

Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia*

Uniformity and diversification of municipal governments in colombia

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA**

RESUMEN: El artículo 320 de la Constitución Política ordena al legislador procurar la diversificación legislativa municipal mediante la categorización de los municipios. A pesar de que el Congreso estaría obligado a incrementar la autonomía de los municipios, no lo ha hecho. En cambio, el Gobierno ha preferido una serie de estrategias de evasión a la descentralización y a la autonomía territorial, consistente en iniciativas para incentivar la “asociatividad” entre entidades territoriales y una política de delegación de competencias nacionales a las administraciones territoriales.

PALABRAS CLAVE: municipio; diversificación uniformidad jurídica; descentralización; autonomía; ordenamiento territorial.

ABSTRACT: Article 320 of the Political Constitution orders the legislator to seek municipal legislative diversification through the categorization of municipalities. Although Congress would be obligated to increase the autonomy of the municipalities, it has not done so. On the other hand, the Government has preferred a series of evasion strategies to decentralization and territorial autonomy, consisting of initiatives to encourage “associativity” between territorial entities and a policy of delegation of national competences to territorial administrations.

KEYWORDS: municipality; diversification legal uniformity; decentralization; autonomy; territorial ordering.

* El presente texto se presentó en el VII Congreso Internacional y IX Mexicano de Derecho Administrativo “Auditorio del Bicentenario” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, celebrado en diciembre 4 y 5 de 2017

** Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia, ex Consejero de Estado. Contacto: <augusto@estudiolegalhernandez.com>. Fecha de recepción: 01/12/2017. Fecha de aprobación: 19/03/2018.

I. INTRODUCCIÓN¹

La influencia del modelo territorial francés fue manifiesta desde los primeros tiempos de la república en Colombia. La Constitución de 1821 adoptó para el Estado la forma unitaria, dividió el territorio nacional en departamentos, todos organizados y administrados de idéntica manera, y los departamentos a su vez quedaron divididos en provincias y cantones (municipios). La regla para estos territorios consistió en que sus administraciones quedarían sometidas a las mismas disposiciones jurídicas. De esta manera, como se ha estudiado exhaustivamente,² se reflejó en nuestro medio la idea revolucionaria en Francia de establecer una división territorial uniforme e igualitaria, que acabaría con los privilegios locales, en pro de una sociedad perfecta basada en la igualdad.

La idea de igualdad, explica Jean de Savigny, “era completamente ajena a la sociedad del Antiguo Régimen. La práctica de los ‘privilegios’ diferenciaba a los municipios entre sí, igual que diferenciaba a los hombres, las asociaciones profesionales o las corporaciones”. Contra tal estado de cosas la asamblea, reunida la noche del 4 de agosto de 1789, aprobó la abolición de los privilegios y, por tanto, la extinción de todo derecho, carta, franquicia o

¹ Información sobre esta materia podrá encontrarse en: Augusto Hernández Becerra. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?” Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003. CASTRO POZO, Hildebrando, *Ley de bases de municipalidades*. “Temas municipales”, Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 1997. GALVIS GAITÁN, Fernando, *El municipio colombiano*, 4ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2007. HENAO HIDRÓN, Javier, *El poder municipal*, Litoimpresos y servicios, Medellín, 2013.

² Luciano Parejo Alfonso. *La autonomía local*. Cuadernos de documentación e información municipal N° 59. Doctrina: autonomía municipal, mayo de 1992, p. 151. Brewer-Carías, Allan R., *Los aportes de la Revolución Francesa al constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX*, Santiago de Chile, Universidad Bernardo O’Higgins, 2011, p. 132.

fuero de que hasta entonces disfrutaron las ciudades y que habían sido confirmados escrupulosamente en cada reinado. La lógica revolucionaria concedió a municipios y departamentos igualdad sin distinción alguna, semejante a la que acababa de ser reconocida a los ciudadanos. El principio de uniformidad se respetó en Francia a lo largo de todo el siglo XIX.³

