

COLOMBIA EL RÉGIMEN MUNICIPAL*

Julio César GAMBA LADINO

Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad.

TOCQUEVILLE

SUMARIO: I. *Evolución*. II. *Régimen actual del municipio*. III. *Retos del municipio en el siglo XXI*. IV. *Fuentes de consulta*.

I. EVOLUCIÓN

Los municipios de Colombia, al igual que los latinoamericanos, tienen origen común de la tradición española. Ésta se remonta al periodo posterior al feudalismo ibérico, y en especial a la que se formó en Castilla a consecuencia de la reconquista, que exigía la constante formación de ejércitos, el repoblamiento y defensa de las regiones conquistadas. De esta forma se permitió el mantenimiento de los privilegios del rey y una movilidad social más acentuada, que dio origen al grupo campesino privilegiado de los caballeros villanos (o caballeros populares).

En efecto, las cartas de población acordadas a los colonizadores de tierras yermas o abandonadas por los musulmanes eran muy liberales. Muchos de los terrenos reconquistados fueron poblados según el sistema concejil: atribución de tierras en propiedad alodial y como dehesas co-

* La actualización y puesta al día de este trabajo se debe a Julieta Morales Sánchez, abogada mexicana, a la cual el autor le expresa su agradecimiento. Una versión previa se publicó como “Régimen municipal en Colombia”, en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, Editora Laguna-Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2003, pp. 213-261.

lectivas a campesinos libres agrupados en una villa y provistos de fueros que garantizaban sus privilegios. La ocupación y cultivo de baldíos (*pre-sura*) conllevaba derechos de posesión. Los campesinos que vivían en señoríos (*behetrías*) tuvieron reconocido, desde el siglo XI, en ciertos casos, su derecho a cambiar de señor.

El régimen político y social adoptado por la Corona española para el manejo y administración de sus dominios en ultramar partió de los modelos tradicionalmente empleados en los reinos peninsulares, con evidente predominio de lo castellano. En la cabeza de la pirámide que para tal efecto se formó se encontraba la institución suprema: la ciudad, considerada por muchos historiadores como la expresión de la organización conocida hoy como municipio.

La ciudad constituía el núcleo poblacional más completo, en todos los órdenes: político, militar, religioso, poblacional, comercial y jurisdiccional, poseedora de una gran autonomía, pero que en definitiva tenía una dependencia directa del rey, supremo juez, legislador y gobernante, interesado con el paso del tiempo en centralizar el poder y limitar los derechos tanto de la alta nobleza como los privilegios otorgados a las ciudades. Desde la Alta Edad Media los reyes otorgaron facultades especiales a las ciudades, conocidas genéricamente como fueros, o cartas pueblas, consignados en cédulas reales, entre las cuales la más apetecida se encontraba en poder tener procuradores con capacidad de participar en las cortes.

Desde el segundo viaje de Colón al nuevo mundo, de acuerdo con la tradición ya decadente de Castilla, los Reyes Católicos instauraron una política de población que debía ser cumplida por todos los descubridores, conquistadores y misioneros que viajaban a tierra americana. Fundar era una de las misiones que los castellanos debían cumplir al arribar a tierra firme, de acuerdo con las capitulaciones de descubrimiento nuevo, que conllevaba facultades para repartir tierras y encomendar indios. Ante esta práctica constante y permanente es que se forma un “código colonial de población”, el cual daba instrucciones sobre la forma de fundar y organizar pueblos. El desenlace normativo y práctico terminó en la expedición, por parte de Felipe II, de las Ordenanzas de Nuevo Descubrimiento y Nueva Población en 1573.¹ Dos de los objetivos de estas ordenanzas

¹ El título oficial de esta ordenanza decía: “El orden que se ha de tener en descubrir y poblar”. A ésta se le considera como el primer código de urbanismo de la edad moderna. Según las ordenanzas de 1573, los españoles en América debían “poblar de asiento y no de paso”. Para poblar de asiento se debían considerar todas las ventajas del lugar, que

eran que los españoles arraiguen en las nuevas poblaciones, así como los indios sean reducidos a los nuevos poblados.

1. *La Colonia*

Una de las instituciones con mayor trascendencia en este periodo es sin lugar a dudas el cabildo, que buscaba instaurar y mantener la autonomía local en contrapeso a los poderes aristocráticos y burocráticos tanto locales como de la misma Corona. Sin embargo —como lo afirma Hernández Becerra— a partir de 1580 comienza la decadencia gradual del cabildo, en lo cual tuvieron que ver fenómenos como el perfeccionamiento de la administración colonial (legislación, virreinos, audiencias), el remate de oficios concejiles como práctica muy extendida en beneficio de las arcas reales, la intrusión de gobernadores y audiencias en la vida capitular, el nombramiento de corregidores por el rey para presidir los cabildos, la concesión de regimientos perpetuos como merced real, la pobreza de los presupuestos municipales que en muchos de sus arbitrios rentísticos dependían de la “misericordia del rey”, acceso a los cabildos de funcionarios nombrados por el rey, como el alférez real y el alguacil mayor, intromisiones de los oficiales de Hacienda (contadores, factores, veedores, tesoreros).²

Se distinguieron dos clases de ciudades: metropolitanas y sufragáneas, además de villas y lugares, todos gobernados por concejos o cabildos. El primer cabildo de cada nueva población era nombrado por los descubridores, y en adelante fue lo ordinario que los regidores eligieran a quienes habían de sucederles. Empero, ya en el siglo XVI se desarrolló el régimen de venta, por remate en pública almoneda, de los oficios municipales. Éstos llegaron a ser, en especial después de la real cédula del 14 de diciembre de 1606, un objeto de “propiedad privada” que pasaba libremente por venta de una persona a otra, o entre miembros de una misma familia.

Los miembros del cabildo eran, por orden de preeminencia, los siguientes:

garantizaran que la fundación perdurara: recursos naturales abundantes, agua suficiente, piedra y maderas para construir, clima “no enfermizo”, facilidad de defensa, espacio para el futuro crecimiento de la población.

² Hernández Becerra, Augusto, “Las instituciones municipales en Colombia: el municipio, célula de descentralización y democracia”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 147, marzo de 2002.

1. Los *alcaldes ordinarios* (llamados de primero y de segundo voto porque opinaban sucesivamente en las deliberaciones). Entendían en primera instancia en los juicios civiles y criminales que se suscitaban en la ciudad y su jurisdicción siempre que no los previniera el gobernador. No debían inmiscuirse en las causas de gobierno ni en ninguna otra que correspondiera a algún fuero especial o privilegiado. Entre ambos se dividían las tareas judiciales según la costumbre de cada ciudad, según fuera por turno o por razón de la materia. Actuaban “a costas”, lo cual significaba que los litigantes debían pagar su trabajo con arreglo a un arancel. 2. El *alférez real*, preferido jerárquicamente a todos los regidores, se encargaba de llevar el estandarte de la ciudad en las ceremonias y en las campañas militares. Era un oficio vendible pero, no habiéndolo, el cabildo designaba como tal a uno de sus miembros. 3. Los *regidores*, eventuales reemplazantes de los alcaldes, ocupados prioritariamente de las cuestiones vinculadas con la policía de abastos, obras públicas y visitas de cárcel. 4. El *alguacil mayor*, ejecutor de las decisiones judiciales y de mantener el orden en la ciudad. 5. El *alcalde provincial de la Santa Hermandad*, quien entendía en los delitos cometidos en la campaña y cuya jurisdicción entró con frecuencia en conflicto con la de los alcaldes de hermandad designados por el cuerpo. 6. El *depositario general*, oficio vendible y raramente provisto, tenía a su cargo la guarda de todos los embargos y secuestros judiciales. 7. El *fiel ejecutor*, uno de los regidores del cabildo, encargado de vigilar el abastecimiento de la ciudad, controlar los pesos y medidas utilizados por los comerciantes y hacer observar los precios y aranceles fijados por el cuerpo; a tales efectos, podía imponer multas y ejercer funciones judiciales. El cargo fue generalmente desempeñado por los regidores, que se turnaban cada dos o cada cuatro meses.³

En el Nuevo Reino se celebraron con frecuencia cabildos abiertos de vecinos (en el sentido estricto de la conquista), juntas de notables y también cabildos abiertos plenos. Indudablemente el cabildo creó en América hábitos de autogobierno, aglutinó a las fuerzas sociales más importantes de las provincias y contribuyó a formar identidades regionales. Su cerrada conformación interna hermanaba el poder económico con el poder político, y sólo permitió acceso a una minoría privilegiada de grandes propietarios y comerciantes.⁴

³ Mayorga, Fernando, “El cabildo: institución vertebradora de la vida municipal”, *Revista Credencial Historia*, núm. 147, marzo de 2002.

