

**UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL MUNICIPIO
COLOMBIANO**

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2005

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. EL MUNICIPIO	7
1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO	7
1.2. BREVE ANTECEDENTE HISTORICO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	9
2. CONCEPCIÓN ACTUAL DEL MUNICIPIO	15
2.1. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	22
2.1.1 POBLACION	22
2.1.2 TERRITORIO	23
2.1.3. IDENTIDAD	24
2.1.4. LEGALIDAD Y RECONOCIMIENTO	26
2.2. EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURIDICA	26
2.3. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL	30
2.3.1. SISTEMA TRADICIONAL	30
2.4. REQUISITOS DE CREACION	36
2.5. VIDA JURÍDICA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	38
2.6. LAS ASOCIACIONES DE MUNIPIOS	48
3. LA DESCENTRALIZACION DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	52
3.1. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN	52
3.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	54
3.3. DESCENTRALIZACION POLITICA	54
3.4. DESCENTRALIZACIÓN ECONOMICA	58

4.	SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO	80
4.1.	LEY 128 DE 1994	83
4.2.	LEY 131 DE 1994	84
4.3.	LEY 134 DE 1994	92
4.4.	LEY 136 DE 1994	96
4.5.	LEY 617 DE 2000	100
4.6.	LEY 715 DE 2001	102
5.	PROPUESTA PARA LA CONCEPCIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO EN COLOMBIA	104
5.1.	DIAGNOSTICO	104
5.1.1.	CAPTACIÓN DE RECURSOS	105
5.1.2.	EL MANEJO ADMINISTRATIVO DE MUNICIPIO	109
5.1.3.	LA SALUD	111
5.1.4.	DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL	112
5.2.	DE LA PARTE PROPOSITIVA	112
5.2.1.	ASPECTO FINANCIERO	113
5.2.2.	DE LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS	115
5.2.3.	DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	118
5.2.4.	ASPECTO POLÍTICO	119
5.2.4.1.	PROPUESTA DE FORMA DE GOBIERNO	121
5.2.4.2.	SANCIONES PARA FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN	125
5.2.5.	ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA PROPUESTA	129
5.2.5.1.	ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	131
5.2.5.2.	DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS	134
5.2.5.3.	DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL	134
5.2.6.	LA SALUD	136
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	138

6.1.	CONCLUSIONES	138
6.2.	RECOMENDACIONES	145
7.	BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUCCIÓN

El término “Municipio”, no tiene una definición universal; ello se debe a que, en distintos países, se habla de “Municipios” sin que la acepción tenga una significación globalmente aceptada. Más bien, la significación del término se circunscribe a los requerimientos político-administrativos de cada Estado, para que determinado territorio se erija en Municipio.

En Colombia, el Municipio está concebido constitucionalmente como una “entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado” (C.P. Art. 311) y es, en sí, la unidad de constitución del territorio nacional; sólo a partir de la integración de los Municipios, Departamentos, Territorios Indígenas y Distritos surge la concepción del territorio nacional. No está de más recordar, tras una breve mirada retrospectiva a la historia reciente de nuestro país, que muchos territorios que constitucionalmente pueden ser llamados a integrar departamentos, en otros tiempos conformaban territorios nacionales de menor significación. Fue, a partir de la Constitución Política de 1991, cuando desaparecieron las figuras de la Intendencia y de la Comisaría, para dar paso a la formación de Departamentos. Una medida que quizá no se ajuste a las necesidades plenas de algunas regiones, que

se ven obligadas a asumir comportamientos administrativos muy por encima de sus capacidades, con consecuencias poco halagüeñas para el estado de sus finanzas y de su economía, ya que generan erogaciones adicionales, por carencia de infraestructura que les permita asumir sus propias exigencias de funcionamiento, por una parte, y de otro lado, situaciones originadas en la falta de capacidad de manejo de lo público, lo cual, justo es decirlo, no es exclusivo de las señaladas regiones.

Este trabajo se orientará a hacer un análisis de varios aspectos actuales del Municipio, dentro del contexto nacional para, con fundamento en ello, formular propuestas orientadas al logro de un Municipio más moderno, que asegure el cumplimiento de sus funciones frente a las necesidades de sus moradores, en procura de mejoras en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, entendiéndose como tal, la racional disposición de los recursos del municipio para el logro de los objetivos institucionales y el cumplimiento de las funciones que la Constitución y la Ley asignan al Municipio.

Es precisamente este último aspecto, el administrativo, uno de los puntos neurálgicos de los Municipios en Colombia, los cuales se ven afectados en

su conducción por los “movimientos o corrientes políticas” imperantes dentro de las corporaciones administrativas de elección popular.

Se hace presente la necesidad de reestructurar el Municipio, con base en propuestas que estén orientadas al interés general y al progreso del ente territorial.

En el presente trabajo se pretende, en consecuencia, realizar un estudio serio, concienzudo y bien estructurado, al margen de inclinaciones políticas o de cualquier otro tipo, a fin de analizar los factores enunciados en líneas anteriores.

Este estudio se inicia con una reseña histórica del municipio e incluye, igualmente, referencias específicas a los aspectos que el autor considera importantes en la vida municipal, para concluir con una propuesta que plasma el sentir del mismo sobre las alternativas de solución a la problemática planteada.

1. EL MUNICIPIO

1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

El concepto de “Municipio” tradicionalmente ha estado muy asociado con el de “ciudad”, particularmente en Colombia; es innegable la sociedad conceptual entre “Municipio” y “ciudad”, lo cual nos pone frente a la necesidad de detenernos en el análisis histórico de ambos, con el fin de enriquecer este estudio y fortalecer los conceptos que a lo largo del mismo se emiten.

Sobre el origen de las ciudades no existe documento alguno que permita determinar la época de su aparición, salvo la alusión a la antigua *Polis* griega; identificar polis y ciudad produce una serie de problemas: autarquía y autoabastecimiento son términos absurdos para aplicarlos a una ciudad, por otra parte. Aristóteles pensaba que una comunidad de cien mil personas no podía considerarse una auténtica polis y el remate lo pone Pausanias, que llega a la polis de Panoneo, en la Fócide, y se pregunta¹:

¹ PRIETO GONZALEZ, Isabel. Disponible en Internet: www.dearqueologia.com./urbanismo_arcico.htm.

“... si se puede llamar polis a un lugar así, que no tiene edificios oficiales, ni un gimnasio, ni un teatro, ni un ágora, ni siquiera agua que fluyera de una fuente, donde se habita en viviendas comparables a chozas de montaña al borde de un barranco. A pesar de todo tiene fronteras que la separa de sus vecinos y envía a sus representantes a la asamblea focía...”

Se trae a colación esta cita, porque las ciudades parecen ser la expresión primera de lo que se conoce como “Municipio”; algunos aseveran que las ciudades son el resultado de la lucha y la cooperación: “es un fenómeno de cooperación defensiva y ofensiva para atender, en su círculo, al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana”². Max Weber,³ por su parte, expresó que las ciudades tienen un origen económico: “toda ciudad, en el sentido que aquí damos a la palabra, es una localidad de mercado, es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local y en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica, también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos y, como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades...”.

² Citado por GALVIS GAITAN. Ibid.

³ Citado por GALVIS GAITAN. Ibid

Analizando diversos conceptos de algunos expertos, entre ellos los autores hasta aquí citados, en este tipo de temas, se puede resumir la posición de la mayoría de ellos en el sentido que el origen de la ciudad, se dio en la necesidad económica y/o de defensa del hombre de formar comunidades que, mientras más grandes fuesen, mejores perspectivas y ventajas representarían para él, desde el aspecto económico, social, etc.

1.2. BREVE ANTECEDENTE HISTÓRICO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

El régimen municipal de las ciudades de las Indias, fue un trasunto del viejo municipio castellano de la Edad Media, aunque, en el decir de Barrios Zuluaga, “lo que los españoles importaron fue el cadáver de lo que había sido el vigoroso régimen municipal en los siglos XII y XIII”⁴. En el parecer de este autor, por esa razón no floreció con la misma fuerza que en España, causando en cambio, decadencia y malestares que lo han llevado al borde de su desaparición.

A lo anterior hay que añadir la forma poco ortodoxa y sí viciada de muchos problemas que utilizaba España para designar los mandatarios municipales.

Barrios Zuluaga, citando a José María Ots Capdequi, dice: “Ya en tiempos de Felipe II, para hacer frente a las apremiantes necesidades del Tesoro, se implantó en las Indias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías”⁵.

La Constitución de 1811 ordenaba la elección de los Alcaldes por los “vecinos”. En efecto, el artículo primero decía: “Los Alcaldes pedáneos se elegirán todos los años por los vecinos de cada lugar, en tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben componer los respectivos cabildos”⁶.

De otro lado y tomando como fuente a Barrios Zuluaga, se obtiene que la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812, Sección II. Artículo 2º, dispuso: “El número de individuos del Ayuntamiento en la Capital, sin contar al Corregidor, será de seis, los cuales se renovarán cada dos años, eligiéndose la mitad en uno y la mitad en otro”. Y en el artículo 4º del mismo Estatuto se lee: “El primero de enero se elegirán los Alcaldes ordinarios y

⁴ BARRIOS ZULUAGA, Ricardo. Tratado sobre el municipio contemporáneo. Santafè de Bogotá: Grijalbo. 1997. P.11

⁵ OTS CAPDEQUI, José. Citado por BARRIOS ZULUAGA, ibid. P.25.

Comisarios de barrio por los Regidores antiguos, aun los que van a salir y los entrantes, cuya confirmación pertenece al Corregidor; y luego se designará para que lleve la voz del cuerpo como Procurador General, uno de entre sus individuos, omitiéndose el nombramiento del asesor”.

En 1815, la Constitución del Estado de Mariquita, en su Título XVI, Artículo 2º, dispuso: “El número de individuos de cada ayuntamiento será el de cinco: dos Alcaldes ordinarios y tres regidores”.

En ese mismo año, la Constitución de Pamplona, en su artículo 86, establecía: “Los Alcaldes ordinarios de primera nominación, que se consideran particularmente como funcionarios del Poder Ejecutivo Provincial, serán los Presidentes de las Municipalidades, y los ejecutores de las ordenanzas que establecieren sobre la materia de su resorte contenidas en el artículo precedente”.

También en ese año, en la Constitución del Estado Libre de Neiva, en la sección II artículo 2º: “El número de individuos de los Ayuntamientos de la Provincia será de seis, a saber: dos Alcaldes ordinarios y cuatro regidores,

⁶ Ibid. P.27.

uno de los cuales se designará para que lleve la voz del cuerpo como Procurador General y otro como secretario del mismo Ayuntamiento”⁷.

En el año 1832, la Constitución, en su Artículo 150, dispuso: “El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales”.

Por su parte, la Constitución de 1843, en su artículo 8º, consagró: “El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La Ley arreglará la división por provincias y la de éstas por cantones y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales”.

En la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853, Cap. VIII. Del Régimen Municipal, artículo 47, “El territorio de la República continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y las provincias se dividirán en distritos parroquiales. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales,

⁷ Ibid. p.28.

por las leyes generales de la República; y para efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales de cada provincia”.

La Constitución de 1886, en su artículo 198, dispuso que en cada distrito municipal hubiera una corporación popular que se denominaría Concejo Municipal, elegida por el voto directo y secreto de los ciudadanos vecinos del mismo distrito. La misma Constitución dispuso, en su artículo 200, que “la acción administrativa en el Distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo”. En su artículo 65, estableció que en todo municipio hubiera un Alcalde, que ejercería las funciones de agente del Gobernador y que será Jefe de la Administración Municipal.

En 1936, la Constitución dividió el territorio nacional en Departamentos, Intendencias y Comisarías, dividiendo los primeros en municipios o Distritos Municipales. Y en 1945, la Constitución fue reformada, en su artículo 80, el cual dispuso que la ley podría establecer diversas categorías de Municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

En 1968 se dio una reforma constitucional que fortaleció el poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, creando figuras de derecho público como las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones Municipales, en una reforma que innovó la concepción del municipio, sus jurisdicciones y el rol que en el plano social y administrativo nacional podía representar.

Este breve recorrido por la historia del Municipio colombiano, permite ver los distintos criterios que, también en distintas épocas, han imperado en relación con la unidad de constitución político-administrativa del país. Fueron concepciones que, en sus respectivos momentos, estuvieron inspiradas en influencias internas y externas; por ejemplo, las disposiciones que en materia de administración se dieron durante la Colonia, obedecían, obviamente, a influencias europeas y más concretamente españolas, al tenor de las conveniencias u objetivos de la Corona; las que se dieron posteriormente, en la República, son producto de las ideas que en materia de administración municipal han imperado y que siguen siendo la fuente de decisiones, reformas y emisión de leyes. El producto es un municipio mucho más ágil y autónomo, sin que con ello se haya alcanzado el punto ideal de un municipio que realmente garantice la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes.

2. CONCEPCIÓN ACTUAL DEL MUNICIPIO

Como se expresó en un comienzo, el concepto de Municipio no está universalmente definido. Cada país, de acuerdo con su estructura y organización política, da a las comunidades y regiones nombres diferentes, pero lo cierto es que el concepto de Municipio es intrínseco a toda organización política; de tal manera se concibe como “una célula del organismo nacional” y administrativamente como “un núcleo del servicio público”⁸.

Se comparte también el concepto de Escobar Araujo, en el sentido de que el Municipio es célula cerrada, aunque este concepto aplique más a unos Municipios que a otros. Se coincide también con este autor cuando afirma que “muchos autores han eludido responder al interrogante ¿Qué es el Municipio?. Y se limitan a describir o estudiar puntos vitales del ordenamiento”⁹.

Tamayo Gascue, por su parte, opina que “el Municipio es una comunidad de familias estructuradas en forma natural, en un mismo territorio, razón por

la cual se engendra la solidaridad en la búsqueda del interés común”¹⁰. Esta definición trae a la memoria el precepto constitucional que afirma que “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad” (C.P.Art. 42); en otras palabras, la definición de Tamayo Gascue expresa que el Municipio es un conjunto de familias, no de personas. ¿Por qué de familias y no de personas?. Quizá tácitamente hace alusión al hecho de que la familia es expresión de sedentarismo y, por consiguiente, en el caso objeto de discusión, el Municipio se entiende formado por personas que tienen una razón de arraigo para permanecer en el territorio del Municipio, cual es la de formar y preservar una familia.

Coincide con Tamayo Gascue, Carlos Pareja cuando, en cita que de él hace Escobar Araujo, afirma que “el Municipio es una entidad natural formada por la reunión de muchas familias que, unidas por vínculos sociales y económicos comunes, o por intereses análogos, se establecen sobre una porción limitada del territorio del Estado”¹¹. En efecto, se observa cómo el criterio de formación social del Municipio, se mantiene en torno a la expresión de Tamayo, fijando como unidad de constitución a la familia.

⁸ Ibid. p.11

⁹ Ibid P.50

¹⁰ TAMAYO GASCUE, Citado por ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo en el Municipio promotor de desarrollo. Bogotá; Imprenta Nacional de Colombia. 1998. p.51

¹¹ Ibid. p 51

Es un poco más flexible el concepto de D'Acosta y Esquivel según el cual, “el Municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado, formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familias o individuos”¹².

En este último concepto de Municipio, surgen nuevos elementos definitorios. Ya no se trata simplemente de familias, sino de individuos o familias; y surge un nuevo componente que, culturalmente, tiene mucha significación en el devenir histórico de Colombia: “los atractivos de una región”; se añade como nuevo elemento obviado hasta ahora: la necesidad de defensa.

Esta definición tiene la ventaja de incluir elementos de singular importancia; en el Municipio, existen individuos que forman parte de su población permanente, sin formar parte de una familia; también, como se acotó anteriormente, en la historia de Colombia se hallan pasajes que hablan de

¹² Ibid. p.51

“los atractivos de una región”, como por ejemplo, el denominado “Valle de los Alcázares”, nombre que asignó Gonzalo Jiménez de Quesada a la región donde fundó la ciudad hoy capital de Colombia. La belleza del paisaje decidió su escogencia para fundar la ciudad que el conquistador tenía en mente, de acuerdo con sus concepciones religiosas, que lo obligaban a erigir una ciudad en honor al Dios de los católicos, que lo protegía¹³.

La necesidad de defensa es un argumento menos contundente pero, si se revisa la historia de Colombia y de muchos otros países, se hallarán muchas ciudades construidas con tal enfoque estratégico, que resultaron fáciles de defender en el pasado, como la ciudad de Cartagena, por ejemplo, sólo asequible por mar en tiempos de la denominada Reconquista.

Por ejemplo, en el caso colombiano, no existe punto de comparación entre el concepto cosmopolita de Bogotá y de Barranquilla, y el de ciudades como Medellín, Tunja, etc., donde, si bien se recibe al forastero, éste no encuentra en ellas la disposición social, cultural y económica que le facilita, en mucho, la existencia en las dos ciudades citadas inicialmente, en las cuales el cosmopolitismo ha permitido, incluso, que esas ciudades sean

¹³ OCAMPO GONZALEZ, Javier. *Histórica Básica de Colombia*. Bogotá: P&J. 2000. p. 58

gobernadas por personas no nativas, provenientes de otras regiones, fenómeno difícil de observar en otros Municipios como Medellín, por citar sólo un ejemplo. Pero no es esta la única expresión de cerramiento: el desarrollo integral de esos Municipios, gira en torno a la actividad interna y externa, cuando ésta es desarrollada por los nativos, como sucede con algunas industrias, en la ciudad de Medellín.

Cuando Mac Iver¹⁴ afirma que “cualquier círculo de gentes que vivan juntas, que se pertenezcan mutuamente de tal manera que participen, no de este ni de aquel interés particular, sino de un conjunto de intereses lo suficientemente amplio y completo para vincular sus vidas, eso es una comunidad”, no descarta la visión a que se hizo referencia en el párrafo anterior. En efecto, son comunidades, pero existen comunidades abiertas y cerradas, siendo éstas las que poseen un más arraigado sentido de pertenencia que las comunidades abiertas, cuyos miembros no dudan en compartir y aun ceder a otros, parte de lo que poseen.

En Colombia, la Constitución, en su artículo 311, no intenta una definición del municipio pero, al aludir su función social, dice que es la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. A su vez, la

Ley 136 de 1994, define al Municipio como “la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”¹⁵. En esta última definición, se amalgaman el concepto del legislador con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Nacional, particularmente en cuanto se refiere a “autonomía de sus entidades territoriales”.

Esa diversidad de conceptos sobre Municipio, hace que no exista una relación o proporción directa entre el tamaño de los países y el número de Municipios que poseen; de hecho, en Colombia existen Municipios sumamente grandes y otros muy pequeños y esa referencia no solo se observa en el tamaño sino en los ingresos que dispone y genera, lo que se plasma en la categorización que se hace legalmente en materia de asignación de recursos de la Nación. También se tiene, en Colombia, un concepto claramente definido de la importancia de cada Municipio en materia electoral, dependiendo del número de habitantes censados debidamente en el respectivo registro.

¹⁴ ESCOBAR ARAUJO. Op. Cit. P.52

En adición de lo anterior, sea del caso destacar que el Municipio no es idéntico al Estado. Tiene una naturaleza similar porque posee los mismos elementos de éste pero no es soberano, está subordinado al Estado y depende de él¹⁶; por su parte, Jellinek, citado por el mismo Galvis Gaitán, expresa:

Los Municipios, como el Estado, tienen territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el Municipio no posee un imperium originario, sino que ha sido prestado por el Estado. Todo imperium de un Municipio es derivado, incluso aquellos derechos de soberanía que le han concedido como derechos propios. Los de soberanía del Municipio no son nunca derechos originarios. Su territorio es al propio tiempo, territorio del Estado, sus súbditos, súbditos del Estado y su poder está sometido al del Estado”¹⁷.

A la luz del pensamiento de este autor, se observa la identidad de criterios en el sentido que el Municipio no posee soberanía, elemento esencial y distintivo del concepto de Estado; sin embargo, en el caso del Municipio colombiano, en virtud de la descentralización, se admite que sí poseen autoridad y sus decisiones tienen validez en determinada área o extensión, lo que se ha denominado, en algunos casos, Jurisdicción. Por otra parte, tal como se ha sugerido en otros apartes, el concepto de Municipio no está

¹⁵ REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 136 de 1994. Artículo 1.

¹⁶ GALVIS GAITAN, Fernando, El Municipio Colombiano. Santafé de Bogotá. Temis. S.f Ibid.

¹⁷ Ibid.

supeditado a la extensión territorial, tal como se observa en la división política de Colombia, en donde hay Municipios sumamente extensos en territorio, que no alcanzan el nivel poblacional y de rentas de otros sumamente pequeños, que podrían ser contenidos dos o más veces en aquellos.

2.1. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Es claro, de conformidad con la idea que se ha venido desarrollando, que al igual que el Estado, el Municipio como célula integral del mismo, participa de las características del todo sin ser el todo, por ello, participa de alguna manera de los elementos que le dan identidad a aquel, tales como territorio, población, autonomía, etc.

2.1.1. Población

No todo conjunto de familias conforma un Municipio, sino que es necesario que exista un elemento teleológico: la voluntad de vivir en comunidad y fundamentar relaciones que trasciendan la simple vecindad y finalidades que estén por encima de las particulares de cada familia, buscando que no

se lleguen a entremezclar con las de las entidades públicas, que representan el interés colectivo.

Por otra parte, aunque hoy en día es claro que existe precisión cuantitativamente hablando, el punto de partida del cual se genera el concepto de Municipio colombiano, al respecto bien vale traer a colación el comentario de Galvis Gaitán cuando afirma que: “no hay criterio exacto para saber cuál es el número ideal de habitantes de un Municipio. Con pocos o muchos, puede existir, pero hay motivos de convivencia que nos indican las dificultades que presenta la administración de Municipios demasiado pequeños o excesivamente grandes”¹⁸. No obstante esta apreciación, hay que tener en cuenta que en Colombia existen criterios definidos, por lo menos, en cuanto tiene que ver con la participación en los cuerpos administrativos de elección popular, en donde el número de habitantes cuenta para asignar la cuota de participación en los mismos.