Sin embargo la doctrina ha reaccionado para afirmar que la aplicación de las mismas leyes a municipios que son esencialmente distintos por su población, geografía, clima, economía y cultura locales, desconoce un antiguo principio sociológico formulado ya en tiempos de Aristóteles,⁴ según el cual las leyes deben adaptarse a las condiciones variables de los distintos pueblos. Esta observación inspira la legislación y la sociología modernas desde cuando Montesquieu la recogió y enriqueció en su obra capital, *El Espíritu de las Leyes*.⁵

Con todo, el espíritu igualitario de la Revolución ha ejercido una influencia poderosa en la idea aún vigente del sometimiento uniforme de los ciudadanos al imperio de la ley, y es allí donde el municipio, como institución esencial y básica de la vida social organizada, cae bajo el influjo del mismo principio.

La uniformidad de la legislación municipal ha significado algunas ventajas que no se pueden desconocer, pues a partir de la armonización de las normas municipales, el gobierno dirige el territorio con una lógica indiscutible de autoridad y orden, logra mayor eficacia en la coordinación, racionaliza la política económica y el manejo presupuestal, y logra que sus acciones irradian hacia el territorio sin excepción ni tropiezo alguno.

Sin embargo, tiene un sabor autoritario el que la ley haya decidido que, por ser políticamente iguales, los municipios tengan idénticas cargas y deban organizarse de la misma manera, a pesar de que la evidencia indica que existen diferencias relevantes entre

³ DE SAVIGNY, Jean, *¿El Estado contra los municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 85 y 86.

⁴ *Política*, libros I y III.

⁵ Capítulos III y XI.

los municipios que no pueden pasarse por alto a la hora de legislar para ellos. Es un asunto de racionalidad y de equidad que no solo afecta a las autoridades políticas de los municipios que deben ser regulados de manera diferenciada, sino grava con desventajas a sus habitantes. De donde resulta que la idea municipal igualitaria profundiza desigualdades estructurales de los municipios desatendidas por la ley.

Así como en los albores del siglo XIX las mentes más progresistas apoyaron la idea de la uniformidad municipal, durante el siglo XX ha crecido como espuma un clamor por la diversificación, siendo consecuentes con la regla lógica de que la ley debe tratar las cosas desiguales de manera desigual. Solo de esta manera la ley logrará ser pertinente y racional, y por tanto eficiente, por su identidad con las realidades que debe regular.⁶

El municipio colombiano solo ha conocido una forma de organización, gobierno y administración, consagrada desde la ley municipal de 1834, basada en el sistema de separación de poderes alcalde-concejo municipal, y con sujeción a leyes que de manera uniforme ha dictado el Congreso de la República para todos los municipios. Dicha separación de poderes fue profundizada por la elección popular de alcaldes introducida por reforma constitucional en 1986, y luego se quiso hacer aún más perfecta en la Constitución de 1991.

Como respuesta al debate público sobre la necesidad de diferenciar las leyes sobre organización municipal, la reforma constitucional de 1945 dispuso que el Congreso podría categorizar los municipios para que, según los grupos resultantes, hubiera distintas formas de organización, gobierno y administración. La Constitución de 1991 ratificó esta disposición, que hoy encontramos en el artículo 320. Sin embargo, al acabo de 72 años de formar parte de la Carta Política, esta norma constitucionalismo ha fructificado en ley alguna.

Con razón ha anotado el profesor Fernando Galvis Gaitán: “La tendencia uniformista se manifiesta, principalmente, en el he-

⁶ CASTRO POZO, Hildebrando, *Ley de bases de municipalidades*, op. cit.

Uniformidad y diversificación de los gobiernos...

