

Seguna Parte. Régimen territorial en el derecho colombiano y en el
derecho comparado

Captítulo V. Hacia una reforma	135
1. Las nuevas figuras constitucionales y su escasa repercusión .	135
A. La fecundidad constitucional	135
B. Esterilidad legislativa	136
2. El debate público	137
A. Las tesis de Hernán Toro Agudelo	138
B. Las tesis de Humberto Gallego	140
C. Las tesis de Gustavo Penagos	140
D. Otros.	140
3. El ambiente nacional.	141

CAPÍTULO V

HACIA UNA REFORMA

SUMARIO: 1. *Las nuevas figuras constitucionales y su escasa repercusión.* A. *Fecundidad constitucional.* B. *Esterilidad legislativa.* 2. *El debate público.* A. *Las tesis de Hernán Toro Agudelo.* B. *Las tesis de Humberto Gallego.* C. *Las tesis de Gustavo Penagos.* D. *Otros.* 3. *El ambiente nacional.*

1. *Las nuevas figuras constitucionales y su escasa repercusión*

A. *La fecundidad constitucional*

La reforma constitucional de 1968 fue prolífica, también, en lo relativo a los asuntos municipales. Aunque no modificó, esencialmente, su régimen ya secular; agregó nuevas figuras y amplió varios aspectos de sus instituciones.

a. Introdujo el concepto de las áreas metropolitanas (artículo 198 CN, inciso 2), “para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento...”

b. El tercer inciso del artículo 198 CN dispone que “la ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos”.

c. “Los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización...” (artículo 196 CN, inciso tercero).

d. Según el primer inciso del artículo 182, los departamentos ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, “en los términos que las leyes señalen”.

e. Los principios del situado fiscal, que permiten una participación de las entidades territoriales en un porcentaje, fijado por la ley, de los ingresos ordinarios de la nación, señalan que tales recursos se destinarán a la atención de los servicios departamentales, intendenciales, comisariales, el distrito espe-

cial de Bogotá, “y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan” (artículo 182 CN, inciso segundo).

f. Lo relativo a los planes y programas municipales se determinará por ley, a iniciativa del gobierno (artículo 189, inciso dos).

g. El alcalde, también mediante ley de iniciativa reservada al gobierno, podrá disfrutar de exclusiva iniciativa para presentar proyectos de acuerdo sobre determinadas materias (artículo 189 CN, inciso dos).

h. La ley determinará las normas para la creación, a iniciativa del alcalde, de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales (artículo 197 CN, ordinal cuatro).

i. El artículo 190 CN, inciso dos, invita a legislar sobre contralorías municipales.

j. El artículo 196 CN, inciso dos, dice que la ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos (esto último fue desarrollado por la ley 30 de 1969).

Aunque no forma parte de la reforma de 1968 sino de la de 1945, el actual artículo 198 CN, muy importante, permanece en estado de hibernación: “la ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”.

B. Esterilidad legislativa

Es evidente que la reforma de 1968 hizo numerosas y valiosas alusiones al régimen municipal.

Pero, para que sean efectivas, es necesario en cada caso la expedición de una ley que desarrolle tales preceptos, apenas esbozados sucintamente en la Constitución.

Lo cierto es que la reforma no ha influido en el abúlico temperamento de los gobiernos municipales, ni se han moderado los preocupantes síntomas de que éstos se resienten desde hace tantos años. Ni siquiera las primeras leyes de significación (por ejemplo, sobre asociación de municipios, ley 1 de 1975; concejos municipales, ley 30 de 1969; fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales, ley 33 de 1968; situado fiscal, ley 46 de 1971; creación de nuevos municipios, ley 14 de 1969), han logrado romper la apatía.