2.1.2. Territorio

De la misma manera que ocurre con el concepto de Estado, no es posible hablar de Municipio sin que se mencione una base, un suelo donde se

asientan sus moradores y proyectan su desarrollo personal, familiar y social; constituye la expresión espacial del mismo.

Tal como se ha venido destacando a lo largo del trabajo, no existe jurídicamente requerimiento alguno de extensión para que, de conformidad con las normas constitucionales que prohíjan el concepto de Municipio o, las normas legales que lo desarrollan, un determinado sector de nuestro territorio pueda constituirse o erigirse como tal; al igual de lo que ocurre con el elemento territorio del Estado que lo contiene, su imperio jurídico se proyecta en el mismo sentido; es decir, hacia el suelo.

2.1.3. Identidad

Esta es elemento esencial en la concepción del Municipio, no sólo desde el punto de vista jurídico sino por sobretodo, desde el punto de vista práctico.

Se manifiesta en la asimilación de factores geográficos, culturales, de raza en muchos casos y de sentido de pertenencia, por parte de una comunidad que ve cifrada en su terruño, las posibilidades de vida y de desarrollo personal y social en todos sus órdenes.

¹⁸ Ibid P.3

Si bien este elemento parte de factores objetivos tales como los evidenciados en líneas anteriores v.gr. la raza, lo que le da esencia es precisamente, el elemento inmaterial; lo que bien podría denominarse: e/ animus.

Debe existir, en consecuencia, no sólo la presencia de esos factores incuestionables y fácilmente perceptibles a través de nuestros sentidos, sino que además, debe evidenciarse esa intención de ser parte, miembro activo de una comunidad que busca individualizarse, ser única y fácilmente identificable en el concierto nacional.

Tal como se sugirió en renglones anteriores, la “identidad” no sólo es condición sine qua non, desde el punto de vista fáctico, para que un territorio pueda constituirse en Municipio, sino que también lo es desde el punto de vista normativo, pues siempre ha figurado como uno de los requisitos de creación, dentro de la seguidilla de disposiciones que han regulado el tema, a lo largo de los tiempos.

2.1.4. Legalidad y Reconocimiento

No bastaría la concurrencia de los factores señalados en precedencia para erigirse un Municipio, si no se presentara la manifestación de voluntad del Estado, a través de una norma de alcance departamental, producida por el órgano corporativo de elección popular a ese nivel, mediante la cual se le brinde el aval como ente jurídico.

El reconocimiento, como expresión del imperium del Estado, supone el cumplimiento de unos requisitos de diverso orden fijados en la ley, mutantes como la sociedad misma, los cuales son analizados en el presente trabajo, cuando se alude a las condiciones para erigirse en Municipio.

2.2. EL MUNICIPIO COMO PERSONA JURÍDICA

Según el artículo 1 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con lo establecido en el artículo 311 de la Constitución Nacional, el Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.

El Municipio es una persona jurídica de derecho público, instituida por la Constitución y reglamentada por la ley como entidad territorial de la República, en reconocimiento y para servicio de los derechos de una comunidad compuesta por un núcleo mínimo de población que ocupa permanentemente un sector determinado del territorio nacional y que tiene capacidad económica para procurar, según su categoría, el cumplimiento de los fines principales que señala la ley¹⁹

Destaca aquí que la personería jurídica del Municipio no constituye un elemento o condición para constituirse como tal, sino que, por el contrario, es una consecuencia jurídica de la creación legal del Municipio.

En el derecho romano, el Municipio era una especie de corporación, cuyos propietarios eran los municipes o habitantes del mismo. Esto implicaba que los municipes eran propietarios de los bienes del Municipio. Legislativamente estaban representados por los magistrados, podían adquirir bienes a título oneroso y ser acreedores o deudores. Sin embargo, no podían ser herederos ni legatarios, porque carecían de una identificación jurídica cierta y se les atribuía la calidad de persona incierta²⁰.

¹⁹ REVISTA CABILDO, No. 40 Bogotá: Abril-Mayo de 1973 citada por ESCOBAR ARAUJO., José Alfredo. En: El Municipio: promotor de desarrollo. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 1998..p 52

²⁰ Ibid p.5

Y era natural tal concepción ya que, para los juristas clásicos, las personas jurídicas no existían; razón por la que no se conocía la acepción moderna de “persona jurídica” o “persona moral”, con personalidad jurídica diferente de la de los miembros que la integran. Así los Municipios, como el *populus romanus*, eran corporaciones formadas por ciudadanos romanos, cuyo patrimonio era mancomunado e indivisible, propiedad de todos y que se llamaba *aerarium*, de donde se desprende la acepción “erario”, utilizada hoy para significar la riqueza pública.

Los Municipios colombianos, a diferencia de los antiguos Municipios romanos, tienen personería jurídica desde su creación; así lo estatuye la ley 153 de 1887 en su artículo 80 y, además, el artículo 4º del Código de Régimen Municipal.

Dada su calidad de personas jurídicas, los Municipios tienen capacidad de ejercicio y por ende, son plenamente competentes para ejercer derechos y contraer obligaciones; pueden tener patrimonio y ser representados judicial y extrajudicialmente por medio de su representante legal: el Alcalde.

Después de reunir varios criterios respecto de los aspectos más relevantes del Municipio como persona moral, se pueden señalar los siguientes:

- Su gestión debe garantizar la obtención de recursos económicos, tanto patrimoniales como tributarios, que sustenten su creación conforme a la Constitución y a las Leyes.
- Sus actividades van direccionadas al logro del bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de su población, mediante una adecuada prestación de los servicios públicos, como tarea esencial radicada en cabeza del ente estatal.
- El ejercicio del *jus imperi*, como potestad de mando y facultad coactiva.
- Su representante legal, es el Alcalde.

Al respecto cabe destacar que la Ley 4ª de 1913 en su artículo 145, estipulaba que la representación del Municipio le correspondía al Personero y que el Cabildo podía confiar dicha representación a una persona cualquiera para determinado asunto.

Afortunadamente, esta norma fue derogada por el art. 3º de la Ley 28 de 1974, que estatuye claramente que “el Alcalde es el representante legal del

Municipio para todos los efectos a que hubiere lugar”. Se debe tener presente que esta representación legal es universal, o sea, que comprende todos los actos de interés municipal.

2.3. FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

La forma de Gobierno que tradicionalmente ha distinguido al Municipio colombiano no es única. Han existido diversas formas de Gobierno, cada una de ellas concebida con arreglo a factores culturales, económicos, políticos, filosóficos, etc. Entre otros, se pueden citar los siguientes sistemas:

2.3.1. Sistema tradicional

Se fundamenta en dos autoridades municipales: el Alcalde y el Concejo. En la variante napoleónica, dice Galvis Gaitán²¹, el Alcalde es el representante del Gobierno central, dado que éste lo nombra y remueve libremente. El Alcalde se somete al acatamiento de las órdenes del Gobierno Central y su capacidad de obrar libremente es muy poca, debiendo consultar las actividades a realizar y sometiéndolas a la aprobación del Gobernador (que

también depende del sistema central), el cual tiene facultad incluso para revocar la decisión del Alcalde.

En este sistema, el Concejo es un cuerpo deliberativo integrado por un número variable de Concejales, elegidos popularmente, para períodos de dos o más años, pudiendo ser reelegidos. El Concejo vota los impuestos, aprueba el presupuesto y los planes de desarrollo y concede eventualmente facultades extraordinarias al Alcalde; también posee la facultad de nombrar algunos funcionarios.

El Alcalde y el Concejo son instituciones independientes una de la otra. Los Concejos no tienen más preeminencia que los Alcaldes, que tienen asignado, constitucionalmente, funciones totalmente diferentes aunque sí complementarias. Ello no significa, sin embargo, que Alcalde y Concejo deban andar por sendas totalmente divorciadas en cuanto se refiere al manejo del Municipio. Si bien no existe dependencia uno del otro, sí existe una relación que se origina en el compromiso común de manejar los destinos del Municipio y dar fiel interpretación al interés y a las necesidades de los ciudadanos.

²¹ GALVIS GAITAN. Op. cit. p. 33

El sistema de Gobierno municipal tradicional, sin embargo, admite la posibilidad que el Concejo escoja al Alcalde, dentro de sus mismos integrantes o fuera de ellos. Incluso, en algunos países, el Alcalde es al mismo tiempo el Presidente del Concejo y en otros el Gobierno Nacional nombra al Alcalde, pero escogiéndolo por haber sido el Concejal con mayor votación obtenida²². En estos casos, el Alcalde, aun formando parte del Concejo, goza de mayor independencia y puede realizar sus actividades con mayor grado de libertad.

Este sistema rigió en nuestro medio, por lo menos en su concepción más simple, como antecedente inmediato del sistema actual de Gobierno, a nivel municipal.

- Sistema europeo bicameral. Albi, citado por Galvis, explica que esta fórmula se plantea como una organización tripartita, cuya base es un doble organismo corporativo: una Asamblea amplia, de elección popular, que asume funciones de carácter general; otra restringida que en la mayoría de las veces nombra a la primera de su seno y tiene a su cargo las atribuciones de administración; ambos órganos son presididos por un

²² Ibid P.34

órgano unipersonal, al que le corresponde la representación del Municipio y las funciones ejecutivas²³.

- Sistema de órgano único unipersonal. Bajo este sistema se concentran todos los poderes principales en una sola persona y en Alemania, es conocido como *Bürgermeister*. El burgomaestre de poblaciones con más de 10.000 habitantes es un profesional retribuido, elegido popularmente para dos años y, alternativamente vitalicio.
- Sistema de Gobierno por comisión. Es un sistema muy popular en las ciudades pequeñas de los Estados Unidos, que prescinde del Alcalde y Concejo y concentra todos los poderes en una comisión de cinco a siete miembros elegidos popularmente para períodos de 2 a 4 años. Uno de los integrantes es elegido como Presidente de la comisión y ejerce funciones asimilables a las del Alcalde, pero carece de poder de veto y su administración debe compartirla con los otros integrantes de la comisión.
- Sistema de director o gerente municipal. Es una versión mejorada del Gobierno por comisión. Con este sistema se asimila el Gobierno de una

²³ Ibid.

ciudad con una administración de negocios. El Concejo es reemplazado por una junta de directores que diseña las políticas generales del Municipio y nombra un director o gerente, en cuyas manos se ponen todas las fases de la administración municipal, tal como hace la junta directiva de una entidad privada. Una vez nombrado, el gerente tiene completa autoridad para seleccionar su personal y dirigir su trabajo. Aunque tiene el poder completo, es siempre el responsable ante la junta directiva, la cual tiene facultad para despedirlo si sus servicios no son eficientes.

En el Sistema Constitucional Colombiano, por su parte, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el artículo 315 de la actual Carta Política y demás normas concordantes, parece imperar un sistema clásico alterado o mixto, por cuanto el Alcalde que es un gestor, el representante legal del Municipio, si bien no es designado por el Presidente de la República, por ser de elección popular, y sus actos no deben ser consultados y aprobados por la máxima autoridad administrativa, ya que goza de autonomía en su gestión, teniendo como único límite la ley, sí tiene fijada dentro de sus funciones la de hacer cumplir los decretos del Gobierno y seguir las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República e incluso del respectivo Gobernador, en lo que toca con la conservación del orden

público. Por otra parte, es claro que la existencia de los Concejos con respecto de los cuales existe una innegable interdependencia, permite la aplicación de algunas características del Sistema Clásico en el sistema de Gobierno municipal colombiano.

Visto lo anterior, surge a manera de reflexión que los sistemas diversos ya señalados y otros que no fueron incluidos en este documento, son siempre producto de adaptaciones a las necesidades económicas, políticas y culturales de cada comunidad. En este sentido, cabe señalar que la copia de modelos de gobierno (municipal, nacional, etc) no siempre surte el efecto deseado. De ahí que, en muchos casos, los modelos de gobierno sean producto de adaptaciones eclécticas que buscan diseñar una forma de gobierno que satisfaga las necesidades locales y, principalmente, que proyecte a la comunidad siempre hacia una mejor calidad de vida. En el caso colombiano, los cambios introducidos en el sistema de gobierno municipal están en mora de arrojar los resultados anhelados, pero quizá ello forme parte del proceso de adaptación a dichos cambios, razón por la que, se insiste, no son precisamente los cambios introducidos sino, en muchas ocasiones, la improvisación, lo que genera los malos resultados.

2.4. REQUISITOS DE CREACIÓN

El Municipio colombiano ha sido concebido desde el siglo XIX con una serie de requisitos mínimos para acceder a la condición de tal, los cuales han variado con las necesidades mismas que están llamados a satisfacer y por el incremento mismo de la población que lo constituye.

La Ley 617 reforma expresamente el artículo 8 de la ley 136 de 1994, de la siguiente manera:

“Artículo 8. Requisitos. Para que una porción del territorio de un Departamento pueda ser erigida en Municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del Municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del Proyecto de Ordenanza 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 como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el Municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el Municipio o los Municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un Municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del Municipio o Municipios de las cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la Ordenanza de creación del Municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá, control

automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

La posición del legislador en este sentido es pertinente, en un país en el que los intereses políticos pueden llevar al fraccionamiento territorial indiscriminado, aumentando el gasto público, en detrimento de la administración sanamente dirigida al beneficio de la comunidad. Además, la creación de municipios, si bien puede hallarse justificada en algunos casos, en otros puede constituirse en un problema administrativo, como sucede en algunos municipios, en los que los recursos, con ser abundantes, no se reflejan en beneficio social, entre otras cosas, porque ni los mismos habitantes conocen la función que dichos recursos deben cumplir y el beneficio que deben generar a la población.

2.5. VIDA JURÍDICA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

Festelhausen, citado la por Cámara de Comercio de Barranquilla en el documento mencionado en páginas iniciales²⁴, sostiene que, luego de estudiar “empíricamente” 31 Municipios pequeños en Antioquia, se evidencia que para los habitantes del Municipio colombiano, antes de la

elección popular de Alcaldes, era más importante la conexión con las autoridades centrales que con las municipales.

Aunque el Alcalde era definido como “jefe de la administración municipal”, la realidad tangible era otra, puesto que aparecía simplemente como el mensajero del Gobernador que, a su vez, obedecía órdenes verticalmente impartidas por el Gobierno central. Adicionalmente, el Gobernador tenía facultades legales para revocar las decisiones del Alcalde manifestada en resoluciones y decretos, con fundamento en presuntas ilegalidades o inconstitucionalidades, “lo que adicionalmente transforma al Alcalde en un Inferior jerárquico del Gobernador”²⁵. En otro aparte de esta investigación se hace alusión a las consecuencias de la descentralización administrativa del Municipio y a las facultades que, consecuentemente, les fueron dadas a los Alcaldes, problema íntimamente ligado con esa tradición de sometimiento jerárquico que se daba en el país, de los Alcaldes a los Gobernadores y de éstos a la Presidencia de la República, lo que convertía al Presidente en un funcionario omnipresente en cualquier acto administrativo que se diera en los entes territoriales.

²⁴ CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA. Op.cit.

La subordinación del Municipio en relación con el Departamento cobró mayor intensidad al aceptarse que las Asambleas deberían organizar las contribuciones e impuestos de los Municipios, reglamentar los bienes y muebles de los Distritos y arreglar su administración.

Ya en 1888, mediante la ley 149, se afirmaba que los Concejos Municipales podrían arreglar los detalles de la administración, sin contravenir las disposiciones de las “leyes Ordenanzas”. Más tarde, la ley 4ª de 1913 en sus artículos 142 y 143 (Código de Régimen Político y Municipal) limitó la descentralización administrativa y sometió a los Municipios al régimen de gastos y tributos que ordenaran las Asambleas Departamentales.

No obstante, a partir de la Ley 97 de 1913 y las posteriores Ley 72 de 1926, Ley 89 de 1936, 195 de 1936 y 115 de 1948, se concedieron mayores atribuciones a los Municipios cuyos presupuestos fuesen superiores a \$200.000.

La reforma de 1968 estableció la tutela administrativa del Departamento en materia de planeación y coordinación del desarrollo regional y local y en la prestación de servicios. Mediante esta misma reforma se creó el llamado

²⁵ Ibid.

“sector descentralizado del orden municipal” para reforzar la independencia del Municipio en cuanto tenía que ver con su operatividad, partiendo del supuesto de que ello incrementaría la eficiencia administrativa municipal.

Este cambio, el más importante en la vida del Municipio, sin embargo, sólo se desarrolló recientemente. Pero la misma reforma creó un sector descentralizado del orden nacional que con mayores capacidades técnicas, financieras y acceso político al poder central, fue absorbiendo gran parte de las atribuciones locales. Logró “además de los objetivos de modernización del Estado colombiano que se proponía, el que el centralismo llegara a extremos que históricamente nunca antes habían sido alcanzados”²⁶.

Se reconoce que la reforma de 1968 fue uno de los más afortunados ensayos de descentralización de las entidades territoriales. A través de ella se introdujo el concepto de Planificación Regional, así como la posibilidad de distribuir los servicios entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, el situado fiscal, mediante el cual se darían los traspasos de fondos de la Nación a los Departamentos y Municipios, la autorización a Asambleas y Concejos para crear entidades descentralizadas con miras a

²⁶ BOTERO, Camila. Propuestas. En: Cámara de Comercio de Barranquilla: Los rasgos principales de la llamada “crisis del Municipio colombiano”.S.f p.12

la prestación de servicios y una nueva forma de organización municipal, producto de la cual surgen las denominadas Áreas Metropolitanas, las Asociaciones de Municipios y las Juntas Administradoras Locales o “JAL”²⁷.

Puede decirse que la reforma de 1968, inspiración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, además de lograr fortalecer el poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, creó dos nuevas figuras de derecho público en el régimen municipal y las Juntas Administradoras Locales (JAL), las cuales se hallan contempladas en el artículo 80 de la mencionada reforma que establece en su tercer inciso: “Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley”: las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones Municipales, las cuales “revolucionaron el concepto jurídico y los límites jurisdiccionales que tradicionalmente venían imperando en el modelo clásico del Municipio Colombiano”²⁸.

Como aporte importante sugerido en renglones anteriores, está justamente la posibilidad que se le brindó a los Municipios de un mismo Departamento e incluso de varios, de asociarse por medio de estas originales entidades

²⁷ Ibid.

de derecho administrativo, sin que con ello se produjese pérdida o limitación de su autonomía administrativa, fiscal, etc., logrando la mejor prestación de servicios públicos o la construcción de obras comunes de alto costo que no hubiesen podido ser asumidos por si mismos. Es decir, se permitió simplemente la aplicación en el orden municipal del aforismo popular según el cual la “unión hace la fuerza”, en causas comunes a los diversos entes territoriales, permaneciendo incólume el concepto de autonomía en sus diversas manifestaciones.

No obstante lo anterior, sea del caso anotar que muchos de los cambios introducidos en la reforma de 1968 no se desarrollaron sino varios años después, quizá por incompetencia momentánea del Municipio para asimilarlos; incompetencia producto del ostracismo y el anquilosamiento político-administrativo al que había sido reducido dentro del esquema tradicional, habida cuenta del sometimiento al Departamento y por extensión al poder central.

Para quien escribe, las bondades de la descentralización son muchas y desafortunadamente gran parte de ellas están inéditas en la actualidad por incompetencia de los administradores municipales y distritales. Pero esa incompetencia no es atribuible a incapacidad de los funcionarios como tal,

²⁸ BARRIOS ZULUAGA, Ricardo. Op.cit. P.32

sino al lastre que constituye toda una vida de operación administrativa teledirigida, debido a la carencia de autonomía que tiene por causa el hecho que ser Alcalde o Gobernador, se diera simplemente por la inclinación circunstancial del poder central y no por virtudes del elegido para dirigir la administración departamental o municipal.

Este fenómeno se dio a la inversa en el poder central. En la medida en que el Departamento y el Municipio dejaban escapar la oportunidad de acceder a mejores mecanismos de desarrollo plasmados en la reforma de 1968, el poder central sí aprovechó dicha reforma, estableciéndose así un desequilibrio creciente entre el desarrollo económico central y el de los entes territoriales.

Cuestión diferente es determinar si ese fenómeno se dio por culpa del centralismo o por desidia e inoperancia de los entes territoriales. En cualquier evento, el resultado fue una escisión cada vez más profunda entre el desarrollo central y el desarrollo periférico de los entes territoriales, que se manifestó, sobre todo, en el desbalance económico de estos últimos; lo peor es que no se trató de un fenómeno temporal, sino que se tornó en una constante en la vida de esos entes territoriales.

Esta situación se caracterizó por la incidencia de varios factores, siendo uno de ellos la utilización del crédito externo como fuente de financiamiento de obras de infraestructura. Si se tiene en cuenta que el Estado tiene que reservarse por razones de manejo macroeconómico un control muy firme sobre el excesivo endeudamiento, se concluye que el manejo del crédito tendría que ser supervisado; máxime cuando las entidades de financiamiento externo, por razones de garantía, prefieren negociar con la Nación antes que con los Municipios y Departamentos.

El Municipio se fue reduciendo a una actitud de peticionario y se acomodó más o menos rápidamente, descuidando de paso su propio esfuerzo fiscal y ejecutor local. Tal vez entonces fue esta una consecuencia no intencionalmente buscada pero de efecto importante. La aparición de agencias con capacidad técnica y económica significativa que podían hacerse cargo de muchas de las obligaciones que tradicionalmente habían estado en manos del Municipio puede haber jugado un rol importante en restar vigencia e interés a la necesidad de afrontar en el nivel local, las modernizaciones y cambios de conducta administrativa necesarias para resolver sus propios problemas²⁹.

Si bien es cierto que todo lo anterior evitó que el Municipio tuviese que afrontar ciertas situaciones difíciles, no es menos cierto que se perdió el control de algunas funciones vitales, amén que el debilitamiento de su capacidad autoadministrativa redundó en un retraso en el proceso de

modernización de los mismos. Se le ahorraron esfuerzos, quizás sacrificios, al costo de descansar responsabilidades en el Gobierno Nacional, lo que le impidió asumir realmente el rol que quiso brindarle la reforma administrativa. Dicho en lenguaje común, se le impidió crecer, con todo lo que ello supone.

