

NOTAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Fernando HENESTROSA *

Habiendo escogido dentro de los varios temas indicados para el Congreso el de la descentralización, por considerarlo más próximo a mis querencias, a la vez que de grande actualidad universal y, particularmente en nuestro país, lo trataré dividido en cuatro secciones, a saber: 1) los antecedentes peninsulares de la organización del Estado y la distribución territorial, autoridades y competencias en el Reino de las Indias; 2) centralismo y descentralismo en la vida independiente de la nación colombiana; 3) apertura reciente hacia la descentralización y la participación de las comunidades; y 4) orientaciones y perspectivas de un Estado democrático descentralista y participativo.

1. "La organización del gobierno español y portugués en América derivó de la organización externa e interna de las madres patrias europeas", es éste un punto de partida fundamental e incuestionable de cualquier análisis político-jurídico relativo a América Latina. Leyendo distintos estudios acerca de la manera como se realizó la conquista, se impulsaron los descubrimientos y los asentamientos, se adelantó la colonización y se fueron afirmando las instituciones en las distintas regiones de América hispanolusitana, se encuentran antecedentes importantes de las concepciones del gobierno y de la práctica de la organización administrativa que pugnarían por prevalecer en las nuevas naciones, surgidas de los movimientos y, luego, las guerras de independencia de los albores del siglo XIX. Cito a manera de ejemplos sobresalientes, a Ricardo Levene, *Introducción a la historia del derecho indiano*, Buenos Aires, 1924, José María Ots Capdequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano*, t. II,

* Rector Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Buenos Aires, 1943, y Richard Konetzke, *Die Indienerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*, Frankfurt a.M., 1945, para, siguiéndolos muy de cerca, casi literalmente, hacer una recordación descriptiva de puntos fundamentales de la historia de las provincias y las ciudades de la conquista y la colonia.

Para cuando se sucede el así llamado "descubrimiento de América", la monarquía española apenas se estaba conformando y constituyendo, eran los albores de un Estado nacional, difícilmente perfilado luego de siete siglos de luchas de nacionalidades varias y heterogéneas, congregadas apenas por sentimientos religiosos y étnicos. Con todo, se percibía ya el ascenso y el robustecimiento de la autoridad real. Las instituciones del viejo burgo medioeval, que tanto influyeron en la reconquista, habían comenzado a decaer, tanto en su funcionamiento y prestancia en el ámbito de la ciudad, como en cuanto a su participación en el gobierno nacional: la injerencia del monarca en la designación de las autoridades municipales, la mengua de la competencia local, la restricción del número de ciudades con representación en las Cortes de Castilla y la disminución de la frecuencia de las sesiones de éstas, ponen de presente ese rumbo, anticipo de lo que habría de ocurrir en los territorios de ultramar.

Los territorios de América vinieron a resultar dominio del monarca de Castilla y León, convertidos, en reino, así sólo fuera nominalmente, a la par de los territorios europeos, con igualdad jurídica teórica, y formando parte del "cuerpo unido de la nación". Y esa misma circunstancia, unida a la realidad colonial-feudal, estimulada por la política europea de los Austrias, hizo que se trasplantaran a América con fidelidad la concepción y el sistema peninsulares y, más estrictamente, castellanos, comenzando por la propia nomenclatura político-administrativa: provincias, reinos, dominios, repúblicas, territorios. Las relaciones de los conquistadores y colonizadores con los aborígenes, tomados individualmente o como comunidades, fueron de dominación y coloniaje, con rasgos feudales, nada propicios a materializar la igualdad de los reinos.

La expansión del poder español en Europa a raíz del descubrimiento, favorecida por el flujo de oro hacia la metrópoli acentuó la aspiración de poder imperial absoluto de los sucesores de *Isabel la Católica*, de modo de apartarse de la concepción de los representantes del iusnaturalismo racionalista español en cuanto a la necesaria subordinación del príncipe a la "constitución y costumbres de los territorios heredados o para cuyo gobierno había sido

elegido". En fin de cuentas, el descubrimiento había sido iniciativa y gasto de la reina, y las nuevas campañas para ampliar los territorios, retenerlos y explotarlos corrían de cuenta de contratistas autorizados por la Corona, cada vez más necesitada de oro para sus aventuras europeas. De ahí la asignación de atribuciones políticas, administrativas, militares y jurisdiccionales, en una palabra, el otorgamiento de privilegios a descubridores y conquistadores, junto con la constitución en su favor de dominios y señoríos. En sentido formal y materialmente, poco o ninguno fue el respeto por los derechos de los aborígenes, en cuanto a su dominio territorial, a sus costumbres y normas, a su autonomía administrativa, en fin, a sus libertades personales. No causa, entonces, sorpresa la regla que aparece en la *Recopilación de Leyes de Indias* (2,2,13): "las leyes y el gobierno debía ser lo más semejantes posible en los reinos de Castilla y de Indias".