⁴ Eran atribuciones de los cabildos, según palabras de Mayorga: “1. Funciones electorales: que comprendían el nombramiento de alcaldes, regidores y otros funcionarios

Desde los tiempos del rey Alfonso X, el Sabio, se consignan en las Siete Partidas algunas de esas características especiales que adornaban a las ciudades: sede de obispo o arzobispo, cabildo o ayuntamiento propio elegido por cooptación anual, el cual estaba constituido por dos alcaldes o jueces, 4, 6, 8 o más regidores, escribano público y de cabildo,

cuya designación le fuera atribuida. 2. Registro de títulos: todos los funcionarios de gobierno, justicia y hacienda (exceptuando virreyes y oidores) estaban obligados a presentar sus títulos al cabildo, prestar juramento y ofrecer fianzas destinadas a asegurar su buen desempeño. 3. Gobierno de la ciudad y de su distrito: el ayuntamiento ejercía la administración de la ciudad y de la campaña. Dentro de sus atribuciones cabían todas las medidas de carácter edilicio y sanitario, de abastecimiento, de fijación de precios, salarios y aranceles, y otras destinadas a proteger a los pobres, organizar fiestas cívicas y religiosas, proveer a la enseñanza primaria, construir la cárcel, la casa del cabildo, la acequia pública, etc. 4. Funciones políticas: eran también organismos consultivos a los cuales recurrían otras autoridades para conocer la opinión de la ciudad acerca de problemas de interés local; formulaban en representación del vecindario peticiones al rey o a los gobernantes, y podían apelar ante la Audiencia o el Consejo de Indias las medidas que consideraban perjudiciales. Cuando ocupaban, a la vez, los cargos de gobernador y su teniente, era el alcalde de primer voto quien asumía el mando político. 5. Funciones financieras: tenían por objeto la administración de los bienes del cabildo y el cobro y empleo de las rentas llamadas propios y arbitrios. El ayuntamiento no podía imponer gravámenes, pero contaba con los impuestos, derechos y beneficios establecidos con autorización superior". No obstante la delimitación clara de las funciones del cabildo, éste no se limitaba a sus sesiones ordinarias, sino que esporádicamente realizaba reuniones más numerosas destinadas a deliberar sobre problemas de interés general: los cabildos abiertos. A tal efecto era necesaria la autorización del gobernante político (virrey, gobernador o teniente), aunque la convocatoria y la lista de invitados eran hechas por el ayuntamiento. La finalidad de los cabildos abiertos fue de la más diversa índole: la construcción de alguna obra pública, el pedido de un donativo al vecindario destinado a un objeto determinado, la organización de la defensa de la ciudad, la creación de un nuevo gravamen, etc. A ella concurrían los vecinos principales, los altos funcionarios, los militares y los sacerdotes, sin que hubiera, al respecto, normas establecidas y pudiéndose cambiar el elenco de los invitados según los propósitos perseguidos. En realidad, su celebración no era legalmente necesaria, ya que los mismos problemas podían ser resueltos por las demás autoridades permanentes; sin embargo, una convocatoria más amplia buscaba afianzar con el concurso de la población y con una deliberación colectiva medidas que se consideraban indispensables.

Muy diferentes fueron los cabildos revolucionarios de la primera década del siglo XIX, porque en ellos se tomaron decisiones contrarias al orden legal imperante. En estos casos, además, aparece una nueva fuerza política: el pueblo, que ejerce presión sobre el ánimo de los asistentes. El papel de la nobleza indígena dentro del Estado español establecido en las Indias no fue de poca monta. En función del prestigio y del poder de esa minoría, los españoles intentaron convertirla en un eslabón que facilitara para los indios del común el tránsito hacia la nueva forma de vida "en policía". Para ello no sólo se respetó la institución del cacicazgo sino que, además, se implantó la figura del gobernador

procurador, alguaciles y otros funcionarios menores. Dentro de sus facultades cabía la de señalar impuestos locales, fijar precios de los alimentos, venta de abastos a otras ciudades y ejercer labores de gobierno, de justicia y de manejo militar dentro de su jurisdicción. Para el manejo y justicia que debía ejercerse sobre los vecinos establecidos en sus hatos o haciendas, fueran nobles o libres, se designaba también un funcionario especial que se designaba como alcalde de la Santa Hermandad. Quien ejercía ese cargo debía satisfacer calidades elevadas de nobleza. En España se nombraban dos alcaldes de la Santa Hermandad, uno para los nobles, otro para los pecheros y siervos, lo que en América no fue necesario, por no existir esas calidades; no obstante, el único designado en cada ciudad estaba encargado de ejercer control y castigo de los forajidos y gentes de mala ley.

La intención de los conquistadores cuando hicieron las primeras fundaciones⁵ era que alcanzaran la calidad de ciudad: primero porque se trataba de lugares poblados por los propios españoles, y segundo porque se encontraban situadas a muy grandes distancias. Esto conllevó a asignar extensos territorios para su respectivo alfoz o jurisdicción, además de los espacios amplios destinados al crecimiento físico de la ciudad y otros para destinar a rentas; los primeros son los *ejidos* (vendibles con el tiempo) y los segundos los *propios* (áreas rurales para rentas propias).

Pero la población de aquellos asentamientos no solamente fue población española, ya que se le sumó un número indeterminado de indígenas sometidos o fieles a ellos, ya antes de finalizar el siglo XVI y en los subsiguientes entraron a engrosar el número de vecinos muchas otras personales nacidas en América (criollos), así como un creciente número de

indígena, electo entre los “principales” (aristocracia local), y se trasplantó también en ellos el cabildo castellano con características similares a los de los lugares de españoles. (Mayorga, Fernando, *idem*).

⁵ “Con la conquista (o invasión hispánica) del territorio actual de Colombia vino la fundación de ciudades de manera oficial o legal, y el asentamiento espontáneo de muchos peninsulares y canarios en la tierra recién descubierta y conquistada. Antes de tal acontecimiento histórico los indígenas taironas de la Sierra Nevada de Santa Marta ya habían fundado por lo menos tres ciudades relativamente populosas. Posigueica, Pueblito y Faronaca, a más de numerosas aldeas. En el interior andino de Colombia los muiscas poseían dos fundaciones de importancia: Bacatá y Hunza, que no eran ciudades propiamente”. Blanco Barros, José Agustín, “Fundaciones coloniales y republicanas en Colombia Normas, trazado y ritos fundacionales”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 141, septiembre de 2001.

mestizos. Los indígenas nunca se consideraron comprendidos entre los vecinos, y por tal razón no podían aspirar a ningún cargo de la República o, dicho en otros términos, a ningún cargo en la administración municipal. Pronto las primeras ciudades se convierten en cabezas o sedes de gobernaciones o de corregimientos, cuyos titulares presidían personalmente o por medio de tenientes de corregidor, los ayuntamientos o cabildos en representación del rey. Con la intención de socavar el poder de las ciudades, el rey torna vendibles los cargos de regidor, perdiéndose la capacidad de renovación de sus miembros. Caso notable es el del corregidor de Vélez, cuya jurisdicción comprendía las ciudades de Vélez, Pamplona y Mérida, además de todas las villas existentes en tan vasto territorio.⁶

En un orden decreciente se encontraban las villas (habitadas por villanos), es decir, por vecinos de menor importancia, gobernadas por un cabildo de formación similar, pero con menor número de regidores, sólo un alcalde, y carecían de ciertas facultades, como la de nombrar alcaldes de la Santa Hermandad. Contaban también con escribano y otros funcionarios, pero nunca llegaron a tener sede de un obispo; simplemente lograban en lo religioso la calidad de parroquias. La elección de sus regidores estaba sometida a la aprobación del cabildo de la ciudad, hecho que con frecuencia desembocaba en fuertes roces entre los vecinos de la ciudad y los de las villas. El área de jurisdicción de cada villa era limitada, se encontraba comprendida dentro del correspondiente a la ciudad y no podía ejercer acción en otras áreas pertenecientes a la ciudad de la cual dependía.

Para el caso de América, la progresiva densificación de los territorios permitió con el paso de los años la aparición de cierto número de villas, como Villa de Leyva en Tunja, Girón, Socorro y San Gil en el territorio de Vélez, para citar ejemplos de la región oriental de Colombia.

Dentro de cada ciudad existieron muchos otros lugares habitados y urbanizados, cuya aparición se produjo por crecimientos progresivos de los habitantes de origen español, fueran peninsulares o criollos, conocidos como blancos, o mestizos, y cierto número indefinido de indígenas puros o mestizados, que generalmente desde fines del siglo XVII, y en especial a lo largo del XVIII, formaron núcleos urbanos que lograron alcanzar la doble calidad civil y religiosa de parroquias. Para lograr esa categoría,

⁶ Actualmente este territorio comprende los departamentos colombianos de Santander, norte de Santander y los estados venezolanos del Táchira y Mérida, por el corredor de la cordillera oriental que penetra al territorio venezolano.

los vecinos del lugar debían costear la edificación de iglesia, cárcel, y con frecuencia escuela, así como asumir la responsabilidad de suministrar la congrua del párroco. La administración la ejercía un alcalde pedáneo, nombrado por el cabildo de la ciudad, posiblemente escogido de una terna presentada por los vecinos, como se hacía para ejercer por primera vez esos cargos, mecanismo similar utilizado para el nombramiento del párroco.

Cuando la población de blancos de la región crece sensiblemente, se producen en algunas ocasiones las condiciones propicias para la creación de una viceparroquia, donde el párroco designaba un teniente para que atendiera a una parte de los feligreses propios de la parroquia. El interés fundamental se centraba en los factores económicos, producidos por los servicios religiosos, base de largos y complejos pleitos, apoyados en las distancias y peligros usuales de los obstáculos generados por los ríos del país. Las jurisdicciones de las viceparroquias eran simples fragmentos de la parroquia inicial, de igual manera como ocurría entre las ciudades y villas. Por lo general fue el primer eslabón de la cadena para llegar a la categoría civil y eclesiástica de parroquia, pues alcanzar el nivel de villa demandaba pleitos que en ocasiones se prolongaron por casi un siglo. Para la creación de una u otra se debía alcanzar la doble aprobación: la civil otorgada por la Real Audiencia, y la eclesiástica, conformada por el respectivo arzobispo, superando de paso muy complejos intereses.

De manera paralela, la Corona determinó, a mediados del siglo XVI, reducir la dispersa población indígena a núcleos urbanos organizados de manera similar a la utilizada por los asentamientos de españoles o blancos: plaza central y manzanas cuadradas separadas por calles rectas. Pausadamente a lo largo de la segunda mitad del siglo se pudieron organizar unos pocos pueblos de indios, pero precisamente en 1600 la Real Audiencia de Santafé dio el paso definitivo al ordenar al más joven de sus oidores emprender ese trabajo esperado por el monarca. El resultado fue la creación en cuatro años de más de cincuenta pueblos en el altiplano cundiboyacense. El sistema de gobierno interno resultó una forma mixta, con caciques, capitanes y algunos cargos especiales, además de los vinculados al servicio de la iglesia y del cura doctrinero: sacristán, músicos, etcétera. Esos pueblos contaron con un territorio propio, que se denominó *resguardo*, donde podían hacer sus siembras y tener sus ganados, y les estaba prohibido a los españoles penetrar en ellos por un tiem-

po previsto, así como no debían salir los indígenas sino a comerciar sus productos.