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

cho de que tanto las grandes capitales como las poblaciones pequeñas tienen en esencia las mismas instituciones e idénticas funciones. Muchos municipios colombianos dependen en muy buena parte de la nación y, a veces, del departamento para la solución de sus propios problemas”⁷

Coexisten, pues, mandatos legales reiterados para que se profundice la descentralización diversificando los regímenes municipales, por una parte, y de las otras diversas iniciativas gubernamentales para incentivar modos de gestión territorial en variables condiciones de sujeción a la instancia nacional. En cuanto a lo primero, y por la vía constitucional de la diversificación de los gobiernos municipales, el Congreso estaría obligado a incrementar la autonomía de los municipios. En cuanto a lo segundo, el Gobierno ha preferido una serie de estrategias de evasión a la descentralización y a la autonomía territorial, consistente en medidas de diversificación que son funcionales a la lógica de un gobierno centralizado, por distintas vías.

En este artículo, luego de analizar el mandato constitucional para la diversificación municipal, se considerarán especialmente tres de dichas políticas de evasión: i) la política de delegación de funciones nacionales a las entidades territoriales, ii) el fomento de la asociatividad entre entidades políticas y administrativas territoriales, iii) el desarrollo de administraciones territoriales de régimen especial, inspiradas más por intereses políticos que por requerimientos de racionalidad administrativa.

II. MANDATO CONSTITUCIONAL PARA LA DIVERSIFICACIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLOS LEGALES

El artículo 320 de la Constitución Política ordena al legislador procurar la diversificación legislativa municipal mediante la categorización de los municipios. Ya desde mediados del siglo pasado se promovió exitosamente una reforma a la Constitución con el

⁷ Fernando Galvis Gaitán, *op. cit.*, p. 527.

objeto de abrir la puerta a dos categorías de municipios a las cuales la ley pudiera asignar regímenes administrativos distintos.⁸ La idea consistió en flexibilizar las bases constitucionales del régimen municipal y permitirle a la ley avanzar hacia una diversificación de las leyes municipales.⁹

La iniciativa fue acogida por el Congreso de la República en la reforma constitucional de 1945, que la plasmó en el artículo 198 de la Carta de la época con el siguiente texto: “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”.

Al comentar esta disposición el constitucionalista Álvaro Copete Lizarralde explica que “el carácter local de las necesidades implica diversidad de organización entre los municipios. No es preciso demostrar que el desarrollo de una ciudad dentro de los términos municipales origina problemas desconocidos por el municipios rural”. Y agrega que la norma “permite a la ley establecer regímenes diversos para los municipios”, pero de su inaplicación, quince años luego de su expedición, en 1960, se duele en los siguientes términos: “Malhadadamente el legislador no ha hecho uso de esta autorización, por lo que el régimen municipal continúa sometido a inadecuada reglamentación legal”.¹⁰ Infortunadamente, 72 años después del acto legislativo N° 1 de 1945, la situación

⁸ “Uno de los más grandes problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de los departamentos o las ciudades que no son grandes, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de leyes posteriores” (Alberto Lleras Camargo, alocución radial del Ministro de Gobierno para explicar el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Gobierno, en *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, núms. 152/3, 1944, pp. 251 y 252).

⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, op. cit.

¹⁰ COPETE LIZARRALDE, Álvaro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Bogotá, Ediciones Lerner, 1960, pp. 386 y 387.

no ha variado, y por este motivo hemos de seguir lamentándonos de la incuria del legislador.

Desde la reforma constitucional de 1945 ha contado nuestra Carta con la noción de *categorías de municipios* que, sin embargo, nunca ha sido cabalmente desarrollada. Hoy la encontramos reiterada y enriquecida en el artículo 320 de la Constitución, que dice así: “La ley podrá establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

Esta norma ratifica la precedente y la adiciona con un criterio nuevo para clasificar los municipios, su *situación geográfica*, y aumenta los propósitos de la categorización para que se diferencie no solo su administración sino, además, *su organización y gobierno*.

Las esporádicas aplicaciones de la norma han sido ineficaces para lograr la diversidad de regímenes jurídicos, que es el fin al cual apunta la norma constitucional cuando dice: *y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración*. La categorización de los municipios debería llevar a concepciones diversas de municipio, que incluso podrían presentar diferencias respecto del modelo constitucional de municipio. La *organización* del municipio hace referencia a los órganos propios de la institución municipal; el *gobierno* municipal se refiere a la denominación, competencias y origen de sus autoridades; la *administración* alude a las funciones administrativas que están encomendadas al municipio.