La Corona se movía sin ideas preconcebidas, ni perseverancia, más al compás de las circunstancias y de sus estrecheces y apremios, entre la concesión de privilegios en forma amplia en su magnitud y duración (vitalicios, por varias generaciones, hereditarios, susceptibles de cesión) y la conservación de algunas expresiones de la autoridad o la recuperación de su poder enajenado al azar. O, dicho, en otras palabras, entre el traslado del feudalismo a América y el ejercicio allá del absolutismo.

Desde el propio descubrimiento está presente esa contraposición: los adelantados, ejerciendo poder administrativo, militar y jurisdiccional en nombre de los monarcas y por delegación suya, con tendencia práctica a olvidarla, y los agentes directos —espías y esbirros— de la Corona.

Un segundo paso fue el de los gobernadores reales, designados por el monarca para periodos fijos y cortos, sustituidos o alternados a poco por los descubridores y conquistadores gobernadores, para las nuevas provincias, con un auxiliar nombrado ora por ellos mismos o por el rey: el teniente de gobernación, y, eventualmente, por un teniente letrado, que pasó más tarde a ser el alcalde mayor, gobernador con facultades administrativas y judiciales, y también legislativas, sujetas éstas a la confirmación del rey, y a la vez capitán general, en lo que concernía a las funciones militares.

Como expresión de merma del absolutismo y la arbitrariedad propios de la época y estimulados por la lejanía de cualquier control, vino el mando colegial, al comenzar el segundo cuarto del siglo XVI: la audiencia, creada para la Nueva España en 1528, y que paulati-

namente se fue extendiendo a otras provincias: cuerpo colegiado con funciones administrativas y jurisdiccionales, con un presidente, que a poco se convirtió en virrey, tomando pie en antecedentes de la monarquía aragonesa, institución útil para redondear la organización burocrática y hacer presente una figura señorial, una corte, algo que diera imagen del rey remoto y ausente.

En la Nueva Granada (Santa Fe) se erigió el virreinato en 1717 y, suspendido luego, se le restableció definitivamente en 1739, dos siglos después de los de Nueva España y Perú.

Dejando de lado su nombramiento incuestionable por el monarca, la variación de los periodos, su origen social y cultural, es evidente que a medida que avanzó la organización borbónica, la figura del virrey fue más cortesana, a la vez que correspondió más a criterios administrativos, sin que las últimas reformas, tendientes a una modernización de la administración hubieran alcanzado a ponerse en marcha, por el advenimiento de la independencia.

Gobernador, administrador de la capital de la provincia, presidente de la audiencia, a la vez que supervisor y vigilante de los demás gobiernos y capitanías generales del territorio, el virrey, con todo, debía respetar las competencias ajenas, dentro de una concepción enderezada a crear factores de equilibrio de poder.

De su parte, a las audiencias, a más de sus funciones jurisdiccionales, les concernía confirmar los ordenamientos municipales y ejercer alguna inspección y vigilancia en las ciudades.

Se afirma que el paso más importante en lo que se refiere a la organización burocrática y administrativa de la Corona española en América se dio avanzado el siglo XVIII con la introducción del sistema de Intendencias, de stirpe francesa-borbónica, aclimatado en la metrópoli. Cuarenta y tres intendencias, divididas en partidos, al frente de las primeras un gobernador o corregidor-intendente, con funciones prevalentemente administrativas en materia económica y de finanzas públicas, pero con atribuciones también militares y aún civiles. Y los partidos con un subdelegado, y, en las capitales, a veces, un superintendente general, contrapeso evidente y grande a la imagen y la autoridad del virrey.

La ciudad, el municipio, comunidad municipal, núcleo político, social y administrativo básico, concebido, fundado, organizado a imagen y semejanza de las instituciones peninsulares, dentro de su involución ya mencionada. La ciudad, villa o pueblo españoles, desarrollados autónomamente, con pocos rastros del *municipium* romano,

que para la época de su trasplante a América había caído ya en manos del absolutismo monárquico en ascenso.

La comunidad, o sean los vecinos, el concejo municipal, esto es, el cabildo, con sus alcaldes y regidores, en número variado, según la clase y el tamaño de la ciudad.

Especial atención merecen las autoridades y cargos municipales y, entre estos, los corregimientos y las alcaldías mayores, como unidades básicas de la vida de las ciudades, y por ello mismo, de la administración y el gobierno.

Colón recibió el privilegio de proponer al rey el nombramiento de alcaldes, que la Corona extendió a los conquistadores, por razones de estímulo de sus empresas y de las circunstancias, pero que luego recuperó. En La Española se dio por vez primera en 1507 a los habitantes de la ciudad el derecho a elegir sus alcaldes, facultad que habían perdido ya las villas peninsulares. Sin embargo, sería iluso pensar que ese fue un giro democrático del emperador: se trataba simplemente de introducir cortapisas a los poderes y tendencias feudales de descubridores y conquistadores. Empero, la realidad resultó más fuerte, y hubo de aceptarse que éstos, en calidad de gobernadores, nombraran alcaldes y regidores sin mayor injerencia del cabildo.

Numerosos y variados fueron los procedimientos para la integración de los cabildos: nombramiento, elección, sorteo. En fin de cuentas ellos representaban la contraposición de los distintos intereses en juego: "Corona, patriciado y burguesía".