A lo largo de los siglos XVII y XVIII se produce un fenómeno demográfico de gran interés, que modifica la geografía humana establecida al momento de crear masivamente los pueblos de indios: la población pura indígena disminuye sensiblemente hasta quedar muy reducida, en tanto que la población mestiza se incrementa de manera notoria.⁷ El resultado es la incapacidad de los reducidos grupos indígenas para sostener cura doctrinero, mientras la presión de blancos y mestizos desemboca en la rápida aparición de viceparroquias y parroquias, en muchas oportunidades impulsadas por las autoridades virreinales. De esta manera, al finalizar el siglo XVIII solamente existirán unos pocos pueblos de indios y en su lugar se contarán por decenas las parroquias habitadas por una gran variedad de grupos étnicos y sociales.

Con el advenimiento de la República, las ciudades, villas y parroquias se convierten en *municipios*, término utilizado para uniformar entes políticos de diferentes orígenes, pero de aspiraciones similares.

2. *La Independencia*

A partir de 1810 los cabildos de las ciudades de la Nueva Granada declaran su independencia de la Corona española, en forma tímida,⁸ y luego más agresiva. Las provincias toman esta decisión por cuenta y riesgo de cada una: Santa Fe de Bogotá, Cartagena, Tunja, Mompós, Antioquia —entre otras— declaran su independencia y nombran juntas de gobierno, dejan constancia en un acta solemne y proceden a expedir sus propias Constituciones.

⁷ Según el censo de 1778, citado por Guillén Martínez, la población de la Nueva Granada se distribuía de la siguiente manera: blancos y mestizos, cerca del 80%; indígenas 15%, negros esclavos 5%, sobre un total de 826.500 habitantes establecidos en 558 ciudades, villas, pueblos, sitios y parroquias. Guillén Martínez, Fernando, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979, p. 52.

⁸ En el acta de independencia de la Nueva Granada, del 20 de julio de 1810, aparentemente se reconocía como soberano al rey Fernando VII; sin embargo, la afirmación que hay en dicha proclama establece que se reconocerá como soberano siempre que reine entre los granadinos: “no abdicar los derechos imprescriptibles de la soberanía del pueblo en otra persona que la de su augusto y desgraciado monarca don Fernando VII, siempre que venga a reinar entre nosotros”.

La creación de la Junta autónoma el 20 de julio de 1810, que dio paso a una primera forma de organización del Estado, desencadenó una serie de problemas que permanecían latentes por la rígida administración colonial: el regionalismo y las divergencias entre los criollos, lo que se tradujo, ideológicamente, en la lucha entre federalistas y centralistas entre 1811 y 1815 —periodo denominado como la *Patria Boba*—; en lo social, en guerras civiles, y en lo político, en la imposibilidad de llevar a cabo las ideas que tenían los criollos sobre la organización de un Estado republicano. Esto facilitó la reconquista española, pero al mismo tiempo llevó a la guerra de liberación, lograda el 7 de agosto de 1819 al liberar las provincias centrales del antiguo virreinato de la Nueva Granada.

3. *Época republicana*

La Gran Colombia surgió como un segundo intento de reorganizar el Estado y modernizar el país. Bajo el régimen de Santander se implantaron medidas de carácter administrativo, fiscal y económico, que se encaminaban hacia esa modernización. La tridivisión de poderes establecida a nivel nacional se trasladó de igual forma al nivel departamental, provincial, de cantones y distritos parroquiales, donde se nombraron funcionarios con facultades ejecutivas (alcaldes y jefes políticos), que trabajarían conjuntamente con las diputaciones locales. Sin embargo, los altos costos de las campañas militares liberadoras, la falta de dinero del Estado, la continuación del régimen agrario colonial con su baja productividad y rigidez social, la subutilización de los empréstitos en ramas no productivas, llevaron al país a un fuerte endeudamiento que impidió la consolidación de los municipios y por el contrario la modernización que se pretendía terminó desembocándose en una fuerte crisis política que más tarde contribuiría a la disolución de la Gran Colombia.

Entre 1832 y 1853 las estructuras coloniales se mantuvieron, lo cual confirmó que lo sucedido en 1810 y 1819 no llevó a una transformación radical de lo anterior, sino que, por el contrario, bajo una apariencia republicana se mantuvo lo fundamental del régimen colonial: el régimen colonial y el radicalismo social. La ley del 3 de junio de 1848 “Orgánica de la administración y régimen municipal” representó un avance hacia las libertades municipales y el desarrollo ulterior del poder municipal. Dentro de las libertades se encuentra por supuesto el comercio que bus-

caba exportar sus productos y que tuvieran un mayor dinamismo. El comerciante y el liberalismo inglés fueron protagonistas del rompimiento por fin de las estructuras coloniales en 1854 y la posterior organización del país.

La primera República de corte liberal se inaugura con la expedición de la Constitución de 1853, donde se consagran como pilares fundamentales las libertades individuales y las libertades municipales. Las provincias⁹ quedaron facultadas para expedir sus propias Constituciones, las cuales en algunas oportunidades —como señala Restrepo Piedrahita— otorgaron a los cabildos o a los distritos el derecho de constituirse con competencias amplias de autogobierno.¹⁰ De esta manera se evidenciaba la tendencia al debilitamiento del Ejecutivo, al permitir el nombramiento de gobernadores por voto popular y al descentralizar las rentas, con lo cual se fortaleció el régimen municipal.

La vigorosa descentralización iniciada con la Constitución de 1853 se complementa con la Constitución de 1858 —Confederación Granadina—¹¹ y desemboca en la Constitución de Estados Unidos de Colombia,¹² de 1863, que en su artículo 16 expresaba que “Todos los asuntos del gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa y claramente al gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos estados”.

La Constitución de 1863 propició el surgimiento de cuadillos locales, que por supuesto promovieron varias guerras civiles. La última del siglo

⁹ El texto constitucional en su artículo 10 establecía que “La República reserva a la providencia el poder municipal en toda su plenitud”. Concordantemente en el artículo 48 señalaba que “Cada provincia tendrá el poder constitucional bastante para disponer de lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior”.

¹⁰ Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-1856*, Universidad Externado de Colombia, 1979, t. I, p. 37.

¹¹ La Confederación Granadina fue un periodo intermedio, de consolidación de reformas de medio siglo y de la hegemonía de los comerciantes. Anunció el caos político en el que se hundiría el país, pues el Estado se vería permanentemente enfrentado por rencillas locales y personales. Sin embargo, el comercio, basado en la exportación de tabaco, alcanzaría altos volúmenes, produciendo de esta forma, el enriquecimiento de los sectores vinculados a él.

¹² El “Olimpo Radical” o los Estados Unidos de Colombia se caracterizó por el caos político y la unidad en torno a las medidas que favorecieron el progreso económico del país. El federalismo sumió al país en constantes luchas partidistas y localistas; esto era lógico al debilitarse el Poder Ejecutivo materializado por la existencia de nueve estados soberanos que tenían Constitución, legislación, administración de justicia hasta ejércitos propios y que gozaban de plena soberanía fiscal.

XIX, en la que se enfrentaron liberales (simpatizantes del federalismo) y conservadores (centralistas), culminó con el fin del sistema federal, que duró en el territorio colombiano por más de veinte años. Centralización política y descentralización administrativa es la nueva orientación de la nueva Constitución de 1886, reconstituyéndose la nación colombiana en forma de República unitaria. De esta forma, los estados perdieron sus atributos políticos: las autoridades departamentales y municipales principales serán nombradas en adelante por el gobierno nacional, y sólo tendrán competencias administrativas reglamentadas por ley. La capacidad impositiva pasa a ser monopolio del Congreso, que con el tiempo transferirá a las asambleas departamentales y concejos municipales la administración de algunos impuestos para la subsistencia seccional y local.¹³

4. *La Constitución de 1886*

En 1876 hubo una guerra civil, y a raíz de ella empezó un movimiento dominante del partido liberal, que reclamaba una regeneración fundamental de las prácticas políticas. Estaba formado por el grupo liberal llamado *Los independientes*, que encontró en Rafael Núñez a su jefe y en los liberales radicales, su oposición. En 1880 Núñez fue elegido presidente de la República, con el concurso del partido conservador. Luego, en 1884 sería reelegido, y desde la fecha de su posesión comenzó la lucha franca entre sostenedores y enemigos de la reforma fundamental. El 4 de agosto de 1886 fue finalmente aprobada, luego de otro suceso de violencia, la Constitución que regiría a Colombia por más de cien años.

Entre sus características más importantes, y en especial al tema de los municipios, podemos decir que esta Constitución plasmó el espíritu centralista del movimiento regenerador, plasmado en las atribuciones que le otorgaban al presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos sus agentes, lo cual le daba autoridad irrestricta en todo el país. La división territorial del país estaría conformada por departamentos, éstos en provincias y éstas en distritos municipales. Se consagró, como ya lo mencionamos, la fórmula de Núñez de *centralización política y descentralización administrativa*, al darles la Constitución ciertas competencias de carácter administrativo a las autoridades departamentales y municipales.

¹³ Hernández Becerra, Antonio, *op. cit.*, nota 2, pp. 42 y 43.