Puesto que no es racional que el pequeño municipio colombiano, y el campesino o no urbano en particular, se gobiernen exactamente de acuerdo con las normas que rigen para el gobierno municipal de Cali o Barranquilla, y jurídicamente es viable pensar en algo diferente y especial (*distinto régimen*), urge averiguar cuáles serían las formas de organización, gobierno y administración que convienen a los municipios más modestos del país, que son su inmensa mayoría.

En principio cabe considerar todo tipo de posibilidades, que deberían estar inspiradas por el principio de la simplificación y la coordinación de los poderes municipales: concejo municipal reducido, cuyo presidente sea el alcalde; alcalde designado o contratado por el concejo; municipios sin concejo municipal y alcalde electo, donde la participación y el control ciudadanos se ejerzan mediante el uso intensivo del cabildo abierto y la revocatoria del mandato; repartición especial de las competencias entre las distintas autoridades; régimen diferenciado de calidades, inhabilidades e incompatibilidades, y otras por el estilo. Sólo de esta manera el aparato municipal dejará de ser algo suntuario para las comunidades pequeñas y débiles, se colocará al alcance de todos, adquirirá verdaderamente escala humana y será una auténtica institución popular. Los regímenes especiales permitirán obtener eficiencia, celeridad, moralidad, transparencia y economía en las administraciones municipales.

Ahora bien, ya varias leyes categorizaron los municipios para distintos propósitos, ninguno de los cuales, sin embargo, coincidieron con los ordenados por la Constitución, esto es, diversificar las formas de organización, gobierno y administración municipal.¹¹

Tratando de recorrer el sendero trazado por el artículo 320, la Ley 1454 de 2011¹² dispuso en el artículo 24, intitulado precisamente “Diversificación de los regímenes municipales por categorías”, que “Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal” la ley debía dar cumplimiento al artículo 320 de la Constitución. Esta es la más anodina de las leyes dictadas por el Congreso en los últimos tiempos, pues se limita a reiterar, sin desarrollarlo, el artículo 320 de la Constitución.

Para mayor oprobio esta misma ley dispone en el artículo 37, entre otras medidas, que el Gobierno Nacional presentará al Con-

¹¹ Ley 136 de 1994, artículo 6°; Ley 617 de 2000, artículo 2°.

¹² “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

greso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a “la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política.” Y así, continuamos como desde 1945 en el punto cero de la categorización municipal.

Finalmente la Ley 1551 de 2012¹³ modificó una vez más el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 sobre categorización municipal en su artículo 7°, con la única novedad de reunir las consagradas seis categorías más la especial en tres grupos, identificados así: “I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)”, donde quedaron los de categoría especial y los de primera categoría; “II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)”, donde se reúnen los municipios de segunda, tercera y cuarta categorías; y “III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)”, que agrupa los de quinta y sexta categorías.

¿Y para qué tres grupos, si se conservan de todo modos las siete categorías? Posiblemente porque no era fácil el tránsito de siete categorías a solo tres grupos dado que las categorías estaban recogidas en numerosas disposiciones legales y reglamentarias, además de documentos de política pública. De otra parte el anuncio de los tres grupos fue quizá la preparación de una transición que aún no se ha realizado, para pasar a una categorización más realista que la de las categorías, la cual ha perdido cualidades clasificatorias dado que casi todos los municipios de Colombia están ubicados en las categorías quinta y sexta.

¿Y qué significan las denominaciones entre paréntesis? Los paréntesis le dan nombre a cada uno de los tres grupos, de donde se desprende que los municipios colombianos quedan clasificados así: i) grandes municipios, ii) municipios intermedios y iii) municipios básicos.