Otro factor incidente en el proceso fue la institucionalización de la planificación. “La política regional, es vista como una mera desagregación territorial de unos propósitos nacionales de desarrollo; en esa medida se adelantan básicamente una serie de instituciones nacionales, cuya acción en una serie de casos se ha buscado coordinar alrededor de un plan de inversiones para una determinada porción del territorio nacional. Empero, raras veces se ha articulado con las administraciones regionales (Departamentos y Municipios)”³⁰.

Esta situación, no obstante el proceso de modernización del Estado que se viene adelantando, no ha cambiado en mucho; aún subsiste la tendencia a regionalizar los programas de desarrollo y la priorización de necesidades de

²⁹ CAMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA: Los rasgos principales de la llamada “crisis del Municipio colombiano.” p.25

³⁰ CASAS, F; PARDO, R; PINEDA, J.F; URIBE ECHAVARRIA, J.F; WILLS, E. Las regiones y el Plan de Integración Nacional Bogotá. UNIANDES-CIDER. 1980. En: Fortalecimiento de los Gobiernos locales. Cámara de Comercio de Barranquilla Documento mecanografiado. Biblioteca Aduana.

las distintas regiones se fundamenta en criterios subjetivos de quienes detentan el poder o la capacidad decisoria en cada caso. Los Municipios, no obstante las herramientas de que disponen, no siempre gozan de la atención de la Nación en cuanto se refiere a la satisfacción de sus necesidades y, en muchas ocasiones, ven opacadas sus aspiraciones por injerencia de funcionarios que detentan el poder decisorio y lo utilizan arbitrariamente o con fines políticos.

En el trayecto histórico desde la reforma de 1968, se han gestado cambios a favor de la autonomía y descentralización de los entes territoriales pero esos cambios han sido muy dosificados y otros, introducidos en forma inadecuada. Todo ello, en detrimento de la calidad de vida de los Municipios y Departamentos que ven asfixiadas sus aspiraciones de desarrollo y que ha llevado a que algunos consideren la propuesta federalista, tan defendida por los antioqueños y tan combatida desde la capital, incluso por personas oriundas de otras regiones que ven amenazados sus cargos y otros intereses paralelos, por la sola posibilidad que el centralismo afianzado en la Constitución de 1886 y vigente en la actualidad, pueda ceder, por “agotamiento”, su puesto a una propuesta federalista.

Como se verá en la propuesta final de este trabajo, no se busca defender un esquema federalista, entre otras cosas, porque se considera que ello traería consecuencias tan desagradables como la de la elección popular de Alcaldes, introducida sin preparación, en un ambiente cultural en el que prima el tradicionalismo y en el que existe poca claridad conceptual para ver, en su verdadera dimensión, las ventajas de elegir burgomaestres mediante el voto popular. La elección de Alcaldes, en sí un ejercicio de la voluntad popular, orientado a su autogobierno, ha evidenciado la necesidad de ser complementada con medidas que permitan al elegido ejercer con propiedad su cargo sin las limitaciones que se originan en las alianzas políticas coyunturales y en la propia falta de capacitación del gobernante. Todo ello muestra una carencia de cultura de autogobierno por parte de los electores y de los elegidos, lo que, en un formato federal, podría conducir a problemas cuyo alcance no está dado determinar.

2.6. LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

La reforma constitucional de 1968 dispuso que “la ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos”. Y admitió la modalidad de la asociación obligatoria por las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador, cuando conforme a la ley citada la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran.

La Constitución Política de 1991 solamente se refirió a ellas al organizar el sistema del situado fiscal, mediante el cual la Nación cede a los departamentos y distritos los recursos fiscales suficientes para que estas entidades territoriales asuman la responsabilidad de la prestación de los servicios de educación y salud; fue así como dispuso que la ley también podrá autorizar a los municipios para prestar dichos servicios directamente, en forma individual o asociada (artículo 356, inciso cuarto). (Consejo de Estado. M.P. Javier Henao Hidrón. 3 de junio de 1998. Rad. 1109)

En el artículo 149 de la Ley 136/94, el legislador recoge el deseo del constituyente, definiendo estas asociaciones como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los Municipios que las constituyen; se rigen, dice la misma ley, por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la ley a los Municipios. Los actos de las Asociaciones de Municipios son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa³¹.

De acuerdo con el contenido de la norma citada, en su artículo 150 y lo señalado en párrafos precedentes, las Asociaciones de Municipios se darán, previo el lleno de los siguientes requisitos:

³¹ ESCOBAR ARAUJO, José Op.cit p. 277

- La asociación será siempre voluntaria y se conformará mediante convenio entre los Alcaldes de los municipios que forman la Asociación, previa autorización de los respectivos Concejos.
- El convenio incluirá los estatutos, previamente aprobados, en los que se define como mínimo, el nombre, domicilio, dirección de la Asociación y entes que la conforman, así como su objeto, señalando servicios, obras, funciones, tiempo por el cual se pacta, órganos de administración, representante legal, procedimientos para reformar los estatutos, modos de resolver diferencias, disolución y liquidación, régimen de administración, patrimonio, producto de los ingresos o aprovechamiento que se obtengan, etc.

El numeral 3 del citado artículo establece que el convenio y sus estatutos se publicarán en un medio de amplia circulación.

La misma Ley 136 de 1994, en los artículos 151 a 153, aborda temas como la libertad de asociación, autonomía de los municipios, órganos de administración, dejando sentado que los municipios pueden formar parte, a la vez, de otras asociaciones de municipios, siempre y cuando los objetivos sean diferentes, que los municipios no pierden ni comprometen su

autonomía por efectos de la asociación y que, los municipios, podrán tener, entre sus órganos de administración, las Asambleas Generales de Socios, Juntas Administradoras y un Director Ejecutivo, nombrado por la Junta, que será el Representante Legal de la Asociación.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

3.1. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En palabras del Honorable Corte constitucional, descentralización es:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968³².

El concepto de descentralización es plurisignificativo, dependiendo de a qué sector de la vida municipal se aplique. Así, se habla de descentralización administrativa, de descentralización política y descentralización económica, como los principales rubros en los que es dado cambiar el ritmo de vida

³² Corte Constitucional, Sentencia C-727/00, M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA.

municipal, al tenor de la puesta en vigencia de algunas normas innovadoras en el ámbito nacional.

Para efectos de este estudio, se toma como descentralización a la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos. Esta transferencia, sin embargo, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico dependiendo del tipo de competencias que se transfieran. Algunos autores, entre ellos Finot, utilizan el enfoque de la provisión de bienes públicos, para explicar de forma singular la función de la descentralización y sus diversas manifestaciones. Este enfoque parte de la función del rol del Estado Central como proveedor y distribuidor de bienes públicos (seguridad ciudadana, salud, educación, servicios básicos, etc), y las transferencias que éste pudiera realizar están referidas a la provisión y/o distribución de bienes públicos.

Por lo tanto se puede distinguir tres tipos de descentralización: administrativa, política y económica.

3.2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Es la transferencia de facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local sin que ello implique un divorcio definitivo del gobierno central o que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En todo caso, el gobierno local siempre deberá responder ante los organismos de control de las decisiones y/o acciones que tome, que no se ajusten a lineamientos jurídicos plenamente establecidos.

En lo relacionado con la provisión de bienes públicos, se puede decir que en éste tipo de descentralización no incluye decisiones sobre la provisión, como lo afirma Ivan Finot "En el caso de una descentralización operativa (administrativa) también existen decisiones pero no sobre provisión –en su sentido estricto- sino sobre operación de la provisión" (Finot, 2001)³³.

3.3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Es tenido como requisito que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades, sean elegidas por los pobladores de la región, y

no simplemente designadas por el gobierno central, ya que esto quitaría la esencia misma de la descentralización y permitiría pensar que, quien asume las funciones o facultades, simplemente ejerce la voluntad del gobierno central. Las competencias transferidas en una descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los cuales se transfieran las competencias), y deberán responder ante los pobladores que los eligieron. Y desde el enfoque de la provisión de bienes públicos, afirma Finot: "...sólo habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer..." (Finot, 2001)³⁴.

No obstante lo anterior, en los entes puede darse la cohabitación de funciones en las que las autoridades locales pueden ser completamente autónomas y otras en las cuales tendrán que responder ante el gobierno central o actuar bajo la tutela de éste, lo que impone distinguir entonces las actividades en las cuales se lleva a cabo una descentralización política o simplemente administrativa.

³³ Disponible en Internet. En: www.clad.org.ve/rev15/finot.html

³⁴ *Ibíd.*

Centrando el problema en el concepto del Departamento Nacional de Planeación, el autor estima conveniente traer a colación apartes del documento **Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Avances y Resultados de la Descentralización Política en Colombia**, por considerar que el mismo enriquece la discusión del tema en este trabajo.

A pesar de la importancia de la reforma descentralista, tanto por su significado político como por la magnitud de recursos y responsabilidades en poder de los gobiernos territoriales, el país no ha logrado desarrollar un esquema suficientemente sólido de seguimiento y evaluación de la descentralización en todos sus aspectos. Se dispone de suficiente información en materia fiscal pero es escasa en lo relativo a los resultados finales en cuanto a la provisión de servicios y la democratización efectiva y la gobernabilidad. Esta situación dificulta el análisis de los efectos del proceso y la reformulación de las estrategias para consolidar la descentralización política y alcanzar los objetivos perseguidos.

El desempeño podría calificarse como regular en su conjunto y si fuera posible asignar una calificación agregada a los distintos componentes de la descentralización política esta sería la de mediocre. En efecto, los investigadores de campo del estudio realizado por Planeación Nacional al responder una encuesta de opinión sobre los resultados del proceso asignaron una nota de 7.2 al objetivo de mejoramiento en la democratización de la política y la administración local. Por su parte, un ejercicio de construcción de indicadores sintéticos realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación indica que el 79% de los 150 Municipios estudiados obtuvo una calificación entre 40 y 60 puntos y el 21% entre 60 y 70, superando solamente el 1% los 70 puntos.

En el aparte de Conclusiones del referido documento, se lee:

Los factores principales que inciden en los resultados del proceso de descentralización política son los siguientes:

- Deficiencias en el diseño de la descentralización, factores que ya fueron examinados al realizar el balance del diseño de las medidas.

- Problemas de gestión. Los aspectos más destacados son la carencia de información sobre los espacios de participación; la ausencia de información y divulgación sobre la gestión del Estado; la falta de capacitación y promoción de las organizaciones civiles; y el escaso interés y voluntad por parte de las administraciones municipales de propiciar la participación.

- Problemas de contexto. Los principales factores son: carencia de actores fuertes desde la sociedad civil que exijan la participación y escaso desarrollo de fuerzas democráticas alternativas; ausencia de una cultura política de la participación: continúan predominando, aunque con fisuras, esquemas clientelistas de participación; limitaciones estructurales para que se desarrolle esa cultura (por pobreza, ignorancia, falta de tiempo, por una parte; por tener satisfechas necesidades básicas, por la otra); conflicto armado que condiciona la operación de los criterios e instituciones básicas de la democracia.

La descentralización política, vista desde la perspectiva del DNP, bien amerita un cuidado especial, con el fin de promover la participación ciudadana a nivel de Municipios. Y es que el problema es directamente proporcional al tamaño poblacional de los Municipios y ello viene a reforzar (que no a confirmar) la posición adoptada por el autor en el sentido que las normas vigentes pueden estar bien concebidas, pero mal manejadas y sin fundamento pedagógico que contribuya a su éxito. Esta afirmación se

fundamenta en la interpretación, no subjetiva, sino objetiva de la siguiente información estadística, contenida en el mismo informe del DNP:

**VOTACIÓN DE ALCALDES 1988-2000 TAMAÑO DE POBLACIÓN
RANGO POBLACIONAL**

Fecha Elección	+ 1 millón	500mil 1millón	100 mil 500 mil	50 mil y 100 mil	20 mil y 50 mil	10 mil y 20 mil	menor 10 mil
1988	59.1%	62.5%	64.7%	69.3%	72.3%	71.9%	75.5%
1990	48.5%	50.9%	55.7%	60.9%	63.8%	64.4%	68.3%
1992	29.3%	39.5%	41.0%	49.2%	53.3%	54.4%	57.9%
1994	30.8%	43.9%	43.5%	51.3%	54.1%	55.7%	59.1%
1997	43.4%	40.0%	49.5%	50.0%	49.7%	50.7%	55.0%
2000	42.3%	45.9%	44.2%	51.1%	56.1%	57.0%	60.1%
Total	41.2%	45.9%	48.2%	53.9%	57.1%	58.0%	61.7%

Salvo el rango 10-20 mil, se observa cómo, en razón de población, puede afirmarse que la participación electoral es inversamente proporcional al tamaño de la población. Esto viene a confirmar que, en efecto, la carencia de pedagogía o la dificultad para el acceso a la información sobre la importancia de la participación o, lo que es más probable, en la formación de la población para el uso de herramientas como el voto, se hace ostensible en el Municipio colombiano. Obviamente, mientras menor es la población, resulta más fácil promover la votación por cada candidato, y de igual manera, obtener compromiso de votos por parte de los mismos.

3.4. DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

Siguiendo la línea de pensamiento de Finot, consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Bajo esta premisa, se puede considerar a la privatización como una

forma de descentralización, siempre que mantenga mecanismos de mercado competitivo. Tomando el enfoque sobre la provisión de bienes públicos, se puede decir que la descentralización económica se relaciona más que con la provisión de bienes públicos (como lo era en los dos casos anteriores) con la producción de éstos.

La desconcentración “hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos”³⁵.

Con lo anterior podemos afirmar que la desconcentración cumple un doble propósito: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central³⁶. La desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-561/99, M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

³⁶ FERNÁNDEZ DE CASTRO, Pablo. Descentralización y desconcentración. En.: Revista *Ámbito Jurídico*. [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0027.htm>

órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Aunque son muchos los aspectos de importancia en materia de descentralización, se toma como eje temático de la misma el endeudamiento municipal, una característica general de los Municipios colombianos, característica que ha traído como infortunada consecuencia el que muchos Municipios, inclusive algunos elevados a la categoría de Distrito, se vean abocados a constituir lazos de dependencia con el “centro del Estado”, lo cual contradice el espíritu mismo de la figura en comento.

No pueden los Municipios, pretender que su principal recurso continúe siendo la ayuda del gobierno central, desconociendo el desarrollo legal de la descentralización, puesto que con ésta se buscó autonomía presupuestal, autonomía en el manejo de los recursos propios y aun en el de los que se reciben de la Nación.

El manejo de los recursos municipales es uno de los indicadores de la deficiencia administrativa del Municipio colombiano. Los entes territoriales, como lo manifiesta de manera particular Juan Camilo Restrepo³⁷, se vieron enfrentados a un gran reto: adelantar la descentralización sin que se afecte

el equilibrio macroeconómico. Pero como se ha manifestado en otros apartes de este escrito, el problema proviene no sólo del impacto de la adopción de la descentralización como esquema administrativo del Municipio, sino como fruto de la carencia de una cultura administrativa de lo público y, además, de la imprevisión del legislador, al introducir un esquema sin crear previamente un ambiente que permitiera la utilización de esa herramienta (la descentralización) en forma adecuada, de manera que las acciones tomadas en su marco se dirigieran hacia el progreso y desarrollo integrales del Municipio.

Otro aspecto íntimamente ligado al tema de los recursos y el presupuesto, es el relativo al factor humano encargado de administrar. En este punto parece pertinente traer a colación los comentarios de José Alfredo Escobar Araujo³⁸, cuando dice que: “Lo que el país desea es un cambio de mentalidad de sus políticos y de sus administradores. No debemos pensar en el dinero disponible para gastar durante cada vigencia presupuestal, sino en los programas con capacidad de ejecutar”.

³⁷ RESTREPO, Juan Camilo. Op.cit. p. 14.

³⁸ ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo. Op. Cit.

Tristemente, son muchos los Alcaldes que se han visto judicializados como consecuencia del manejo inadecuado de los recursos, aunque quizá sería más exacto decir como consecuencia de un mal entendimiento del alcance y significación del proceso descentralizador, que algunos posiblemente confundieron con el de autonomía, “federalización”, de los Municipios.

Por ello, quizá han olvidado las precauciones y omitido los trámites pertinentes para el manejo presupuestal, así como también los programas de ejecución, bajo la errada convicción, como máximas autoridades administrativas, de poder disponer indiscriminadamente de los recursos y destinarlos según su leal saber y entender, sin temor a tener que rendir cuentas posteriormente. Esto se menciona, claro está, no para aludir a los manejos dolosos, sino a los manejos equivocados; es decir, manejos que se hicieron con buena intención y con buena fe, pero por fuera de cualquier planificación que, se entiende, orienta las actuaciones administrativas municipales.

En este punto retoma su importancia el tópico del presupuesto por programas, el cual a decir del autor José Alfredo Escobar Araujo debe contar como elementos distintivos, entre otros: 1. A través de él, los administradores actúan en función de los proyectos que pueden ser

realizados durante la vigencia. 2. Permite conocer a fondo los diversos programas, fijar prioridades, detectar problemas de organización y métodos y hacer economías en los gastos. 3. Controlar la ejecución de los programas con base en las unidades de trabajo realizadas y permite obtener la información necesaria para realizar los ajustes pertinentes a éstas, a medida que se produzcan modificaciones en la situación fiscal, económica o administrativa del Municipio. 4. Establece una relación directa entre los programas y sus costos, controla la ejecución de los programas y evalúa la eficiencia con que la administración persigue los objetivos propuestos. 5. Emplea la contabilidad como una fuente de información útil para la toma de decisiones³⁹.

Producto de ese manejo improvisado y equivocado - aunque bien intencionado, en la mayoría de casos- se ha producido el endeudamiento exagerado de los Municipios y por ello, el ya mencionado Juan Camilo Restrepo, lo ha descrito como “una fuente que se agota”⁴⁰. Y es que realmente, aplica el símil referenciado por el conocido autor porque es obvio que las deudas que se contraen son para pagarlas y la adquisición de compromisos de pago suponen la apertura de una reserva y la reducción de

³⁹ ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo. El Municipio Promotor de Desarrollo. p.255.

⁴⁰ *Ibíd.*

un ingreso futuro, al destinarse parte del mismo, anticipadamente, al pago periódico de aquellas.

Hasta el año 2000, en el que entró en vigencia la Ley 617, el panorama económico del Municipio colombiano era poco optimista; en tal sentido se pronunciaba Restrepo al afirmar:

La deuda pública de las entidades territoriales ha experimentado un crecimiento acelerado en la presente década. En el período 1990-1995, el crecimiento anual del saldo rondó el 49% en los Departamentos y el 54% en los Municipios capitales en tanto que en el período 1996-1997 dicho crecimiento se aceleró en el nivel departamental con tasas promedio del 54% (en las capitales el crecimiento fue del 27% anual). Así, en términos del PIB el saldo de la deuda del nivel central departamental pasó del 0.44% en 1990, al 1.44% en 1997 y de los Municipios capitales pasó del 0.48% al 1.23%. Ahora bien, el saldo de la deuda del nivel territorial como un todo ascendió a un 4.87% del PIB en 1997 (incluyendo las entidades descentralizadas del nivel municipal y los Municipios no capitales, que representaron el 0.42% y el 1.8% del PIB, respectivamente)⁴¹

Más que las cifras mismas, que para el lector inexperto en temas de macroeconomía poco pueden significar, lo que llama la atención es el énfasis que hace el citado autor, al referirse al problema del endeudamiento. Cuando habló del crédito afirmó que se trata de una fuente que se está secando, hace una metafórica alusión al hecho mismo que la

capacidad de endeudamiento bordeaba sus topes máximos, a partir de los cuales, muchos Municipios se verían en la situación que hoy día viven: sin recursos y sin capacidad de endeudamiento.

La importancia del endeudamiento de los Municipios ha preocupado a los gobiernos nacionales de los últimos períodos; las normas dictadas tendientes a controlar el fenómeno, ponen de presente una nueva cultura administrativa, sin que con ello se pretenda decir que el mal ha sido erradicado ni mucho menos. Con la puesta en vigencia de la Ley 617, se dio a los Alcaldes una herramienta eficaz para reducir sensiblemente el gasto público en los Municipios. Esta norma, eficientemente manejada, llevará a la racionalización de los gastos aunque, como es apenas natural, la corta vigencia de la norma no permite mayores proyecciones sobre su resultado en la inversión social.

Sin embargo, se estima necesario insistir en que una cosa es la norma y otra la realidad de los Municipios, no por expresa voluntad de sus administradores, sino por fenómenos contra los que se viene luchando exitosamente en la actualidad pero que, a la fecha, tienen en la postración a muchos de ellos. Si bien el endeudamiento se ha reducido, quizá ello se

⁴¹ *Ibíd.* p. 45-46.

deba a políticas de austeridad que conllevan a la desatención de aspectos primarios en la calidad de vida de los habitantes, incluso en los más grandes Municipios, incluido el Distrito Capital.

Respecto a los planes de Gobierno, se precisa recordar que es esta otra piedra en el zapato de los mandatarios municipales y distritales, quienes se comprometen, porque legalmente tienen que hacerlo, con un programa que se somete a la consideración del elector y que los constriñe jurídicamente a su ejecución. Como consecuencia de ello, una vez asumen el poder, los Alcaldes se enfrentan a dos aspectos encontrados entre sí pero, igualmente obligantes: Un Municipio endeudado más allá de su real capacidad y un plan de Gobierno que, al ser programático, implica forzoso cumplimiento, so pena de verse sometidos a los recursos de participación popular contenidos en la Constitución Nacional (Art. 103 y concordantes), incluyendo la revocatoria del mandato, cuando, al cumplirse el primer año de su gestión, el elector considera que aquel no se sujetó en su realización a lo propuesto.

Se entiende que es necesaria una reforma constitucional y legal que actualice la normatividad vigente para el Municipio, que limite racionalmente las potestades del Alcalde; el autor tiene la convicción de que el híbrido administrativo que se pretende construir, entre centralismo y federalismo,

valiéndose de la figura de la descentralización, realmente no tiene cabida en una cultura del desacato (la de muchos gobernantes) frente a rígidas disposiciones legales de control administrativo. Sobre la anhelada reforma, el autor expondrá sus conceptos en el capítulo de Propuestas.

Antes de emprender el próximo capítulo y formular una propuesta, conviene sentar las bases de la misma, a partir del reconocido análisis formulado a nivel nacional, contenidos en el documento denominado “Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia Balance de una Década”, publicado por el Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial 2002, en asocio con el PNUD, CNP, FONADE y otros.