Para adaptar la Constitución de 1886 a las circunstancias políticas, económicas y sociales, que surgieron durante su vigencia, se introdujeron varias reformas, dentro de las cuales marcan hitos importantes la de 1910, en la que se autorizó, entre otras cosas, el establecimiento de monopolios para fines rentísticos y se atribuyó privativamente al Congreso, a las asambleas y concejos la facultad de imponer contribuciones en tiempo de paz; la de 1936, que adoptó principios socialistas, introdujo como organismos territoriales las intendencias y las comisarías; la de 1945 no modificó la estructura territorial, y sólo consagró la circunscripción departamental para la elección de los diputados; la reforma plebiscitaria de 1957 estableció la paridad política en las cámaras legislativas, las asambleas y los concejos municipales; la reforma de 1968 fortaleció el Ejecutivo a nivel nacional, seccional y local, para que pueda atender los problemas económicos y sociales propios de un país, departamentos y ciudades en vía de desarrollo. Por esta razón se autorizó la creación de áreas metropolitanas y de asociaciones obligatorias y voluntarias de municipio, para la mejor prestación de los servicios públicos y locales. Adicionalmente, la reforma promovida por Lleras Restrepo autorizó a los concejos para crear juntas administradoras locales, pudiendo delegar en ellas funciones que les sean propias; de esta forma, se buscaba dar mayor participación ciudadana en la administración de los asuntos locales.¹⁴

El acto legislativo núm. 1, de 1986, por medio del cual se estableció la elección popular de alcalde y la consulta popular municipal, es después de la reforma de 1936, la más importante desde el punto de vista político de las reformas introducidas a la Constitución de 1886. Esta reforma tiene una gran trascendencia en la historia político-constitucional del país, por cuanto con aquél se logró fortalecer la democracia y la descentralización

¹⁴ A propósito de esta reforma es importante rescatar las palabras del senador Carlos Restrepo Piedrahita en la ponencia para segundo debate del primer proyecto de reforma constitucional: "... no basta la bondad intrínseca de las instituciones para que por tal sola virtud sobrevenga el bienestar social... Este proyecto, honorables senadores, está concebido para el uso de buenos gobernantes colombianos. Para el ejercicio de los poderes que de él emanan, se suponen hombres rectos, respetuosos del derecho, responsables como mandatarios... De la buena conducta de todos esos gobernantes depende que esta reforma rinda los beneficios que de ella se esperan. También el porvenir del pueblo colombiano. Porque al fin y al cabo lo que la historia humana enseña es que la falta o deficiencia de buenas leyes puede ser suplida, siquiera en parte, por la conducta virtuosa de buenos gobernantes. Pero jamás una buena ley ha sido suficiente para prevenir o corregir la mala conducta de un ominoso detentador del poder".

administrativa local a través de la elección popular de los alcaldes y quitarles a éstos la calidad de agentes constitucionales de los gobernadores, quienes sólo quedaron con poderes de carácter disciplinario para suspenderlos o destituirlos en los casos taxativamente previstos en la ley. En orden de consagrar la democracia de participación, previo cumplimiento de requisitos y formalidades exigidas por la ley, la reforma constitucional autorizó la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

II. RÉGIMEN ACTUAL DEL MUNICIPIO

1. *Fundamento constitucional*

La actual Constitución de 1991 regula el tema de los municipios desde la perspectiva del régimen constitucional de las entidades territoriales, la cual, en su artículo 286 establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Adicionalmente, la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan de conformidad con la misma Constitución y con la ley.

Estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses en el marco establecido por la Constitución y la ley; en tal virtud, pueden: a) gobernarse por autoridades propias; b) ejercer las competencias que le correspondan; c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y d) participar en las rentas nacionales.

Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia preceptúa que al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

A. *Concejos*

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para periodos de tres años, que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete ni más de veintiún miembros, según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva. La ley determina las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos; asimismo, los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos, y la aceptación por parte de ellos de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Corresponde a los concejos:

- a) Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- b) Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- c) Autorizar al alcalde para celebrar contratos.
- d) Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
- e) Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- f) Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias: las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
- g) Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- h) Elegir personero para el periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
- i) Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
- j) Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

Los concejos de los municipios con mayores ingresos y población sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señala-

do oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias, así:

- a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer periodo el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

- b) El segundo periodo será del primero de junio al último día de julio;
- c) El tercer periodo será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez por día, así: febrero, mayo, agosto y noviembre

El concejo ejerce función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al personero y al contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario, y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el concejo, solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario.

B. Alcaldes

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos de cuatro años, no reelegible para el periodo siguiente. Quienes elijan alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato, es decir, son elegidos a través de voto programático.

En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

Los candidatos a ser elegidos popularmente como alcaldes deben someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes.

Son atribuciones del alcalde:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo.
- b) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
- c) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
- d) Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
- e) Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos, y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
- f) Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiera aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
- g) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

- h) Colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
- i) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
- j) Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

C. Juntas administradoras locales

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de sus zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

- a) Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social de obras públicas.
- b) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
- c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
- d) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
- e) Ejercer las funciones que les delegue el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

D. Regímenes especiales

Bogotá, capital de la República de Colombia y del departamento de Cundinamarca, se organiza como distrito capital. Su régimen político, fiscal y administrativo es el establecido por la Constitución, las leyes es-

peciales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

El decreto-ley 1421, de 1993, dictó el régimen especial para el distrito capital de Bogotá. Las normas aplicables al distrito capital serán las que expresamente señale la Constitución para el mismo, esto es, las contenidas en el título XI, capítulo 4, artículos 322 y 327, que tratan de su régimen especial. Las normas constitucionales y legales para los municipios no tienen un carácter complementario con relación al distrito capital, sino un carácter meramente supletorio. La aplicación al distrito capital de las normas de los municipios es supletoria, y por tanto las facultades atribuidas a los concejos municipales por el artículo 313, numeral 6, de la Constitución, sólo pueden aplicarse al distrito capital atendiendo el orden jerárquico consagrado en el artículo 322 de la misma Constitución. En materia de facultades del concejo y del alcalde, a falta de norma constitucional se aplican de preferencia las leyes especiales, como lo es el decreto 1421 de 1993, expedido con fundamento en el artículo transitorio 41 de la Constitución, y a falta de las anteriores, las normas constitucionales y legales aplicables a los municipios.¹⁵

Este estatuto político, administrativo y fiscal tiene por objeto dotar al distrito capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio, y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con base en las normas generales que establece la ley, el concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

El concejo distrital se compone de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio. En cada una de las localidades existe una junta administradora, elegida popularmente para periodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

¹⁵ Consejo de Estado, sent. 3374, del 8 de marzo de 1996. C. P. Juan Alberto Polo Figueroa.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles es en un mismo día para periodos de cuatro años.¹⁶ Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

Las juntas administradoras locales distribuyen y apropian las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito son asignadas a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Además del trato especial dado a Bogotá y sin que tenga la misma jerarquía, la Constitución da un trato diferente al distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias y el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta. El artículo 1o. del acto legislativo 1, de 1993, creó el distrito de Barranquilla como ciudad industrial y portuaria.

E. Distribución de recursos y de las competencias

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, establece los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los distritos tienen las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, y se le dará prioridad al servicio de salud y a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y garantizará la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, la ley señala los casos en los cuales la nación podrá concurrir

¹⁶ Desde el mismo momento en que se consagró la elección popular de alcaldes siempre se ha discutido el tiempo de su periodo de gobierno. Inicialmente, con la reforma de 1986 su duración era de apenas dos años, tiempo realmente insuficiente para planear, presupuestar y ejecutar el plan de gobierno, lo cual ha convertido los últimos meses del mandato en una avalancha de contratos mal ejecutados. Con la entrada de la nueva Constitución, el periodo se aumentó a tres años, y con ulterior reforma se prorrogó por un año más.

a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamenta los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias asignadas a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución con sujeción a los siguientes criterios:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se distribuyen por sectores definidos por la ley.

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementa anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes¹⁷ de la nación a que referimos anteriormente, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

Según la clasificación de los municipios,¹⁸ éstos podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta 28% de los recursos que perciban

¹⁷ Los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

¹⁸ A partir del año de la Ley 136 de 2004 (reformada parcialmente por Ley 177 de 1994, por las Leyes 169 y 617 de 2000) los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial: todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno habitantes, y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil salarios mínimos legales mensuales.

por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Es importante resaltar que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tuvo como base inicial el monto de los recursos que la nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia el acto legislativo 12, de 2001, por concepto

Primera categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno y quinientos mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil y hasta cuatrocientos mil salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno y cien mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil y hasta cien mil salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno y cincuenta mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil y hasta cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno y treinta mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil y hasta treinta mil salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno y veinte mil habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil y hasta veinticinco mil salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría: todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales.

Los municipios de frontera con población superior a setenta mil habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría pero en ningún caso sus gastos de funcionamiento podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación. Y los municipios colindantes con el Distrito capital, con población superior a trescientos mil uno habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categoría entre un año y el siguiente. En caso que descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

Los recursos del Sistema General de Participaciones para 2007, certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ascienden a \$17.5 billones. Este valor se calculó con base en el monto asignado en 2006, más la inflación causada (4.48%) y un 2.5 de crecimiento real, de acuerdo con lo establecido en el acto legislativo 01, de 2001, y la Ley 715, de 2001.

de situado fiscal,¹⁹ participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoraron en la suma de 10,962 billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados

¹⁹ Esta reforma obedeció, según el gobierno nacional, al aumento desbordado del déficit fiscal; sin embargo, para algunos sectores políticos y económicos del país, la reforma del situado fiscal constituye un retroceso en la progresión y desarrollo de los municipios: “los “expertos” consideraron que los artículos 356 y 357 de la Constitución, que han financiado mediante transferencias territoriales estas políticas, eran los causantes del déficit fiscal del Estado y de la deuda pública acumulada, por lo cual debían ser reformados con el Acto legislativo 012. Fue necesario, además, convocar el ánimo patriótico de alcaldes y gobernadores, representantes y senadores, aceitiéndoles previamente el espíritu, claro está, con auxilios para obras que llevaran su nombre propio a cambio de entregar el sistema de transferencias automáticas anónimas que sólo benefician a los “pobres en general”. Los artículos reformados daban prelación presupuestal a la política social, y con su cambio los autores entregaron la primogenitura por un plato de lentejas.

La pérdida cuantitativa.