Avanzando hasta el Parágrafo 6° de este extenso artículo 7°, encontramos la siguiente regla reveladora del misterio: “Los mu-

¹³ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

nicipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.” Parece que, por fin, tendrá desarrollo el artículo 320 de la Constitución, porque es mandato legal que, en adelante, no haya un solo régimen municipal sino tres regímenes municipales distintos.

Sin embargo, agrega este lamentable párrafo una nueva dilación: “El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”. Por supuesto, este plazo hace tiempo se agotó y aún no se conoce la ley que dé cumplimiento a la otra ley.

En conclusión, tenemos al día de hoy, en el artículo 320 de la Constitución, una norma antigua sin ningún desarrollo. La razón de semejante esterilidad normativa podría atribuirse, sin saberlo a ciencia cierta, a falta de voluntad, a espíritu burocrático centralista o a falta de imaginación.

III. VARIACIONES EN TORNO A LA DIVERSIFICACIÓN MUNICIPAL

En esta parte se analizan tres mecanismos que apuntan con distinta intención y efecto, a la diversificación de los regímenes jurídicos municipales: la delegación de competencias nacionales, la política de asociatividad entre administraciones territoriales y otras medidas de propósito diversificador.

A) DELEGACIÓN DE FUNCIONES NACIONALES

La política de delegación de funciones nacionales apunta a una diversificación orquestada por el Gobierno mediante decretos, que

tiene como resultado agudizar la dependencia de las administraciones territoriales, en su condición de delegatarias de funciones administrativas, respecto del gobierno nacional-delegatario, quien tendrá la facultad de vigilar, controlar y modificar las decisiones del delegatario y en cualquier tiempo podrá reasumir las competencias delegadas. Es todo lo contrario de la autonomía de las entidades territoriales que proclama el artículo 1º de la Constitución.

Surge una contradicción manifiesta entre la iniciativa de fomentar la delegación de competencias nacionales en cabeza de las entidades territoriales y el propósito nacional de la descentralización territorial. Lo primero conspira contra lo segundo y, al dar primacía a la delegación de competencias sobre la descentralización, se están contrariando dos de los principios estructurantes del Estado en la Constitución, que son de acuerdo con el artículo 1º de la Carta Política la descentralización con autonomía de las entidades territoriales.¹⁴

En esta línea el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, adoptado mediante la Ley 1753 de 2015, establece en el artículo 180 un “Programa Nacional de delegación de competencias (PNCD)”, que tiene como propósito “asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias”. Con este propósito las instancias técnicas del gobierno nacional definirá un “marco de criterios para la delegación de funciones”, que de acuerdo con jurisprudencia de la Corte Constitucional, solo podrá efectuarse mediante convenio que se suscribirá entre las entidades nacionales, en

¹⁴ El politólogo argentino Guillermo O’Donnell asocia las prácticas delegativas con un ejecutivo cesarista, plebiscitario. Las prácticas delegativas, en su opinión, expresan una concepción autoritaria del poder, frecuente en los regímenes presidencialistas latinoamericanos, en virtud de la cual el gobierno nacional es reacio a devolver competencias a los gobiernos territoriales y prefiere, en cambio, conservarlas y administrarlas por medio de delegaciones, es decir, mediante la imposición de un línea jerárquica hacia el territorio (O’DONNELL, Guillermo, “Ilusiones. Sobre la consolidación”, *Nueva sociedad*, núm. 144, Buenos Aires, 1996).

calidad de delegantes, y las diversas autoridades territoriales en calidad de delegatarios”¹⁵

El peso determinante de las instancias nacionales en el desarrollo del programa de delegaciones es abrumador. Así, el Gobierno propondrá “esquemas de distribución de competencias”, el Departamento Nacional de Planeación “definirá los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las competencias delegadas por el Gobierno nacional, y se priorizarán las acciones dirigidas a las víctimas del conflicto armado, “diseñadas por el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación.

Ya la Ley 1454 de 2011 había otorgado al gobierno nacional y a los diferentes órganos del nivel central, en el artículo 20, amplia facultad para delegar en autoridades territoriales, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional. Adicionalmente el artículo 21 de esta ley incluye entre los objetivos generales de la legislación territorial una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial.

