha mejorado, aún hay un gran trecho por recorrer en materia de cobertura total en educación, salud, vivienda, infraestructura vial y desarrollo, incluso en los departamentos más adelantados, como Cundinamarca. Como afirma ALBERTO MALDONADO: “la pobreza ha continuado disminuyendo, en especial en los departamentos más pobres; las coberturas de educación aumentaron y la relación alumno-docente se mantuvo y los indicadores de salud también mejoraron [...] La actividad de la gran mayoría de los departamentos en sectores diferentes a salud y educación es precaria. Además de estos sectores, se destaca la inversión en infraestructura vial y en agua potable y saneamiento básico y social. En promoción del desarrollo económico, la inversión es muy reducida”¹⁴. También ha disminuido la pobreza, pero los departamentos han estado en crisis fiscal, han aumentado los gastos de inversión y se han presentado gastos excesivos en la administración central, asambleas y contralorías. “Los principales problemas estructurales son el atraso económico de muchas regiones, que determina las condiciones de vida y la propia capacidad de generación de recursos para el sector público y la violencia y presión de los grupos armados que limita la gobernabilidad en varias regiones del país”, junto con deficiencia en gestión y en políticas públicas¹⁵.

14 ALBERTO MALDONADO, “Existe una política pública sobre el departamento”, en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, *op. cit.*, págs. 273 y 274.

15 *Ibid.*, pág. 275.

368. La desproporción entre los recursos y los órganos de los departamentos y los que deberían tener

Los departamentos deberían tener como funciones centrales garantizar la prestación de servicios a los habitantes de su jurisdicción, que es lo realmente importante; ser un puente integrador de la nación y verdaderos planeadores del desarrollo y de que este sea una realidad y ser no elaboradores de planes que se quedan escritos y de limitados índices de crecimiento económico y desarrollo socioeconómico y humano.

Los recursos provienen de algunos impuestos, del situado fiscal, de los préstamos y, a veces, de la ayuda internacional. Estos recursos deberían ser más importantes, dada la magnitud de la pobreza, la ineficiente prestación de algunos servicios, la falta de cobertura en educación, salud, vivienda, infraestructura vial y de la poca incidencia en el desarrollo.

No solo los recursos son insuficientes sino que hay mala gestión de ellos, corrupción que se queda con parte de los ingresos departamentales, mal gobierno de algunos gobernadores y mala gestión administrativa de algunos gerentes o directores de entidades descentralizadas, politiquería y prevalencia de los intereses partidistas, de grupo y personales sobre los generales.

En cuanto a los órganos, las asambleas, con reducidas funciones, mucha politiquería y enormes gastos de funcionamiento, son de gran ineficiencia, pues muchas veces ni siquiera cumplen con representar los intereses provinciales y municipales, sino que son fuentes de algunos diputados para enriquecerse y para pasar con todas sus mañas, resabios y corruptela a la Cámara de Representantes o al Senado de la República.

La simple elección de gobernadores no garantiza la eficiencia de estos importantes funcionarios. Estos deberían ser personas de gran preparación en administración pública, con buena experiencia en la gestión pública; honrados, ciu-

dadanos que honren su palabra y la cumplan, trabajadores eficientes y emprendedores.

Las contralorías muchas veces han sido tradicionales nidos burocráticos y clientelistas de gran ineficiencia.

Las entidades descentralizadas adolecen, las más de las veces, de falta de buena gestión; sufren de corrupción, clientelismo y nepotismo y su eficiencia deja mucho que desear. Estas entidades —las peores son, con frecuencia, las licorerías, las loterías y las beneficencias— deberían reformarse a fondo y no ser lastres para el desarrollo.

Por lo expuesto se ve que hay desproporción entre funciones, recursos y órganos departamentales con los que necesita la población.

369. Inocuidad de las provincias creadas en la Constitución y la realidad sociológica de ellas

Las provincias creadas por el artículo 321 de la Constitución son una asociación de municipios de rango constitucional a los que les pueden delegar funciones la nación o el departamento y cuyo estatuto básico de funcionamiento lo determinará la ley de ordenamiento territorial. En vez de provincias, la Carta hubiera podido mencionar asociación de municipios, que se consagró; aunque, es bueno recordarlo, no era necesario hacerlo en la Carta.

Las provincias tienen existencia milenaria. Se originaron en Roma, las hubo en España y las heredamos hace 500 años, como una de las instituciones que implantaron los españoles en América. Nos parece grave error tratarlas en un artículo de la Constitución y olvidar su existencia centenaria y su importancia histórica en nuestra patria. Es una normativa inocua decir quién tiene iniciativa para su creación y que las asambleas y

los concejos les darán un porcentaje de sus ingresos.

Distinguir entre provincias históricas y de reciente creación legal y esperar que sean importantes para nuestra organización territorial, con lo poco que se dice, es un ejercicio inútil; ahí está la desproporción entre un artículo inocuo y una realidad y necesidad de darles importancia a las provincias que han existido en nuestra patria y que podrían ser órganos garantes o ejecutores, en unión con los municipios, de servicios y obras de interés provincial con economías de escala, eficiencia y honradez.

Por lo demás, creemos que las provincias históricas no son creadas por la Constitución ni la ley, sino que apenas esta las reconoce y que por tanto es inocuo el artículo 321 supremo. Es inútil el artículo; porque no solo no dice casi nada, sino que no era necesario consignarlo en la Constitución; por tanto, creemos que existe desproporción entre el orden social, en el que existen provincias, y el orden legal, que pretende crearlas.

370. Desproporción entre los territorios indígenas, población y necesidades y las tendencias desintegradoras de la nación colombiana.

Los territorios indígenas reconocen con acierto la existencia de poblaciones de aborígenes con lenguaje, costumbres, creencias, instituciones y necesidades, pero se mantienen los resguardos indígenas. En estricta lógica, no se debería, como lo hace la Carta, mantener los resguardos (art. 329), las comunidades indígenas (arts. 171 y 329), los pueblos (arts. 96 y 246) y los territorios indígenas. Debería existir una sola entidad que

los agrupara a todos en territorios indígenas (arts. 329 y 330) y limitar a lo necesario para sus poblaciones la tierra que disfrutaban. En nuestra opinión, dejar la posibilidad de aumentar ilimitadamente las tierras indígenas no es bueno para ellos ni para el resto de los colombianos. Para ellos, porque la Tierra está al servicio de las personas y no se puede dejar inhóspita, inculta, porque en ella “moraban los antepasados”.