El Acto legislativo 012 pretende fundamentalmente desamarrar las transferencias territoriales para la política social de los ingresos corrientes de la nación, pues la Constitución de 1991, acogiendo un método instaurado por la Ley 10 de 1990 para salud, decidió que el gasto social, vía transferencias, debería crecer en proporción a la economía, la inflación, los nuevos impuestos y la eficiencia en los recaudos. No obstante, el acto legislativo suprimió varios factores de crecimiento en las transferencias y estableció que la política social sólo podrá crecer al nivel de la inflación más dos puntos porcentuales durante los próximos cuatro años y más 2.5 puntos los tres años siguientes. Así, cualquier crecimiento adicional de la economía o de los impuestos es ganancia para el gasto central del Gobierno y, se supone, para pagar la deuda (es de observar que al día siguiente de la aprobación del Acto legislativo 012, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, aprobó un nuevo endeudamiento para equipo militar). Concretamente, si la economía crece al 3% (este año crecerá al 2.4% en el peor de los casos), la pérdida anual de la política social será de \$800 mil millones. Si la economía crece al 4%, la pérdida social será de \$1.7 billones anuales y si tiene un desempeño intermedio, como creemos, la pérdida será de \$1.3 billones anuales (ver gráfico 1). El cambio constitucional introducido no sólo es cuantitativo, generando una pérdida para la política social de más de \$8 billones en siete años, sino, sobre todo, es una pérdida cualitativa y conceptual, pues en lo sucesivo se buscará que la economía y las finanzas públicas en su crecimiento no arrastren la política social, como lo establecía la Constitución de 1991, sino que la economía y las finanzas del país podrán crecer “patrióticamente” sin tener que cargar esa “piedra de molino” que es la salud y la educación financiada con transferencias proporcionales y automáticas”. (Jaramillo Pérez, Iván, “Goles a la política social”, periódico *Universidad Nacional*, Bogotá, agosto de 2001).

a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos al 1o. de noviembre de 2000. Esta incorporación fue automática a partir del 1o. de enero de 2002.

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años, 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE²⁰ en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

En todo caso, después del periodo de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente, durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, el Congreso de la República podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001, del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones se deduce un 4% para asignaciones especiales (0.52 para resguardos indígenas, 0.08% para municipios ribereños, 0.5% para programas de alimentación escolar y 2.9% para el fondo de pensiones de las entidades territoriales). Una vez realizadas estas deducciones se efectúan la distribución sectorial prevista en el artículo 4 de esta ley (58.5 para educación, 24.5 para salud y 17% para propósito general).

La Constitución establece la prohibición de rentas nacionales de destinación específica, salvo las participaciones previstas en favor de los departamentos, distritos y municipios.

²⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Otro tema que nos queda por mencionar es el relacionado con la explotación de los recursos naturales no renovables, cuyas condiciones son determinadas por la ley, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

No obstante lo anterior, la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Por esta razón, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

Ahora bien, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se destinan al Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinan a las entidades territoriales. Estos fondos se aplican a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Por último, es importante mencionar que la Constitución protege los bienes y rentas tributarias o no tributarias provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, al señalar que son de su propiedad exclusiva y que gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Por lo tanto, la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. En consecuencia, la obligación de las entidades territoriales, incluidos los municipios, es que su endeudamiento interno y externo no excedan su capacidad de pago.

2. El municipio

La legislación municipal tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

En este orden de ideas, la ley²¹ 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 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.

A. Creación

El Congreso de la República, mediante su función clásica de hacer las leyes, fija las bases y las condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. Posteriormente, las asambleas, por medio de ordenanzas, materializan lo ordenado en la ley en los casos concretos: creando y suprimiendo municipios o segregando territorios municipales.

Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

- a) Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
- b) Que cuente con por lo menos 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.
- c) Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a 5,000 salarios mínimos mensuales vigentes, durante un periodo no inferior a cuatro años.
- d) Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio, el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas,

²¹ Artículo 1o. Ley 136 de 1994 (reformada parcialmente por la Ley 617 de 2000), “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

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 los 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 encontrara ajustado a la ley no podrá sancionarse.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador, de los miembros de la asamblea departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiera precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez que ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuera negado, se archivará, y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres años después.

Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil salarios mínimos mensuales vigentes. El Ministerio del Interior y de Justicia llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá una copia de la ordenanza y sus anexos a la dirección general de la unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de los entes territoriales del Ministerio del Interior y de Justicia.

Excepcionalmente, sin el lleno de los requisitos señalados anteriormente, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el presidente de la República

considere su creación por razones de defensa nacional. También podían las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el gobierno nacional antes de 1991 que estaban ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no formaran parte de ningún municipio, previo visto bueno del presidente de la República. Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.

La ordenanza que cree un municipio deberá, además: determinar los límites del nuevo municipio; indicar cuál será la cabecera municipal para todos los efectos legales y administrativos y relacionar las fracciones territoriales que lo integran; determinar la forma como el nuevo municipio debe concurrir al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de los cuales se segregan; apropiar los recursos necesarios que demande el funcionamiento de las oficinas departamentales que se requieran en el nuevo municipio.

Una vez que entre en funcionamiento el nuevo municipio se procederá a su deslinde, amojonamiento y a la elaboración y publicación del mapa oficial.

B. *Supresión*

Anteriormente, con la Ley 136 de 1994, las asambleas departamentales podrán suprimir aquellos municipios de menos de tres mil habitantes y cuyo presupuesto de rentas haya sido en los dos años inmediatamente anteriores inferior a la mitad del valor de los gastos de funcionamiento del municipio. En este caso, era oído el concepto del gobernador antes de expedirse la respectiva ordenanza, en la cual se expresará claramente a qué municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio del que se elimina.²²

Aunque actualmente la ley 617 de 2000 no hace referencia a la supresión o desaparición de los municipios, sí se contempla la posibilidad de fusionarse con otro en caso de determinarse su *no viabilidad financiera*. Veamos:

²² Artículo 20 de la Ley 136 de 1994.

El valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios durante cada vigencia fiscal no podrá superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

<i>Categoría</i>	<i>Límite</i>
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Por otra parte, durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado por la ley,²³ más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación.

²³ Artículo 66 de la Ley 136 de 1994: “Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los periodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el Concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley”.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

<i>Personerías</i>	<i>Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación</i>
Categoría	
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%
	Aportes máximos en la vigencia en salarios mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML
Contralorías	Límites a los gastos de las contralorías municipales. Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
Categoría	
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100,000 habitantes)	2.8%

Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Incumplidos los límites anteriormente señalados, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación con los departamentos, la nación o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de

los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas o el esquema de asociación de municipios o distritos, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la oficina de planeación departamental o el organismo que haga sus veces someterá a consideración del gobernador y de la asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple los instrumentos señalados en el párrafo anterior.

Una vez transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vengencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión, la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación pendientes por girar deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar estas medidas.

C. Organización y funciones

La función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad,

eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.²⁴

En este orden de ideas, los criterios para materializar los principios contemplados constitucionalmente son los siguientes:

- a) *Eficacia*: los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;
- b) *Eficiencia*: los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio;

- c) *Publicidad y transparencia*: los actos de la administración municipal son públicos, y es obligación de ésta facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley;
- d) *Moralidad*: las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública;
- e) *Responsabilidad*: la responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente ley será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder, y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos;

²⁴ Artículo 209, inciso 1o., de la Constitución Política de Colombia.

- f) *Imparcialidad*: las actuaciones de las autoridades y, en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, y asegurarán y garantizarán los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.

El régimen municipal, como ya lo habíamos anunciado, está definido por lo dispuesto en la Constitución política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones:

- a) En materia de distribución de competencias con la nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas.²⁵
- b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en las leyes estatutarias 131 y 134 de 1994 (esta última reformada parcialmente por Ley 177 de 1994 y Leyes 169 y 617 de 2000).
- c) En lo concerniente a su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, por la ley 358 de 1997 (reglamentada por Decreto 610 de 2002), la cual reglamenta la materia sobre estas entidades territoriales y regula su capacidad de pago.

En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales²⁶ de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas expida el gobierno, los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen de prestaciones sociales.

- d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la nación y los municipios, de los tributos propios de éstos, de los servicios públicos a su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias.²⁷

²⁵ Los temas planteados están desarrollados en las siguientes normas: distribución de competencias: Ley 60 de 1993; Planeación: Ley 152 de 1994; Presupuesto: Leyes 38 de 1989 (Ley orgánica de presupuesto), 179 de 1994 y 225 de 1995, todas compiladas en el decreto 111 de 1996.

²⁶ La ley 4a. de 1992 otorga la competencia al gobierno nacional sobre las entidades territoriales para fijar el límite máximo salarial de los empleados públicos y el régimen prestacional de los empleados públicos.

²⁷ Distribución de recursos entre la nación y los municipios: Ley 60 de 1993; Tributos: el decreto 1333 de 1986 (reformado por Decreto 266 de 2000) compila la legislación

Específicamente corresponden al municipio las siguientes funciones:

- a) Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determina la ley.
- b) Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
- c) Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- d) Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
- e) Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en 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.
- f) Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.
- g) Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
- h) Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
- i) Las demás que señale la Constitución y la ley.

Los municipios podrán ser delegatarios de la nación, de los departamentos y de sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas, la prestación de servicios y la ejecución de obras.²⁸

En cuanto a la atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de los municipios se hará directamente por éstos, a través de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas, o por otras personas en razón de los contratos

tributaria municipal; Servicios públicos: Leyes 142 y 143 de 1994; Personal: Ley 4 de 1992, Ley 443 de 1998, entre otras; Contratación: Ley 80 de 1993, decreto 855 de 1993, decreto 2170 de 2002, entre otras; Control interno: Ley 87 de 1993 y, Electoral: leyes 131,134 y 163 de 1994.

²⁸ El presidente de la República puede delegar en otras autoridades, incluidos los alcaldes, las siguientes funciones: nombramientos; velar por la recaudación y administración de rentas y decretar inversiones; inspección y vigilancia de la educación y de los servicios públicos; celebración de contratos; expedición de cartas de naturalización, etc.

y asociaciones que para el efecto se celebren o constituyan. Para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, los municipios recibirán de otras entidades la ayuda y la colaboración técnica, administrativa y financiera que prevean las normas vigentes y los acuerdos o convenios válidamente celebrados. La atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras por parte de los distritos que integran un área metropolitana o una asociación de municipios se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organicen la respectiva área o asociación.

Los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y en especial con sujeción a los siguientes:

- a) *Coordinación*: en virtud de este principio, las autoridades municipales, al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias, deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;
- b) *Concurrencia*: cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;
- c) *Subsidiariedad*: cuando se disponga que los municipios pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

Asimismo, cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les imponen la Constitución y la ley, las entidades territoriales de nivel superior y de mayor capacidad deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, a solicitud del respectivo municipio. Las gestiones realizadas en desarrollo de este principio se ejercerán sin exceder los límites de la propia competencia y en procura de fortalecer la autonomía local.

La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad.