La política de delegar funciones nacionales hacia las administraciones territoriales ha sido objeto de varias iniciativas en años recientes, pero ha tropezado con dificultades de consideración. En primer lugar, la delegación no puede ser impuesta al delegatario, porque este disfruta de autonomía administrativa. Por tanto la delegación a las autoridades territoriales, que estas pueden rechazar, debe ser negociada y finalmente acordada con toda formalidad en un contrato o convenio. En segundo lugar el gobierno no suele ser generoso en el aspecto financiero y tiende a ser diligente en la transferencia de la responsabilidad mas no en la asignación de los recursos necesarios para ejecutar las respectivas competencias. En tercer lugar las administraciones territoriales no siempre cuentan

¹⁵ Entidades territoriales, esquemas asociativos territoriales, la RAPE, áreas metropolitanas, conglomerados urbanos, o autoridades regionales que se constituyen para tal fin.

con la capacidad técnica ni la organización administrativa requerida para el ejercicio de determinadas competencias.

Finalmente, si en sus estudios previos las instancias nacionales logran determinar las competencias que serían susceptibles de delegación, dichos estudios bastarían para, más bien, descentralizar esas competencias, mediante ley orgánica según está previsto en el artículo 288,¹⁶ con estricta observancia de la regla del artículo 356: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

B) ASOCIATIVIDAD

La política de fomento de la asociatividad pretende que las administraciones territoriales asuman mayores responsabilidades y desplieguen mayores esfuerzos para el desarrollo regional. Estas responsabilidades serían asumidas por los gobiernos territoriales asociados sin una equitativa participación del gobierno nacional con recursos y capacidades administrativas que bien podría, o debería, aportar.

La Ley 1454 de 2011¹⁷ asigna al Estado, en el artículo 9º (Objeto) el deber de promover procesos asociativos entre entidades territoriales “para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades”, a lo cual nadie podría racionalmente oponerse. El artículo 10 de esta ley reúne todas las formas de integración y coordinación, ya existentes entre administraciones territoriales, en el concepto de “esquemas asociativos territoriales”, lo cual en el fondo no aporta novedad alguna. Dichos “esquemas asociativos

¹⁶ “Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

¹⁷ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

territoriales” son, según esta normas, las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Como para desalentar a quienes pudieran ilusionarse con las promesas de estos esquemas asociativos, que son voluntarios y servirán para impulsar el “desarrollo autónomo y autosostenible”, el artículo 17 advierte: “En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.”

La política de asociatividad de las administraciones territoriales está desprovista de incentivos, abandonada a la iniciativa de los mandatarios locales, desfinanciada por parte de la Nación. Carente de la institucionalidad específica que requeriría es, en suma, una expresión retórica del Estado sin respaldo en voluntad política, claridad de miras ni recursos presupuestales específicos. Además de la insinceridad de esta iniciativa, no es verosímil que, a partir de departamentos obsoletos y municipios anacrónicos, puedan surgir formas asociativas vigorosas y eficaces. El gobierno nacional tendría que comprometerse a mucho más.

El discurso de la asociatividad ha venido sustituyendo de manera progresiva, en la legislación y en la política pública, el compromiso del Estado con la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Por este motivo resulta inevitable asociar la asociatividad con una expresión paliativa del centralismo que se ha venido imponiendo en el país. Con la desventaja de que la asociatividad no ha significado valor agregado para las administraciones territoriales. La asociatividad no suma, resta.

C) MUNICIPIOS DE RÉGIMEN ESPECIAL Y DISPOSICIONES MUNICIPALES AL MENUDEO

Uniformidad y diversificación de los gobiernos...
Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

A pesar de la histórica regla de uniformidad jurídica de los municipios, no todos los municipios colombianos están sometidos a las mismas normas. Existen excepciones, algunas producto de planeación y determinadas por la racionalidad administrativa, y otras resultantes de decisiones no enteramente racionales y determinadas por intereses políticos.