El cargo de regidor, designado por el gobernador-conquistador discrecionalmente o por el propio rey, a veces de por vida, otras para periodos fijos, tuvo grande importancia en la vida municipal. Por ordenanza de Carlos V, de 1523, los regidores debían ser elegidos por los vecinos, también los alcaldes, anualmente, el 1º de enero de cada año. Pero la participación ciudadana real fue harto restringida, como limitado era el *ius suffragii*. "El concejo municipal se ampliaba por medio de cooptación, con lo cual vino a quedar en manos de una oligarquía de funcionarios". No tardó en presentarse la venta de oficios públicos municipales, como arbitrio fiscal de la Corona, desviación de la que sólo escaparon las alcaldías y los cargos con jurisdicción.

El procurador, representante de la comunidad de ciudadanos ante jueces, la Corte y el Cabildo, debía ser elegido por ella. Sin embargo, desde comienzos del siglo XVII se autorizó su nombramiento por los regidores, en vez de su elección por el cabildo abierto.

Son palpables los vaivenes en la política gubernamental y administrativa en América, dentro de una tendencia marcada y continua hacia la limitación de la autonomía administrativa de la ciudad, análoga a la que se presentaba en la España europea. En oportunidades, incluso, con algunas justificaciones, dentro del propósito de controlar y refrenar el imperio de oligarquías.

El corregidor, presente desde inicios del siglo XVI, debía imponer orden y autoridad en el concejo municipal, que presidía, y, sin desplazar a los alcaldes en materia jurisdiccional, sí ejercía control sobre una administración de justicia muchas veces parcial y en manos de un círculo estrecho de personas e intereses.

La figura del cabildo abierto, participante en los grandes acontecimientos de las ciudades, memorable por su actuación en las proclamações de independencia, es un remanente de libertad y autonomía municipales. Era la comunidad entera deliberante y actuante. Su convocatoria era extraordinaria, como también lo eran el motivo y sus decisiones. Las autoridades coloniales no lo miraban con buenos ojos y con frecuencia prohibieron su reunión, con el argumento de que fácilmente degeneraba en tumulto. El cabildo abierto llegó a convertirse en "corporación de los notables de la ciudad", cuyas opiniones atendía y no dejaba de solicitar el cabildo municipal.

Los miembros de los concejos municipales, especialmente los regidores, desplegaban actividad intensa y variada en la regulación de la vida de la ciudad, en particular respecto de la economía: la distribución de víveres, la provisión de los bienes de consumo más importantes a los habitantes, la repartición de la tierra, la vigilancia de los pastos y tierras de la comunidad, la supervisión de las actividades profesionales, la elaboración de reglamentos gremiales, la fijación de precios y muchas otras cosas eran de la incumbencia del cabildo.

Paulatinamente el poder municipal derivó hacia el patriciado de la ciudad, y resultó enajenado con cargos vitalicios y hereditarios. Por otra parte, en distintas provincias se llegó al desinteresamiento por el desempeño de los cargos, sin que valiera haberlos sacado a remate.

La conclusión es que en las ciudades de la América hispana "no se llegó a crear un espíritu cívico y un sentido de comunidad" que preparara para el desempeño de una autonomía administrativa y, por ese camino, para la independencia política. Sin embargo, cuando ésta se produjo, en los distintos virreinos y provincias, como ya había

ocurrido antes en las reacciones mayores contra "el mal gobierno y los impuestos y contribuciones excesivos", el cabildo fue la institución básica a la que acudió la élite criolla, como único representante de la ciudadanía y, en últimas, al cabildo abierto, como encarnación de la soberanía popular. Extraordinario se llamó el de Santa Fe del 20 de julio de 1810.

2. Las distintas ciudades capitales de provincia fueron declarando por intermedio de sus cabildos la independencia, primero de una España invadida por las tropas napoleónicas y, más tarde en forma absoluta. Y, casi inmediatamente surgió entre ellas no poca rivalidad, y controversia acerca de la organización sobre el futuro del Nuevo Reino de Granada y, ante todo, sobre el sistema de gobierno: centralismo contra federalismo. Pienso que, a más de las apreciaciones y experiencias del patriciado, en la toma de partido debieron influir las doctrinas prevalecientes en el campo de los patriotas: las federalistas, provenientes de la Unión Americana, condensadas en la Constitución de Filadelfia, y las originarias de Francia, remitidas a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, pero penetradas de buena dosis de jacobinismo y tamizadas por el *18 Brumario*.

El Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811 afirma la independencia, soberanía e igualdad de todas ellas y su autonomía administrativa interior, a tiempo que regula sus relaciones con las autoridades centrales. El enfrentamiento entre los bandos mencionados derivó desde un comienzo, en combates armados, dando lugar a la primera guerra civil, a la que apenas pusieron fin la reconquista española y la derrota de los patriotas a manos de la pacificación.