Con ese criterio no se habría poblado la Tierra, porque en ella habitan los ascendientes de los seres humanos, y los vivos no podrían vivir sino en una mínima porción de ella. Para los colombianos, porque no es lógico ni conveniente para los pobres y los desplazados no poder cultivar, ni tener ganado, ni explotar los recursos no renovables de gran parte del territorio colombiano porque son tierras indígenas. El desarrollo no se puede detener y este se caracteriza entre otras razones por una pésima utilización de los recursos naturales. Claro está que hay que preservar la selva, los bosques, las riberas de los ríos, las fuentes de agua, la biodiversidad, pero de tal manera que no se vaya contra la población que puede vivir de una racional y adecuada explotación de los recursos no renovables. Ahí encontramos la desproporción existente entre el orden social, con indígenas, y el orden legal, que reconoce resguardos, comunidades, pueblos y territorios indígenas y que les da ilimitado manejo de millones de hectáreas.

También hay desproporción entre el orden legal, que exige para crear territorios indígenas con-

No se crea que cuando hablamos de un código de entidades territoriales y de un código de urbanismo reducimos nuestra solución a un problema legal

cepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, y el orden social, en el que existen los indígenas. Esta Comisión, por haber sido creada por el artículo 38 transitorio de la Carta, dejó de existir hace más de 12 años y no ha sido revivida por acto legislativo. Es decir, no se pueden crear legalmente los territorios indígenas. Ahí está la desproporción.

Una clara desproporción se encuentra entre los aborígenes y el resto de los colombianos cuando aquellos pretenden imponerles su peculiar modo de vida y sus creencias sobre la madre Tierra a los demás colombianos con solicitudes imposibles de cumplir: devolverles las tierras que tenían en el siglo xv e indemnizarlos económicamente con multimillonarias sumas por los daños causados por los conquistadores y por colonos inescrupulosos, unos y otros violadores de los derechos humanos.

¿Qué sucede cuando no hay una comunidad homogénea de indígenas, pues aunque estos son mayoría, existen otros colombianos? No está prevista la solución. ¿Tendrán que irse? ¿Deberán someterse a las leyes y autoridades indígenas? Los colombianos que no son indios, ¿tienen derechos en los territorios, comunidades y pueblos indígenas? ¿El presidente de la república, los ministros, los directores de departamento administrativo y de las entidades descentralizadas de todos los niveles, los gobernadores, diputados, concejales, secretarios de despacho, alcaldes, concejales y secretarios de gabinete y demás autoridades municipales, tienen alguna autoridad sobre los indí-

genas, o los territorios indígenas son repúblicas independientes?

Teniendo en cuenta que los indígenas son un mínimo porcentaje de la población del país, apenas cercano al 1,5 por ciento, ¿pueden tener, sin ir contra el derecho a la igualdad, más derechos que el resto de los colombianos, sobre todo los más desposeídos, y pocos o ningunos deberes?

No nos parece conveniente ni necesario entregarles más tierras del departamento del Cauca, por ejemplo, a los aborígenes que hoy son dueños de más de la mitad de las tierras de este departamento sin que su población requiera tantas hectáreas.

Creemos que aunque sea legítima la existencia de entidades territoriales indígenas, se deben evitar las tendencias desintegradoras de algunas pocas tribus y hacer prevalecer la unidad y la integración nacional, la resolución pacífica de conflictos, el Estado de derecho y social de derecho y el principio de legalidad. Si no se hace así, habrá desproporción entre los territorios indígenas, poco habitados y escasamente desarrollados, con notables carencias educativas y de salud, y la nación colombiana, que busca la integración, la concertación y la conciliación de sus diferencias.

Hay otras desproporciones como la gran cantidad de inhabilidades e incompatibilidades y su inocuidad frente a la corrupción y la desproporción entre la estructura departamental y municipal y el buen gobierno.

371. Causas de la crisis municipal, departamental y territorial

La causa fundamental de la crisis municipal, departamental y territorial se encuentra en la in-

observancia de la ley de la proporcionalidad, pues la estructura municipal, departamental y territorial de Colombia ha sido edificada sobre bases equivocadas.

Según la ley municipal, el hombre colombiano es asocial, es un hombre sin comunidad; por ello, el 96,2 por ciento de las entidades locales de Colombia no eran reconocidas por los códigos o por la ley 136 de 1994. Esta afirmación se hace en un instante, pero qué tremendas consecuencias trae consigo. Pensemos en lo que significa que el 25 por ciento de la población colombiana viva dispersa en nuestros campos, o en localidades de menos de 1.500 habitantes, en las que por lo general no hay autoridades, ni servicios de ninguna naturaleza. Imaginemos por un instante lo que significa que haya 20.000 veredas abandonadas a su propia suerte. Reflexionemos en las consecuencias de que el ordenamiento jurídico no acepte la realidad social: autoridades distantes, inseguridad, caminos vecinales intransitables, inexistencia de servicios fundamentales, etc.

Si la crisis de nuestras municipalidades, departamentos y demás entidades territoriales se encuentra en la inobservancia de la ley de la proporcionalidad, lo primero que debemos hacer para resolverla es lograr la concordancia entre el orden social y el jurídico. Esto quiere decir que el problema municipal, departamental y territorial abarca toda una estructura que no funciona. Se trata de la crisis de toda la organización; es un problema general y no parcial, de falta de ingresos, de carencia de personal capacitado, de buena gestión, de buen gobierno o de buenos servicios públicos. Todas estas son deficiencias de un todo, de una organización inoperante en pleno siglo XXI. En consecuencia, la solución de la crisis no se puede reducir a los problemas fiscales o legales. Con el municipio, el departamento y las entidades territoriales sucede lo que con la llanta vieja y pinchada: es necesari-

rio cambiarla; los parches son soluciones momentáneas que tapan un hueco pero no impiden que la llanta se perfora en otro lado. Es preciso cambiar la estructura municipal, departamental y territorial de Colombia. La política de paños caientes para solucionar un problema fiscal o un asunto jurídico es un paliativo que permite la mejoría transitoria del enfermo sin atacar el mal a fondo.