D. Personerías y contralorías municipales

Las personerías municipales y distritales son las entidades encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio, y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. Cumplen funciones del Ministerio Público, tales como la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. También ejercen sus funciones en los asuntos de competencia de los juzgados penales municipales y promiscuos y de los fiscales delegados ante los jueces del circuito, municipales y promiscuos, sin perjuicio de que las mismas sean asumidas directamente por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

Las personerías contarán con una planta mínima de personal conformado por el personero y un secretario.

Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, cuya función principalmente es la de ejercer el control fiscal, que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultado, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

E. Hacienda y régimen tributario municipal

Corresponde a los concejos, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. Los presupuestos municipales se formarán para periodos anuales, contados desde el 1o. de enero al 31 de diciembre. La distribución de los recursos de inversión dentro del territorio de los municipios y distritos debe hacerse con estricta sujeción a los criterios de equidad, población y necesidades básicas insatisfechas.

La administración y disposición de bienes inmuebles municipales, incluyendo los ejidos,²⁹ están sujetas a las normas que dicten los concejos municipales. Los terrenos ejidos situados en cualquier municipio del país no están sujetos a la prescripción, por tratarse de bienes municipales de uso público o común. Los bienes de los municipios no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales, departamentales o municipales.

El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplican con retroactividad. En tiempo de paz, solamente los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos; igualmente, puede permitir que las autoridades fijen las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen. Sin embargo, el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por los acuerdos.

Los ingresos tributarios —impuestos, tasas y contribuciones— representan para los municipios la fuente primordial de sus recursos. Entre los impuestos municipales encontramos: predial unificado, de industria, comercio y avisos, juegos permitidos, circulación y tránsito, espectáculos públicos, delineación urbana, ocupación de vías, degüello de ganado menor, casinos, apuestas mutuas, estampillas proelectrificación, extracción de arena, cascajo y piedra, uso del subsuelo en las vías públicas, sobretasa a la gasolina. Adicionalmente, los municipios cuentan con las contribuciones de valorización (general o local), de desarrollo municipal y especial de obra pública.

El artículo 82 de la Constitución Política de Colombia establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. La plusvalía tiene como propósito garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de

²⁹ Los ejidos son terrenos localizados en las proximidades de los poblados o centros urbanos, destinados originalmente al uso común para los vecinos del lugar. Los pocos ejidos que hoy se conservan en Colombia provienen de la organización municipal dispuesta por las autoridades españolas en el periodo colonial. Los terrenos clasificados como ejidos, al ingresar al patrimonio del banco inmobiliario deberán destinarse en forma prioritaria a programas de vivienda de interés social.

las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial. Las decisiones administrativas relacionadas con el uso del suelo y el espacio público urbano que generen un mayor valor de la tierra deben reportar una utilidad a la entidad pública que con su acción generó esa ventaja patrimonial.³⁰

F. *Participación ciudadana*

Los mecanismos de participación conforman el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Son mecanismos de participación según el texto constitucional: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos mecanismos fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994, declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-180 del mismo año.

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando surtan los siguientes requisitos:

- a) Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.
- b) Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de treinta días, que las cédulas de quienes firman el memorial correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

La intención del constituyente fue acertada en la medida en que los ciudadanos puedan revocar el mandato cuando el elegido incumpla su programa, que fue el soporte básico de su elección; sin embargo, el desarrollo legislativo ha establecido un procedimiento bastante complicado, que evita concretar el malestar ciudadano. A la fecha, desde 1994 que se dictó la norma que reglamenta la revocatoria del mandato sólo ha existi-

³⁰ Caicedo Escobar, Eduardo, “Planeación del territorio municipal, propiedad y derecho urbanístico”, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, tomo II, p. 73.

do una iniciativa de revocatoria de mandato del alcalde de Santiago de Cali, Apolinar Salcedo Caicedo, la cual se produjo en 2006. Sin embargo, dicho intento no prosperó, según lo determinó la Registraduría del Estado Civil (en una providencia notificó al mencionado alcalde que fue fallido el intento de revocar su mandato).

Por otra parte y más en el campo de la participación cotidiana en el quehacer administrativo local y previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares³¹ para decidir sobre asuntos que interesan a los habitantes del respectivo distrito municipal. No se trata de la aprobación por el pueblo, de un acto jurídico de aquellos que expiden las corporaciones públicas, pero su resultado obliga a las autoridades del respectivo nivel administrativo, incluidas las corporaciones de elección popular.

Las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas de asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro que tengan sede en el respectivo distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hagan a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas por los convenios, acuerdos o contratos a que hubiera lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras. Para el cumplimiento de los objetivos del respectivo contrato o convenio, las entidades contratantes podrán aportar o prestar determinados bienes.

También podrá confiarse, mediante contratos de fiducia y con el lleno de todos los requisitos legales, a una entidad contratista la recaudación y el manejo e inversión de determinadas contribuciones o tasas.

Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos, y especialmente el de la solidaridad social, de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales, y los colectivos y del medio ambiente.

³¹ Ver *supra* área metropolitana.

El cabildo abierto es un mecanismo de participación directa de los ciudadanos en sesiones de las corporaciones públicas municipales y locales (concejos y juntas administradoras) para el debate de cualquier asunto de interés para la comunidad.

Para expresar sus opiniones, toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de acuerdo cuyo estudio y examen se esté adelantando en alguna de las comisiones permanentes. La mesa directiva del concejo dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio de este derecho. Para su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá para tal efecto. Con excepción de las personas con limitaciones físicas o sensoriales, las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito y serán publicadas oportunamente en la gaceta del concejo.

G. Área metropolitana

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; ejecutar obras de interés metropolitano

Su constitución puede surgir por iniciativa popular con el respaldo del 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los municipios comprendidos en la propuesta. La iniciativa también puede surgir de los alcaldes o de la tercera parte de los concejales de cada uno de dichos municipios.

Entre los requisitos que se deben cumplir están: cada uno de los municipios, tanto el núcleo central como los aledaños, deben tener una población de por lo menos 50,000 habitantes; las poblaciones aledañas deben estar integradas urbanísticamente a la ciudad central; al menos dos terceras partes de la población activa económicamente del área metropolitana deben trabajar en actividades urbanas y no rurales; cada uno de los municipios aledaños deben tener al menos el 10% de sus trabajadores en el núcleo urbano central.

En todo caso, formalizada la propuesta se requiere de una consulta popular³² convocada por medio de la Registraduría del Estado Civil, aprobada por el voto favorable de la mayoría de los sufragantes. Cumplido este trámite, los alcaldes y presidentes de los concejos deben protocolizar la constitución del nuevo ente en un plazo de treinta días.

Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un área metropolitana ya existente, la consulta popular se surte en cada municipio interesado a anexarse, mediante la concurrencia de al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral. La iniciativa en estos casos la tienen los ciudadanos y las autoridades antes mencionadas y también el gobernador del correspondiente departamento o la junta metropolitana.

H. *Asociaciones de municipios*

Las asociaciones de municipios no son entidades territoriales, pero constituyen una poderosa herramienta de colaboración e integración económica de los municipios. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propios, e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos, y sus actos son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso administrativa. Las asociaciones de municipios se conforman mediante convenio de los alcaldes de los municipios respectivos, debidamente autorizados por los concejos municipales de cada uno de ellos

Para su conformación y funcionamiento, las asociaciones se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.
2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, la dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las

³² Ver *infra* participación ciudadana.

diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente, la nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica, y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.

3. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

Las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración: asamblea general de socios; junta administradora, elegida por aquélla, y director ejecutivo, nombrado por la junta, que será el representante legal de la asociación.

I. Responsabilidad de los servidores públicos municipales

En principio, los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Identificamos como servidores públicos todos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Este elemento humano, que está al servicio del Estado y de la comunidad, ejerce sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. En consecuencia, es la ley la que determina la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

La responsabilidad en materia penal y civil corresponde a lo establecido en los códigos. La de índole fiscal y disciplinaria³³ está consagrada por estatutos especiales de carácter nacional para los servidores públicos y los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas.

Los servidores públicos no pueden nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco pueden designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación ni podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejercen jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñan en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Ningún empleado al servicio del Estado puede desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Tampoco podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del gobierno.

III. RETOS DEL MUNICIPIO EN EL SIGLO XXI

Si partimos de la base de que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, y cuya finalidad básicamente es el bienestar general y el mejoramiento de la cali-

³³ La ley 734, de febrero 5 de 2002, expide el Código Disciplinario Único para todos los servidores públicos independientemente de si su vinculación es al estado propiamente, o a una entidad territorial o entidad descentralizada por servicios.

dad de vida de la población en su respectivo territorio, parecería que los retos del municipio en el presente siglo son claros, y no admiten duda. Sin embargo, de la teoría a la realidad existe un abismo muy grande.

Hoy, los municipios, salvo las grandes ciudades, no cumplen con sus funciones, y ni siquiera existe una cobertura mínima en la prestación de los servicios, lo cual impide por lo menos una vida digna. El problema se encuentra en que no hemos dejado crecer nuestros municipios latinoamericanos. No se trata de un crecimiento demográfico, sino de un crecimiento integral que involucre su autogestión política, económica, social y cultural.

El mayor obstáculo de nuestros municipios es aún su dependencia a fórmulas y esquemas coloniales que mantienen el subdesarrollo de nuestros municipios, y por ende el de nuestros países. La concentración de habitantes en núcleos urbanos no garantiza el progreso del municipio, y en ocasiones, por el contrario, genera más atraso, ya que cualquier aplicación de planes o programas de desarrollo son lentos en comparación con el crecimiento poblacional y de necesidades. Desafortunadamente, equivocamos los conceptos de municipio pequeño con municipio atrasado, al darle la espalda a una población que pertenece al municipio, pero que no vive en el casco urbano, pero que sin lugar a dudas tienen las calidades de independencia y autosuficiencia.