Dice el citado estudio, que el proceso de descentralización constituía una de las reformas más importantes introducidas al Estado y que, con ello, se buscaba una socialización de los servicios públicos en cuanto a eficiencia y calidad y que, en lo político, se intentaba lograr el fortalecimiento de la legitimidad y de la democracia⁴². Paradójicamente, es el mismo Departamento Nacional de Planeación, en la obra de la referencia, quien reconoce que, respecto a la obtención de los objetivos propuestos, “es poco

⁴² DEPARTAMENTONACIONAL DE PLANEACION. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Tomo III. P. 387.

lo que se sabe”⁴³, no obstante haber transcurrido más de veinte años de iniciado el mencionado proceso. Y agrega, que los esfuerzos de evaluación sobre el desarrollo de la descentralización, se han circunscrito al seguimiento de disposiciones legales, razón por la que la Dirección de Desarrollo Territorial, órgano que opera dentro del mismo Departamento, decidió efectuar un estudio más a fondo, que permitiera conocer la realidad del proceso en una forma integral, es decir, incluyendo todos y cada uno de los aspectos que conforman a nivel macro los conceptos en cuestión: la descentralización y la modernización del Estado.

Se ha insistido en este trabajo en que, una subcultura bastante dañina en las administraciones nacionales -concepto que no alude a partidos ni a quienes han ejercido personalmente el poder-, ha sido la de promover la emisión de leyes sin la infraestructura previa necesaria que garantice su efectividad. Y lo peor es que, cuando se pretende crear esa infraestructura, el proceso opera en sentido contrario, en lo que se refiere al logro de los objetivos.

Quiere el autor de este estudio traer a colación informaciones concretas, tomadas del mismo Departamento Nacional de Planeación, en el

⁴³ *Ibíd.*

documento citado anteriormente, que ponen en evidencia la realidad de los Municipios colombianos y que muestran cómo un proceso que pudo ser fructífero, se ha transformado en un remedo de modernización, porque mal puede hablarse de modernización cuando la insatisfacción de las necesidades básicas, marcan la pauta en la vida de los colombianos. En evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación⁴⁴, se habla de una media de 319 puntos sobre 600, lo que equivale a decir que los Municipios a duras penas alcanzaron a cubrir un 50% de sus expectativas.

Se toman como ejemplo los Municipios relacionados a continuación, entre los que se cuentan capitales de Departamentos que a nivel nacional revisten gran importancia, al tiempo que se mencionan Municipios mucho más pequeños, que muestran porcentajes de necesidades básicas Insatisfechas inversamente proporcionales a su población:

Municipio	Porcentaje NBI
Barranquilla	28
Cartagena	33
Ciénaga	36
Arjona	42
Corozal	51
San Marcos	67

⁴⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op.cit. p. 8

FUENTE: DNP.

Los Municipios anteriores han sido tomados al azar, del informe del Departamento Nacional de Planeación (obra anteriormente citada), con el fin de reclamar la atención del lector sobre un aspecto importante que evidencia cómo, el proceso de descentralización, no ha dado los resultados buscados por el legislador colombiano. Se trata, simplemente, del hecho que los porcentajes de necesidades básicas insatisfechas son inversamente proporcionales al monto de la población de cada Municipio: A menor número de habitantes, mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas.

No se pretende condenar el amparo que se le presta a los grandes núcleos poblacionales o sea, los grandes centros urbanos. De sobra es conocido que las ciudades colombianas, absolutamente todas, enfrentan problemas de inversión social e incluso de atención en materia de servicios públicos.

Lo que se quiere evidenciar es que el proceso de descentralización se ha desarrollado de tal manera que los esfuerzos se han polarizado hacia las grandes poblaciones, dejando de lado los pequeños núcleos de

asentamientos humanos, entiéndase pequeños Municipios. Y es ese, precisamente, el aspecto relevante que el autor pretende resaltar en este trabajo de investigación. Por lo anterior, se hace necesaria y urgente, la concepción de una nueva imagen del Municipio colombiano, que cobije a todos por igual. Lógicamente, no se puede caer en el error que aquí se ha venido condenando de manera reiterada; es decir, la puesta en marcha de normas “innovadoras”, sin la previa estructuración que garantice su éxito. Dado lo anterior, la propuesta que se formulará mas adelante, supone un proceso previo de culturización que convoque y comprometa a todos los estamentos sociales del país y los lleve a la concientización que supone la iniciación de un proceso de rescate del sentido de pertenencia por el Municipio colombiano. Se parte de la experiencia de cambios introducidos anteriormente, que fortalecieron institucionalmente al Municipio, pero que permanecieron, como expresión política, engavetados en su redacción, totalmente ajena al sentir de los ciudadanos. De nada valen las reformas, los cambios, las evoluciones, si ellas no son expresión del pensar y sentir de los ciudadanos, ya que su vida y sus resultados dependen, precisamente, de la voluntad de sujeción al cambio por parte de los ciudadanos y, esa voluntad, sólo se da cuando el elector ha comprendido plenamente la razón del cambio, su objetivo y su fundamento. Es este precisamente el sentido de la Democracia: que los elegidos para dirigir los

destinos de la comunidad, sean fieles intérpretes del sentir de sus electores y no que, valiéndose de una confianza temporal, una vez elegidos, pretendan utilizar su investidura para tomar decisiones que no consulten el querer ciudadano.

Anteriormente se dijo que pretender una reforma íntegra del Municipio sería excesivo y que, por ello, se hace necesario centrar los esfuerzos en aquellos aspectos básicos, desde los que se desprende el mejoramiento, en más alto porcentaje, en la calidad de vida del ciudadano: los aspectos de inversión social y el aspecto político; este último dentro de su real entendimiento, es decir, como poder determinante radicado en el ciudadano común.

La muestra de Municipios y sus NBI, que se incluyó en páginas anteriores, es ínfima frente a la realidad publicada en el informe ya relacionado del DNP. Luego, al ser mucho más grave, pone de presente que el mal es generalizado y que, consecuentemente, sólo mediante una normatividad apropiada es posible atacarlo sin deteriorar la unidad nacional.

Identifica el DNP tres problemas fundamentales en el proceso de descentralización que, como dice el mismo organismo, arrancó con un

proceso de normatización orientado a la desconcentración de funciones. Pero, a riesgo de lucir reiterativo, es necesario hacer énfasis en que esa desconcentración fue precipitada, porque no se sentaron las bases culturales necesarias para que se surtieran los efectos buscados por el legislador. La improvisación, el afán de modernización no debidamente planeado, trajo la acumulación de problemas que surgían, paradójicamente, de esa intención, ejercida sin pausa, de mejorar las cosas a nivel nacional. Los problemas básicos reconocidos por el DNP, son los siguientes:

- Ni las autoridades fiscales, ni de planeación, ni autoridad alguna sectorial del nivel nacional, realizó proyecciones que permitieran cuantificar y dimensionar el costo real de la prestación de los servicios y la asunción de competencias para las entidades territoriales de manera tal que, hecha la comparación con la disponibilidad de recursos, fuese posible detectar los problemas potenciales “que se derivarían del desfase inicial y se pudiesen así incorporar al esquema de descentralización de control de esa variable”⁴⁵.

⁴⁵ Ibid. p.391

- No se consideró de manera atenta la restricción que imponía a una asunción real y efectiva de competencias, en la capacidad real de gestión de las entidades territoriales⁴⁶.

-El DNP habla de una gradualidad en la asunción de competencias, que debió iniciarse por las entidades más grandes y con mayor capacidad de asumir responsablemente su autonomía.

Respecto de estos problemas se viene a confirmar lo dicho anteriormente, en el sentido que existió y existe, una falta de previsión que conlleva a que, de las soluciones adoptadas, surjan problemas aun peores que los que se pretenden encarar. Tendría perfecta aplicación, en este caso, el refrán popular según el cual “La cura resultó peor que el mal”. También se hace patente la necesidad de la actividad pedagógica, previa a la entrada en vigencia de las nuevas normas. Y, sobre la gradualidad referida el informe del DNP puntualiza que ello es “fruto de una larga tradición centralista que había dejado en la “minoría de edad” a un grueso número de Municipios”. ¿No es esto, precisamente, lo que con tanta insistencia se ha venido sosteniendo en este estudio?

⁴⁶ Ibid.

Pero el autor considera que el DNP es demasiado conservador en sus apreciaciones, ya que el proceso no sólo debió iniciarse con los Municipios más grandes sino que la dosificación de las nuevas competencias debió ser más reducida, orientada a la formación armónica de una nueva cultura administrativa. Porque, en el proceso de descentralización hubo un mal genérico, un problema universal en los Municipios colombianos, cual fue el flujo de competencias y de disposición de recursos (por ejemplo, las competencias asignadas en la Ley 80/93 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) que comenzaron a ser utilizadas sin una programación adecuada, es decir, ajustada a los propósitos para los que fueron creadas y sin un direccionamiento acorde con los objetivos de la norma, cual es el de proveer de herramientas a la administración para una sana y transparente contratación, que redunde en beneficio de la comunidad, en la mayoría de los casos llevadas únicamente por el afán de hacer las cosas bien y de obtener, como señal de progreso y de modernización, obras suntuosas que posteriormente se vieron abandonadas, deterioradas, por carencia de mantenimiento adecuado al no existir presupuesto para el mismo.

Lo anterior es una contundente expresión de incapacidad administrativa, reflejada en la toma de decisiones desacertadas que no consultan, en ningún caso, la buena economía o administración de los recursos públicos en donde definitivamente los buenos propósitos deben abrirle campo a las mejores ejecuciones. Por ello, el autor se identifica plenamente con el informe del DNP, cuando aborda el mencionado aspecto: "... no se fijaron de manera precisa responsabilidades y obligaciones por parte de las entidades territoriales"; no hubo "demostración de la capacidad de administrar autónomamente"⁴⁷. Los Municipios colombianos tenían acceso casi directo a los recursos del Situado Fiscal y la Nación ponía a su alcance parte de sus ingresos corrientes, lo que en lugar de generar desarrollo, se convirtió en caos originado en la incapacidad administrativa.

Y es que la abundancia de recursos no siempre significa riqueza. La riqueza se mide por la calidad de vida; cuando la riqueza no se manifiesta especialmente en una excelente calidad de vida, se convierte en simple caudal económico y ese caudal económico pasó por las manos de los administradores municipales en Colombia y desembocó en el despilfarro, gran parte del cual se debió, como también se ha dicho repetidamente, a la

⁴⁷ DNP OP. cit. P 392

falta de conocimientos y formación en ellos, más que al propósito de hacer las cosas mal.

“En su afán de transferir responsabilidades, la Nación no evaluó la capacidad real de los entes territoriales para asumirlas y tampoco condicionó la asunción gradual de las mismas y la recepción de los recursos, a la demostración de avances en gestión y resultados en la administración de los sectores y de los servicios provistos”⁴⁸.

La inversión social en los entes territoriales creció; sí; ello resulta innegable. Pero creció mucho más el endeudamiento. Y, como lo dice el tantas veces citado informe del Departamento Nacional de Planeación, creció la cobertura de los servicios educativos, de salud, de agua potable y de saneamiento básico, pero a cambio del crecimiento en los costos de esos servicios “mientras que no se observa un mejoramiento sustancial de la calidad en su provisión”.

¿Vuelta a comenzar? Tal sería la propuesta a surgir de la experiencia vivida. Parece ser que todo señala la necesidad de regresar al antiguo esquema del manejo centralista, mientras se consolida una cultura del

manejo de lo público, del manejo de los recursos territoriales en forma razonable, orientada a la mejora de la calidad de vida de los colombianos. Pero ello no haría sino aumentar los costos del error cometido. El proceso de descentralización llegó a un punto de no retorno, porque, a estas alturas, ningún Municipio o ente territorial aceptaría que el legislador siquiera considerara la posibilidad que se le privara de la facultad de auto conducirse y auto administrarse. Luego la solución radica en un reordenamiento del proceso iniciado y, en tal sentido, el legislador tiene (y así lo ha entendido, a juzgar por normas como la 617/2000) la responsabilidad, en esta oportunidad, de diseñar mecanismos legales que, con base en la experiencia y en las necesidades de los entes territoriales, hoy fácilmente determinables, permitieran enrumbar la administración de los mismos hacia un fin común: el progreso integral del país a partir de la elevación de la calidad de vida en cada uno de dichos entes. Sobre el particular, el autor de este trabajo expresa, en otro aparte su opinión sobre el tratamiento legislativo y administrativo del Ordenamiento Territorial en el territorio colombiano.

Por razones de economía, no es dable insertar en este trabajo todos los Municipios y sus indicadores económicos, razón por la que el autor se

⁴⁸ POVEDA, Abdón. Planeación y desarrollo en el ámbito municipal. Bogotá: ESAP S.f

permitió escoger Municipios de Departamentos de las que consideró regiones bien demarcadas en la geografía nacional.

La información que se transcribe a continuación, fue tomada del Departamento Nacional de Planeación, en su página electrónica dnp.gov.co, en la que aparecen los Municipios colombianos y el comportamiento de sus deudas, en los últimos años. En ese hilo de ideas, se escogieron los departamentos de Atlántico (norte), Boyacá y Cundinamarca (centro), Antioquia (centro-norte-eje cafetero), Santander (zona oriental) y Valle del Cauca (zona suroccidental).

El resultado que se desprende del análisis realizado, sustentado en el anexo 1, es que se deben hacer mayores esfuerzos financieros para revertir la curva descendente de las finanzas municipales. Todas las muestras, escogidas al azar, no presentan recuperación. Ahora cabe preguntarse ¿Qué sería de estas finanzas sin la ley 617? Nadie puede responder con certeza, pero, para el autor, es la mejor decisión tomada por el legislador, para proteger a los asociados, de Alcaldes imperitos o no bien intencionados.

4. SOBRE EL RÉGIMEN MUNICIPAL COLOMBIANO

El autor hará referencia en este capítulo, a determinadas normas que influyen en el funcionamiento de los entes municipales en Colombia, abordando los principales aspectos de cada una de ellas, con el fin de proceder a emitir conceptos que serán el preludio de una postura final al concluir este trabajo.

Dado el gran número de leyes que rigen el funcionamiento del Municipio colombiano y, ante la imposibilidad (por materia de espacio) de incluirlas todas en este estudio, el autor del mismo escoge algunas que, en su criterio, guardan más estrecha relación con el tema del trabajo.

Así como en su momento la centralización política y administrativa fue señalada como determinante para aniquilar la participación ciudadana en los asuntos de Gobierno, es forzoso admitir que el constituyente de 1991 buscó aproximar al ciudadano, que evidencia marasmo y apatía frente al manejo de la cosa pública, a su comunidad, a su Municipio, pero por sobretodo a las decisiones atinentes a la orientación de sus destinos.

El Municipio colombiano, sin lugar a dudas, se fortaleció con la nueva Constitución, por cuanto la democracia participativa es un principio fundamental y una finalidad esencial del Estado. Al disponer que se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”⁴⁹, se reitera ese propósito. A lo largo de la Carta se consagran instituciones con marcada filosofía democrática tales como la iniciativa popular, el referéndum, las consultas populares y la revocatoria del mandato, las cuales han aproximado al ciudadano del común al manejo de la cosa pública⁵⁰.

Según este autor para superar el excesivo centralismo, la nueva Carta fijó como objetivos: el reconocimiento de la autonomía regional; el acercamiento del Estado a los individuos; la racionalización de las actividades de organismos nacionales, el aumento de los recursos para las entidades territoriales y el diseño de instrumentos que disminuyan el desequilibrio regional.

En la Carta Política colombiana, más concretamente en los artículos 311 a 321, se establecen normas que rigen el funcionamiento del Municipio y le

⁴⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 1991. Artículo 2.

dan identidad en cuanto tiene que ver con la elección de sus propias autoridades, la distribución de recursos y la fijación de normas; también en el mismo sentido, se concede al Municipio la capacidad de fijar tributos, a través de la corporación administrativa municipal (Concejo Municipal). No obstante, es de tener en cuenta que los contenidos constitucionales son sumamente globales y, por lo general, son objeto de interpretación legislativa que no siempre está acorde con el pensar y el sentir del Constituyente. La acepción "... la ley fijará..." o "... la ley determinará...", muy común en el texto de la Constitución, deja abierta ventanas para que el legislativo interprete el espíritu de la norma constitucional, a través de leyes que, sin embargo, no todas las veces forman un todo coherente sino que, por el contrario, pueden constituirse en foco generador de confusión.

El año 1994 fue particularmente fructífero para el legislativo en materia de organización y administración municipal. En ese año, vieron la luz jurídica las leyes 128, que aborda el tema de las Áreas Metropolitanas; 131, que reglamenta el Voto Programático; 134, relativa a la Participación Ciudadana, 136, fundamento de la Modernización y Organización de los Municipios y 177, que modifica la Ley 136/94, todas ellas parte integral de

⁵⁰ MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Bogotá: CEREC. 1992. p.80.

lo que se conoce como Régimen Municipal Colombiano. Posteriormente en el 2000 vio la luz la ley 617, y mas tarde, irrumpió la ley 715 en el año 2002.

4.1. Ley 128 de 1994

Define las Áreas Metropolitanas como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más Municipios integrados alrededor de un Municipio núcleo o metrópoli; esos Municipios deben tener vínculos físicos, económicos y sociales, para la coordinación de su desarrollo y para la prestación de sus servicios públicos. Concede a estas Áreas el derecho a una personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

Fija funciones en el sentido de programar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción, una racionalización en los servicios públicos, así como la ejecución de obras de interés metropolitano.

En su artículo 5º reglamenta la constitución de las Áreas Metropolitanas y, en el artículo 6º, normatiza las relaciones entre los Municipios que las conforman, fijando jurisdicción para decisiones y señalando que únicamente podrán ser tenidos como de interés metropolitano, aquellos asuntos que fije

la Junta Directiva del Área, la cual ejerce la dirección y administración de la misma, junto con un Alcalde metropolitano, un gerente y las unidades técnicas que se estime indispensables para el cumplimiento de las funciones. La misma norma señala las inhabilidades que rigen para formar parte de la Junta Administradora del Área Metropolitana.

4.2. Ley 131 de 1994

Desarrolla lo relativo al voto programático y en consecuencia, el mecanismo de revocatoria del mandato, como expresión de participación ciudadana ante el incumplimiento del candidato elegido en la ejecución de su Programa de Gobierno, frente a sus electores.

El legislador a través de la norma en cuestión no sólo reglamentó el precepto constitucional sino que también brindó al ciudadano del común la posibilidad de vigilar el cumplimiento de las promesas o de un programa por parte de un candidato que, a través del mismo, logró alcanzar posiciones de privilegios dentro de la comunidad; logra este mecanismo amortizar el sentimiento natural y humano de impotencia y engaño que se experimenta cuando se incumple lo que se ha prometido. Y es que vale recordar que dentro de la democracia colombiana ha hecho carrera en materia electoral

la inveterada costumbre de ofrecer y posteriormente incumplir, por parte de los postulantes a los diversos cargos de elección popular.

Este fenómeno generó la institucionalización de una cultura de descrédito de los políticos, porque el ciudadano medio aprendió a no creer o por decir lo menos, a desconfiar, de las promesas de los aspirantes a los distintos cargos de elección popular, bien en cuerpos colegiados o en cargos ejecutivos, incluida la Presidencia de la República.

A raíz de lo anterior, el ciudadano se sintió complacido con la institucionalización del voto programático, en la Constitución Política del 91 y su desarrollo en leyes posteriores. En efecto, el artículo 259 dispone:

“Art. 259. Quienes elijan Gobernadores y Alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”

Tal mandato, que no podía surgir de otro ente que del seno de una Constituyente, en la que el pueblo tuvo alto grado de representación y participación, se desarrolló de manera particular en la Ley 131 de 1994 y es

así como se establece claramente en su artículo primero, que a su tenor señala:

“Art. 1º. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de Gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.

Por otra parte, se afianza la figura del voto programático, cuando la mencionada ley, en su artículo 2º, con fundamento en los artículos 40 y 103 de la Carta, le brinda al ciudadano la facultad de revocatoria del mandato, en el evento de que el elegido no se sujete al programa propuesto a los electores y que llevó a éstos a votar por el respectivo candidato.

Esta figura, tal como se sugirió anteriormente, constituye una importante muestra de autonomía municipal; el ciudadano, dentro del marco legal, puede promover la revocatoria del mandato sin consultar con el Gobierno Central, fundamentado únicamente en el concepto del voto programático. Al menos, esa es la idea del legislador pero, no obstante su importancia y lo

determinante que resulta en relación a los conceptos de autonomía, independencia y descentralización, se considera pertinente ahondar un poco más en ella y formular algunas consideraciones.

El artículo 7º de la Ley en comento, modificado por la Ley 741/02, en su artículo 1º, establece como condición para promover la revocatoria del mandato, “mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

A simple vista, parece una posición razonable. Un ciudadano no tiene por qué cambiar la decisión de todo un electorado, pero ¿por qué ha de ser el ciudadano quien deba convocar el respaldo del 40% del total de votos válidos emitidos?

En sentir del autor, esta disposición legal tiene algunos aspectos a los que se considera oportuno referirse. No parece procedente que el Estado descargue en el ciudadano la responsabilidad de consultar y convocar el 40% de los votos emitidos legalmente; es decir, que así como los candidatos reciben reposición parcial de sus gastos de promoción política,

al ciudadano se le debe facilitar la labor de socialización de su idea revocatoria, asumiendo el Estado los gastos y logística de recolección de las firmas reglamentarias.

Valdría la pena preguntarse en este punto: ¿Cuántas revocatorias de mandato han prosperado en Colombia, pese al abierto incumplimiento de los gobernantes en sus programas de Gobierno, por falta de garantías, como las citadas en precedencia para los ciudadanos electores?

De la misma manera que el Estado asume los costos de las campañas electorales, debiera arrojarse la responsabilidad administrativa y logística de los procesos de revocatoria, con el fin de que los mandatarios municipales y departamentales sepan que cualquier ciudadano puede reunir, congregar a sus paisanos, para derogar un mandato que no se sujeta al cumplimiento de un programa propuesto, aceptado y elegido por los ciudadanos para regir sus destinos.