Para superar las desproporciones que existen entre el orden social y el jurídico es necesario, a nuestro entender, apurar al máximo la descentralización, un cambio total de la ley municipal y del Código Departamental vigentes por un código de entidades territoriales; la expedición de un código de urbanismo, la implantación en la administración municipal de un espíritu de servicio y, en todos los colombianos, de un objetivo nacional que busque y logre la transformación del país. También es necesario realizar una serie de soluciones variadas. No se crea que cuando hablamos de un código de entidades territoriales y de un código de urbanismo reducimos nuestra solución a un problema legal, porque un verdadero estatuto territorial y urbanístico debe regular no solo la parte jurídica, sino la económica, la de bienes y tributación municipal, la administrativa y la de planeación —el urbanismo y la urbanización—, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los departamentos, las provincias, las regiones, los territorios indígenas. Para lograr todo esto se debe tener una base histórica, y realizar un estudio concienzudo de las organizaciones territoriales de otras naciones. De suerte que en un código de entidades territoriales y en uno de urbanismo se deben concretar todas las soluciones al problema estructural no solo de los municipios colombianos, sino de todas las demás entidades territoriales, del urbanismo, la urbanización y el derecho urbanístico. Dejaríamos así de tener una ley para lo municipal, la 136 de 1994; un código departamental, el decreto-ley 1222 de 1986; una ley de urbanismo, la 388 de 1997; una ley orgánica de ordenamiento territorial que en alguna época se expedirá y una incontable multitud de leyes y decretos reglamentarios. Un código de entidades territoriales y uno de urbanismo, que como el Código Civil colom-

biano, se harían para que perduraran mucho tiempo y no necesitaran ser modificados al vaivén de los intereses partidistas o particulares, o al son que mejor toca en un gobierno, o porque la moda en otras latitudes debe ser seguida con religiosa exactitud para no quedarnos del tren de la posmodernidad.

372. Un Código de Entidades Territoriales

Hemos dicho que el Código de Entidades Territoriales es como el vestido del municipio, del departamento y de las demás entidades territoriales y que debe ser cortado a la medida, es decir, que debe haber proporción entre el orden social (el municipio, el departamento, la región, la provincia, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas) y el orden jurídico, esto es, el Código de Entidades Territoriales.

El Código de Entidades Territoriales no puede ser casuista, ni profuso, ni minuciosamente reglamentario. Debe regular toda la materia con precisión y estar sujeto a revisiones obligatorias, cada 10 años. Estas revisiones deben ser realizadas por una comisión de expertos en asuntos municipales y territoriales que estudien los cambios que deban hacerse y luego los someta a la aprobación del órgano legislativo. El sistema imperante de aprobar leyes para casos concretos desvertebra cualquier organización y hace incomprensible la legislación.

El Código debe prever y reglamentar el establecimiento de oficinas departamentales de planeación, organización, métodos, procesos, procedimientos y proceso administrativo (dirección, ejecución, control, evaluación, estímulos, capacitación y bienestar de los funcionarios). También ha de prever y reglamentar la creación de oficinas de planeación municipal en aquellas ciudades en que esto sea posible, y donde ello no sea factible, estar a cargo de las oficinas o departamentos administrativos departamentales. Igualmente se deben reglamentar áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, regiones, provincias y territorios indígenas.

La planeación departamental, municipal y las de las demás entidades territoriales debe estar en concordancia con los planes nacionales y perseguir el desarrollo, el progreso y el bien común de toda la nación.

Se debe tener muy presente la idea de que la crisis municipal y territorial es solo una parte de la crisis institucional del país, y que la solución del problema del municipio y de las demás organizaciones territoriales es solo una parte de la crisis institucional y que tan solo consigue darle respuesta a un mínima parte de los problemas nacionales. Tampoco se debe olvidar que la transformación de una nación se logra solamente con una buena organización territorial; es preciso también realizar una transformación del Estado nacional, de su monolito de la fuerza, de su poder de coacción legal, de su presencia en todas las esquinas, aún las más recónditas de Colombia con respuestas adecuadas a las expectativas crecientes de todos los colombianos. Pero no basta con esto: se necesita cambiar el neoliberalismo por una ideología que no se base en el capitalismo salvaje y en las fusiones y compras de empresas colombianas por transnacionales más ricas y poderosas que el Estado colombiano. También se requieren transformaciones en la industria, en los servicios y en la agricultura y ganadería para lograr un cambio fundamental; establecer el sector solidario con empresas comunitarias, cooperativas y precooperativas que no caigan en abusos, explotaciones y en el desprecio por la salud y la vida de los ciudadanos.

El nuevo Código de Entidades Territoriales podría consagrar los siguientes principios:

A) Departamentos

1º) Reclaman independencia y autogestión, y con mayor descentralización se conseguiría volverlos responsables de su futuro y permitirles eficiencia y honradez en la solución de sus propias

necesidades. Al mismo tiempo se obtendría mayor control ciudadano, pues habría cercanía entre ciudadanos y autoridades y estas vigilarían a su gobernantes mas cercanos. Con un régimen más descentralizado tendríamos departamentos responsables de su desarrollo y progreso, dejarían estas entidades territoriales de vivir mendigándole al Estado central por una ayuda que pocas veces llega, no volverían a culpar al gobierno central por no solucionar problemas de sus regiones y sus autoridades serían capaces de hacerles frente a sus grandes necesidades y les podrían encontrar la mejor solución.

2º) Serían los promotores y garantes de la prestación de servicios públicos y de la realización de obras de progreso y mejoramiento para los habitantes de su jurisdicción.

3º) Serían integradores y planificadores de sus territorios y de las necesidades de sus habitantes.

4º) No es necesaria una abundante burocracia parasitaria e ineficiente para que funcionen bien los departamentos. Es preciso eliminar la corrupción, la falta de compromiso y de capacidad de servicio y conseguir eficiencia, credibilidad, legitimidad y "gobernabilidad".

B) Provincias

Las entidades provinciales podrían, junto con los municipios, ser organizaciones ejecutoras, a cuyo cargo estaría la eficiente prestación de servicios y la ejecución de obras de desarrollo. Los municipios serían la principal entidad encargada de prestar servicios y ejecutar obras, pero habría unas que podrían ser ejecutadas conjuntamente con las provincias: por ejemplo, un hospital, un

colegio, una carretera, una entidad descentralizada, un tratamiento de basuras. Las economías de escala, la eficiencia y honradez serían las claves de lo que harían las provincias.

C) Municipios

En materia municipal, el Código de Entidades Territoriales podría consagrar, al menos, los siguientes puntos:

1) La noción sociológica del municipio debe ser consagrada en el Código. Por tanto, no se podrá limitar o negar el reconocimiento legal de un municipio porque tiene pocos habitantes, reducido territorio, rentas exiguas o carencia de personal capacitado o de locales adecuados. Tampoco se podrá condicionar el reconocimiento jurídico de un municipio a la solicitud de los vecinos, tal como no se puede hacer depender el reconocimiento de la existencia de la familia de la solicitud de la mayoría de sus miembros. El número de habitantes, la extensión del territorio, el monto de las rentas, la existencia o la carencia de personal capacitado, la situación geográfica, las posibilidades de desarrollo y la situación del municipio relativa a los centros de producción y consumo son características que sirven para clasificar en diversas categorías los municipios, pero no pueden ser causas que condicionen su existencia legal.