El marasmo municipal se explica, entre otras, por las siguientes razones:

a. La falta de un vigoroso desarrollo legal de las novedades constitucionales, sobre la base de un proyecto coherente de reforma municipal profunda.

b. La falta de resolución política de las fuerzas nacionales que tienen influencia sobre los mecanismos institucionales: los partidos tradicionales y no tradicionales, otras corrientes organizadas de la opinión pública y de grupos de interés.

c. La reforma constitucional de 1968 es incompleta, pues no atacó frontalmente los defectos de fondo que acusa el régimen decimonónico del municipio, aún vigente.

d. Falta claridad en las propuestas de cambio. No hay amplio debate, ni suficiente información (estadísticas, investigaciones económicas y sociales, jurídicas, urbanísticas, geográficas, etcétera).

e. Toca luchar contra arraigados intereses que se oponen a un progreso autónomo de la vida municipal, por ejemplo, la burocracia y la politiquería departamentales que plácidamente reposan en el actual orden de cosas.

f. Ni el Estado ni los departamentos se determinan a abrir la mano en materia de recursos, que deberán arbitrarse generosa y oportunamente al poner en marcha la reforma municipal.

2. *El debate público*

Como muy bien ha dicho el expresidente López Michelsen, “una corriente universal tiende a hacer de este tema uno de aquellos que cautivan la imaginación política de los pueblos”.¹⁴³ En nuestro país denostar del centralismo se ha convertido prácticamente en un deporte nacional, popular desde hace varias generaciones.

Recién expedida la Constitución de 1886 los mismos conservadores tomaron la iniciativa de reabrir el gran debate nacional. Marceliano Vélez, en interesante análisis, dice entre otras cosas: (la opinión) “... no considera conveniente el haber dejado una forma de gobierno entre la federación y el centralismo con la división en grandes departamentos, que arruinan la vida municipal de las ciudades de segundo orden y de las pequeñas poblaciones...”; a continuación propone dividir el país en grandes provincias, en forma que “la entidad municipal vendrá a ser la base firme de la República”.¹⁴⁴

El presidente Eduardo Santos, en 1939, señala la necesidad de reformas fundamentales, tales como en lo tocante a “la vida departamental y municipi-

¹⁴³ López Michelsen, Alfonso, prólogo a *Veinticinco años de evolución político-constitucional*, de Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1976, p. XLVI.

¹⁴⁴ *Ib.*, p. XXXVII.

pal, por ejemplo, cuyo régimen en lo esencial no ha cambiado en los últimos treinta años (y que) presenta deficiencias magnas que a nadie se ocultan”.¹⁴⁵

López Michelsen, por su parte, agrega: “La reforma de 1968... ha sido letra muerta. Ni las llamadas áreas metropolitanas, ni las asociaciones de municipalidades... han incidido en forma alguna para modificar el discurrir de la vida nacional... Sin embargo, desde un punto de vista liberal doctrinario, forzoso es reconocer que, después de ochenta años, la reforma contiene la primera respuesta a la causa regionalista o foral, de los fueros tradicionales, como la llaman en España, con el establecimiento del situado fiscal y la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, por medio de la cesión que les hace el Estado, al tenor de la enmienda. Es un hecho indudable el robustecimiento de los fiscos departamentales y municipales después de la reforma de 1968... Desafortunadamente, esta medida ha llegado cuando ya el debilitamiento de los departamentos y municipios ha anquilosado casi por completo su estructura administrativa hasta reducirlos a la condición de simples soportes de una burocracia sin recursos para inversión que justifique su presencia en proyectos de largo alcance...”.¹⁴⁶

Con oportunidad del fracasado proyecto de reunir una Asamblea Nacional Constituyente que, entre otros importantes asuntos, concretaría la anhelada reforma al régimen departamental y municipal, y con posterioridad a este episodio que cautivó la expectativa nacional, el debate sobre la organización territorial del país ha llegado a su clímax. A continuación veremos algunas de las interesantes propuestas que se han lanzado con vistas a una reforma municipal.

A. Las tesis de Hernán Toro Agudelo ¹⁴⁷

Parte de dos supuestos que percibe como admitidos por consentimiento más o menos generalizado: conservación de la división territorial en departamentos y redistribución de competencias entre las entidades territoriales, para lograr la descentralización administrativa y fiscal.

Otro punto de partida es que las reformas pueden adelantarse, por medio de simples leyes, dado que suficientes caminos están ya trazados en la actual carta.