En relación con la revocatoria del mandato, en sentencia C-011, expresó la Corte Constitucional:

El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de Alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y Alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.

En efecto, el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y Municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Ésta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.

Téngase presente, por otra parte, que el 60% de los votos indispensables para revocar se contabilizan sobre un mínimo del 60% de los sufragios depositados el día de la elección, es decir que en realidad puede adoptar la decisión de revocatoria un 36% de los electores, cantidad que inclusive es inferior a la señalada en el numeral 2º del artículo 7º del proyecto para suscribir el memorial por cuyo medio se promueve la revocatoria (40% del total de votos válidos emitidos en la fecha en que se eligió al mandatario). No se puede afirmar, entonces, que el porcentaje previsto en la norma que se analiza haya sido demasiado exigente. (C. Const., Sent. C-011, ene. 21/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Aun teniendo en cuenta las anteriores citas de pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional, se estima que el ciudadano se ve disminuido en su pretensión con la exigencia legal aunque, visto el asunto desde la perspectiva del Magistrado Martínez Caballero, también resulta práctica la exigencia del número de votos, puesto que contribuye a evitar que la revocatoria pueda convertirse en medida de coacción para llevar al mandatario a adquirir compromisos o realizar acciones reñidas con la transparencia y principios de igualdad que debe aplicar en su gestión.

También mediante sentencia SU-640-98, Noviembre 5, se pronunció la honorable Corte, en los siguientes términos:

En varias ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado acerca del período de los Alcaldes y los gobernadores. En todas ellas se ha concluido que siempre que se elige popularmente un nuevo Alcalde o gobernador, éste desempeñará su posición durante el término establecido por la Constitución, es decir, tres años. De esta manera, la Corte Constitucional ha sido terminante en precisar que los períodos de los Alcaldes y gobernadores son individuales y no institucionales. En sentencias C-011 de 1994, C-586 de 1995 y C-448 de 1997, la Corte Constitucional ha establecido que en todos los casos en que se presente vacancia absoluta del cargo de gobernador o de Alcalde se debe convocar a nuevas elecciones; que el período constitucional de los gobernadores y Alcaldes que son revocados o destituidos, o que renuncian, fallecen o dejan su cargo por alguna otra razón, termina en el momento en que ello sucede; y que el período de los mandatarios que los sustituyen, por causa de elección popular, es de tres años, tal como lo dispone la Constitución. Esto significa, entonces, entre otras

cosas, que la jurisprudencia de la Corte ha dejado en claro, de manera reiterada, que el período de los gobernadores y Alcaldes es personal y no institucional. La Corte ha manifestado que esa es la única conclusión que permite armonizar los tres principios constitucionales de autonomía de las entidades territoriales, de democracia participativa y soberanía popular y de elección directa de los mandatarios regionales y locales por las comunidades respectivas, con la normas que señalan que los períodos de los Alcaldes son de tres años y que la ley regulará, de acuerdo con la Constitución, las distintas materias relacionadas con el ejercicio de dicho cargo.

La anterior sentencia guarda relación con la controversia que se desato en cuanto a la interpretación de la fijación de períodos para el ejercicio en cargos de elección popular. Este tema es de vital importancia por cuanto, por razones ajenas a los funcionarios y por vicios de diferente índole o naturaleza, suele suceder que en las elecciones se den diferentes posiciones en Municipios acerca de los resultados legales de las elecciones; las demandas, en el sentido de confirmar al mandatario elegido o, por el contrario, para que le sea denegado el acceso al cargo, son relativamente frecuentes y, como aspecto importante, conviene mencionar que no son potestativos de un tipo de Municipios sino que se dan aun en Municipios grandes, generándose así la controversia sobre si el reemplazante debe simplemente “completar” el período constitucional o si, al momento de su posesión, se inicia apenas el período constitucional correspondiente.

Mediante Acto Legislativo 02 de 2002, se dieron cambios a este respecto, en el siguiente tenor:

“Artículo 3º El artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos **institucionales** de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (Resaltado fuera de texto)

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución”.

De esta manera se dio fin a la controversia sobre si el periodo de los Alcaldes, reviste el carácter de institucional o personal, aspecto que generó mas de una duda incluso a nivel de gobernaciones. Al unificarse el criterio, el elegido tiene clara la posición constitucional sobre el período que le corresponde ejercer.

4.3. Ley 134 de 1994

Al igual que la Ley analizada anteriormente, la Ley 134 de 1994 encuentra su origen constitucional en los artículos 40 y 103 de la Carta Política,

destacando su importancia en el hecho de desarrollar mecanismos de participación ciudadana tales como: El Plebiscito, el Referéndum, etc.

La ley en comento, se encarga de establecer las normas por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles, no sin antes hacer claridad que “la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”⁵¹.

Dentro de su articulado, reviste especial atención el aparte de las iniciativas legislativas, las cuales están definidas como “... el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos municipales o distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de conformidad con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”⁵².

En complemento de lo anterior, el artículo 10 de la norma analizada establece, a fin de ejercer el derecho político en cuestión, que para ser promotor de una iniciativa normativa o de una solicitud de referendo, se hace necesaria la calidad de ciudadano en ejercicio y “contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral”⁵³.

Se entiende que pese a las bondades de tan novedosa figura implementada por el Constituyente del 91, su utilidad se ha visto desaprovechada o bien, por desconocimiento en su aplicación o bien, por las dificultades que supone el hacer acopio del porcentaje predeterminado por el legislador para hacer uso de ella.

En el caso del Municipio, la iniciativa normativa se asfixiaría siempre en el primer “retén” de control de los Concejos, los cuales, en la mayoría de los Municipios colombianos operan con muy poco sentido de administración y sí con mucho sentido de conveniencia personal. Esta situación se vive principalmente en los Municipios pequeños (que son la mayoría), en los que, indudablemente, la influencia nociva se hace más patente.

⁵¹ Ibid Art. 2°

⁵² Ibid. Art. 2°.

⁵³ Ibid. Art. 10°.

Por último, el artículo 18 de la Ley en cuestión, establece que los proponentes de la iniciativa legislativa “contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan estos procesos de participación”. Es este precisamente otro de los puntos neurálgicos del mecanismo de participación que limita la facultad constitucional establecida en los artículos 40 y 103 de la Carta Política.

Sobre estos particulares se pronunció la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-180/94, parte de cuyo texto es el siguiente:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos

desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Su desarrollo normativo constituye el objeto del proyecto materia de la presente revisión.

La posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ciertamente, dentro de los derechos políticos que consagra la Constitución está el de "tener iniciativa en las corporaciones públicas", que se establece además como mecanismo de participación ciudadana. Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio.

4.4. LEY 136 DE 1994

Esta ley contiene todos los apartes relacionados con el Municipio colombiano, desde su creación, administración y desarrollo.

Al tenor de esta ley, son funciones del Municipio, la administración de los asuntos propios y la prestación de servicios públicos que determine la ley; ordenar el desarrollo territorial del Municipio y construir obras que demande el progreso municipal; la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Hasta aquí, cabe hacer la observación de que en muchos Municipios colombianos, los servicios públicos han sido privatizados, siendo prestados por concesionarios y que, en algunos casos, el control municipal es poco visible como se evidencia en las quejas que sobre servicios públicos se originan en distintos Municipios del país. En cuanto al ordenamiento territorial, los Municipios colombianos, formalmente, han optado por prestar gran atención al tema, con el fin de direccionar mejor el uso del suelo, aunque los resultados aún no se hacen efectivos, por razones diversas, que van desde el desconocimiento del tema, en algunos Municipios, hasta el cambio de destinación del suelo, al tenor de los vaivenes políticos y/o económicos.

El numeral 4 del artículo 3º de la Ley en comento, establece también como función de los Municipios la planificación del desarrollo económico, social y

ambiental de su territorio, en coordinación con otras entidades. A este respecto, la gestión de los administradores locales se pone de manifiesto en las grandes ciudades, como Bogotá, con la preocupación por la conservación de los humedales; Cali, con el saneamiento del distrito de Aguas Blancas y Barranquilla, con el proyecto de recuperación de los caños de la zona histórica y la apertura de una entrada al río Magdalena, para promover el turismo y mejorar el ambiente de la ciudad.

El numeral 5 del mismo artículo señala como función municipal la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, prestando especial atención a la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley. Es este, quizá, el numeral más complejo en cuanto toca al funcionamiento del Municipio, por muchas razones, entre las que cabe mencionar la convulsión social que se vive en todo el territorio nacional, de la cual se ha desprendido una migración (desplazados) de habitantes de un punto a otro, haciendo infructuosos los esfuerzos (donde los hay) de los gobernantes, por satisfacer las

necesidades básicas de vivienda, salud, servicios públicos, educación y generación de empleo.

Sobre estos aspectos, justo es reconocerlo, muchos Alcaldes se hallan poco menos que maniatados, aun teniendo en cuenta las herramientas legales y económicas de que disponen para enfrentarlos. Con el voto programático, aunque no se limita la función de los Alcaldes, se establece una prioridad que puede, incluso, ser tomada como causal para una eventual revocatoria del mandato. A su compromiso, hay que sumar la exigencia constante de nuevas necesidades que reclaman inversión y la obligatoriedad de operar con sujeción a un diseño presupuestal previo y a un manejo sano de los recursos; de otro lado, aunque según el DNP evidencian recuperación, las finanzas municipales siguen siendo raquíticas.

Promover la mejora de las condiciones económicas de la población municipal (numeral 7) es prácticamente una utopía, porque, en gran número, los burgomaestres no orientan sus acciones al logro de este fin. Aun así, la inversión social no puede descuidarse y los Concejos tienen facultades que, bien utilizadas, pueden servir para despertar el interés del inversionista para crear empresas, lo que equivale a decir generar empleo.

A partir del artículo 21 y hasta el artículo 41, la Ley 136 regula lo relacionado con el funcionamiento e integración de los Concejos, ocupándose de sus integrantes a partir del artículo 42, hasta el 70.

En los apartes señalados anteriormente, se establecen normas de forzoso cumplimiento para la conformación de los Concejos, se establecen funciones y prohibiciones, igual que sucede con el aparte correspondiente a los Concejales, de los que se señalan las inhabilidades y prohibiciones, al tiempo que se fijan normas de procedimiento para la conformación de las directivas de los Concejos. Con ese mismo criterio son manejados temas como las Asociaciones de Municipios, los Acuerdos y los mecanismos de Participación Comunitaria, constituyéndose así, la Ley 136 en lo que acertadamente se califica como el centro sobre el que orbita el Régimen Municipal.

4.5. LEY 617 DE 2000

La Ley 617 de 2000, llamada de racionalización del gasto público o Ley de Ajuste Fiscal, hace parte del paquete de reformas estructurales de segundo nivel, al parecer pactadas por el gobierno nacional en el acuerdo extendido

con el Fondo Monetario Internacional.

Esta norma esta dirigida al fortalecimiento de la descentralización y para ello impone la necesidad de racionalización del gasto público a los entes territoriales, lo que llevó al recorte de nóminas y reasignación de funciones en los distintos despachos administrativos de los Municipios y Departamentos.

Para efectos de este estudio, la norma adquiere significación muy especial por cuanto establece claramente la responsabilidad de los entes territoriales en la causación salarial y prestacional de su funcionamiento, con lo cual se obvia el fenómeno ya común de Municipios y Departamentos que, asfixiados por la carga burocrática, se veían obligados a recurrir a la Nación en solicitud de ayudas para solventar este tipo de problema.

En cuanto a la categorías de Municipios, el texto de la norma no solo fija las mismas sino que, además, establece que los Alcaldes a mas tardar el 31 de octubre de cada año deben informar que categoría corresponderá a sus respectivos Municipios, con fundamento en conceptos claros de la

Contraloría General de la Nación y a partir del monto de ingresos proyectados para el ejercicio correspondiente.

4.6. LEY 715 DE 2001

Esta norma establece, en su artículo primero, que el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002, corresponderán a los señalados en el parágrafo 1° del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo (Artículo2°).

Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, dice la Ley en el parágrafo 2° del artículo 2°, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se

distribuirá así: 0.52% para los Resguardos indígenas que se distribuirán y administrarán de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los Municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada Municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y Municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

5. PROPUESTA PARA LA CONCEPCIÓN DE UN NUEVO MUNICIPIO EN COLOMBIA

5.1. DIAGNOSTICO

Quiere el autor de este estudio, plantear inicialmente los problemas que, en su sentir, ameritan ser estudiados pormenorizadamente, con el ánimo de hallar solución a los mismos; se trata de hacer una enunciación de la problemática ya identificadas para proceder a formular las propuestas respectivas.

Para afrontar este nuevo capítulo, se debe partir de la diferencia incontrovertible existente entre un Municipio pequeño, un Municipio grande y los Municipios elevados a la categoría de Distrito; diferencias proyectadas en lo económico, administrativo, político, social, etc., obviadas quizá en la legislación vigente, como factor incidental en los procesos de modernización que se pretende adoptar a través de la misma. Justo fuera reconocerlas para crear unas normas siempre acordes con la naturaleza de los entes y de tal modo, proyectar los Municipios a una mejor calidad de vida para los colombianos.

Pudo suceder tal vez que, el legislador, consciente de esas diferencias, creyó subsanar el aspecto negativo de las mismas, incluyendo por igual a todos los Municipios en las leyes de reforma, sin diferenciar sustancialmente los tipos de Municipios. Ello podría interpretarse como un rezago de la centralización de poderes que identificó al país hasta hace menos de tres décadas -recuérdese que la modernización del Estado y la descentralización propiamente dicha se iniciaron prácticamente en la década de los ochenta -, lo cual llevaba a que, desde la capital, se incluyera en el genérico concepto de “Provincia” a todos los Municipios colombianos diferentes al hoy, Distrito Capital de Bogotá.

5.1.1. Captación de recursos

Los recursos públicos consisten básicamente en los medios que logra obtener el Estado de diversas fuentes para atender a sus fines propios. Los principales recursos públicos se obtienen de las rentas patrimoniales, de los servicios, impuestos, tasas, contribuciones especiales, parafiscalidad, empréstitos y operaciones de tesorería⁵⁴.

Los ingresos municipales se fundamentan en los siguientes rubros:

- Los impuestos
- Los recursos llamados parafiscales
- Las regalías
- Los empréstitos forzosos

“... y aun a pesar de que en la propia Carta se emplea la denominación contribución en un sentido amplio, debe entenderse que ella se refiere a los impuestos, tasas y contribuciones propiamente dichos, tal como lo reafirma el Consejo de Estado en varias sentencias, entre ellas la del 29 de Julio de 1974”⁵⁵.

¿Por qué traer a colación estas valiosas apreciaciones del Dr. Álvaro Arango Mejía? Precisamente porque se trata de que los Departamentos, Distritos y Municipios –a través de sus respectivos gobiernos- dimensionen la importancia del tratamiento que deben dar a los impuestos, a los tributos, dejando de lado la desidia, el abandono casi institucional en que se tiene la actividad captadora de recursos provenientes de los impuestos. Se había institucionalizado una cultura del préstamo, que es mucho más fácil que la captación, pero a un costo económico y social sumamente alto. En efecto,

⁵⁴ ARANGO MEJIA, Álvaro. Los Tributos. En: Derecho Tributario. Bogotá: ICDT. 2002.

⁵⁵ Ibíd.

el crédito parecía ser la primera alternativa a considerar cuando se trataba de asumir la resolución de una problemática, dejando de lado otras alternativas, como la reconsideración del gasto interno, el fortalecimiento de la captación de tributos, la redistribución del ingreso, etc.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Nacional de 1991, los Concejos, como las Asambleas, pueden imponer contribuciones, cuyo cobro se hará únicamente en el territorio geográfico del respectivo ente, sea Municipio o Departamento.

En el caso de los Municipios colombianos, la creación de impuestos se manifiesta, generalmente, bajo la forma de estampillas; otro tanto puede decirse de las Asambleas aunque, conviene aclararlo, el autor de este trabajo es muy poco partidario de la creación de tributos cuando está plenamente demostrada la incapacidad del Estado, a nivel nacional y a nivel de ente territorial, para captar razonablemente los tributos ya establecidos; de sobra se conocen pronunciamientos de los ministros de Hacienda y Crédito Público, quienes, en su sucesión en el mando, expresan siempre su preocupación por la evasión tributaria, que constituye un enorme hueco en la hucha de la Nación y en la de los entes territoriales.

En los Municipios colombianos, la morosidad en la captación de tributos es el común denominador, aunque en unos Municipios más marcada que en otros. El impuesto de Industria y Comercio, el Impuesto Predial, los cuales pueden ser tenidos como los principales en las finanzas del Municipio, son captados apenas parcialmente y en algunos casos, la morosidad sobrepasa la captación, lo que incide negativamente en las finanzas municipales. Aun Municipios grandes, se ven impotentes ante el reto de la captación, porque no se cuenta con la infraestructura idónea para ello y, además, el plazo legal para el cobro expira a los cinco años de su causación. A ello hay que sumar que, en muchos Municipios, esa causación es mínima, por influencia de factores como el valor de la tierra y la carencia de industria, reduciéndose así las posibilidades de ingreso a las arcas municipales. En los municipios con grandes áreas rurales, las fincas causan Impuesto Predial pero, no obstante por la naturaleza de la actividad no hay causación del impuesto de Industria y Comercio, dejando así el municipio de percibir lo que en justicia le correspondería.

5.1.2. El manejo administrativo del Municipio

En su gran mayoría, los problemas surgen de la incompetencia de los administradores municipales. El desconocimiento de la real problemática del ente territorial, constituye otro factor adverso, a lo que se suma el afán de tomar decisiones sin el previo juicio que permita visionar el resultado de las mismas.

Se reitera que los Alcaldes, en Colombia, generalmente ven limitada su capacidad de administración y toma de decisiones, por factores políticos. Este problema es inherente a todos los municipios y, en las grandes ciudades, los enfrentamientos son inútilmente frecuentes y los Concejos llegan en determinados casos a constituirse en parte principal del problema y no de la solución. Las iniciativas del Alcalde son objeto de obstaculización en su tránsito hacia la realidad, en los recintos de los Concejos; proyectos importantes se empantanar, porque una coalición circunstancial o un bloque de Concejales, por cualquier razón contrarios a la iniciativa, basta para que un proyecto de Acuerdo no vea la luz y se archive o, en otros casos, sea objeto de debates y más debates, reformas, etc., antes de ser aprobado finalmente.

En práctica democrática, lo anterior no tiene nada de malo; por el contrario, es una manifestación de libertad y principios democráticos, saludables para cualquier comunidad. Pero el problema radica en que, muchas veces, se anteponen los intereses individuales o electorales, a la conveniencia ciudadana. No importa qué tan bueno sea el proyecto o la iniciativa, si no cuenta con el respaldo “político” del Concejo y, el recinto que debió ser su cuna, termina siendo la tumba de una buena iniciativa.

Dicho lo anterior, salta a la vista que el ideal es que los Concejos aborden el estudio de cada iniciativa, de cada propuesta del Alcalde, desde la perspectiva de la conveniencia general, en una discusión dirigida siempre a escoger la mejor opción para el Municipio.

En adición a lo anterior, vale mencionar la carencia de una cultura de sana administración, surgida de la capacitación de los funcionarios municipales, incluido el alcalde, a lo que se suman fenómenos como la inexistencia de manuales de procedimientos, manuales funciones etc., que permitan a cada funcionario conocer cuales son sus específicos deberes y cuales las expectativas ciudadanas en torno a su desempeño como miembro de la administración.

5.1.3. La Salud

Constituye uno de los principales problemas municipales. Se ha llegado al extremo de liquidar entidades hospitalarias, porque las mismas se hallan en un estado de postración económica y financiera tal, que se hace imposible su sostenimiento. Obviamente, se aborda el caso de las entidades hospitalarias públicas (ESE).

Los recursos destinados a la salud en la mayoría de los casos son inferiores a las expectativas y necesidades; los recursos de las entidades hospitalarias se manejan inadecuadamente y, en la mayoría de Municipios, no existe una infraestructura adecuada para prestar un servicio eficiente. Incluso, niegan servicios de atención a niños menores de un año, desconociendo el mandato Constitucional, consagrado en su artículo 50. Lo anterior es todo producto de la señalada mala administración y, en ocasiones, de factores tales como la incompetencia y la injerencia de intereses personales o de terceros.

5.1.4. De los Organismos de Control

El control a la administración municipal constituye una sólida garantía para el ciudadano, en el sentido que ejerce un seguimiento a los actos administrativos, a la disposición de recursos, a la aplicación de las leyes, etc.

Por lo anterior, el ente controlador debe gozar de total independencia, lo que evidencia la necesidad de proveer mecanismos para su elección o designación, ajenos a los influjos de la política o de cualquier otro factor que pueda viciarlas y que permita al funcionario ejercer su labor al margen de cualquier injerencia o limitación negativa. Además, el ciudadano debe tener siempre la seguridad de que el control es transparente, que se ejerce con eficiencia y ello se puede lograr mediante la implementación de mecanismos que irradian, por sí solos, confianza en el resultado de la designación o elección y, consecuentemente, en la función controladora.

5.2. DE LA PARTE PROPOSITIVA

Después de hacer un estudio sobre los antecedentes y la normatividad vigente en el Municipio, identificar las causas que a juicio del autor no permiten la realización de sus fines y el bien común de sus asociados, se

llegó a un diagnóstico, de lo que considera el autor son los puntos más críticos del Régimen Municipal. Por lo anterior y conociendo como se conoce la práctica y la normativa del Municipio, se plantea una serie de posibles soluciones, para corregir las deficiencias presentadas y enumeradas a lo largo de este estudio.

5.2.1. Aspecto Financiero

Constituye la columna vertebral del problema. Ello se debe, en gran parte, a la introducción de un proceso de descentralización iniciado sin la planificación debida, mediante el cual se facilitaron herramientas a los administradores municipales, careciendo de conocimientos básicos para el manejo de presupuestos que, hasta entonces, habían resultado ilusorios para los burgomaestres.

A lo largo de este estudio, se ha insistido en el problema financiero del Municipio, debido al endeudamiento exagerado y/o precario manejo de las finanzas o las diversas formas de corrupción o, inclusive, como consecuencia de indebidas presiones por parte de fuerzas al margen de la ley.