La aceptación legal de la noción sociológica del municipio lleva a la conclusión de que no podrá haber límites legales que no coincidan con las divisiones sociogeográficas. En consecuen-

La existencia de las veredas no está reconocida por nuestras leyes, lo que es un grave error y una de las más notables desproporciones entre el orden social y el jurídico.

cia, será necesario hacer un reordenamiento municipal del país.

2º) El Código de Entidades Territoriales debe distinguir claramente entre municipios urbanos y rurales. La organización, las funciones y la gestión de los municipios estarán en consonancia con la clase de municipio de que se trate.

a) Los municipios urbanos son aquellos en los cuales la mayoría de sus habitantes viven de la industria o de los servicios. Estos municipios deberían clasificarse en diversas categorías, de acuerdo con el número de habitantes, la extensión de su territorio, el monto de su presupuesto, etc.

Las capitales de 3.000.000 o más de habitantes (Bogotá, Cali, Medellín) se dividirían en distritos, comunas o localidades, en las cuales habrían alcaldes menores y concejales en representación del distrito, comuna o localidad. Estas autoridades serían los representantes de su localidad ante el alcalde mayor y las demás autoridades municipales, y velarían por que en su distrito existieran buenos servicios públicos.

Los alcaldes coordinarían todas las autoridades inferiores jerárquicamente y gozarían de amplias funciones para lograr el bien común de su municipalidad. Estarían directamente asesorados por consejos de técnicos que, permanentemente, buscarían las mejores soluciones para los problemas de su municipio. Dichos consejeros serían de libre nombramiento y remoción de los alcaldes mayores.

Los concejos municipales de estas ciudades estarían integrados por representantes de los concejales de distrito, localidad o comuna y gozarían de la más amplia autonomía para realizar el bien común de la colectividad.

Los municipios urbanos no podrían tener términos rurales. La prohibición resulta obvia, y radica en el hecho de que es difícil gobernar correctamente grandes masas de campesinos desde el centro de Bogotá o de Cali, con criterios de metrópoli y de urbanismo, adecuados para ellos, pero no para las áreas rurales. Medellín, Bucaramanga y otras capitales organizadas como áreas metropolitanas no estarían sujetas a esta prohibición.

b) Los municipios rurales son aquellos que están constituidos por un casco de población y por veredas. En estas habita la mayoría de sus pobladores, que viven de actividades del sector primario: agricultura, ganadería, pesca, etc.

Es preciso que nuestra ley tenga en cuenta las formas de poblamiento imperantes en el país. En repetidas ocasiones hemos demostrado que, a diferencia de otras naciones, en donde los campesinos viven en aldeas pequeñas que abandonan al amanecer para ir a trabajar, en Colombia, con algunas notables excepciones, la mayoría de la población habita en el mismo lugar en que trabaja. Hemos insistido mucho en esto, porque nos parece que el conocimiento de que en Colombia impera la forma de poblamiento llamada de granjas dispersas es de importancia cardinal. Cualquier reforma municipal, o, en forma más general, cualquier transformación que se quiera realizar en el campo colombiano, debe partir de esta base; de lo contrario fallará en sus cimientos y será un fracaso.

Frente al hecho sociológico de que buena parte de la población colombiana vive diseminada en nuestros campos, se pueden adoptar varias actitudes. La primera es la que tomaron los españoles, que intentaron, durante todo el tiempo de la Colonia, agrupar en aldeas, villas y ciudades a los habitantes del país. La segunda posición ha existido en Colombia desde los tiempos de la Independencia. Esta actitud ha ignorado los hechos sociológicos y en consecuencia no ha hecho nada por cambiar la actual situación. Ha dejado las cosas tal como están y no ha reconocido legalmente la existencia del 96,2 por ciento de las entidades locales de la nación.

A nuestro modo de ver, el sistema ideal de poblamiento es el de aldeas nucleadas. Pero esto no quiere decir que haya que olvidar la realidad actual de la nación y consagrar un régimen municipal ideal. Tampoco quiere decir que haya que dejar las cosas tal como están, como se hace en la actualidad, y esperar que en forma caótica los corregimientos, los poblados, los caseríos, las veredas y hasta las inspecciones de policía se integren a los municipios, como está sucediendo en la Sabana de Bogotá.

Es evidente la dificultad de prestar servicios públicos fundamentales a una población que vive dispersa en un inmenso territorio. Por tanto, conseguir la agrupación progresiva de la población campesina es una de las tareas más trascendentales de una buena organización municipal. Mientras esto no se logre será imposible prestar servicios continuos mínimos de higiene, de medicina preventiva y curativa, de asistencia técnica, etc., a buena parte de los habitantes de Colombia.

¿Cómo agrupar nuestras veredas? El problema es más fácil de resolver de lo que se pueda creer. En casi todas las veredas de la nación hay escuelas en las que se reúnen los vecinos para recibir al párroco, para constituir las juntas de acción comunal, y en general, para celebrar los

actos que les interesan. Hay que aprovechar este hecho y procurar por medio de él la integración de nuestros campesinos. En las escuelas veredales se pueden concentrar todos los servicios que el Estado está en mora de prestar a los campesinos: servicios médicos, higiénicos, odontológicos, etc.

La existencia de las veredas no está reconocida por nuestras leyes, lo que es un grave error y una de las más notables desproporciones entre el orden social y el jurídico.

Hemos demostrado que las veredas son municipios, pero es obvio que son de una categoría distinta de la de los corregimientos, los caseríos o las aldeas; por ello, en nuestra opinión, aunque las veredas deben ser reconocidas legalmente como categoría especial de municipios, deben seguir dependiendo de las actuales cabeceras municipales o de corregimientos, pero así mismo deben tener un sistema mínimo de autoridades: comisarios o alcaldes de vereda, y se deben reunir en cabildo abierto para decidir sobre aquellos asuntos que afecten a toda la comunidad, como la elección del capitán de vereda o del comisario, a cuyo cargo estaría un mínimo de servicios de salud y educación.

De igual manera, en todas las veredas se organizaría la policía cívica rural, dirigida por los comisarios o por los capitanes de vereda, pero cuyo superior sería el alcalde de la cabecera municipal o del corregimiento.

Los corregimientos son otra categoría de municipio rural que debe ser plenamente reconocida por el Código Municipal. Deben ser personas jurídicas de derecho público y tener alcalde, juez de paz y concejo y cumplir funciones en materia de salud, educación y servicios públicos domiciliarios.

No encontramos motivos suficientes que justifiquen que los corregimientos dependan de un municipio, solo porque aquellos se crean en territorios de este. No nos parece suficiente justificación esta circunstancia de orden geográfico, y por ello creemos que los corregimientos no deben depender jerárquicamente de ninguna municipalidad de superior categoría.