En primer lugar, claro está, figura la capital de la república, regulada en los artículos 322 a 327 de la Constitución. Como sede que es de los poderes públicos y dada su condición de ciudad más populosa del país, Bogotá tiene un estatuto legal propio y único. Ostenta el rango de Distrito Capital, el concejo distrital se compone de 45 concejales quienes, al igual que el Alcalde Mayor, son elegidos popularmente para un periodo de cuatro años. La ciudad está dividida en 20 localidades, en cada una de las cuales se elige una junta administradora local. Al frente de sus administraciones están los alcaldes locales, designados por el Alcalde Mayor. Bogotá es el único municipio que cuenta con bancada propia en la Cámara de Representantes. Su estatuto está contenido en el Decreto legislativo 1421 de 1993.

En segundo lugar, y con fundamento en el artículo 337 de la Constitución, según el cual “la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”, en distintas ocasiones se ha intentado infructuosamente que, con el propósito de fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, y para fomentar la integración con los países vecinos, se expida una legislación especial para los municipios de frontera. Con igual propósito se ha intentado legislar para los municipios turísticos, mineros y capitales departamentales.

En tercer lugar, para municipios pequeños existe una larga casuística de disposiciones, que tienen como punto de referencia el tamaño de la población. La Constitución, por ejemplo, dosifica el tamaño de los concejos municipales en proporción a la población (artículo 312). Diferencia también algunas de sus funciones

si se trata de municipios de población inferior a veinticinco mil habitantes (artículo 313). Los artículos 356 y 357 aplican criterio similar para favorecerlos con reglas especiales de asignación y manejo de recursos que transfiere la nación. La ley 136 de 1994 fija periodos de sesiones más distanciados en el tiempo para los concejos de los municipios más pequeños. También son menores en estos casos las asignaciones a los concejales por concepto de honorarios. Los municipios pequeños no tiene contralorías municipales.

Sin embargo, en ninguna de estas iniciativas se produce la diferenciación significativa que procura el artículo 320 de la Constitución y, más bien, se condena a los municipios a vivir resignados a una precaria existencia y disciplinadamente sometidos a la batuta centralista del gobierno.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Para ilustrar la magnitud de los problemas derivados de la regla de uniformidad municipal, y confirmar cuán lejos estamos de la diversificación de los gobiernos municipales, es pertinente transcribir al azar algunos pasajes de la Ley 715 de 2001,¹⁸ la cual asigna uniformemente a los municipios, incluidos los más pequeños y pobres, competencias del siguiente tenor:

Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente” (artículo 76.4.1).

¹⁸ por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

“... apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad” (artículo 76.6).

“Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo” (artículo 76.10.1).

“Promover el empleo y la protección a los desempleados (artículo 76.18).

Asociatividad y delegaciones son iniciativas respaldadas en varia literatura oficial y un laberinto de leyes, reglamentos y políticas (orgánicas, ordinarias y de plan de desarrollo nacional) que, además de desviarse del norte constitucional en materia de organización administrativa y distribución equitativa y racional de competencias y recursos, no han tenido mayor desarrollo ni aplicación y, por tanto, no han repercutido en el desarrollo del país. Entre tanto la política pública y la legislación han relegado al olvido los principios constitucionales fundamentales de la organización territorial, esto es, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

En lugar de fortalecer y desarrollar dichos principios, la política pública ha tolerado la aparición silvestre de entidades territoriales de régimen especial que descuadernan el ordenamiento territorial, y ha preferido impulsar una concepción de desarrollo territorial dirigido, desde la instancia nacional, por los ministerios, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, esto es, por el Gobierno nacional y los respectivos sectores administrativos. En consecuencia, resulta visible que el gobierno se ha esmerado en mantener los departamentos y los municipios como objeto pasivo de la acción gubernamental y no ha liderado ninguna iniciativa para modernizarlos ni para hacerlos más democráticos y eficientes.