Consumada la independencia, al irse a constituir la Gran Colombia, de nuevo se manifestó esa contraposición de criterios y actitudes. La Ley fundamental aprobada en el Congreso de Angostura el 17 de diciembre de 1819 para la denominada República de Colombia, conformada por la antigua Capitanía de Venezuela y en el antiguo Virreinato del Nuevo Reino de Granada, se limitó a señalar su división en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca y a remitir a su Congreso general la elaboración de la Constitución.

La Ley fundamental de los Pueblos Unidos de Colombia, expedida en Rosario de Cúcuta el 12 de julio de 1821 por el Congreso general, ratificó aquellas bases, dispuso que el territorio se dividiría "para la más ventajosa administración de la república en seis o más depar-

tamentos, teniendo cada uno [...] una administración subalterna dependiente del gobierno nacional" (artículo 6º), a tiempo que se impuso el deber de "formar la Constitución de la República, conforme a las bases expresadas y a los principios liberales que ha consagrado la sabia práctica de otras naciones" (artículo 7º).

En la misma Villa del Rosario de Cúcuta, el 30 de agosto siguiente, el Congreso expidió esa Constitución, que "en cuanto a la organización interior de la república" dispuso: el Congreso dividirá el territorio en seis o más departamentos; el mando político de cada departamento residirá en un magistrado con la denominación de intendente, sujeto al presidente de la República, de quien será agente natural e inmediato; en cada provincia habrá un gobernador, que tendrá el régimen inmediato de ella con subordinación al intendente del departamento, quien será el gobernador de la provincia en cuya capital reside, subsisten los cabildos o las municipalidades de los cantones (artículos 150 a 155).

La Constitución de la República de Colombia de 19 de abril de 1830 estatuyó sobre la misma materia: el gobierno de cada departamento reside en un prefecto, dependiente del jefe del Ejecutivo, de quien es agente inmediato, y con quien se entenderá directamente por el órgano del ministerio respectivo; el gobierno de cada provincia estará a cargo de un gobernador dependiente en lo político del prefecto del departamento; los prefectos y gobernadores ejercerán sus funciones por cuatro años; los cantones serán regidos por un empleado subordinado a los gobernadores (artículos 120 a 125). Habrá concejos municipales en las capitales de provincia y en aquellas cabeceras de cantón en que puedan establecerse a juicio de las cámaras de distrito, la ley determinará el número de sus miembros, la duración de sus destinos y la forma de su elección (artículo 134).

Concluida la dictadura bolivariana y disuelta la Gran Colombia, se expidió la Constitución del Estado de la Nueva Granada el 29 de febrero de 1832, que dividió el territorio en provincias, éstas en cantones y éstos en distritos parroquiales. La provincia, dirigida por un gobernador, dependiente y agente del poder ejecutivo, con periodo de cuatro años y los cantones regidos por un empleado del gobernador (artículos 150 a 155). En cada provincia habrá una cámara, compuesta de diputados de todos los cantones, en número de nueve a veintiuno, elegidos para periodos de dos años, renovados por mitad cada año, con atribuciones electorales indirectas de senadores y representantes, y de magistrados de Tribunal de Distrito y de Corte Suprema de Justicia, y derecho a proponer seis nombres para que

entre ellos el ejecutivo nombre gobernador, a decretar las contribuciones y arbitrios para el especial servicio de la provincia, fijar cada año el presupuesto de gastos, promover obras públicas y establecimientos de utilidad, beneficencia y comodidad, y a organizar la policía (artículos 156 a 160). En las capitales y otras cabeceras de cantón habrá concejos municipales (artículo 168).

El péndulo volvió a inclinarse hacia el centralismo y el robustecimiento del ejecutivo, a raíz de guerra civil, y en abril de 1843 se aprobó una nueva Constitución de la República de la Nueva Granada, que reguló así el "régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales": en cada provincia habrá un gobernador de libre nombramiento y remoción por el poder ejecutivo, agente político de éste, jefe político de la provincia (artículos 131 a 133); en cada provincia habrá una cámara compuesta de los diputados nombrados en los cantones, en número no menor de cinco, con funciones dejadas a la ley, igual que todo lo relativo al régimen municipal de las provincias, cantones y distritos (artículos 135 a 139).

En 1849 se inició un periodo de modernización institucional: debían acometerse reformas políticas y económicas fundamentales para consumar la independencia, y la Constitución conservadurista de 1843 no era adecuada para tal empresa: "La república de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable". Reserva a las provincias, o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general las facultades y funciones "que enumera en seguida" (artículo 10). El territorio continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general y las provincias se dividirán en distritos parroquiales, con posibilidad de variarse la repartición: por ley para los efectos fiscales, políticos y judiciales, y por ordenanza municipal para los efectos de la administración municipal. Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del gobierno general; el gobierno o régimen municipal de cada provincia estará a cargo de una legislatura provincial y de un gobernador, agente del poder ejecutivo general. La legislatura, necesariamente de elección popular y con no menos de siete miembros, y el gobernador, también elegible, con un periodo de dos años. El presidente de la República puede suspender a los gobernadores, dando cuenta a la Corte Suprema, para que ésta fije el tiempo de la suspensión (artículos 47 a 53).