En un Código de Entidades Territoriales no se puede consagrar la existencia de las llamadas inspecciones de policía, que son engendros jurídicos que deberían desaparecer. Todas las actuales inspecciones de policía se deberían convertir en corregimientos.

Las aldeas, los caseríos y los poblados también deben ser reconocidos legalmente y deberían gozar, como las veredas, de un mínimo de autoridades: alcalde, cabildo abierto, policía cívica rural, etc., y prestar servicios públicos mínimos de salud y educación.

3) Además de la gran división entre municipios urbanos y rurales, de la división natural de los municipios urbanos en barrios y de los municipios rurales en corregimientos, aldeas, poblados, caseríos y veredas, todas las entidades locales de Colombia deberían ser clasificadas teniendo en cuenta, según las circunstancias, las características siguientes: a) número de habitantes; b) extensión del territorio; c) monto del presupuesto; d) situación geográfica; e) situación de la entidad local respecto de los centros de producción y consumo; f) posibilidades de desarrollo económico; y g) existencia o carencia de personal capacitado.

4) La finalidad, el objetivo del Código de Entidades Territoriales es la persona humana, "es decir, la creación de un ordenamiento jurídico, y por consiguiente, también social que ponga las condiciones externas para la tutela, el desarrollo y el perfeccionamiento de la persona humana"¹⁶.

En consecuencia, el municipio no puede reducir sus finalidades a la defensa de la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos. La persona tiene innumerables necesidades, fuente de un conjunto muy variado de derechos, que el Estado y los órganos de este, como el municipio y las demás instituciones territoriales, están en la obligación de salvaguardar y garantizar.

5) La falta de coincidencia de los circuitos judiciales, administrativos, escolares, militares y policiales con las divisiones naturales del país es una traba para el desarrollo de la nación y fuente

de problemas e inconvenientes para los ciudadanos. Por tanto, una auténtica transformación de la organización municipal debe buscar la coincidencia del mapa administrativo con las regiones sociogeográficas que gocen de mejores medios de comunicación.

6) Es necesario erradicar los presupuestos de gobierno y las instituciones de los tiempos de la Nueva Granada. Hemos dicho, y creemos haberlo probado, que el sistema municipal y territorial de Colombia se basa, como en los tiempos de la dominación española, en el centralismo, y este a su vez en la burocracia, en la desconfianza para con los funcionarios municipales y en una legislación casuista, profusa, uniformista y minuciosamente reglamentaria. También hemos dicho que la centralización ha paralizado nuestras municipalidades. Por ello, somos partidarios de descentralizar al máximo el régimen centralista existente en el país.

373. La descentralización

Hace apenas pocos años se comenzó en Colombia un fuerte proceso de descentralización, imposible de detener. Se comenzó con la elección popular de alcaldes (act. leg. 1 de 1986), que se discutió durante seis años en el Congreso después de que lo presentó ÁLVARO GÓMEZ HURTADO; se continuó con las consultas populares y con el aumento de ingresos propios, con la participación en el IVA y después con las transferencias a los municipios y se ha venido consolidando con la devolución de funciones a los municipios, (decrs. 71 a 77 de 1987) que ha causado la descentralización educativa (ley 29 de 1989), la determinación de competencias para las entidades territoriales (ley 60 de 1993), la participación de

16 | GIORGIO LA PIRA, *Examen de conciencia frente de la Constituyente*, pág. 44.

los usuarios en las juntas directivas de las entidades descentralizadas que prestan servicios públicos, la participación comunitaria (decr. 1333 de 1986 y ley 80 de 1993), las juntas administradoras locales (decr. 1333 de 1986, ley 136 de 1994) y las diversas formas de participación popular (referendos, cabildos abiertos, consultas, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa, etc. (Const. Pol., art. 103). De manera que en pocos años hemos dado un gran salto, pasando de un centralismo extremo a un moderado descentralismo.

¿Será conveniente continuar en la vía de la descentralización o, por el contrario, será lo mejor detener el proceso y no avanzar más? La pregunta es puramente teórica, porque aunque quisieramos, al proceso descentralista, nada ni nadie lo puede detener. Si continuamos en la línea de descentralizar cada vez más, nos estaremos acercando al federalismo, y en unos cuantos años, imposible saber con exactitud cuántos, nos convertiremos en un Estado federalista. Desde luego esto supone elevado grado de desarrollo, y si este fuere lento, o de características negativas, no podríamos convertirnos en un Estado organizado en forma federal. La razón es muy simple: el federalismo exige un Estado próspero y por tanto rico en ingresos porque al establecerlo, por lo menos, se duplica la burocracia (Congreso nacional y en cada uno de los Estados poder judicial nacional y en cada uno de los departamentos, etc.) y los gastos en instalaciones y equipos.

Hay que avanzar en el proceso de descentralización y por eso vale la pena preguntarse: ¿qué más se puede hacer en materia tan importante como la descentralización? Y en segundo término es necesario interrogarse en el sentido de sa-

ber por qué se debe avanzar en el proceso de descentralización. Responderemos a la primera pregunta más adelante; en cuanto a la segunda, la respuesta es sencilla: porque un país tan extenso como Colombia no debe permitir que sus decisiones principales se tomen únicamente en la capital de la república como si las autoridades locales no existieran y no tuvieran capacidad suficiente para resolver sus problemas, como si todo fuera fácil de resolver si se hace desde el escritorio de una oficina nacional situada en Bogotá e imposible de decidir si se encuentra la solución en el mismo lugar donde está el problema. Un sistema centralista causa irresponsabilidad de las autoridades locales, paternalismo de quienes se habitúan a buscar la solución por fuera (en la nación) y no por dentro (en los departamentos y municipios), aleja las autoridades de los ciudadanos, dificulta el control ciudadano de las autoridades lejanas y desconocidas y fácilmente conduce a la deshonestidad y a la ineficiencia. Para evitar todo esto es preciso, como ya dijimos, descentralizar cada vez más.

374. Medidas descentralizadoras

A) Competencias

En materia de competencias, debería el Estado actuar en red manteniendo lo que sirve y descartando el resto; por ello podría concentrarse en lo fundamental: defensa, hacienda, moneda, justicia y relaciones exteriores y dejar las demás al cuidado, principalmente, de los municipios y algunas en poder de los departamentos y las pro-

Los actos de los alcaldes no deberían estar sujetos a revisión de los gobernadores, y tan solo podrían ser acusados por la vía judicial.

vincias. Esto implica un cambio en cuanto a ingresos, que necesariamente deberían ser mayores para los municipios, ya que estos tendrían más atribuciones.