Cualquier apoyo institucional de carácter municipal hacia los pobladores urbanos no repercute en igual proporción a uno del campo rural. No hay duda acerca de los corredores de miseria que circundan las ciudades, gente que por algún motivo tuvieron que migrar hacia ella, dejando tierras, conocimientos y familia por encontrar el *sueño urbano*. Este sector de la población pierde su capacidad de producción, para convertirse en consumista. Como se trata, en su mayoría, de población de mano de obra no calificada, dificulta su integración a la vida urbana, motivando el aumento en los índices de desempleo. En los mejores casos, cuando encuentra trabajo, su remuneración sólo alcanza a cubrir todas las necesidades de consumo: vivienda, alimentación, vestuario, transporte, educación y salud. Su salario no alcanza para más; su jornada laboral no permite dedicarse a otra cosa, sino a su trabajo. Escasamente, su tiempo libre lo dedica a descansar. Sus ingresos ya están agotados aun cuando ni siquiera ha recibido su pago. Igual sucede con cualquier tipo de ayuda o subsidio dados por el Estado, aligera su carga económica, pero no mejora su calidad de vida.

Al contrario, la gente que permanece en el sector rural mantiene su iniciativa y su capacidad de producción. Su tiempo lo puede dedicar perfectamente al trabajo y al ocio; el aislamiento motiva su necesidad de satisfacer, por sus propias manos, sus necesidades, evitando el paternalismo característico de un poblador urbano. No es un gran consumidor de bienes y servicios, ya que él mismo trata de generarlos. En el peor de los casos, a comparación de la pobreza en la ciudad, el campesino tiene algo que comer o lugar donde sembrar.

Por estas razones, uno de los primeros retos que tienen los municipios pequeños es fortalecer su población rural, a través de capacitación técnica, administrativa y financiera, apoyo en el equipamiento técnico e industrial y en los métodos de distribución, evitando de esta forma que las ganancias siempre se las lleven los intermediarios y no los productores. Este fortalecimiento no debe quedarse en el aspecto económico, sino también en el político, en lo social y en lo cultural.

Las familias que se asientan en el casco rural deben estar plenamente integradas al municipio; la mayoría de las instituciones políticas son dirigidas por líderes urbanos; adicionalmente, la representatividad de estas familias es escasa, quedando sin vocero, promotor o defensor de sus intereses. La democracia no debe hoy estar basada en la mayoría, sino en la verdadera representatividad. Al sector rural del municipio la ley debe garantizar su participación en las decisiones; no debe limitarse a satisfacer o gestionar los intereses de los corregimientos, sino de todo el municipio. La fortaleza adquirida por esta parte de la población permite que los negocios y empresas radicados en la parte urbana tengan clientes con capacidad de pago que motivan la inversión y retribución social, sin el riesgo de aumentar desproporcionadamente su población, permitiendo el cubrimiento de los servicios públicos esenciales.

La educación debe ser compatible con el ejercicio de la actividad agropecuaria y enfocada hacia ese campo, motivando a sus alumnos para apoderarse de la tierra, haciéndola productiva y eficiente. Los municipios deben frenar la discriminación institucional al diferenciar los habitantes del campo con los habitantes de la ciudad. Juntos hacen la población del municipio, y aquéllos, por el hecho de trabajar la tierra, no pueden ser marginados al acceso de la cultura y de las innovaciones tecnológicas. El municipio es campo y es ciudad, no sólo ciudad.

Por eso no debemos temerle al surgimiento de los municipios pequeños; por el contrario, hay que potenciarlos para que su tamaño sea pro-

porcional a las necesidades de sus habitantes de su territorio; instruyámoslos y démosles las herramientas políticas, administrativas, jurídicas, económicas y culturales para que su crecimiento sea equilibrado sin importar el factor tiempo. Sobre todo evitemos la urbanización del campo. El grave problema de algunos municipios es que de un momento a otro crecieron rápidamente sin que estuvieran preparados para atender las necesidades. Algunos tuvieron la desgracia de ser vecinos de grandes ciudades, y que por el efecto dormitorio aumentaron considerablemente su población. Esta gente que se instala sólo para pernoctar o descansar no tiene raíces ni sentido de pertenencia hacia el municipio, y simplemente huye de la congestión de su ciudad. Otros municipios han crecido por el auge de la minería, la industria o el comercio. En los casos de explotación de recursos naturales no renovables (como el petróleo), su *progreso* no es real, sino artificial; está condicionado a la duración de la explotación de ese recurso. La tarea fundamental es que ese progreso artificial se convierta en real, capturando la atención de sus nuevos habitantes, involucrándolos en su desarrollo y creando sentimientos municipales que luego determinen la permanencia de esa población que llegó por el auge económico.

No cabe duda que el municipio es lo más cercano y concreto de la teorización del estado. Todos los días tenemos contacto diario, real y efectivo con el municipio. Por eso resulta paradójico que nuestros países dediquen más tiempo a sembrar y crecer el sentimiento nacional que el municipal. En los tiempos modernos, encaminados a un mundo globalizado, el sentimiento debe orientarse con mayor ahínco hacia el municipio. Después de la familia, es el municipio el que nos forma y determina nuestra vida; luego viene algo más general y abstracto, como el Estado. No se trata de sobreponer la identidad municipal sobre la nacional. Lo que se busca es que los habitantes de un territorio concreto mínimo, como el municipio se cohesionen e integren para luego facilitar su autogestión y desarrollo. El desarrollo o subdesarrollo del municipio se evidencia día a día; el del Estado, quizá a través de estadísticas y del producto interno bruto. El desarrollo del Estado no necesariamente genera el desarrollo de los municipios, máxime cuando hay una mala distribución, pero el desarrollo de los municipios sí impulsa el desarrollo del Estado.

Los regímenes democráticos adoptados en Latinoamérica, influenciados por los modelos norteamericanos y europeos, expoliaron nuestras costumbres autóctonas, implementamos sistemas de gobierno ajenos a

nuestra identidad. La forma de Estado federal de algunos países latinoamericanos no ha marcado el progreso de los municipios y son iguales o parecidos a los municipios de los sistemas unitarios. En ambos casos el gobierno presidencial ha influido negativamente, no por el sistema adoptado, sino por su transformación en presidencialismo, aquella exagerada intervención y concentración de poder en un centro único que ni gobierna ni deja gobernar. No hay un Estado federado latinoamericano que permita salvar la autonomía política, administrativa y económica que caracteriza esta forma de estado. Quizá estos estados sólo se preocupan por mantener su autonomía y crear una falsa identidad donde no la hay, que buscar un progreso armónico de sus municipios.

Los estados, provincias o departamentos siguen siendo alejados e intangibles en todos nuestros países latinoamericanos. Este ente intermedio entre el Estado y el municipio no ha cumplido su función política y administrativa, cayendo en la ineficiencia y burocratización sencillamente porque está influenciado negativamente por ese presidencialismo.

Así las cosas, debemos acudir a lo más tangible y vivo, que es el municipio. Nuestros países latinoamericanos deben sacarlos de su ostracismo y proyectarlos, darles vida y dinámica, primero a nivel regional, a nivel nacional y luego a nivel internacional. Hoy se habla más de ciudades atractivas que de países. En Europa, Estados Unidos y Canadá la competencia no es a nivel nacional, sino a nivel local. La modernización de las infraestructuras municipales busca atraer gente, empresas y ciudadanos del mundo que necesiten invertir o simplemente vivir con altos estándares de calidad de vida.

Nuestras ciudades deben ser competitivas, no por su bajo costo laboral, sino porque realmente ofrecen valores agregados a los inversionistas, a través de gente altamente calificada y municipios eficientes con excelente infraestructura de comunicaciones y de servicios. Debemos transformar nuestros municipios en verdaderas empresas locales que buscan el bienestar integral de cada uno de sus habitantes, dejando el aspecto parroquial de los años coloniales.

Anteriormente señalábamos el fortalecimiento de los municipios pequeños. Si se logra ese mejoramiento evitaríamos la migración de personas a las medianas y grandes ciudades. Sin embargo, no se puede desconocer la realidad latinoamericana, en el sentido de tener las mayores ciudades densamente pobladas. Por eso la propuesta es evitar o frenar los factores que han generado este crecimiento desbordado. Por supuesto

que las acciones no deben limitarse hacia los municipios pequeños o medianos; también hay que tomar medidas urgentes para nuestras ciudades.

Si en aquellos municipios pedimos herramientas para su autogestión, con mayor razón las pediremos para estas ciudades. La autonomía política debe darse no sólo al momento de elegir las autoridades, sino también al momento de ejercer el mandato electoral. Los intereses locales deben ser la luz orientadora de toda la administración sin importar el tinte o partido político. Por eso, los cuerpos colegiados que coadministran el municipio pierden su importancia tratándose del contrapeso —según la teoría de Montesquieu— del alcalde. La cantidad de sus miembros frena cualquier iniciativa que emprenda el administrador local. Por eso la concepción de los consejos municipales debe variarse o transformarse. Me parece que un gobierno local en bloque evitaría la pérdida de tiempo y energías en la gestión política de las ciudades latinoamericanas. Se elige un bloque cuya cabeza es el alcalde, y sus demás miembros hacen parte de su gabinete (no necesariamente del mismo partido), creando una junta administradora para que las decisiones se debatan y se adopten de forma colectiva, pero eficiente. El alcalde conserva sus atribuciones de jefe político y administrativo del municipio. La exagerada elección de autoridades municipales conlleva a la competencia administrativa en detrimento de la buena administración. En caso de existir localidades o corregimientos en las ciudades, las elecciones deben mantener la misma orientación; es decir, elegir un bloque con un líder plenamente identificado que represente, y si la descentralización lo permite, gobierne tal localidad o corregimiento. Su periodo no debería ser superior a tres años, para evitar un mal gobierno por mucho tiempo; sin embargo, debe autorizarse la reelección que permita premiar por parte de la ciudadanía la buena gestión de este gabinete local.

Por supuesto que al cambiar el esquema político deben fortalecerse los organismos de control y vigilancia, y si buscamos una integración en las autoridades municipales también lo planteamos para las funciones de control fiscal y control presupuestal. No puede existir más de un organismo que cumpla con estas funciones. Así también reducimos los gastos de funcionamiento que genera una burocracia duplicada e ineficiente.