¹⁴⁵ *Ib.*, p. XLII.

¹⁴⁶ *Ib.*, pp. XXIX y XXX.

¹⁴⁷ Toro Agudelo, Hernán, *Distribución de competencias y patrimonios para una mejor prestación de los servicios públicos*, mimeografiado, Medellín, diciembre de 1976.

a. Propone llevar la descentralización administrativa de la Nación a los municipios por el sistema de redistribución de servicios y competencias previsto en el artículo 182 CN, o por el de delegaciones mediante contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con base en los artículos 76 CN, ordinales 9º y 10º, y 120 CN, ordinal 13º.

b. La descentralización también puede propiciarse de los departamentos hacia los municipios mediante los planes departamentales de desarrollo o cuando las asambleas reglamenten la estructura y funcionamiento de los servicios departamentales (artículo 187 CN, ordinales 2º y 1º).

c. En cuanto a la obsoleta estructura administrativa de los municipios, recuerda la potencialidad de los artículos 198 CN (categorías de municipios, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios) y 196 CN (juntas administradoras locales).

d. La descentralización, que puede impulsarse por simple ley, debería empezar en lo relativo a los planes, municipales, departamentales y nacional, coordinados y no impuestos como dogma, sin consideración ni audiencia de los interesados (artículos 182, 186, 187 y 189 CN).

e. Asegura Hernán Toro que la redistribución fiscal “no tiene una sola valla en la Constitución, que todo lo deja a la decisión de la ley”. Así, por ejemplo, el legislador puede revisar las tarifas de los impuestos existentes, ampliar los objetos imposables o facultar para la creación de nuevos tributos. También por ley se pueden ceder a los municipios algunas rentas nacionales de más fácil recaudo y administración a ese nivel y otorgarles participaciones porcentuales en otras (artículo 79 CN, inciso 2).

f. Se queja muy justificadamente de que la ley que fijó el situado fiscal o sea, la 46 de 1971, no se cumple. Señala que convendría reformar el artículo 182 CN, sobre esta materia, para asegurar un porcentaje mínimo, susceptible de incrementos, y para fijar “la proporción que del situado deba ir necesariamente hacia los municipios” de cada departamento.

g. También se pueden mejorar los ingresos municipales mediante los auxilios a que se refiere el artículo 76 CN, numeral 20.

h. El esfuerzo local también tiene buenas posibilidades de acción: mejor planeación del gasto, más eficaz recaudo del debido cobrar, fijación de ciertos mínimos para las tarifas de servicios públicos y las de los impuestos de industria y comercio, recurrir más al sistema de valoración, total o parcialmente, para ciertas obras públicas.

i. Propone una ley que “conceda autonomía a las capitales y municipios mayores para organizar sus catastros... con asesoría del Instituto Agustín Codazzi”, actualmente encargado de esa labor a nivel nacional, importantí-

sima porque constituye la base para liquidar el monto del impuesto predial y que convendría, por razones de actualización y agilidad, descentralizar.

*B. Las tesis de Humberto Gallego*¹⁴⁸

a. Sugiere que los Concejos municipales se especialicen en la fiscalización y control de la gestión administrativa local.

b. Propone una delimitación de las funciones de fiscalización de las contralorías municipales.

c. Considera que debe suprimirse el Personero Municipal.

d. La Tesorería Municipal debe depender del Alcalde, no del Concejo.

e. Debe reforzarse la autoridad e intervención del Alcalde sobre los organismos descentralizados del orden local.

*C. Las tesis de Gustavo Penagos*¹⁴⁹

a. “Es necesario defender la autonomía absoluta en materia administrativa para los municipios, áreas metropolitanas, juntas administradoras locales y asociaciones de municipios”.

b. Defiende “la continuidad en la prestación de los servicios públicos municipales, pero tecnificando el personal y logrando una reestructuración de las entidades departamentales y locales”.