B) Acabar con la uniformidad

La legislación departamental y municipal es, actualmente, uniforme para todo el país, y establece idéntica organización administrativa para un departamento desarrollado, como Antioquia o el Valle, que para uno insuficientemente desarrollado. Igual sucede con los municipios. En realidad no debería existir la misma estructura administrativa para todo el país, como si la totalidad de nuestro territorio tuviera un grado similar de desarrollo, los mismos problemas y la misma iniciativa y deseo de superación.

Parece un absurdo que Bogotá, con casi siete millones de habitantes esté obligada por ley (decr. 1421 de 1993) a tener los mismos órganos (alcalde, concejo, personero, contralor, etc.) e iguales funciones que, v. gr., Motavita, con 4.000 habitantes.

Se podría acabar con la uniformidad centralista de nuestra legislación y permitir que los municipios escogieran entre las numerosas posibilidades de administración territorial que existen. Unos se administrarían por medio de un gerente municipal muy calificado y por alcaldes encargados de funciones de representación. Otros, por directores municipales o por comisionados que desempeñarían las principales funciones, o por

autogestión, o por cualquier otro sistema que se invente y que permita el desarrollo y progreso de nuestras localidades y por ende de sus habitantes.

Constituye grave error administrativo la falta de libertad en materia de administración y gobierno municipal que sujeta a todas nuestras entidades territoriales a unas mismas normas consagradas en un código único de carácter municipal o departamental o a una sola ley, como la 134 de 1994, en lo que se refiere a los municipios.

Nos preciamos de ser un país de libertades consagradas en nuestra Carta Magna, y a pesar de ello no permitimos ninguna libertad en materia de administración municipal y departamental. Si la permitiéramos, un alcalde de Cuitiva, con 1.900 habitantes, o de Juradó, con 4.000, para solo mencionar dos ejemplos, no debería ser una persona cuya única actividad fuera desempeñarse como alcalde. Podría ser al mismo tiempo boticario y alcalde, o médico y burgomaestre.

Cada municipio se sujetaría a una ley, de las llamadas marco o a un Código de Entidades Territoriales que fijaría los lineamientos principales y las directrices generales, y podría darse su propia estructura administrativa y su propio sistema de gobierno municipal.

En la anterior Constitución (art. 198) y en la actual (art. 320) está previsto que la ley establezca categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica para señalarles distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Bastaría con desarrollar esta norma constitucional, no como lo hizo la ley 136 de

1994 (art. 6°), cuando creó siete categorías teniendo en cuenta únicamente el número de habitantes y los ingresos anuales de los municipios, sino estableciendo que las diferentes categorías tuvieran consecuencias en materia de administración y gobierno y no solo diferencias menores en cuanto a sesiones de los concejos, existencia de contralorías, sueldos de contralores y personeros, etc.

Los departamentos también podrían tener administración y gobierno propios y acabar con la uniformidad existente hoy, con gobernador, asamblea, contraloría y entidades descentralizadas. Sería explicable el mismo sistema de administración si todos nuestros departamentos tuvieran el mismo, o por lo menos, similar grado de desarrollo; pero no debería ser así, siendo tan dispares unos y otros departamentos: unos muy poblados y otros casi deshabitados, unos industrializados y otros carentes de industrias, unos urbanizados y otros preponderantemente rurales, en fin, unos desarrollados y otros atrasados. Por ello podrían tener, dentro de una ley marco que fijara los criterios esenciales, diferentes tipos de administración y gobierno.

C) Alcalde

En la actualidad los alcaldes son de dedicación exclusiva, están sometidos a un mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades y a similares prohibiciones y desempeñan idénticas funciones. Mas no debería ser así. Si Colombia quiere ser realmente descentralista puede acabar con la uniformidad, pues es evidente que un alcalde de Bogotá necesita calidades diferentes del de Tumungua, por ejemplo, municipio pequeño de 1.100 habitantes. En este poblado su alcalde no requiere tener estudios universitarios, ni saber de finanzas, ni dominar el derecho municipal, ni conocer de líneas de crédito. En Bogotá todo esto es indispensable y mucho más: el al-

calde debe ser un verdadero gerente y reunir las calidades de un gran administrador.

¿Cómo exigir las mismas incompatibilidades a un alcalde de Bogotá con siete millones de residentes y uno de Guicán con 1.700 habitantes, donde buena parte de sus habitantes deben ser parientes, donde no se justifica que un alcalde se dedique única y exclusivamente a ser funcionario municipal porque sus labores son mínimas y en cambio en la capital de la república al burgomaestre le falta tiempo para desempeñar sus complejos y arduos trabajos?

¿Cómo exigir las mismas inhabilidades para el alcalde de Sáchica, con 3.800 habitantes, que para el de Medellín, con más de tres millones? ¿Cómo establecer las mismas prohibiciones para el alcalde de Cali que para el de un pequeño poblado como Motavita? La más elemental lógica nos indica que no es lo mismo ser alcalde de una capital de departamento que de una de escaso número de habitantes. Pero nuestras normas jurídicas tratan a todos nuestros municipios como si fueran iguales y no permiten el menor grado de diferencia entre una metrópoli y un pequeño burgo. Copiamos el sistema centralista y uniforme de Francia y acabamos con la más sencilla lógica y el más elemental sentido común que nos indican la conveniencia de tratar de forma diferente a organizaciones que si bien son municipios son muy diferentes entre sí.

Los alcaldes deben tener una preparación que les permita desempeñar las labores de su cargo. En especial, deben estar capacitados para lograr el desarrollo de la comunidad y el bienestar familiar y para mantener el orden público. Como los alcaldes no deben tener funciones judiciales, no es necesario que tengan conocimientos especiales de derecho penal.

Los actos de los alcaldes no deberían estar sujetos a revisión de los gobernadores, y tan solo podrían ser acusados por la vía judicial.

En materia de calidades, estas deben ser más exigentes para un alcalde de capital de departamento que para el de pequeños municipios.

D) Concejo municipal

Las principales fallas de nuestros cabildos son la falta de representatividad, la carencia de independencia y el actuar en beneficio de los intereses particulares de los cabildantes.