En primer lugar, es necesario aludir la incapacidad de manejo evidenciada por algunos Alcaldes, quienes se vieron con atribuciones que entendieron de “obligatorio” ejercicio durante su gestión en lo tocante con la contratación de créditos de diverso orden, sin tener la menor brújula para ello. No ha existido, entonces, la convicción de que el endeudamiento debe ser consecuencia de necesidades inminentes y de impostergable satisfacción, dentro del marco de una administración mesurada y austera.

La corrupción constituye otro factor incidente en la situación financiera de los Municipios. No se estima necesario hacer mayor énfasis en un tema diariamente discutido en todo el país.

De otro lado, la injerencia de grupos al margen de la ley; en los Municipios en los que cada grupo hace presencia, la contratación estatal se hace con y/o a través de ellos, independientemente de su naturaleza o ideología.

Es a partir de estas consideraciones, que el autor ha concebido formas que serían de gran utilidad en Colombia, con el fin de lograr que los Alcaldes sean realmente la primera autoridad municipal, con respaldo político suficiente para tomar decisiones, evitándose situaciones a las que se hace referencia en otro aparte de este estudio.

En lo tocante al fortalecimiento de la captación, es necesario que, en primer lugar, realicen censos dirigidos a identificar plenamente a los agentes pasivos de los distintos impuestos y, además, asumir nuevas políticas de captación, recurriendo a estrategias financieras y a la judicialización, en los casos que lo ameriten, emulando la posición adoptada por el gobierno nacional para los retenedores de impuestos que no cumplen con el deber de consignar los valores dentro del plazo fijado para ello.

5.2.2. De la asignación de recursos

En el contenido de este estudio se incluyó una alusión a las necesidades básicas insatisfechas de los Municipios. Se citó oportunamente un documento del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se tomaron aleatoriamente algunos Municipios, para mostrar cómo las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se dan en forma inversamente proporcional al tamaño y capacidad económica de los Municipios. Esto, desde un punto de vista lógico, no parece tener atractivo pero, desde el punto de vista administrativo y político sí lo tiene, puesto que, considerados en calidad de Municipios, se impone el mandato constitucional de la igualdad y la equidad.

Es a la equidad a la que se quiere hacer alusión, en el sentido que los recursos sean asignados de tal manera que, no cuantitativamente pero sí proporcionalmente, sean los Municipios más afectados por las necesidades, los mayormente favorecidos por la asignación de los ingresos.

Sobre este aspecto conviene revisar los mecanismos de calificación y clasificación del DNP, para establecer nuevos criterios que permitan, mediante una sana acción, realizar una mejor asignación de recursos. Ello, con el fin de evitar que se siga dando el caso de Municipios en los que las necesidades básicas alcanzan niveles inconcebibles en un Estado Social de Derecho, como lo es Colombia, al tenor del artículo 1º de la C.P.

Para el año 2005, el país tiene proyectada la realización de un censo que permitirá conocer muchos aspectos de la vida nacional, en detalles. Uno de esos aspectos será, obviamente, el verdadero índice de NBI de los Municipios; es opinión del autor de esta investigación, que la asignación de recursos de la Nación se efectúe en proporción a ese nuevo índice, con criterio netamente democrático y orientado a solucionar, en forma práctica, los problemas de los Municipios hoy más desfavorecidos. Esto facilitará, en gran parte, que cada Municipio reciba recursos directamente proporcionales a sus necesidades para inversión y que pueda aplicar parte de esos recursos para

atender los requerimientos administrativos. Esta propuesta trata de conjugar los mandatos contenidos en la Ley 617 de 2000 con una nueva visión de la distribución del ingreso.

Finalmente, se estima que el cumplimiento en la asignación de recursos por parte de los Municipios a sus necesidades básicas insatisfechas, debe ser indicador de la atención que se le siga prestando por parte del Estado. Es decir, que se establezca un sistema de compensación de gestión, con base en la asignación de recursos, a partir de la eficiencia administrativa de los mismos por parte de cada Municipio.

En esa misma dirección de ideas, se sugiere la revisión de las normas que establecen y regulan la existencia de regímenes tributarios especiales, con el fin de adecuarlos a las necesidades actuales de los Municipios favorecidos por esta figura jurídica. En la actualidad, el Municipio de Maicao, uno de los beneficiarios de la norma, expresa a través de sus voceros el cierre de más del 50% de su comercio, como consecuencia de la rigidez normativa y porque, en su concepto, el organismo recaudador de impuestos nacionales (DIAN) ejerce un control no ajustado al texto legal. Se debe tener en cuenta que, por razones geográficas, climatológicas, por abandono del Estado, por no tener otras alternativas de ingreso etc., por más de un siglo la casi única fuente de

ingreso de los habitantes de este Municipio la constituyó el comercio de mercancía importada. Luego, coartar la única oportunidad de desarrollo, constituye un estrangulamiento legal del derecho al libre desarrollo económico que se contempla en el artículo 333 de la Constitución Nacional, que habla de la libertad de empresa. Obviamente, no se pretende una legalización de lo ya ilegal, pero sí una posición ecléctica que, sacrificando en menor grado los intereses de la Nación, permitan el libre desarrollo de comunidades como las del mencionado Municipio.

Los municipios que evidencien buenos resultados en el manejo de recursos destinados a suplir su NBI deben ser premiados por la Nación con mejores asignaciones y, en sentido contrario, establecer sanciones a quienes no cumplan los requerimientos mínimos de eficiencia en esta labor.

5.2.3 Del presupuesto municipal

Otro aspecto importante en el quehacer municipal, lo constituye el diseño del presupuesto, en el cual se estima que las JAL podrán tener derecho a voz, mas no a voto. Sobre este particular, cabe hacer una acotación que se estima sumamente importante:

En el actual sistema constitucional, el Alcalde puede imponer el presupuesto cuando su aprobación no se da dentro de los márgenes de tiempo establecidos; esta figura se presta para que, en determinados casos, la coalición favorable a la posición del Alcalde, obstaculice la discusión del presupuesto, dando así margen legal para que el Alcalde lo imponga por decreto.

Se estima conveniente proponer que, en el evento de que el presupuesto no haga curso normal en el Concejo, el Alcalde, en lugar de emitir un decreto, convoque a las JAL para discutir con ellas, mediante ponencias de su gabinete, el contenido del presupuesto. En el evento de no existir las JAL, el Alcalde podrá recurrir a cualquiera de los mecanismos de participación incluidos en el artículo 103 de la Carta Política, para obtener el sentir popular. Esto permitirá la oxigenación en el proceso de distribución de los recursos municipales, canalizándolos a los sectores populares, en una concepción netamente democrática.

5.2.4. Aspecto político

Es un tópico sumamente delicado, por cuanto no se puede desconocer el hecho tangible de que las leyes surgen del seno del Congreso y que sus

integrantes se hallan directamente comprometidos en los esquemas políticos regionales.

Sin embargo, el aspecto político no puede ser obviado cuando se habla de la concepción de un nuevo Municipio. En este sentido, cabe citar a Escobar Araujo, cuando dice:

Hasta los Concejos municipales ha llegado la corruptela política. Son, al igual que las dumas departamentales, una especie de Asambleas locales que sirven de primer escalón dentro de la actividad política. Ello ha perjudicado considerablemente su tarea administrativa, pues en nada se asemejan en la práctica a lo que la Constitución llama “Corporaciones Administrativas”. **Allí no hay ideas, ni iniciativas creadoras. Tampoco se planea la política municipal ni se encauza o vigila el gasto público.**⁵⁶ (Resaltado fuera de texto)

Dicho de esta manera, se trata de una observación que debe ser tenida en cuenta. Mientras exista el esquema de organización política que actualmente rige en los Municipios colombianos, ninguna reforma, ninguna propuesta o intento de innovación tendrá futuro, porque ese esquema está enquistado y se erige como defensor de los intereses personales de algunos políticos; intereses que en muchos casos, priman sobre las necesidades de la comunidad.

⁵⁶ Ibíd. p. 273.

5.2.4.1. Propuesta de forma de Gobierno

Se incluyen en este trabajo dos posibles formulas para efectos de la elección de Alcaldes, las cuales se desgranán más adelante y que parecen, en un comienzo, contener ingredientes necesarios para la solución de los problemas que enfrentan los burgomaestres en Colombia.

Una de las teorías que ha venido sosteniendo el autor de este estudio, es la relacionada con la importancia de la representatividad y la participación, en el sentido que todos los miembros del Municipio hagan parte activa de la toma de decisiones. Ello hace necesario que las Juntas Administradoras Locales, como células de la representación primaria jueguen papel definitivo en la elección de los Concejos, simplificando así el proceso y dando lugar a un organismo representativo de las ideas de extracción netamente popular.

Se estima conveniente hacer alusión a un aspecto importante, como lo es la asignación mensual de los Concejales. Esa asignación debe hacerse con criterio de sanidad financiera, social y política, fijando un ingreso mensual digno, que permita al concejal dedicar la totalidad de su tiempo y de sus energías al servicio del Municipio. Esto forma parte de la solución y permitiría una reforma de los calendarios de sesiones, evitándose las tan manidas sesiones extras, por cierre del período de sesiones ordinarias. En

la actualidad, la asignación mensual de los Concejales dista mucho de este criterio, razón por la que se estima necesaria y urgente una reconsideración en tal sentido. En efecto, actualmente los Concejales son objeto de las mismas restricciones éticas y legales que cobijan a los congresistas pero, curiosamente, no son objeto de las mismas prerrogativas de éstos, lo que, en un Estado Social de Derecho, con fundamento en la igualdad y la equidad, es una imperdonable inconsistencia.

Retomando el tema del rol del Concejo en relación con la formación del Gobierno, se considera que aquél tendría, a su vez, la responsabilidad de tomar decisiones en cuanto toca a la designación de la primera autoridad administrativa y, en tal sentido, el autor se permite formular varias alternativas, tales como:

- Que el Concejo designe a la primera autoridad municipal, por elección interna y libre de la misma corporación

Esta primera propuesta se orienta a cualificar los Concejos, ya que cada aspirante se convierte en un potencial Alcalde y, en consecuencia, para dar cumplimiento al mandato constitucional, cada partido deberá elaborar un

plan de Gobierno para el evento de que uno de sus miembros resultara elegido para la primera magistratura municipal.

Adicionalmente, la práctica “clientelista” se vería sumamente reducida, ya que gran parte de los compromisos personales que adquieren generalmente los candidatos al Concejo y a cualquier magistratura, perderían vigencia, puesto que se impondrá, más que todo, el querer y la decisión de las bancadas, por encima del querer y del compromiso personal, ya que el candidato elegido adquiere la obligación con aquélla, en cuanto a su programa.

También con esta propuesta, reverdece la importancia de las Juntas Administradoras Locales, las cuales, en la actualidad, se hallan opacadas en el quehacer municipal. Las JAL, al convertirse en el cuerpo elector de los Concejales, tomarán importancia y figuración en la administración y en la toma de decisiones, lo que, indirectamente, equivale a trasladar esa decisión al constituyente primario.

- Que el Alcalde sea elegido indirectamente por las JAL

Es necesario aclarar las ideas. Las JAL no elegirían al Alcalde sino que, al conformar con su voto el Concejo, estarían dando, con la mayor preferencia manifiesta en las urnas, el nombre del nuevo Alcalde. Dicho de una forma más simple, el Alcalde sería el Concejal que mayor número de votos obtuviera.

Esta segunda forma tiene la ventaja de que, manteniendo la cualificación de los aspirantes a la alcaldía, permitiría una elección mucho más cercana de la voluntad del constituyente primario. En la primera forma propuesta, la voluntad de elección se circunscribiría a la decisión de los Concejales, mientras que en esta segunda alternativa, el Alcalde surge de las entrañas de las JAL, las cuales, a su vez, son representación directa del ciudadano.

En cualquiera de las dos formas anteriormente propuestas, se impone la toma de medidas tendientes a encauzar debidamente la acción administrativa del Alcalde y de los mismos Concejales. Existen, en la legislación nacional, figuras que permitirían un control directo sobre la administración, sin una injerencia inadecuada. Se hace énfasis en la necesidad de la vigencia de las bancadas, como forma de garantizar la marcha de la administración en una dirección específica, evitándose los

cambios permanentes de rumbo “ideológico”, tan característicos en la actualidad.

5.2.4.2. Sanciones para funcionarios de la Administración

Pues bien: a partir de los conceptos emitidos por autores connotados y asentados en este estudio, se puede afirmar que los problemas de la corrupción, la politiquería, la improvisación y la contratación irresponsable, constituyen males congénitos en la forma de asignación política de los Alcaldes y Concejos en Colombia. Por ello se estima necesaria la aplicación de las siguientes figuras:

- Revocatoria del mandato

La figura de la revocatoria del mandato del Alcalde, seguirá en manos del constituyente primario, pero a través de las JAL, al menos en los Municipios de categorías Especial, Primera, Segunda y Tercera, en las que estas organizaciones existan, las cuales podrán ejercer ese derecho en la medida en que se den las condiciones establecidas para ello, pero con una reglamentación que permita su aplicación práctica y que no contenga el impedimento tácito del lleno de tantos requisitos como se da en la

actualidad, requisitos que hacen poco menos que inaplicable o, por lo menos, totalmente compleja la aplicación de esta figura. En los Municipios en los que las JAL no existan o no puedan darse o sostenerse, se podría mantener el actual esquema de votación directa del constituyente primario, entre otras cosas, porque resulta menos costoso que en los grandes Municipios y la recolección de firmas de votantes puede darse con mayor facilidad.

La revocatoria podrá darse no por el número de JAL, sino por la representación popular que ellas tengan. Ejemplo: se tomará en cuenta el número de habitantes que representa cada JAL, para determinar una mayoría cualificada para la toma de decisiones, evitándose así que un grupo minoritario de ciudadanos, en virtud de su representación en mayor número de JAL, pueda ejercer la figura de la revocatoria contra un menor número de ellas que representan mayor número de ciudadanos.

A lo anterior es necesario agregar que la representación de las JAL se hará por el sistema de bancada y no por inducción personal de sus miembros o de varios de sus miembros.

Cuando un Alcalde, Concejal o miembro de Junta Administradora Local sea revocado en su mandato, automáticamente perderá los derechos políticos por dos períodos constitucionales consecutivos a la fecha de la sanción, sin perjuicio de las consecuencias que en el orden penal puedan derivarse de las causas de la revocatoria y de otras de carácter disciplinario que sean impuestas por los órganos de vigilancia del orden nacional.

En el contenido de este aparte de la propuesta, se incluye conceder facultad a las JAL para, mediante voto, conformar el Concejo, tal como se expresó en líneas anteriores. Este derecho podría ser ejercido en sentido contrario, es decir, que mediante el voto, las JAL, cuando hubiere lugar a ello, pudiesen revocar del cargo de Concejal a quien o quienes no cumplieren a cabalidad con sus programas.

- **Pérdida de la investidura**

Cuando el concejal obstaculice sistemáticamente el cumplimiento del programa de Gobierno del Alcalde, ya que se estima que, cuando la corporación elige un Alcalde, se compromete con su programa de Gobierno, para efectos de su plena ejecución o su ejecución acorde con las reformas propuestas por la bancada y aceptadas por el burgomaestre. Esta medida

apunta, más que todo, a evitar el cobro de factura que actualmente es común por parte de algunos Concejales al Alcalde respectivo, por el apoyo brindado en el período de elecciones.

Existe, dentro de la concepción democrática, la posibilidad de que un concejal se erija en opositor del gobierno de turno. Y en este sentido, se hace imprescindible que se interprete correctamente el término oposición, para que no se le dé la connotación de obstaculización. La oposición propiamente dicha opera sobre razones y argumentos, pero se somete a la votación general. La obstaculización es diferente, puesto que se constituye en una forma sistemática de boicotear, mediante prácticas como la rotura de quórum, la inasistencia y cualquier otra actividad no inscrita en la legitimidad.

- Voto de Censura

Los integrantes del Concejo, tendrán la alternativa del voto de censura, como herramienta que obligue a los funcionarios municipales al cumplimiento del rol para el que han sido asignados. Este voto de censura, aplicable a los miembros del gabinete municipal, podrá ser también de origen popular, o a través de las JAL, las cuales podrán proponer al Concejo

su emisión, cuando estimen, en un porcentaje racional, que no se viene dando el cumplimiento de las obligaciones legales o constitucionales. Obviamente, también podrán las JAL imponer, en forma mayoritaria y debidamente reglamentada, la censura a cualquier concejal que dé méritos para ello. En estos casos, el concejal sería reemplazado, para no romper la bancada, por el aspirante que dentro del mismo grupo del concejal saliente, le suceda en número de votos. Serían aplicable, en estos casos, las mismas causales contenidas actualmente en el artículo 48 de la ley 617 de 2000.

5.2.5. Aspecto administrativo de la propuesta

Existen, paralelamente a los problemas ya identificados en este trabajo, otros aspectos que inciden notoriamente en la calidad de la Administración y, al respecto, el autor se permite proponer lo siguiente:

La libertad de nombramiento y remoción, creada con sentido de agilidad y funcionabilidad en la administración, debe ser enfocada a la búsqueda de la eficiencia que redunde en un beneficio común. Para cumplir con lo anterior es indispensable aplicar criterios de selección objetivas que, independientemente de la natural razón que tiene el funcionario de rodearse

de funcionarios de su confianza, permitan efectuar una escogencia entre los candidatos, orientada siempre a tomar la mejor opción para el Municipio.

El nombramiento de funcionarios o la, asignación de cargos en la Administración Pública deben estar sujetos en primer lugar, a un Plan de Cargos, en el que se defina plenamente el perfil del funcionario y se estipulen claramente las características o requisitos mínimos que debe reunir para obtener el nombramiento.

De otro lado se impone la necesidad de crear Manuales de Funciones en donde no existan y actualizar los ya existentes, con el objeto de obtener un gestión administrativa mas acorde con las necesidades del Municipio. De esta forma se podrá exigir el cumplimiento de sus funciones, puesto que las mismas fueron debidamente comunicadas e inducidas al funcionario.

En lo relacionado con el comportamiento de los Concejales, se debe dar aplicación a los lineamientos establecidos en la ley 136, en cuanto al funcionamiento y operación de los Concejos, evitándose así vicios que contaminan y perjudican la actividad en los Municipios.

5.2.5.1. Asociación de Municipios

Nosotros consideramos que deben instituirse las Asociaciones de Municipios, concebidas dentro de nuestra organización político-administrativa. De esta manera, no sólo gozarían de los derechos y prerrogativas que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, sino que fundamentalmente se atendería la realidad del país, en cuanto a que existen muchos Municipios que por sí solos no cumplen los fines para los que fueron creados y se impone la asociación para buscar el desarrollo⁵⁷.

No escapa al criterio del lector el sentido de la posición asumida por Escobar Araujo. Ciertamente, la figura del Municipio cobija a muchos entes municipales que no cumplen -porque sencillamente no pueden- las funciones constitucionales que de ellos se espera. Son, sobre todo, Municipios cuyos recursos propios no son suficientes y ello los ubica en la condición de entes de papel, sin capacidad para brindar a sus ciudadanos, los más elementales servicios que, según la Carta, deben prestar a la comunidad. Esos Municipios, ameritan una legislación especial para que, desde la figura de la Asociación de Municipios, puedan cumplir con las funciones asignadas en la Constitución.

Forzosamente, si se quieren reducir costos de funcionamiento, se deben hacer formulaciones a nivel macro. Y en ese sentido, surge la figura de la

Asociación de Municipios como alternativa a considerar en la concepción de un nuevo Municipio colombiano. En Relación con lo anterior, se ha discutido la Regionalización, desde el seno mismo de la Asamblea Constituyente, lo cual se evidencia en los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional, en los que se hace alusión a las Asociaciones de Departamentos, dándoles la calidad de ente territorial, aunque supeditando en gran parte esa posibilidad al concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial (art. 307 C.P.).

Un aspecto importante a señalar es que, en Colombia, las Regiones ya están dadas en la mente de los colombianos; es una concepción primitiva, pero que permite distinguir una de otra, por sus costumbres, por su léxico, por sus expresiones culturales. Hablar de “costeños”, “cachacos”, “paísas” etc., es hablar de regiones y, en tal sentido, existe la base para una promoción de esta figura, no ya desde la concepción popular, sino desde la concepción político-administrativa.

Es incuestionable que en la actualidad, subsiste el ancestro polarizante en lo cultural; incluso dentro de una misma región, los Municipios reclaman su

⁵⁷ RESTREPO, Juan Camilo. Op. Cit. p. 42

propia identidad y ello se erige como un obstáculo para la integración en torno a la figura de la Asociación de Municipios o de la Regionalización.

La Regionalización entonces, tiene que ser más política y administrativa que cultural; entre otras cosas, porque la Constitución consagra el derecho a mantener el patrimonio cultural, tal como se refleja en el reconocimiento de los territorios indígenas, en los cuales, en la actualidad, subsisten costumbres como la de azotar a quien infringe las leyes comunitarias, situación que riñe abiertamente con los preceptos constitucionales y penales vigentes en Colombia. Pero la Constitución y la Ley no pueden borrar con texto lo que se lleva inmerso en la personalidad y en la tradición cultural de un pueblo.

La Asociación de Municipios ha tenido más tratamiento político y legislativo que popular; son los líderes quienes consideran esta medida como una alternativa de solución eficiente pero, en cuanto toca a la ciudadanía, la medida no tiene la acogida deseada, a juzgar por la carencia de pronunciamientos en tal sentido, lo cual es atribuible a la falta de propuestas de los gobernantes, en las que se dé a conocer las ventajas de la Asociación de Municipios.

5.2.5.2. De las facultades extraordinarias

Finalmente se estima conveniente suprimir la figura de las facultades extraordinarias, tal como se práctica en la actualidad, la cual se ha convertido en una patente de corso en muchos casos para disponer, por encima de la Constitución y de la Ley, de los recursos municipales, quedando el Concejo sin funciones que justifiquen su existencia, dado que este las delegó en manos del Alcalde.