Treinta y seis fueron las provincias de la Primera República Liberal; cada cual podía darse su propia Constitución y grande fue el impulso que cobraron los esfuerzos en ese sentido. Carlos Restrepo Piedrahita, estudioso del derecho y la historia constitucionales de Colombia y fervoroso cultor del espíritu liberal, logró recuperar 61 (*Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá, t. I y II, 1979). Prevalecía un ambiente de descentralización y las condiciones especiales de Panamá aconsejaban dotarla de un estatuto propio. Así se creó en 1855 el Estado de Panamá. Enseñanza que olvidaron los delegatarios de 1885, quienes habiendo sometido al istmo distante a una rienda fuerte y estrecha, precipitaron su separación definitiva.

La Constitución Política para la Confederación Granadina de 22 de mayo de 1958, patrocinada inclusive por el gobierno conservador, bastante inspirada en la experiencia de la Unión Americana, declaró que los estados, ocho para entonces, "se confederan a perpetuidad; forman una nación soberana [. . .] y se someten a las decisiones del Gobierno general en los términos que se establecen en esta Constitución" (artículo 1º), con poder y competencia residuales en favor de ellos (artículo 8º). Nada dispuso acerca del régimen territorial.

Después del triunfo de la revolución contra el régimen central que no se resignaba a la autonomía de los estados, única victoriosa entre las seis guerras mayores del siglo pasado, se pasó a los Estados Unidos de Colombia, la Constitución de Rionegro de 8 de mayo de 1863: "Los estados se unen y confederan a perpetuidad" (artículo 1º). Se deslindan las competencias entre los estados y la Unión (artículos 6º a 14 y 16, que establece el poder residual de aquéllos). Tampoco dispuso nada específico acerca del régimen municipal.

Las constituciones provinciales entre 1854 y 1856, y las de los estados, entre 1856 y 1880, se encargaron de la división territorial y de la administración o gobierno municipal, con un poder legislativo radicado en el cabildo o concejo municipal, y un poder ejecutivo en manos del alcalde. Se conoció y practicó con buen provecho la iniciativa de provincias, estados, municipios y parroquias en empresas de su interés, con sus propios recursos, por medio de autoridades elegidas por todos los ciudadanos, incluidas en ese concepto las mujeres. Participación intensa de la ciudadanía en los negocios públicos: educación, comunicaciones y creación de riqueza, como preocupaciones centrales de los sucesivos gobiernos radicales.

La agudización de la lucha política, el viraje del veleidoso presidente Rafael Núñez, quien habiéndose iniciado como centralista al pronunciarse sobre el proyecto de 1853, pasó a ser federalista deci-

dido en 1855 (“La Federación es nuestra tierra prometida. [...] La historia administrativa de la Nueva Granada, casi desde su fundación, es la historia del desarrollo de los fueros seccionales, a despecho de la más obstinada resistencia del Poder nivelador, o sea del centralismo. [...]”) (cit. Carlos Restrepo Piedrahita, “Estudio preliminar” a *Las Constituciones de Colombia*, de Pombo y Guerra, Bogotá, 1886, t. I, pp. 86 ss.), para terminar entregado al partido conservador, desencadenó una revolución fallida, a cuyo término el presidente decretó la extinción de la Carta federal y convocó un consejo nacional de delegatarios, que habría de redactar su reemplazo sobre las bases de república unitaria y centralista que, en manos de los jefes del partido triunfante, se convirtió en establecimiento teocrático, absolutista y arbitrario, que suprimió toda autonomía administrativa de los estados, convertidos en departamentos, y de los municipios, a más de haberles arrebatado sus bienes y rentas.

Para el servicio administrativo los departamentos se dividirán en provincias y éstas en distritos municipales, en cada departamento habrá una corporación administrativa denominada asamblea departamental, que se reunirá cada dos años, votarán con esa periodicidad el presupuesto de rentas y gastos del departamento, pudiendo introducir contribuciones subordinadas a la ley, las asambleas pueden crear y suprimir municipios; el gobernador del departamento es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, agente de la administración central, puede suspender las ordenanzas de la asamblea y revisar los actos de las municipalidades y de los alcaldes, con poder de suspender los primeros y revocar los segundos (artículos 182 a 195).

En cada distrito municipal habrá un concejo, ordenador de la administración, que expide, dentro de los límites de la ley y las ordenanzas, acuerdos relativos a contribuciones y gastos; y un alcalde, agente del gobernador (artículos 198 a 200).

Los baldíos, minas y salinas pertenecientes a los estados pasaron a poder de la República (artículo 202).

La empresa de la denominada regeneración se montó dentro del lema de “Centralización política y descentralización administrativa”, del que solamente se cumplió la primera, unida a un centralismo administrativo absoluto: el departamento de Panamá quedó sometido a la autoridad directa del gobierno central (artículo 203), y todas las entidades territoriales fueron despojadas de bienes y de competencias y sometidas a vasallaje.