No se encuentra justificación para que los acuerdos estén sujetos a revisión del gobernador. La razón de la existencia de este control es, como lo hemos dicho tantas veces, la desconfianza. Como una nueva organización municipal no se puede construir sobre la desconfianza, los acuerdos de los concejos no pueden estar sujetos a ningún tipo de control de las gobernaciones, y deben poder referirse a todos los asuntos que interesan a un municipio. Hemos sostenido que la historia de los cabildos se desenvuelve en ciclos de auge, decaimiento y estancamiento. El primer ciclo se manifiesta en los grandes momentos históricos, en que los concejos gozan de autonomía absoluta, como en los tiempos de la conquista de América y la independencia de Hispanoamérica. Luego, al ser disminuidas las funciones de los cabildos, estos decaen y finalmente se estancan cuando, como ocurre en Colombia, las atribuciones de los concejos se reducen prácticamente a hacer unos cuantos nombramientos y a dictar acuerdos.

Para superar esta circunstancia es preciso darles independencia a los cabildos. Desde luego, no hablamos de autonomía, porque ello convertiría a los municipios en Estados pequeños.

Lograr que los cabildos tengan representación es un problema más difícil. A nuestro modo de entender, la causa fundamental de la falta de representación de los concejales se debe a que con mucha frecuencia, antes que el bien común, procuran la satisfacción de intereses particulares. El fondo del problema se encuentra en la crisis de los partidos que, debiendo ser canales de comunicación y entendimiento entre los ciudadanos y el Estado, tienen poca organización, programas muy generales y de no mucho interés y jefes que muchas veces no superan a los caciques y manzanillos de turno. Al fallar los partidos es lógico que fallen la mayoría de los hombres que se

cobijan bajo sus banderas y que, desorientados y poco preparados, llegan a las corporaciones públicas. En consecuencia, la solución total del problema consiste en hacer una reforma radical en los partidos o en la creación de partidos que realmente sean representantes de los intereses de la colectividad.

Conseguir que los concejales obren en beneficio del interés general es un problema de ética y de cultura política. La ética nos indica que no podemos actuar en pro de nuestros particulares intereses sino en favor del bien común, y la cultura política nos indica que deberíamos tener unas personas que se prepararan para ser empleados públicos con las mejores calidades y deseos de servicio y orgullo de hacerlo, tal como los cargueros de la procesión de Semana Santa en Popayán se sienten honrados con su trabajo y lo heredan de generación en generación.

¿Para qué se debe reunir el concejo en las mismas fechas y por el mismo tiempo en una metrópoli y en una pequeña localidad, o en un municipio grande en población y desarrollo y en otro despoblado y con unas pocas actividades agrícolas? En un poblado de menos de cinco mil habitantes las sesiones del concejo pueden ser suficientes con cuatro o cinco reuniones los domingos; en cambio, en una capital, todos los días, durante varios meses pueden ser insuficientes. Nuevamente derrotamos la más elemental lógica y legislamos como si todos nuestros municipios fueran iguales.

E) Personeros

Estos funcionarios, inexistentes en España desde 1950, tienen en Colombia multitud de funciones, desde luego iguales para municipios grandes o pequeños. Volviendo a la idea de darles libertad a nuestras municipalidades, se podría permitir que existieran donde los concejos municipales consideraran que son necesarios y permi-

tir otros tipos de control de los funcionarios y sus actividades, por medio de veedurías ciudadanas, de defensores del pueblo municipal o de cualquier otro funcionario que cumpla las innumerables atribuciones que actualmente tienen los personeros y que pocas veces cumplen cabalmente.

¿Para qué se necesita un personero en un pueblo de mil o dos mil habitantes o en los cientos de nuestros municipios que no llegan a los cinco mil residentes?

El ministerio público podría ser reorganizado. Los personeros municipales deben ser nombrados por los procuradores departamentales o de distrito, y a cargo de ellos debe estar el control de todos los funcionarios que trabajan en un municipio.

Una buena organización municipal exige un control riguroso de los actos de sus funcionarios. Al ministerio público le corresponde esta tarea, pero para ello es preciso reducir las atribuciones de los personeros a las de fiscalización de los funcionarios públicos y a las de velar por el cumplimiento de las normas legales. También se necesita una buena organización nacional del ministerio público y establecer la carrera administrativa dentro de esta importante entidad, única manera de conseguir estabilidad, preparación y eficiencia de las personas a las que se les encomienda una de las más importantes funciones de un Estado moderno.

F) Contralores

Si les damos libertad a nuestras localidades y acabamos con la uniformidad tendríamos contralorías cuyo concejo las establecería pero

se podría desarrollar el principio constitucional (art. 267) según el cual puede ser ejercida por empresas privadas colombianas y se podría ir más lejos y permitir que cada municipio estableciera sus propios sistemas de control, dentro de unos lineamientos generales dados en la ley. O se podría aceptar la propuesta del Constituyente Gustavo Zafra y permitir que los contralores fueran auditores externos nombrado por los tribunales administrativos de cada departamento.

G) Funciones

Es necesario determinar con absoluta precisión las funciones del municipio, del departamento, de la nación y de las demás entidades territoriales. El principio que debe guiar esta delimitación de atribuciones es que todo servicio que le interese solo a un municipio (alcantarillado, plaza de mercado, etc.) debe correr por cuenta de este, con la colaboración subsidiaria de la provincia y el departamento; todo servicio que le importe a una región debe ser adelantado por el departamento; y todo servicio que le interese a toda la nación debe corresponder al Estado.

Se podría consagrar la autoadministración o autogobierno en vez de la autonomía, que es un término mal empleado. Los municipios deberían hacer planes, invertir sus ingresos y realizar obras sin sujeción a otras entidades, pero con coordinación, complementariedad y subsidiaridad que a nuestro entender es mejor que la autonomía consagrada en el artículo 287 supremo.

El objetivo nacional debe ser el desarrollo y la transformación del país, el cambio de las estructuras sociales, económicas y políticas injustas

H) Finanzas municipales

La descentralización administrativa exige que los municipios tengan bienes propios, puedan arbitrar sus fondos y administrar libremente sus rentas. Por tanto, es preciso determinar con toda la exactitud posible cuáles son los impuestos que pueden establecer los municipios y cuáles los que pueden imponer los departamentos y la nación, tal como se hizo en la nueva Constitución (art. 317) con el impuesto predial, que es municipal.

Los municipios también pueden tener atribuciones para, por medio de sus cabildos, condonar deudas y contratar empréstitos. Estas facultades bien pueden condicionarse a la categoría del municipio de que se trate. Así, por ejemplo, el municipio llamado vereda no podrá condonar deudas, ni contratar empréstitos; esto tan solo lo podrá hacer el concejo municipal en forma motivada y de acuerdo con el alcalde y con planeación municipal o, en su defecto, planeación departamental.

Está comprobado que la fuente principal de los ingresos la constituye el recaudo del impuesto predial. El problema de los municipios rurales está en que los ingresos son reducidos, porque la tasa del impuesto predial es muy baja, lo mismo que los avalúos catastrales. Como si fuera poco, el número de bienes exentos es considerable y el recaudo de impuestos, poco efectivo.