Las Facultades extraordinarias al Alcalde serían concedidas únicamente en casos de desastres producidos por fenómeno natural no previsible en su aparición, con el fin de hacer frente a las necesidades derivadas del mismo; quiere esto decir que en ningún caso podrá haber facultades extraordinarias para atender situaciones derivadas del comportamiento natural periódico en un Municipio, puesto que esto debe ser previsto anualmente y tenido en cuenta al momento de elaborar el presupuesto anual respectivo

5.2.5.3. De los organismos de control

Es propuesta del autor que desaparezca la figura del Contralor Municipal designado por los Concejos, en los Municipios que reúnen las condiciones

para tener un representante del organismo de control nacional. Existiendo una Gerencia Regional de la Contraloría Nacional, bien puede asumir ésta el rol de organismo de control en los Municipios, a excepción de las capitales de departamentos que, por su complejidad y envergadura ameritan la tenencia de un organismo de control específico.

El organismo de vigilancia nacional (Contraloría General de la República) bien puede asignar un funcionario para varios Municipios, que reportará directamente a la Contraloría Nacional y que será vigilado en sus funciones por esta, evitando así la ingerencia de los viejos vicios que han hecho del control un pariente mas de la administración. Esto no es inconsistente con la propuesta de que el Contralor Departamental asuma la labor de control en Municipios distintos de la capital del Departamento, pero sí puede ser tenido como una medida alternativa de la misma (es decir, que se adopte una de las dos formas); con ello se suprimiría el alto costo burocrático por concepto de Contraloría.

Otra figura que se estima debe desaparecer es la Personería Municipal, la cual, en la actualidad, ejerce funciones muy poco influyentes en el acontecer de la vida municipal, máxime cuando existe, paralelamente, un Defensor del Pueblo, Procuradores departamentales y municipales, además de

Procuradores Delegados para distintas ramas, que bien pueden absorber esas funciones, siempre y cuando se le maneje con el mismo criterio nacional, evitando así la injerencia del Concejo y el nombramiento de personas preescogidas para estos cargos.

5.2.6. La salud

Considera el autor que los niveles I y II de atención en salud deben ser manejados por los Municipios, en forma directa. En la actualidad estos niveles incluyen los denominados puestos de salud y los hospitales (ESE) de esos niveles respectivamente, entes que en su mayoría resultan inoperantes y poco atendidos por el Estado.

La administración de la salud, que tanta preocupación generó en el legislativo nacional, deberá centrarse en los dos primeros niveles, con el fin de garantizar un mayor cubrimiento de las necesidades de los ciudadanos en este sentido. Pero para ello es necesario que los Municipios asuman totalmente el control y manejo de los hospitales que hoy, en su mayoría, pertenecen a los Departamentos, cuyos ingresos son dirigidos por los Gobernadores, pero que la buena o mala gestión de estos afecta al Municipio. De esta manera, se evitarían celos o enfrentamientos entre Gobernador y Alcalde cuando, por

diferentes circunstancias chocan por el manejo de los recursos y/o por el manejo administrativo de las ESE. Es decir, el gerente de la ESE lo nombra el Gobernador pero es el Alcalde el que cuenta con los recursos y contrata con el hospital, según el porcentaje mínimo que exige la ley, cuando es amigo de la Administración Departamental o recarga hacia las IPS privadas el mayor porcentaje de los recursos cuando es rival político del Gobernador.

De esta manera el Municipio asumiría el control total de estas instituciones, haciéndolas más eficientes y viables en su manejo administrativo y financiero, ya que entraría a responder integralmente por su funcionamiento.

Dentro de la reforma al sistema de salud, debe tenerse en cuenta la capacidad de contratación de las administradoras de los regímenes subsidiados; en tal sentido, cursa en el Congreso un proyecto de ley que impone a las ARS el lleno de requisitos mas exigentes que dará como consecuencia la asociación de estos entes, reduciendo así su número y generando el mayor aprovechamiento de los recursos.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

La propuesta anteriormente formulada ha sido concebida dentro de la susceptibilidad de reforma de las leyes en Colombia. Se estima que, si bien habría que introducir reformas, las mismas no irían nunca contra la forma de Estado Social de Derecho, de que habla el artículo 1 de la Constitución Colombiana.

Se busca, simplemente, optimizar las condiciones para que ese Estado Social de Derecho se cristalice en debida forma, proyectando los ingresos del Estado al beneficio de la comunidad, en un marco de interdependencia entre gobernantes y gobernados, ambos dirigidos a la búsqueda de un mismo objetivo, cual es el de una mejor calidad de vida para la comunidad en general.

Existen otros aspectos (quién lo duda) que ameritan ser reformados; la privatización sin control de los servicios públicos, por ejemplo, ha limitado en mucho la capacidad de intervención del Municipio; la injerencia de las

autoridades municipales ha disminuido en varios enteros, a la luz de la privatización, sin que con ello se pretenda decir que la privatización es contraria al bien común. Pero resulta incontrovertible que, en determinados casos, el Municipio debe tener capacidad de intervención suficiente, para contrarrestar situaciones como las que se han dado en varios Municipios colombianos como consecuencia de la suspensión masiva de servicios públicos, lo que ha generado malestar social y reclamos por parte de los usuarios que exigen que el Municipio les defienda en situaciones especiales de la acción del operador privado de los servicios públicos.

Lo anterior señala la necesidad de que el Municipio no pierda injerencia directa, capacidad de intervención y de toma de decisiones, en cuanto tiene que ver con el bienestar general de la comunidad. Todo esto, dicho sin pretender atentar contra los derechos a la libre industria y a la propiedad, que asisten a los concesionarios o propietarios de las empresas prestadoras de servicios públicos. Es decir, se impone la necesidad de revisar la legislación con el fin de hallar un punto de equilibrio entre el derecho comunitario y los derechos de quienes poseen o dirigen este tipo de actividades económicas.

Las concesiones, por otro lado, vienen siendo tramitadas en forma directa, mediante el lleno de requisitos establecidos en la Ley 80 y el Decreto 2170/02,

es decir, dentro del marco de la ley. No obstante, si bien las concesiones se tramitan dentro del marco legal en cuanto al lleno de requisitos formales para la adjudicación, el contenido de las mismas merece ser revisado y discutido previamente, para evitar problemas posteriores, muchos de los cuales han causado serios daños a los Municipios.

Para prevenir situaciones y en aras de una transparencia, se estima que las concesiones deben ser discutidas previamente en audiencia pública, con la participación de las JAL, de los Concejales y de ciudadanos particulares, dándose a conocer previamente que es lo que se concede, cuáles las condiciones que regirán la concesión, el plazo de la misma, etc. Esto, con el fin de facilitar la participación oportuna de los ciudadanos en los procesos en los que se manejan los intereses de la comunidad municipal. En la actualidad, el ciudadano tiene acceso al contenido de los contratos de concesión, pero generalmente a posteriori, teniendo que enfrentarse con hechos cumplidos y plenamente realizados.

Se es consciente de que la propuesta formulada no puede ser adoptada en el corto tiempo. Es necesario tener en cuenta aspectos tales como los convenios políticos, los acuerdos de bancada y, prioritariamente, una culturización del ciudadano para que asimile y de uso práctico y adecuado a las reformas.

Sería necesaria la reforma de la Constitución Nacional, particularmente en cuanto se refiere al Régimen Municipal, contemplado entre los artículos 311 y 321; el Régimen Especial, contemplado en el Capítulo 4 de la misma Carta, así como las leyes que afectan la marcha y administración del Municipio.

Se hace énfasis en la necesidad de revisión y reforma de las normas, en general, con el fin de evitar adopción de nuevos formatos viciados de inconsistencias jurídicas, que son las que, en definitiva, abren espacios para las conductas atípicas, lesivas a la marcha del Municipio y al manejo de los intereses de la comunidad en general.

El Municipio es la célula primaria de la Administración Pública. Es el ente que configura la formación política del país y es, en criterio de Escobar Araujo, un verdadero “Promotor del Desarrollo”⁵⁸.

Desafortunadamente, el Municipio colombiano, con ser protagonista de la historia nacional, no es el depositario total de la preocupación de los legisladores, aunque, vale decir, en las últimas décadas esa posición ha cambiado sensiblemente. Y es que en un país tradicionalmente gobernado

⁵⁸ ESCOBAR ARAUJO, José. Op. Cit.

desde la égida centralista, con una infraestructura de comunicación apenas en vías de modernización y con los problemas de índole social tan diversos, casi típicos de cada región, resulta sumamente difícil atender las necesidades, por sí bastante diversas del Municipio colombiano.

Pero la existencia de los problemas no debe provocar reacción distinta a la búsqueda de sus soluciones. En el caso objeto de esta investigación, cuando existen tantos Municipios en condiciones críticas, esparcidos por toda la geografía nacional, más que una atención individual, se requiere un cambio en la legislación que agilice los procesos y permita al Gobierno Nacional, asumir actitudes realmente orientadas a la solución de los problemas que aquejan a los colombianos, manifiestos generalmente en problemas locales. Problema municipal de Quibdo lo es, al momento de redactar estas conclusiones, la inexistencia de un servicio de acueducto eficiente, aunque, curiosamente, se halla ubicada en la margen derecha del río más caudaloso del mundo, es decir, el río Atrato. También es problema municipal la violencia que viven Municipios como Soledad; problema municipal lo es el cierre del Hospital más importante de Bucaramanga y, de seguir en esta tónica, no se alcanzaría a señalar los problemas de los Municipios colombianos. Problemas que, sin embargo, se pueden sintetizar, en su mayor parte, en los aspectos señalados en la propuesta final de este estudio.

Podría decirse que falta voluntad política o, quizá, que la voluntad política apenas asoma a la solución de los problemas del Municipio colombiano. Lo que sí no se puede decir es que los Municipios puedan sobrevivir en las actuales condiciones, con una serie de problemas que son no solamente agudos, sino que apuntan a un agravamiento asfixiante. Urge, en síntesis, un cambio de actitud legislativa en cuanto al Municipio colombiano.

Se es consciente de que la propuesta formulada quizá no cobija todos los aspectos cambiables del Municipio; incluso, es posible que algunas de las propuestas formuladas en este estudio sean susceptibles de discusión e incluso de controversia. Eso no es preocupante para el autor. Por el contrario, si la propuesta genera discusión, se habrá logrado un primer propósito, cual es el de llamar la atención de los ciudadanos que la lean, sobre la vivencia de los Municipios colombianos. No es imperativo que las propuestas aquí formuladas sean acogidas, ni siquiera discutidas. El imperativo nacional está en centrar la atención en la unidad administrativa nacional, que hoy se debate en medio de muchos problemas, mientras el común de los colombianos cree que los aspectos más importantes para la comunidad nacional la constituyen otros fenómenos que, si bien son de vital importancia, no lo son tanto como la urgente necesidad de reformar al Municipio en la casi totalidad de su concepción político-administrativa.

Algunas de las propuestas son de mas fácil aplicación que otras; basta la voluntad política. Otras lo son en menor grado y seguramente, como se expresó en líneas anteriores, existen otros aspectos tanto o más importantes que los señalados pero, para el autor, lo importante es la movilización político administrativa a nivel nacional, para la búsqueda de soluciones reales a la problemática de los Municipios. Ya la inició Juan Camilo Restrepo con sus importantes apuntes, muchos de los cuales sirvieron de guía al autor de este estudio; ya la siguió Escobar Araujo con sus imponderables conceptos sobre la realidad del ente administrativo primario en Colombia. Pero ello no es suficiente. Es necesario que se inicie un cambio de conciencia y una reculturización en los colombianos. Es urgente retomar el concepto de “patria chica”, tal como se enseña en la Escuela Primaria, como punto de partida hacia una cruzada de amor patrio hacia ese terruño, tan distinto para cada colombiano, pero tan igual en sus problemas, en sus angustias y en sus necesidades. Son diversos los Municipios pero las necesidades son iguales. Sólo que, como se apuntó en el cuerpo del estudio y en la Propuesta, unos Municipios tienen mayores posibilidades de solucionar sus problemas, aunque todos, absolutamente todos los Municipios del país, requieren de la ayuda definitiva del legislativo y del ejecutivo nacionales.

Pero si se habla de voluntad política, la misma debe surgir del ciudadano mismo. El voto, como instrumento democrático, debe ser utilizado con racionalidad, eligiendo ideas y programas, más que personas; exigiendo planeación de Gobierno, más que planes de Gobierno, para que, una vez ubicados los elegidos en sus respectivos puestos, tengan un cronograma al que ceñirse, dando así fin al arbitrio circunstancial de los gobernantes que, una vez en el poder, jerarquizan sus compromisos, muchas veces dejando lo prioritario para después, por razones que sólo cada uno de ellos conoce.

6.2. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones no pueden ser diferentes ni mucho menos divorciadas de la realidad hallada a lo largo del estudio. En ese sentido, el autor se permite recomendar:

- En primer lugar, una pedagogía general a los habitantes de los Municipios, orientada a lograr que comprendan el significado de las leyes que los rigen, sus alcances, sus limitaciones, etc. Es necesario que los habitantes sepan que su Municipio es un ente legal, que existe como tal, que tiene vida, tiene recursos, tiene problemas y que cada habitante debe ser parte de la solución de esos problemas.

- El concepto de administración municipal debe cambiar. O continuar cambiando, si así se quiere decir. Pero es necesario que haya voluntad política, que haya compromiso de esas personas que trabajan en, con o para el Municipio, desde los campos administrativos, legislativos, etc.

- El Gobierno nacional debe asumir una posición diferente a la de permanente censura hacia los Municipios. Se debe comprender que, fenómenos como la corrupción, sólo terminarán con la culturización total y que, por consiguiente, resulta ilusorio pretender acabar primero con la corrupción para luego atender al Municipio en sus auténticas necesidades. Es cuestión de inversión del orden de procedimiento programado.

- Los coadministradores municipales deben, por otra parte, asumir un nuevo rol; el rol de verdaderos protagonistas positivos en la vida municipal, esto es, convertirse en gestores de cosas buenas, administrando la cosa pública con transparencia, con idoneidad, cualificando su corporación y evidenciando esa cualificación en la acertada adopción de decisiones.

- El ciudadano colombiano debe cambiar de rol frente a la administración y vivencia pública. Tiene que adquirir compromiso con su terruño, con su Municipio y comprender que, desde el interior del Municipio, resulta mucho

más viable la solución a los problemas, si se los canaliza por la vía correcta y si se asume un papel protagónico en esa dirección.

Saldo de deuda municipios (millones de \$ corrientes)

CODIGO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	2000	2001	2002	Promedio 2000 - 2002	2003
05002	ANTIOQUIA	ABEJORRAL	111	79	766		1.643
05004	ANTIOQUIA	ABRIAQUI	29	151	151		267
05021	ANTIOQUIA	ALEJANDRIA	572	632	337		206
05030	ANTIOQUIA	AMAGA	1.786	1.524	1.717		1.715
05031	ANTIOQUIA	AMALFI	413	288	377		657
05034	ANTIOQUIA	ANDES	1.767	2.365	2.928		2.563
05036	ANTIOQUIA	ANGELOPOLIS	548	964	647		1.569
05038	ANTIOQUIA	ANGOSTURA	456	377	782		1.712
05040	ANTIOQUIA	ANORI	176	87	462		417
05042	ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	638	1.088	1.155		1.799
05044	ANTIOQUIA	ANZA	60	38	159		285
05045	ANTIOQUIA	APARTADO	3.228	4.082	4.054		7.080
05051	ANTIOQUIA	ARBOLETES	694	392	1.775		2.122
05059	ANTIOQUIA	ARMENIA	304	257	344		318
05079	ANTIOQUIA	BARBOSA	1.367	1.955	1.746		2.360
05086	ANTIOQUIA	BELMIRA	99	412	529		1.173
05088	ANTIOQUIA	BELLO	17.729	13.736	11.910		11.966
05093	ANTIOQUIA	BETULIA	228	194	279		288
05101	ANTIOQUIA	BOLIVAR	1.107	1.084	3.906		3.330
05107	ANTIOQUIA	BRICEÑO	212	275	276		589
05113	ANTIOQUIA	BURITICA	339	275	496		583
05120	ANTIOQUIA	CACERES	1.360	1.202	2.219		2.143
05125	ANTIOQUIA	CAICEDO	65	46	58		68
05129	ANTIOQUIA	CALDAS	1.409	2.249	2.241		2.232
05134	ANTIOQUIA	CAMPAMENTO	394	320	42		5
05138	ANTIOQUIA	CAÑASGORDAS	561	471	1.198		1.124
05142	ANTIOQUIA	CARACOLI	71	30	73		294
05145	ANTIOQUIA	CARAMANTA	200	122	721		785

05147	ANTIOQUIA	CAREPA	3.067	2.527	3.412	4.637
05148	ANTIOQUIA	CARMEN DE VIBORAL	3.077	2.706	2.979	2.641
05150	ANTIOQUIA	CAROLINA	13	661	1.108	433
05154	ANTIOQUIA	CAUCASIA	6.633	6.260	7.619	22.694
05172	ANTIOQUIA	CHIGORODO	237	2.462	3.141	1.912
05197	ANTIOQUIA	COCORNA	619	547	1.172	980
05206	ANTIOQUIA	CONCEPCION	190	304	205	212
05209	ANTIOQUIA	CONCORDIA	791	1.372	1.642	866
05212	ANTIOQUIA	COPACABANA	1.520	718	357	692
05234	ANTIOQUIA	DABEIBA	1.016	1.012	1.893	1.246
05237	ANTIOQUIA	DON MATIAS	578	401	447	897
05240	ANTIOQUIA	EBEJICO	50	760	1.619	775
05250	ANTIOQUIA	EL BAGRE	1.095	793	564	1.557
05264	ANTIOQUIA	ENTRERRIOS	1.075	982	993	1.401
05266	ANTIOQUIA	ENVIGADO	7.249	7.881	16.148	32.634
05282	ANTIOQUIA	FREDONIA	868	632	2.823	2.755
05284	ANTIOQUIA	FRONTINO	1.463	1.372	1.202	2.387
05306	ANTIOQUIA	GIRALDO	120	93	269	457
05308	ANTIOQUIA	GIRARDOTA	5.103	6.542	10.066	7.399
05310	ANTIOQUIA	GOMEZ PLATA	547	461	780	571
05313	ANTIOQUIA	GRANADA	742	555	684	688
05315	ANTIOQUIA	GUADALUPE	280	301	230	214
05318	ANTIOQUIA	GUARNE	3.380	2.933	4.567	4.283
05321	ANTIOQUIA	GUATAPE	242	320	651	625
05353	ANTIOQUIA	HISPANIA	282	282	282	325
05360	ANTIOQUIA	ITAGUI	27.331	12.863	33.738	22.466
05361	ANTIOQUIA	ITUANGO	1.217	964	914	852
05364	ANTIOQUIA	JARDIN	166	112	110	379
05368	ANTIOQUIA	JERICO	332	304	1.687	1.897
05376	ANTIOQUIA	LA CEJA	3.270	2.787	3.047	6.918
05380	ANTIOQUIA	LA ESTRELLA	1.086	724	328	1.499
05390	ANTIOQUIA	LA PINTADA	81	57	583	511

05400	ANTIOQUIA	LA UNION	412	286	1.295	668
05411	ANTIOQUIA	LIBORINA	801	594	680	728
05425	ANTIOQUIA	MACEO	167	98	236	369
05440	ANTIOQUIA	MARINILLA	2.009	2.929	2.423	3.363
05467	ANTIOQUIA	MONTEBELLO	61	48	60	12
05480	ANTIOQUIA	MUTATA	780	780	780	1.051
05483	ANTIOQUIA	NARIÑO	22	58	304	219
05490	ANTIOQUIA	NECOCLI	1.540	2.332	3.024	4.193
05501	ANTIOQUIA	OLAYA	130	119	248	81
05541	ANTIOQUIA	PEÑOL	952	671	2.136	1.714
05543	ANTIOQUIA	PEQUE	271	163	236	208
05576	ANTIOQUIA	PUEBLORRICO	208	144	382	991
05585	ANTIOQUIA	PUERTO NARE	1.089	1.019	1.030	757
05591	ANTIOQUIA	PUERTO TRIUNFO	352	540	455	367
05604	ANTIOQUIA	REMEDIOS	369	329	2.130	2.297
05607	ANTIOQUIA	RETIRO	1.213	1.398	1.608	2.070
05615	ANTIOQUIA	RIONEGRO	15.041	13.454	20.498	15.963
05628	ANTIOQUIA	SABANALARGA	349	296	314	493
05631	ANTIOQUIA	SABANETA	8.282	8.337	6.995	6.254
05642	ANTIOQUIA	SALGAR	158	100	631	370
05647	ANTIOQUIA	SAN ANDRES	332	939	1.189	1.706
05649	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	307	221	282	157
05652	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	141	126	97	188
05656	ANTIOQUIA	SAN JERONIMO	221	413	400	655
05658	ANTIOQUIA	SAN JOSE DE LA MONTAÑA	129	104	142	133
05660	ANTIOQUIA	SAN LUIS	262	196	122	414
05664	ANTIOQUIA	SAN PEDRO	1.224	1.306	1.686	2.266
05665	ANTIOQUIA	SAN PEDRO DE URABA	217	420	1.955	1.588
05667	ANTIOQUIA	SAN RAFAEL	1.503	1.196	1.229	1.071
05670	ANTIOQUIA	SAN ROQUE	305	715	568	499
05674	ANTIOQUIA	SAN VICENTE	1.918	1.498	1.313	1.605
05679	ANTIOQUIA	SANTA BARBARA	523	580	953	1.111