El autoritarismo y el absolutismo que se entronizaron desde 1885, que eliminaron toda posibilidad de oposición, provocaron dos guerras suicidas: en 1895 la primera y de 1900 a 1903 la segunda. Sólo a partir de 1905 se abrió el compás con ley electoral de minorías y una redistribución territorial.

La Asamblea Nacional de 1910 reformó la Constitución para, entre otras cosas, restablecer la división del territorio en departamentos, sentar las bases para la creación y supresión de éstos, confiar a la ley la posibilidad de cambiar la radicación de los municipios, establecer la elección popular de consejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales, con empleo del sistema del cociente electoral. En cuanto al régimen interior, la reforma dio a los departamentos "independencia" para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, garantizó el derecho de ellos y de los municipios a sus bienes y rentas, en forma absoluta y exclusiva, con prohibición al gobierno nacional para conceder exenciones de derechos departamentales o municipales, y abolió el poder de los gobernadores de suspender las ordenanzas y llevó los acuerdos de los concejos a la decisión judicial.

La segunda república liberal impulsó la reforma de la Constitución, luego de haber optado por enmienda en lugar de sustitución, pero se redujo a la parte dogmática, sin entrar a modificar la organización y el funcionamiento del estado. Y, dentro de la orientación solidarista e intervencionista de la reforma de 1936, el rumbo fue de refuerzo de la acción del poder central, con posposición, cuando no abandono de cualquier intento de descentralización.

El Congreso constituyente de 1968, dentro de una modificación de vastas proporciones, introdujo algunos temperamentos al centralismo pleno mantenido desde 1886: creó el denominado "situado fiscal" (artículo 182 de la Constitución, 53 de la reforma), así:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el distrito especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

Adicionalmente dispuso sobre la materia: corresponde al Congreso, por medio de leyes, fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, pero la ley respectiva requiere la iniciativa del gobierno; los senadores y representantes tendrán voz en los organismos departamentales de planeación que organice la ley; las asambleas fijarán los planes de desarrollo económico y social, así como los de obras públicas de los departamentos y los recursos respectivos, pero a iniciativa del gobernador; la ley, a iniciativa del gobierno, determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios, y podrá confiar la iniciativa de los proyectos de acuerdo al alcalde, atendiendo a su categoría: en Bogotá la iniciativa de tales proyectos y del presupuesto incumbe exclusivamente al alcalde. En fin, autorizó a la ley para establecer diversas categorías de municipios, según su población, recursos e importancia económica, y señalar su régimen; la formación, por medio de ley, de áreas metropolitanas para la mejor prestación de los servicios, compuestas por dos o más municipios de un mismo departamento, y de asociaciones de municipios, que puede ser forzosa, por ordenanza de la iniciativa del gobernador.

Sobre tales bases fue expedida la ley 46 de 1971, por medio de la cual se transfirió el 13 por ciento de los recaudos ordinarios de la nación, con posibilidades de aumentar su monto hasta el 26 por ciento, a los departamentos, intendencias, comisarías y Bogotá, para ser invertido en los gastos de funcionamiento de los servicios de educación primaria (el 74 por ciento) y de salud (el 26 por ciento).

El Congreso de 1977 aprobó reforma constitucional para convocar a una asamblea constituyente que se encargaría de innovar lo relativo a la administración de justicia y a la administración departamental y municipal, pero la Corte Suprema resolvió declarar inconstitucional dicha reforma, alegando vicios de procedimiento y también la imposibilidad de variar el trámite ordinario de enmienda.

De esa forma, la regulación de ambas materias, de suyo urgente y de gran trascendencia, se fue posponiendo, con lo cual se represaron y agravaron los problemas.

3. Recientemente se han expedido normas de distinta índole: leyes, decretos extraordinarios, decretos reglamentarios y enmienda constitucional acerca de lo que se denominó antaño régimen interior, hoy administración departamental y municipal:

La ley 14 de 1983, "por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales", estableció el reajuste periódico del avalúo catastral y autorizó a los municipios para introducir tarifa diferencial en el impuesto predial, fijó tarifas del impuesto de industria y comercio, lo extendió a las actividades financieras, y reajustó otros impuestos municipales.

La ley 50 de 1950 gravó con impuesto predial las actividades comerciales e industriales de los establecimientos públicos y cedió a los municipios de población menor de 100,000 habitantes el producto de un antiguo recargo del mismo impuesto.

El 9 de enero de 1986 se aprobó reforma constitucional, según la cual los alcaldes serán en lo sucesivo jefes de la administración municipal, mas no agentes del gobernador respectivo; se les elegirá por votación directa de todos los habitantes del municipio para periodos de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata; los gobernadores podrán revisar la legitimidad de los actos de los concejos y de los alcaldes e impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no suspenderlos ni revocarlos, y se autoriza la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.

En ese mismo año se expidió un conjunto armónico de preceptos sobre la materia, así: la ley 3ª: Normas sobre administración municipal; la ley 11: Estatuto básico de la administración municipal y de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales; la ley 12: Reguladora de la cesión del impuesto de ventas o de valor agregado; los decretos 1222 y 1333, en su orden, Código de régimen departamental y Código de régimen municipal. Por último, el decreto 700 de 1987, relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las juntas directivas de las entidades descentralizadas municipales.