Como es obvio, el principal objetivo de la hacienda municipal es aumentar sus entradas, por-

que esta es la manera de prestar los servicios públicos que demandan nuestras poblaciones.

Para conseguir el objetivo propuesto, un Código de Entidades Territoriales pueden consagrar, entre otros, los siguientes puntos:

1) Aumento del impuesto predial. La tasa mínima de este impuesto debe ser del uno por ciento. Las propiedades inexploradas deben tener un impuesto predial muy superior al de las tierras explotadas. Las propiedades muy pequeñas y las de estratos uno y dos pueden quedar exentas del impuesto predial.

2) Libertad de los cabildos para imponer ciertos tributos. En el Código debería quedar en claro cuáles son los impuestos nacionales, cuáles los departamentales y cuáles los municipales y los de las áreas metropolitanas, provincias y regiones. De ninguna manera podrán las asambleas fijar los impuestos municipales, ni tampoco los consejos metropolitanos, ni los que se creen para las provincias y las regiones.

3) Reajustar los avalúos catastrales a los valores comerciales, evitando las diferencias muy notorias entre el avalúo catastral y el comercial, como sucede en la actualidad en los municipios rurales.

4) Se podría buscar la implantación de un catastro jurídico fiscal que reúna en una sola institución las actuales oficinas de notariado, registro y catastro fiscal.

5) Crear un banco territorial que maneje los fondos municipales y las participaciones, sin ánimo de lucro, que además de las funciones propias de los bancos, financie los empréstitos municipales y territoriales, establezca líneas de crédito

blando, administre los valores en el mercado y un fondo de ayuda que constituya la nación para ayudar a los municipios indigentes. El capital del banco puede ser aportado por la nación, los departamentos, los municipios, las provincias, las áreas metropolitanas y los territorios indígenas.

6) En los presupuestos municipales y territoriales se debe hacer una clara distinción entre los gastos obligatorios y de administración y aquellos que buscan el desarrollo del municipio y de las instituciones territoriales, esto es, los gastos de inversión. Se deben establecer presupuestos por programas.

7) Darle gran importancia a la planeación y al presupuesto participativo.

1) Conclusión

La centralización nos ha dejado un Estado intervencionista y reglamentarista que no permite, como hemos visto, la libertad de organización ni de administración, que regula de forma uniforme municipios y departamentos y que es ineficiente. Descentralizar significa tener eficiencia, acabar con la uniformidad, permitir libertad e independencia, darles más funciones a las localidades y conseguir con ello desarrollo armónico y mejores niveles de vida para todos los colombianos. En ese sentido se debe orientar cualquier política descentralista que se emprenda en el futuro.

375. Implantación en la administración municipal de un espíritu de servicio y creación de un objetivo nacional que persiga la transformación del país

Las mejores reformas y los más bien intencionados programas fracasan cuando falta la voluntad de un pueblo que quiera transformar su país. El olvido de este sencillo principio ha hecho fracasar muy buenas iniciativas. Se ha creí-

do que para que una reforma sea operante basta convencer a un pequeño grupo de personas. El pueblo ha estado ausente, no ha sido convencido de la necesidad de una determinada reforma, y, generalmente, ni siquiera ha sido bien informado. La consecuencia ha sido la derrota, la frustración, el fracaso de muy loables iniciativas.

La mejor organización municipal, departamental y territorial que podamos concebir no funcionará si no se cuenta con el pueblo, si no se busca su adhesión, si no se consigue su aprobación y su entusiasmo. Ello se consigue de dos maneras: por la acción de los partidos políticos o por intermedio del gobierno. En Colombia los partidos y muchos gobiernos no han logrado suscitar — quizás porque no lo han buscado — el entusiasmo, la mística del pueblo por transformar su país. Mientras ello no se logre serán vanas todas las reformas e inútiles los frecuentes cambios de gobernantes.

El objetivo nacional debe ser el desarrollo y la transformación del país, el cambio de las estructuras sociales, económicas y políticas injustas, por otras cuyos fines sean el desarrollo de la persona humana, el bien común, los deberes y los derechos de las personas y la justicia. El desarrollo humano, ya lo decíamos en la presentación, busca conseguir para todas las personas vida larga y saludable, poder adquirir conocimiento y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Estas tres variables conforman el índice de desarrollo humano. Para determinarlo se tiene en cuenta el PIB, la esperanza de vida, la educación, la capacidad para satisfacer necesidades y el índice de pobreza humano (ingresos, acceso a los servicios públicos, oportunidades de vida sana y plena, etc.). Este desarrollo humano que preconizan las Naciones Unidas debe conseguirlo uno de sus miembros, Colombia, y debería ser el objetivo de todos los habitantes de nuestro país y, por supuesto, de los gobiernos nacional y municipal, en primer lugar, y de los gobiernos departamentales y territoriales, especialmente de los territorios indígenas y las comunidades negras.

La administración pública, nacional y municipal, y por supuesto territorial, debe perseguir el mismo objetivo de la administración nacional, pero además debe tener una mística de servicio y obrar dentro de planes de trabajo, incentivos, escalafones, organización y carrera administrativa que derroten la inercia y la rutina y que les permitan convertirse en el pilar del desarrollo nacional y humano de Colombia. Al gobierno nacional le corresponde señalar y buscar que se cumplan estos objetivos, metas, propósitos, misiones, y poner también los medios nacionales y de ayuda internacional para conseguirlo, en el menor plazo y al menor costo. Así mismo, les compete a los gobiernos municipal, departamental y territorial en sus respectivas órbitas de competencia ser integradores, planificadores y ejecutores, como hemos señalado.

Para terminar la tarea que nos propusimos con este libro, recordemos los conceptos que en memorable ocasión expresó el general RAFAEL URIBE URIBE: “Con razón se ha dicho que si se tratara de escribir la historia de la civilización bastaría escribir la historia del municipio, porque efectivamente, donde no ha existido verdadero municipio tampoco ha reinado civilización verdadera y durable.

“Una ley perfectamente demostrada por la misma historia es la de que las naciones que perfeccionan su organización social y política, mejoran también las condiciones de su régimen municipal, y al contrario: el pueblo donde empeora la situación del municipio es un pueblo desgraciado porque de él puede asegurarse *ipso facto* que ha retrocedido social y políticamente, y es natural: la suma de libertad o de despotismo existente en un país cualquiera, no puede menos de reflejarse en las instituciones municipales”¹⁷.

17 | RAFAEL URIBE URIBE, *Antecedentes del cabildo de 1810*, pág. 189.