05686	ANTIOQUIA	SANTA ROSA DE OSOS	2.405	1.831	1.982		1.942
05690	ANTIOQUIA	SANTO DOMINGO	80	220	248		95
05697	ANTIOQUIA	SANTUARIO	938	679	1.593		1.119
05736	ANTIOQUIA	SEGOVIA	1.966	1.853	1.747		3.461
05756	ANTIOQUIA	SONSON	977	670	1.092		1.536
05761	ANTIOQUIA	SOPETRAN	1.156	908	592		557
05789	ANTIOQUIA	TAMESIS	688	1.563	1.272		1.371
05790	ANTIOQUIA	TARAZA	840	1.848	2.734		1.690
05792	ANTIOQUIA	TARSO	218	202	686		1.606
05809	ANTIOQUIA	TITIRIBI	176	100	693		828
05819	ANTIOQUIA	TOLEDO	320	338	200		670
05837	ANTIOQUIA	TURBO	3.093	3.093	5.792		6.338
05842	ANTIOQUIA	URAMITA	582	645	1.118		1.070
05847	ANTIOQUIA	URRAO	1.123	1.078	1.548		1.389
05854	ANTIOQUIA	VALDIVIA	583	307	1.276		1.280
05856	ANTIOQUIA	VALPARAISO	551	341	1.045		1.149
05858	ANTIOQUIA	VEGACHI	589	500	597		394
05861	ANTIOQUIA	VENECIA	708	656	818		786
05873	ANTIOQUIA	VIGIA DEL FUERTE	166	16	16		0
05885	ANTIOQUIA	YALI	150	113	395		676
05887	ANTIOQUIA	YARUMAL	981	1.243	1.423		6.787
05890	ANTIOQUIA	YOLOMBO	765	591	1.325		1.237
05893	ANTIOQUIA	YONDO	488	323	351		1.662
TOTALES			170.475	155.909	230.556	556.940	268.299
PROMEDIOS			1.482	1.356	2.005	4.843	
PROMEDIOS						1.614	2.333
05001	ANTIOQUIA	MEDELLIN	259.915	186.426	153.054	599.395	
PROMEDIOS						199.798	184.771
08078	ATLANTICO	BARANOA	992	712	718		718
08296	ATLANTICO	GALAPA	927	575	1.530		1.226

08372	ATLANTICO	JUAN DE ACOSTA	237	153	229		195
08421	ATLANTICO	LURUACO	282	195	195		0
08436	ATLANTICO	MANATI	352	485	297		126
08520	ATLANTICO	PALMAR DE VARELA	727	1.001	404		212
08558	ATLANTICO	POLO NUEVO	154	328	188		141
08573	ATLANTICO	PUERTO COLOMBIA	1.176	665	960		665
08634	ATLANTICO	SABANAGRANDE	296	180	151		75
08685	ATLANTICO	SANTO TOMAS	627	427	130		145
08758	ATLANTICO	SOLEDAD	0	6.886	4.849		7.883
08770	ATLANTICO	SUAN	603	502	441		627
08832	ATLANTICO	TUBARA	184	152	152		0
TOTALES			6.556	12.260	10.245		12.012
PROMEDIOS			504	943	788	2.236	
PROMEDIOS						745	924
08001	ATLANTICO	BARRANQUILLA	153.333	269.149	258.973	681.455	
PROMEDIOS						227.152	240.334
15022	BOYACA	ALMEIDA	16	16	0		0
15047	BOYACA	AQUITANIA	375	291	0		174
15051	BOYACA	ARCABUCO	174	232	22		0
15087	BOYACA	BELEN	256	128	538		255
15090	BOYACA	BERBEO	88	114	49		145
15092	BOYACA	BETEITIVA	80	40	31		40
15097	BOYACA	BOAVITA	63	160	189		0
15104	BOYACA	BOYACA	32	32	91		0
15106	BOYACA	BRICEÑO	6	6	0		0
15109	BOYACA	BUENAVISTA	100	8	0		0
15114	BOYACA	BUSBANZA	0	40	0		0
15131	BOYACA	CALDAS	0	0	0		0
15135	BOYACA	CAMPOHERMOSO	156	131	250		203
15162	BOYACA	CERINZA	203	92	68		37

15172	BOYACA	CHINAVITA	36	135	100	55
15176	BOYACA	CHIQUINQUIRA	539	419	57	0
15180	BOYACA	CHISCAS	0	0	0	0
15183	BOYACA	CHITA	192	275	0	0
15185	BOYACA	CHITARAQUE	178	116	103	0
15187	BOYACA	CHIVATA	72	75	111	61
15189	BOYACA	CIENEGA	25	26	59	16
15204	BOYACA	COMBITA	70	45	108	80
15212	BOYACA	COPER	83	49	17	0
15215	BOYACA	CORRALES	0	40	13	0
15218	BOYACA	COVARACHIA	22	13	0	0
15223	BOYACA	CUBARA	30	13	106	41
15224	BOYACA	CUCAITA	26	149	54	895
15226	BOYACA	CUITIVA	25	25	15	0
15232	BOYACA	CHIQUIZA	76	76	89	36
15236	BOYACA	CHIVOR	0	0	0	0
15244	BOYACA	EL COCUY	94	49	0	0
15248	BOYACA	EL ESPINO	0	40	45	0
15272	BOYACA	FIRAVITOBA	0	0	0	0
15276	BOYACA	FLORESTA	8	58	0	0
15293	BOYACA	GACHANTIVA	163	143	43	291
15296	BOYACA	GAMEZA	78	52	50	200
15299	BOYACA	GARAGOA	67	159	84	15
15317	BOYACA	GUACAMAYAS	0	0	0	0
15322	BOYACA	GUATEQUE	154	144	267	918
15325	BOYACA	GUAYATA	44	71	8	129
15332	BOYACA	GUICAN	113	72	81	0
15362	BOYACA	IZA	0	0	0	0
15367	BOYACA	JENESANO	0	0	0	5
15368	BOYACA	JERICO	170	90	25	0
15380	BOYACA	LA CAPILLA	168	128	234	135
15401	BOYACA	LA VICTORIA	0	0	0	0

15403	BOYACA	LA UVITA	0	24	0	182
15407	BOYACA	VILLA DE LEYVA	269	164	438	274
15425	BOYACA	MACANAL	156	78	455	145
15455	BOYACA	MIRAFLORES	0	0	466	155
15464	BOYACA	MONGUA	131	31	39	0
15466	BOYACA	MONGUI	4	367	288	299
15469	BOYACA	MONQUIRA	278	126	442	418
15476	BOYACA	MOTAVITA	0	0	0	0
15480	BOYACA	MUZO	0	0	0	0
15491	BOYACA	NOBSA	0	0	0	0
15494	BOYACA	NUEVO COLON	25	25	92	84
15507	BOYACA	OTANCHE	298	556	788	692
15511	BOYACA	PACHAVITA	1	1	0	38
15514	BOYACA	PAEZ	50	37	0	0
15516	BOYACA	PAIPA	1.015	826	398	168
15518	BOYACA	PAJARITO	8	8	32	0
15522	BOYACA	PANQUEBA	0	108	0	0
15531	BOYACA	PAUNA	438	322	144	71
15533	BOYACA	PAYA	100	100	318	294
15537	BOYACA	PAZ DEL RIO	169	154	213	80
15542	BOYACA	PESCA	148	25	61	120
15550	BOYACA	PISBA	182	402	350	215
15572	BOYACA	PUERTO BOYACA	2.612	3.694	6.891	6.883
15580	BOYACA	QUIPAMA	13	152	112	264
15599	BOYACA	RAMIRIQUI	49	40	0	236
15600	BOYACA	RAQUIRA	403	141	0	294
15621	BOYACA	RONDON	37	37	0	0
15632	BOYACA	SABOYA	273	233	252	252
15638	BOYACA	SACHICA	55	10	13	10
15646	BOYACA	SAMACA	0	58	131	36
15660	BOYACA	SAN EDUARDO	15	70	57	50
15664	BOYACA	SAN JOSE DE PARE	64	94	53	39

15667	BOYACA	SAN LUIS DE GACENO	94	60	0	0
15673	BOYACA	SAN MATEO	82	62	0	70
15676	BOYACA	SAN MIGUEL DE SEMA	57	36	15	0
15681	BOYACA	SAN PABLO DE BORBUR	0	0	0	0
15686	BOYACA	SANTANA	925	692	500	500
15690	BOYACA	SANTA MARIA	168	141	0	0
15693	BOYACA	SANTA ROSA DE VITERBO	166	78	78	0
15696	BOYACA	SANTA SOFIA	4	136	0	319
15720	BOYACA	SATIVANORTE	82	65	316	192
15723	BOYACA	SATIVASUR	32	17	17	0
15740	BOYACA	SIACHOQUE	138	34	6	0
15753	BOYACA	SOATA	102	134	139	51
15755	BOYACA	SOCOTA	0	250	217	255
15757	BOYACA	SOCHA	70	20	69	37
15759	BOYACA	SOGAMOSO	3.367	2.334	1.460	1.447
15761	BOYACA	SOMONDOCO	53	20	0	0
15762	BOYACA	SORA	28	148	41	41
15763	BOYACA	SOTAQUIRA	290	217	286	257
15764	BOYACA	SORACA	180	150	183	187
15774	BOYACA	SUSACON	247	161	89	6
15776	BOYACA	SUTAMARCHAN	207	155	57	0
15778	BOYACA	SUTATENZA	0	105	35	0
15790	BOYACA	TASCO	0	0	149	67
15798	BOYACA	TENZA	23	50	57	0
15804	BOYACA	TIBANA	0	0	0	0
15806	BOYACA	TIBASOSA	240	226	13	732
15808	BOYACA	TINJACA	81	19	6	5
15810	BOYACA	TIPACOQUE	0	67	100	225
15814	BOYACA	TOCA	41	275	267	74
15816	BOYACA	TOGUI	140	100	21	0
15820	BOYACA	TOPAGA	75	84	14	0
15822	BOYACA	TOTA	30	15	219	120

15835	BOYACA	TURMEQUE	2	67	0		0
15837	BOYACA	TUTA	200	83	0		0
15839	BOYACA	TUTASA	231	176	66		55
15842	BOYACA	UMBITA	137	60	77		161
15861	BOYACA	VENTAQUEMADA	273	145	0		0
15879	BOYACA	VIRACACHA	0	100	129		53
15897	BOYACA	ZETAQUIRA	39	35	0		0
TOTALES			18.574	18.153	19.566	56.292	19.884
PROMEDIOS			159	155	167	481	
PROMEDIOS						160	170
15001	BOYACA	TUNJA	10.873	10.842	10.057	31.773	
PROMEDIOS						10.591	11.358
25001	CUNDINAMARCA	AGUA DE DIOS	78	41	0		0
25019	CUNDINAMARCA	ALBAN	92	54	42		42
25035	CUNDINAMARCA	ANAPOIMA	0	124	424		0
25040	CUNDINAMARCA	ANOLAIMA	41	7	101		51
25053	CUNDINAMARCA	ARBELAEZ	0	11	3		0
25086	CUNDINAMARCA	BELTRAN	0	0	0		0
25095	CUNDINAMARCA	BITUIMA	39	36	36		36
25099	CUNDINAMARCA	BOJACA	0	0	350		390
25123	CUNDINAMARCA	CACHIPAY	191	264	190		0
25126	CUNDINAMARCA	CAJICA	67	716	679		679
25151	CUNDINAMARCA	CAQUEZA	259	142	37		489
25154	CUNDINAMARCA	CARMEN DE CARUPA	8	8	8		0
25168	CUNDINAMARCA	CHAGUANI	8	8	214		125
25175	CUNDINAMARCA	CHIA	2.605	2.238	5.548		7.741
25178	CUNDINAMARCA	CHIPAQUE	88	77	77		77
25183	CUNDINAMARCA	CHOCONTA	93	29	0		0
25200	CUNDINAMARCA	COGUA	82	409	610		451
25214	CUNDINAMARCA	COTA	0	1.050	77		2.724

25224	CUNDINAMARCA	CUCUNUBA	163	122	0	0
25245	CUNDINAMARCA	EL COLEGIO	270	493	860	954
25258	CUNDINAMARCA	EL PEÑÓN	80	217	207	153
25260	CUNDINAMARCA	EL ROSAL	201	182	422	898
25269	CUNDINAMARCA	FACATATIVA	481	481	481	481
25279	CUNDINAMARCA	FOMEQUE	110	41	41	41
25281	CUNDINAMARCA	FOSCA	0	131	126	7
25286	CUNDINAMARCA	FUNZA	460	1.526	581	2.080
25293	CUNDINAMARCA	GACHALA	0	0	0	0
25295	CUNDINAMARCA	GACHANCIPA	154	37	0	0
25297	CUNDINAMARCA	GACHETA	79	79	0	0
25299	CUNDINAMARCA	GAMA	0	159	0	0
25307	CUNDINAMARCA	GIRARDOT	3.641	2.823	53.232	6.889
25312	CUNDINAMARCA	GRANADA	167	160	11	11
25317	CUNDINAMARCA	GUACHETA	1	1	0	0
25320	CUNDINAMARCA	GUADUAS	229	193	334	277
25322	CUNDINAMARCA	GUASCA	0	0	0	0
25324	CUNDINAMARCA	GUATAQUI	0	0	0	0
25326	CUNDINAMARCA	GUATAVITA	0	0	0	0
25328	CUNDINAMARCA	GUAYABAL DE SIQUIMA	0	0	0	0
25335	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	0	0	0	0
25339	CUNDINAMARCA	GUTIERREZ	125	103	23	10
25368	CUNDINAMARCA	JERUSALÉN	0	20	0	610
25372	CUNDINAMARCA	JUNIN	81	36	0	0
25377	CUNDINAMARCA	LA CALERA	741	479	628	541
25402	CUNDINAMARCA	LA VEGA	102	178	730	399
25407	CUNDINAMARCA	LENGUAZAQUE	267	267	503	946
25430	CUNDINAMARCA	MADRID	821	1.053	634	2.857
25436	CUNDINAMARCA	MANTA	0	53	0	0
25438	CUNDINAMARCA	MEDINA	0	219	190	241
25483	CUNDINAMARCA	NARIÑO	0	48	0	0
25486	CUNDINAMARCA	NEMOCON	120	188	175	0

25488	CUNDINAMARCA	NILO	178	159	207	780
25489	CUNDINAMARCA	NIMAIMA	41	66	0	14
25491	CUNDINAMARCA	NOCAIMA	43	22	0	0
25506	CUNDINAMARCA	VENECIA (OSPINA PEREZ)	0	169	90	43
25513	CUNDINAMARCA	PACHO	0	209	965	354
25535	CUNDINAMARCA	PASCA	41	10	169	83
25572	CUNDINAMARCA	PUERTO SALGAR	3	3	541	460
25580	CUNDINAMARCA	PULI	0	0	24	0
25592	CUNDINAMARCA	QUEBRADANEGRA	0	0	0	0
25594	CUNDINAMARCA	QUETAME	0	0	0	0
25596	CUNDINAMARCA	QUIPILE	74	74	321	74
25599	CUNDINAMARCA	RAFAEL REYES	134	96	96	21
25612	CUNDINAMARCA	RICAUORTE	256	549	401	1.334
25645	CUNDINAMARCA	SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	190	145	13	0
25649	CUNDINAMARCA	SAN BERNARDO	65	213	235	177
25658	CUNDINAMARCA	SAN FRANCISCO	0	0	0	0
25662	CUNDINAMARCA	SAN JUAN DE RIOSECO	363	214	121	220
25718	CUNDINAMARCA	SASAIMA	37	23	0	0
25736	CUNDINAMARCA	SESQUILE	41	250	391	143
25740	CUNDINAMARCA	SIBATE	296	693	289	780
25743	CUNDINAMARCA	SILVANA	0	529	247	247
25745	CUNDINAMARCA	SIMIJACA	61	205	0	0
25754	CUNDINAMARCA	SOACHA	5.750	4.861	4.775	9.538
25758	CUNDINAMARCA	SOPO	867	656	2.765	2.169
25769	CUNDINAMARCA	SUBACHOQUE	264	50	0	0
25772	CUNDINAMARCA	SUESCA	34	25	25	0
25777	CUNDINAMARCA	SUPATA	0	0	0	0
25779	CUNDINAMARCA	SUSA	38	38	69	0
25781	CUNDINAMARCA	SUTATAUSA	40	10	45	36
25785	CUNDINAMARCA	TABIO	0	105	0	232
25793	CUNDINAMARCA	TAUSA	59	163	0	188
25797	CUNDINAMARCA	TENA	27	114	0	98

25799	CUNDINAMARCA	TENJO	121	765	235		136
25805	CUNDINAMARCA	TIBACUY	229	203	301		231
25815	CUNDINAMARCA	TOCAIMA	319	285	0		1.261
25817	CUNDINAMARCA	TOCANCIPA	537	1.975	3.266		4.344
25823	CUNDINAMARCA	TOPAIPI	91	91	288		91
25839	CUNDINAMARCA	UBALA	0	0	0		0
25841	CUNDINAMARCA	UBAQUE	0	69	0		0
25843	CUNDINAMARCA	UBATE	151	151	560		1.004
25845	CUNDINAMARCA	UNE	0	279	83		41
25851	CUNDINAMARCA	UTICA	0	75	49		0
25862	CUNDINAMARCA	VERGARA	70	54	54		54
25867	CUNDINAMARCA	VIANI	0	0	0		0
25873	CUNDINAMARCA	VILLAPINZON	11	263	49		143
25875	CUNDINAMARCA	VILLETA	0	76	1.233		924
25878	CUNDINAMARCA	VIOTA	91	0	4		4
25885	CUNDINAMARCA	YACOPI	0	0	0		82
25898	CUNDINAMARCA	ZIPACON	16	16	76		16
25899	CUNDINAMARCA	ZIPAQUIRA	928	928	6.767		10.234
TOTALES			23.408	29.381	92.327	145.117	65.757
PROMEDIOS			234	294	923	1.451	
PROMEDIOS						484	658
11001	BOGOTA D.C.	BOGOTA D.C.	660.385	851.155	855.960	2.367.499	
PROMEDIOS						789.166	918.375

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA DE LA HISTORIA DE BARRANQUILLA. La verdadera historia de Barranquilla. Barranquilla: s.f. S.e.

ARANGO MEJIA, Álvaro. Los Tributos. En: Derecho Tributario. Bogotá: ICDT. 2002

BARRIOS ZULUAGA, Ricardo. Tratado sobre El Municipio Contemporáneo. Santa Fe de Bogotá. Editorial Grijalbo. 1998.

BERNAL ESCOBAR, Alejandro. Síntesis gráfica de los grandes problemas de Colombia. Publicación de Acción Cultural Popular. (Mimeógrafo).

BOTERO, Camila. Propuestas. En: Cámara de Comercio de Barranquilla: Los rasgos principales de la llamada “Crisis del Municipio Colombiano”. S.f.

CALDERON RIVERA, Mario. Un nuevo Municipio. Un nuevo país. Bogotá: Imprenta Nacional. 1987.

CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA. Fortalecimiento de los Gobiernos locales. S.f. Documento mecanografiado, consultado en la Biblioteca de la Fundación Mario Santo Domingo.

----- . Crisis del Municipio Colombiano. S.f. Documento consultado en la Fundación Mario Soto Domingo

CASAS, F; PARDO, R; PINEDA, J.F.; URIBE ECHAVARRÍA, , J.F. ; WILLS, E. La Regiones y el Plan de Integración Nacional. Bogotá: UNIANDES-CIDER. 1980. En: Fortalecimiento de los Gobiernos locales. Cámara de Comercio de Barranquilla.

COLON CÁRDENAS, Armando E. Ordenamiento territorial, autonomía y regionalización en Colombia. Barranquilla: Fondo de Publicaciones de la Universidad del Atlántico. 1999.

DE LA CROIX, P. El libertador de naciones. En: Historia e Historiografía. Barranquilla: Uniatlántico. Fotocopias.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Tomo III. P. 387.

ECHEVERRI CANCINO, Iván. Régimen administrativo de Bogotá, Bogotá. Imprenta Departamental. 1958.

ECHEVERRI JIMÉNEZ, Armando. El Municipio, concepción moderna de una teoría sobre el Municipio. Bogotá: Presencia. 1968.

ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo. Municipio Promotor de Desarrollo. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 1998.

GALVIS GAITAN, Fernando. El Municipio colombiano. Santafé de Bogotá: Temis. S.f.

GUERRA, José Joaquín. La Convención de Ocaña. Citado por MEISEL ROCA, Adolfo. En: Historia económica y social del Caribe Colombiano. Barranquilla: UNINORTE.

HERMANOS MARISTAS. Historia de Colombia. Medellín: Bedout. S.f.

KLIM. En Diario El Espectador. Bogotá. S.f.

LEY 136 DE 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.

LIEVANO AGUIRRE, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Tomo I. Bogotá: Nueva Prensa. 1962.
LOAIZA, Luís Fernando. La asociación de Municipios. Bogotá: Temis. 1990.

MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Santafé de Bogotá: CEREC. 1994.

MEING. Contabilidad: Base para las decisiones gerenciales. Bogotá: Mac Graw hill. 1998.

MEISEL ROCA, Adolfo. Historia económica y social del Caribe Colombiano. Barranquilla: UNINORTE.

OCAMPO LOPEZ, Javier. Historia básica de Colombia. Bogotá: Plaza y Janés. 2000.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional colombiano. Bogotá: El profesional. 1987.

POVEDA, Abdón. Planeación y desarrollo en el ámbito municipal. Bogotá: ESAP.

RESTREPO, Juan Camilo. Nuevos rumbos para la descentralización. Santafé de Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

REYES MANRIQUE, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. Bogotá: CEREC. 1993.

REYES, Cornelio. Alegato a favor de las tierras periféricas. Citado por: REYES MANRIQUE, Alfredo.

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 134 de 1994. Artículo 1º. Bogotá: CAASIM. 2002

REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 136/1994. Art. 1.

REVISTA CABILDO. Citada por ESCOBAR ARAUJO, José Alfredo. En: El Municipio: promotor de desarrollo. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 1998.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. 4 ed. Bogotá: Temis. 1987.

ROZO ROMERO, Juan Carlos. Derecho sancionatorio tributario. En:
Derecho Tributario

SÁNCHEZ JULIAO, David. Abraham Al Humor. Cuentocasset.

TAFUR GALVIS, Álvaro. Las entidades descentralizadas. Bogotá: Montola Araujo Ltda.

TAMAYO, Enrique. Administración municipal colombiana. Bogotá: esap.
1987.

VALENCIA, Luís Emiro. El Municipio colombiano, problemas y soluciones.
Bogotá: Imprenta de Bogotá, 1956. Planeamiento y democracia municipal.
En: cinco ensayos sobre la economía colombiana. Bogotá: Imprenta de
Bogotá. 1955.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo general. Bogotá: temis.
1991.

BIBLIOGRAFIA AUXILIAR

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2003

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias varias

Ley 128 de 1994

Ley 131 de 1994

Ley 134 de 1994

Ley 136 de 1994

Ley 741 de 1994

Ley 617 de 2000

Ley 715 de 2001