En desarrollo de la reforma y para su mejor aplicación, los departamentos ejercerán tutela sobre los municipios para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios. Todo núcleo urbano de más de 20,000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo. En los concejos municipales habrá una comisión del plan. Los departamentos vigilarán la ejecución de los planes y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social en los municipios de menos de 100,000 habitantes. Los municipios deberán levantar su plano regulador. Se amplía el concepto de utilidad pública en materia de expropiación, de modo de incluir

la constitución de reservas para futuras expansiones de las ciudades y la protección del sistema ecológico.

El personero municipal está definido como “defensor del pueblo o veedor ciudadano” se desempeña, además, como agente del ministerio público.

Las juntas directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales encargadas de la prestación directa de los servicios municipales estarán integradas: un tercio por funcionarios municipales, otro por representantes de los concejos y el último, por delegados de entidades cívicas o usuarios de los servicios respectivos.

A partir de la vigencia fiscal de 1986 la cesión del impuesto a las ventas se viene incrementando progresivamente y habrá de llegar a un 50 por ciento, con privilegio en favor de los municipios de menos de 100,000 habitantes, y con inversión forzosa de éstos en beneficio, tanto de la cabecera o casco urbano, como de la zona rural.

Los concejos podrán dividir el territorio en secciones: comunas las urbanas y corregimientos las rurales. Las juntas administradoras podrán proponer la inclusión en el presupuesto municipal para los gastos que demanden los programas de la zona y la aprobación de impuestos y contribuciones al efecto, igual que vigilar la prestación de los servicios. A lo menos la tercera parte de los miembros de esas juntas será de elección directa por los ciudadanos de la sección.

Se autoriza la asociación, por medio de acuerdos, de dos o más municipios entre sí, aun cuando no pertenezcan a la misma entidad territorial, para la mejor prestación de los servicios. Las asambleas departamentales, por iniciativa del gobernador, podrán imponer la asociación.

Varios municipios de un mismo departamento, que satisfagan ciertos requisitos de población, podrán asociarse en área metropolitana con miras a su desarrollo conjunto y la prestación de servicios.

Los establecimientos públicos nacionales y las secciones de los ministerios que habían venido atendiendo a la prestación de servicios a cargo de la nación, como agua potable, alcantarillado, salud, construcciones escolares, regulación del transporte, han venido siendo gradualmente desmontados y suprimidos, para dar paso al desempeño municipal directo.

Las entidades nacionales han tenido que ceder gratuitamente a los municipios sus acciones o intereses sociales en las empresas de desarrollo urbano.

En materia de régimen presupuestal, se estableció conexión y coordinación entre los municipios, las gobernaciones y el ministerio de hacienda: éste enviará oportunamente a los municipios la estimación de su participación en el impuesto de valor agregado o de ventas para la vigencia fiscal siguiente, de modo de permitirle a los municipios la elaboración del proyecto de presupuesto, con su programa de inversiones, que han de someter a la consideración de la oficina de planeación del departamento, que lo aprobará si se ajusta a la lista legal de inversiones o de lo contrario lo improbará, siendo obligatorio su concepto.

A comienzos de este año se realizó en todos los municipios la elección popular de alcaldes, junto con la elección periódica de concejales municipales y de diputados departamentales, con amplia participación y resultados altamente satisfactorios, y en el mes de junio tomaron posesión los nuevos alcaldes. Todo sin que se hayan presentado los enfrentamientos, crisis y cataclismos que vaticinaban los augures de desgracias y nostálgicos de poder central fuerte, cuando no absoluto.

4. El gobierno nacional acaba de proponer a la consideración del Congreso un proyecto de reforma constitucional, que en cuanto a la administración seccional y local contempla: la elección popular de gobernadores para periodos de cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata; los departamentos tendrán autonomía administrativa, con los solos límites establecidos en la Constitución, y ejercerán tutela sobre las provincias —que se restablecen— y los municipios; el 35 por ciento del situado fiscal se dividirá por partes iguales entre departamentos, intendencias, comisarías y Bogotá, y el 65 por ciento proporcionalmente a la población; el territorio de los departamentos se divide en provincias, con un prefecto y un ayuntamiento, integrado por los alcaldes y los presidentes de los concejos, el prefecto será nombrado por el gobernador para periodos de dos años, de lista de candidatos que le presente el ayuntamiento; se sugiere la organización de agrupaciones de residentes y de asociaciones ciudadanas de servicio a la comunidad, eventuales delegados de tareas administrativas varias; los municipios se dividirán en zonas urbanas, con alcaldes menores, y fracciones rurales, con corregidores, unos y otros designados por los alcaldes municipales, de listas que le pasen las juntas administradoras locales.

Por otra parte, Colombia quedaría definida como “un Estado de derecho, democrático y social, con descentralización”, y es marcado el acento que se pone en los deberes que por parejo incumben

a los poderes públicos, a la sociedad y a los particulares, como también en la participación de la ciudadanía, comenzando con la introducción del referéndum y la iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de las leyes.