Superado este reto político, los municipios latinoamericanos deben enfrentarse con el aspecto económico, que empieza por una buena gestión fiscal y presupuestal. En materia fiscal, aparece un círculo vicioso entre las tarifas impositivas y la capacidad de pago. No se pueden aumentar

éstas cuando la población no tiene recursos excedentes que permitan aumentar los recursos fiscales. Por el contrario, si se aumentan la tarifas, a pesar de la falta de capacidad de pago, se obtiene, a mi modo de ver, un efecto negativo, que tal vez no se ve a corto plazo, pero sí a largo, cuando la población se empieza a diferenciar por estratos (capacidad de pago) fragmentando de esta forma la ciudad entre ricos y pobres, que es precisamente lo que queremos evitar, y que en nada ayuda para cultivar ese sentimiento municipal.

El sistema presidencial y los gobiernos departamentales deben actuar y colaborar en el soporte técnico presupuestal para sanear las finanzas municipales. Creemos que no se debe castigar inmediatamente la gestión con la amenaza de la supresión, sino que debe coadyuvarse con todas las herramientas técnicas y de experiencia que poseen los niveles centrales y regionales de gobierno. No hay plan de austeridad y eficiencia fiscal que tenga éxito si no se les proporciona los mínimos recursos para su subsistencia. Por eso en aquellos municipios que no le son suficientes sus recursos propios deben recibir un porcentaje real y efectivo de los recursos nacionales o departamentales. Estos recursos se destinarían exclusivamente a gastos de inversión y se evitará que se desvíen a gastos de funcionamiento.

Los planes y programas de desarrollo municipal deben ser reflejo de los intereses colectivos del municipio, formulados técnicamente y motivados por el bienestar de las ciudades, basados en un estudio real de fortalezas y debilidades para que de esta manera se proyecten y potencien sus fortalezas, explotando el valor agregado que posean y combatiendo las debilidades que puedan afectar su ventaja comparativa. Los municipios deben dejar a un lado la competencia absurda con su vecino: si el colindante municipio construyó una modesta piscina, el otro no debe endeudarse para construir una piscina olímpica cubierta que quizá sea aprovechada por los habitantes del municipio vecino. Debe preocuparse por su desarrollo integral que le represente competitividad no a nivel local, sino regional, nacional y ¿por qué no?, internacional.

Las ciudades densamente pobladas deben integrar al sector marginado, incorporándolos a la población productiva sin aislarlos del progreso, involucrándolos en la formulación y ejecución de sus obras públicas. La mayoría de estos sectores carecen de una prestación de servicios, o si los tiene no son eficientes. Por tal razón, y siendo una población en su mayoría desempleada, es necesario facilitar su colaboración y participación

en las obras que busquen el mejoramiento de su contorno; por ejemplo, la acometida de sus servicios públicos, la construcción de vías y andenes. Luego vendrá su incorporación a obras más complejas, pero que ya motivados por la primera experiencia trabajarán más que por su sustento, por un sentimiento de pertenencia. Por supuesto que la educación y la salud deben ser prioridades de las autoridades municipales en este sector marginado. Los beneficios de seguridad no tardarían en manifestarse.

La modernización de las infraestructuras de acuerdo con las capacidades de las ciudades debe efectuarse, sin que se comprometa la capacidad de deuda ni se hipoteque el futuro de las siguientes generaciones. Las vías de comunicación deben permitir a sus habitantes mejorar su calidad de vida representada en ahorro de tiempo, comodidad y seguridad. Una red eficaz y eficiente de infraestructura pública atrae a los inversionistas capitalizando la ciudad y dándole progreso. Inicialmente la inversión de estas infraestructuras debe provenir del Estado para romper ese círculo vicioso que antes mencionamos. Cuando se materializa esa ruptura, aumenta la productividad y la capacidad de pago de sus habitantes, que a través de los impuestos, tasas y contribuciones generan mayores ingresos para la ciudad, que bien invertidos conllevan al desarrollo de la ciudad y, por consiguiente, del Estado.

La carrera por la modernización de nuestros municipios no debe sacrificar la justicia distributiva entre los diferentes sectores de la población. Si se busca el progreso de las ciudades, éste tiene que ser íntegro y armónico, no encaminado a un solo sector de los habitantes. Cualquier brecha que se abra posteriormente repercutirá en obstáculos sociales de desarrollo, tal y como ahora lo estamos viviendo. Es ahí donde se requiere la colaboración y efectividad de los gobiernos centrales y regionales de nuestros países para que promuevan ese orden justo que nuestras Constituciones formales consagran. El Estado no debe descargarse de sus funciones y finalidades. No puede dejar al municipio sólo para que asuma todas las competencias. En Latinoamérica debe permanecer esa colaboración, sin que absorba la autonomía municipal; la transferencia de competencias debe ser gradual y moderada, de acuerdo con la capacidad del municipio, pero tampoco perpetuar su permanencia en el gobierno central, paternalista y sobreprotector.

La acción ambiental a nivel municipal debe contemplarse como una de las prioridades de los Estados latinoamericanos. En primer lugar, porque las normas constitucionales generalmente señalan que los munic-

pios deben dictar normas para la protección del patrimonio ecológico. En segundo lugar, porque es en el municipio donde se sienten los principales problemas ambientales de un país. La sequía por una fuente de agua que se está acabando, la contaminación de los ríos, las basuras expuestas en las calles y en los botaderos abiertos, la destrucción del paisaje, la pérdida de los valores turísticos, el ruido, etcétera, son problemas que afectan a la localidad y a su población.

En tercer lugar, el municipio debe acudir a la protección de sus recursos naturales, porque su supervivencia dependerá de que pueda garantizar esa autonomía ambiental. La nueva legislación ambiental que ha sido expedida en nuestros países y a nivel internacional obliga que tanto en las autoridades municipales como en los planes de desarrollo se tenga en cuenta y se respete el manejo ambiental, es decir, buscando un desarrollo sostenible.

Estos retos municipales no se lograrán sin la colaboración del elemento humano asentado en cada territorio. Por una parte, los habitantes deben ser conscientes y serios al momento de elegir sus gobernantes. Si al principio de este numeral dijimos que debemos dejar a un lado los esquemas coloniales, en este aspecto la petición surge con mayor fuerza. Nuestros ciudadanos no deben permitir el cacicazgo ni el apadrinamiento de candidatos. Más que en otro escenario, la votación debe ser independiente, teniendo como única referencia los intereses de la ciudad y no los intereses sectoriales o particulares. Los elegidos, por la otra parte, deben tener las calidades y cualidades más idóneas, comprometiéndose plenamente por la ciudad y contagiando a todos sus coterráneos para luchar por los intereses de sus municipios. La verdad es que deben tener algunos conocimientos mínimos de administración. Así como se exigen unos requisitos mínimos para gerenciar una empresa privada, también debe hacerlo para gerenciar el municipio. El liderazgo y la simpatía no son suficientes para encomendarse en una labor tan importante que repercute en nuestras vidas, en nuestras familias y en nuestros países.

Fortaleciendo nuestros municipios y tejiendo una verdadera integración entre ellos, será posible que nuestros países latinoamericanos progresen y logren nuestra verdadera identidad. Al lograr nuestra identidad, el sentimiento municipal se transforma en aquel sentimiento latinoamericano que perdimos por culpa del abandono de nuestros municipios.

IV. FUENTES DE CONSULTA

- BLANCO BARROS, José Agustín, “Fundaciones coloniales y republicanas en Colombia. Normas, trazado y ritos fundacionales”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 141, septiembre de 2001.
- CAICEDO ESCOBAR, Eduardo, “Planeación del territorio municipal, propiedad y derecho urbanístico”, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, 2001, t. II.
- CARDOSO, Ciro Flamarión y otro, *Historia económica de América Latina, I*, Barcelona, Crítica, 1987.
- GONZÁLEZ CUERVO, Mauricio, *Nuevo régimen municipal*, Bogotá, Biblioteca Jurídica DIKE, 1994.
- GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Las instituciones municipales en Colombia: el municipio, célula de descentralización y democracia”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 147, marzo de 2002.
- JARAMILLO PÉREZ, Iván, “Goles a la política social”, periódico *Universidad Nacional*, Bogotá, agosto de 2001.
- LATORRE ESTRADA, Emilio, *Medio ambiente y municipio en Colombia*, Bogotá, FESCOL, 2002.
- MAYORGA, Fernando, “El cabildo: institución vertebradora de la vida municipal”, *Revista Credencial Historia*, núm. 147, marzo de 2002.
- PACHÓN LUCAS, Carlos, *Administración municipal. Legislación básica comentada*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2001.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-1856*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, t. I.
- VÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Orlando, *Código de régimen municipal*, 5a., ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica DIKE, 1992.

IV. FUENTES DE CONSULTA

- BLANCO BARROS, José Agustín, “Fundaciones coloniales y republicanas en Colombia. Normas, trazado y ritos fundacionales”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 141, septiembre de 2001.
- CAICEDO ESCOBAR, Eduardo, “Planeación del territorio municipal, propiedad y derecho urbanístico”, *Régimen de las entidades territoriales*, Bogotá, 2001, t. II.
- CARDOSO, Ciro Flamarión y otro, *Historia económica de América Latina, I*, Barcelona, Crítica, 1987.
- GONZÁLEZ CUERVO, Mauricio, *Nuevo régimen municipal*, Bogotá, Biblioteca Jurídica DIKE, 1994.
- GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando, *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Las instituciones municipales en Colombia: el municipio, célula de descentralización y democracia”, *Revista Credencial Historia*, Bogotá, núm. 147, marzo de 2002.
- JARAMILLO PÉREZ, Iván, “Goles a la política social”, periódico *Universidad Nacional*, Bogotá, agosto de 2001.
- LATORRE ESTRADA, Emilio, *Medio ambiente y municipio en Colombia*, Bogotá, FESCOL, 2002.
- MAYORGA, Fernando, “El cabildo: institución vertebradora de la vida municipal”, *Revista Credencial Historia*, núm. 147, marzo de 2002.
- PACHÓN LUCAS, Carlos, *Administración municipal. Legislación básica comentada*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2001.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-1856*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, t. I.
- VÁSQUEZ VELÁSQUEZ, Orlando, *Código de régimen municipal*, 5a., ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica DIKE, 1992.