*D. Otros*¹⁵⁰

a. Alfonso López Michelsen ha propuesto la división territorial de los departamentos en Distritos, compuestos de uno o varios municipios, con un mínimo de 60,000 habitantes y recursos suficientes. Los departamentos no desaparecen, pero perderán la capacidad de ejecución. Permanecerán como organismos de tutela, coordinación y planificación; la responsabilidad de un número de servicios quedará en cabeza de los distritos.

b. La elección popular de alcaldes, por lo menos en las ciudades más importantes, ha contado con ilustres defensores (Jorge Eliécer Gaitán, Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen).

¹⁴⁸ Gallego, Humberto, periódico *El Tiempo*, de Bogotá, marzo 13 de 1978.

¹⁴⁹ Penagos, Gustavo, *Manual de la administración municipal*, Publicaciones Librería del Profesional, 3a. edición, Bogotá, 1978.

¹⁵⁰ Vidal Perdomo, Jaime, *Evolución del régimen departamental y municipal-puntos de referencia para una reforma*, Cámara de Comercio de Barranquilla.

c. Eduardo Santa ha propuesto la eliminación de los impuestos de carácter departamental. Los vigentes pasarían a ser del municipio, en proporción a su capacidad tributaria, así como los demás bienes y valores departamentales. Las contralorías departamentales desaparecerían, también, en favor de las municipales.

La organización municipal constaría de: alcalde, concejo, procurador y contralor municipal, ligas o corporaciones regionales municipales y empresas de servicios públicos.

d. Enrique Low Murtra recomienda modificar el régimen de las rentas, pero sin centralizar, sin afectar la autonomía local, mediante una colaboración pública (de nación, departamentos y municipios) y privada.

Propone también robustecer el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y crear un Banco Municipal.

Observa que los recursos previstos por la ley de 1975 (Asociación de Municipios), al ser voluntarios, resultan en la práctica muy exigüos. Se necesita, pues, una ley que fije aportes obligatorios a cargo de la nación, los departamentos y las entidades descentralizadas.¹⁵¹

3. *El ambiente nacional*

Los partidos políticos (me refiero tanto a los tradicionales como a los de más reciente formación) no han asumido posiciones claras frente a este problema de arraigado interés nacional.

Ante la dramática precariedad programática por la que atraviesan nuestras principales corrientes políticas, sorprende comprobar que este sustancioso tema no ha suministrado materia para postular oficialmente tesis y defender propias iniciativas.

Lamentablemente parece confirmarse, una vez más, que los partidos políticos no pueden considerar esta cuestión sin desligarla de sus afanes electorales y burocráticos. La preocupación doctrinaria está abandonada a la iniciativa personal de distinguidos aunque muy contados intelectuales.

Por otra parte, como que se mira más bien con sospecha y desconfianza cualquier movimiento en pro de la vigorización municipal.

Es cierto que el medio político, ocasionalmente, ha expresado algunos puntos de vista, pero tales actuaciones han adolecido de por lo menos tres defectos: fueron generalmente intervenciones indirectas (de ideólogos del partido, más bien a título personal), esporádicas (curiosamente cuando se

¹⁵¹ Low Murtra, Enrique, "Régimen Municipal y Departamental frente a la reforma constitucional". *XIX Congreso Nacional de Contralores*, mimeografiado, Bogotá, Junio de 1978.

avecinan las elecciones) y, salvo excepciones muy notables, superficiales (tratamiento demagógico-retórico).

Es importante recalcar cómo el debate nacional secular sobre la remodelación espacial del país casi ha ignorado por completo la cuestión municipal en favor de la problemática departamental. Del municipio no se trata frontalmente, sino por rebote de las inquietudes departamentales, vórtice de la polémica.

Pero quizá lo más grave es que no hay formación, no hay información y, por consiguiente, no hay auténtico debate. Aquí están involucrados los medios de comunicación de masas; la universidad, los demás difusores de cultura y las organizaciones científicas; las élites políticas, intelectuales y económicas. El ciudadano común tiene interés en participar, pero no tiene suficientes elementos de juicio; el escepticismo va ocupando el lugar de la preocupación insatisfecha.

Tampoco hay suficiente investigación, y hasta las mejores intenciones gubernamentales han sido víctimas fatales de la penumbra en que permanecen las realidades, el diagnóstico y la instrumentación.