Frente a los presagios pesimistas que pulularon vaticinando grandes desgracias para el país con el inicio de un proceso de descentralización, a los temores de desgüeño administrativo y desorden en el gasto y las inversiones públicas por el aminoramiento de la tutela del poder central, la ciudadanía ha dado muestras, no sólo de satisfacción por la posibilidad efectiva de autoconducirse, perdidas como parecían las esperanzas de quebrantar el centralismo centenario, manifestada en el caudal de las votaciones para alcaldes y en el entusiasmo con que, particularmente en las poblaciones menores, las gentes están atentas a la marcha de las obras e intervienen en las deliberaciones sobre los problemas municipales, y frente a la nostalgia de absolutismo en quienes se educaron en el descrédito de la Federación y del liberalismo y han vivido en él y de él, las nuevas clases y la juventud observan con interés la apertura política que se está viviendo y anhelan que ella sea mayor.

Todo hace pensar que se está viviendo un proceso irreversible de cambio. Recientemente se quiso ensalzar, hasta su sacralización, la Constitución centralista y autoritaria de 1886, atribuyéndole el resultado de la unidad nacional y poderes maravillosos por el mero hecho de haber perdurado supuestamente cien años. Supuestamente, digo, porque fueron grandes los cambios que se le introdujeron en 1910 y 1936 para atenuar sus rigores, gracias a los cuales se avanza hacia un Estado social de derecho. Sin embargo, el país entero clama por una modernización del Estado, de la administración y de la vida política, y para ello reclama con insistencia la reforma constitucional, sabiendo bien que la sola enmienda de los textos no produce el cambio, pero, al propio tiempo, que para éste tenga lugar es menester que las normas reflejen una ideología y un designio político.

Dentro de las numerosas y variadas explicaciones que se le han venido dando al fenómeno recurrente de la violencia que padece el país, no parece la menos fundada aquélla que muestra la insatisfacción ciudadana por la ineficiencia del Estado y su desconfianza en la acción de éste, en vista de la multitud de promesas reiteradas e insistentemente incumplidas, la tardanza con que se encuentran los reclamos, y el movimiento espasmódico de las autoridades, que apenas se conmueven y reaccionan cuando la población se yergue

en protesta y emprende paros cívicos o marchas que hacen temer por la turbación del orden público, como sucedía antaño con el cabildo abierto y los movimientos comuneros.

Pues bien, si se pretende un Estado más efectivo, a la vez que más democrático y si se estima que la responsabilidad no es exclusiva de las autoridades, sino que los ciudadanos la comparten y deben obrar de conformidad, es incuestionable la necesidad de dar oportunidad a las gentes comunes, a los habitantes del municipio de proponer, de lanzar iniciativas y de intentar realizarlas. Si se quiere ser más crudo, tener ocasión de saber las dificultades propias de la administración, y de poderse equivocar y asumir las consecuencias de los yerros propios. De otra manera se continuará indefinidamente en la rogativa al gobierno central, la presión sobre él y la pugna entre las entidades territoriales por conquistar la preferencia paternal, sin poder madurar y prepararse para una vida adulta.

Han de ser las regiones, los municipios, las comunas, los corregimientos, quienes digan cuáles son sus necesidades más sentidas y cuáles sus preferencias, y quienes apliquen sus recursos a esos fines, poniéndole así coto a la suplantación de que han venido padeciendo por los funcionarios y burócratas de la cúspide.

Pienso, por lo demás, que esos son los vientos que soplan en todo el mundo: en las distintas longitudes y latitudes, dentro de los más variados regímenes políticos y económicos, las gentes, distribuidas en provincias y municipios quieren vivir con mayor autonomía y la exigen en forma apremiante. No aceptan imposición, como tampoco los intentos de absorción en nombre del Estado o de cualesquiera otros fetiches o entelequias. Las regiones, los municipios, y en las ciudades mayúsculas, las secciones, barrios reparticiones, desean ser más ellas mismas, con afirmación de sus costumbres, tradiciones, individualidad y, cada vez más, de su propio futuro, del que hace parte el respeto al medio ambiente, al paisaje, sacrificado a menudo en nombre del desarrollo y el progreso, cuántas veces falsificado e insoportable.

Valga pues, concluir estos comentarios con una nota de esperanza y de ilusión de recuperar un hilo histórico, a la vez que de una incorporación del país en lo que se puede denominar la marcha inexorable de la vida política contemporánea: democracia representativa, a tiempo que participativa, acceso directo a los recursos del Estado, poder de iniciativa local, que al poder central le corresponderá armonizar los distintos intereses, la planificación concertada, la asociación para una economía de escala.

Muy posiblemente se está abriendo el camino de retorno al municipio y a la importancia y la influencia de éste en la vida nacional, inclusive como un amortiguador en la lucha entre individuo y Estado, a manera de comunidad intermedia de dimensión humana y capaz de tutelar efectivamente a sus miembros y asegurarles una vida digna y grata.