
REFLEXIONES SOBRE EL MUNICIPIO EN LA NUEVA CONSTITUCION NACIONAL

Néstor Raúl Correa Henao

Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Máster en la Universidad de Paris-II (Panthéon-Sorbona) en Derecho Público. Administrativo e Internacional Público. Ex-profesor de Derecho de diversas universidades Ex-consultor de las Naciones Unidas Ex-asesor de la Asamblea Nacional Constituyente.

CONTENIDO

Introducción

PRIMERA PARTE: Contexto General de la Reforma Constitucional

1. El nuevo ordenamiento territorial colombiano
2. La nueva Constitución
3. El nuevo País Político

SEGUNDA PARTE: El Municipio y la nueva Constitución

1. Los nuevos criterios de Intervención
2. La autonomía
3. El fortalecimiento Fiscal
4. El principio municipalista
5. La Coordinación
6. La heterogeneidad
7. La Flexibilidad

Conclusión

INTRODUCCION

El objetivo de este artículo es contribuir a la reflexión sobre el nuevo ordenamiento territorial colombiano en general y sobre el municipio en particular, dentro del marco de las publicaciones que este número especial de la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana realiza sobre la nueva Constitución Nacional.

Una vez expedida la nueva Carta política de Colombia corresponde iniciar toda una labor de "apropiación" de la misma por parte de los colombianos. Esta especie de pedagogía sobre la nueva cultura constitucional encuentra en publicaciones como ésta su espacio propicio.

En mi honrosa condición de ex-alumno y ex-profesor de la Facultad de Derecho de la Bolivariana, publico estas modestas reflexiones con el ánimo de contribuir a la discusión sobre la materia.

Quisiera hacer un llamado a la academia Bolivariana para politizar los estudios y academizar la política. El divorcio entre los intelectuales y los políticos ha terminado en Colombia y por eso este artículo busca ubicarse entre esos dos mundos.

El plan de trabajo es deductivo: inicialmente se presenta la reforma en su conjunto y posteriormente se aborda el estudio del municipio en particular.

PRIMERA PARTE :

CONTEXTO GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En esta primera parte se parte del supuesto según el cual el estudio del municipio en la nueva Carta adquiere sentido si se ubica dentro de tres esquemas mucho más amplios que la materia en sí. A la manera de

círculos concéntricos, el tema del municipio debe ser entendido dentro de una órbita, a su vez, debe ser comprendida por otra que la trasciende: la nueva Constitución Nacional. Una última órbita rebasa a todas las anteriores; el nuevo país político que se quiere implantar en Colombia. Veamos:

1. EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

Dentro de la reforma constitucional, el ordenamiento territorial fue objeto de importantes transformaciones. Si bien no se puede hablar de revolución en la materia, es un hecho que las reglas de juego en el campo espacial fueron modificadas con moderada intensidad. Su análisis resulta indispensable para la adecuada comprensión del fenómeno municipal, como quiera que éste es una parte de un todo más complejo.

Lo esencial, desde el punto de vista territorial, es el nuevo marco conceptual que informa la Carta. El proceso de descentralización, iniciado en Colombia durante la última década, se profundiza y toca fondo con la reforma. Ahora se llega más lejos. Ahora se llega a la autonomía. La autonomía, esto es, la libertad de gobernarse por las facultades propias e inmanentes, provenientes directamente de la Constitución, viene a reemplazar a la descentralización.

Así lo establece el artículo 10. de la Constitución, que dice que "Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales ...".

"*Stricto censu*", los términos descentralización y autonomía se oponen. La segunda comprende a la primera, la subsume y la rebasa, luego hace innecesaria su referencia. Esta contradicción fue advertida por los constituyentes en el curso de las deliberaciones, pero se quiso dejar ambos términos como para no dejar dudas acerca del fin del centralismo y del entierro de la secular fórmula "centralización política con descentralización administrativa".

Con la autonomía vino la proliferación de entidades territoriales. Sin contar el nivel central, de dos niveles de gobierno que existían en la

Constitución de 1886 -el seccional: departamentos, intendencias y comisarías; y el local: municipio-, se pasó a seis niveles de gobierno -cuatro básicos: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; y dos potenciales: región y provincia-. Así lo quiso el artículo 286 de la Carta.

Así triplicado, el mapa político-administrativo del país adquiere características complejas pero reales.

Complejas, porque por lo menos cinco aspectos resultan confusos y difíciles de manejar.

Los procesos de planificación, programación presupuestal, decisión, ejecución y control de la gestión pública tendrán múltiples problemas de articulado. Una oficina territorial de una agencia nacional tendrá serias dificultades para coordinar o cofinanciar una actividad con una administración provincial, por ejemplo, si éste se encuentra atravesada por una entidad territorial étnica, que se rige por otras normas y agencias.

Así mismo, la malla institucional en general de las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios será de una complejidad extraordinaria. Sus órbitas de acción serán superpuestas a la división político-administrativa del Estado. Todas las combinaciones posibles conformarán un aparato público de insospechada imbricación.

Procesos y entidades tendrán un elemento adicional de dificultad: las normas. En efecto, resulta inimaginable el manejo de los códigos fiscales y contractuales de regiones, departamentos, provincias, municipios y demás entes diferentes al nivel nacional.

Posteriormente figura el aspecto electoral: habrá que votar dos veces para Presidente de la República, habrá que votar para Senado en circunscripción nacional, para Cámara de Representantes, para elegir las autoridades políticas regionales -en su momento-, para gobernador, para Asamblea, para las autoridades políticas provinciales -en su momento-, para alcaldes y para concejo, aparte de las votaciones para elegir juntas administradoras locales y para escoger candidatos por consulta en los partidos. El ciudadano podría perder interés en el sistema electoral y el

régimen podría padecer crisis de legitimidad con la asfixia que producirán 14 elecciones en sólo cuatro años.

No menos grave serán los impuestos. Con la soberanía tributaria que el artículo 287 de la Constitución confiere a todas las entidades territoriales, los contribuyentes serán víctimas de impuestos nacionales, regionales, departamentales, provinciales y locales. Cinco escalas con facultad de establecer impuestos atentarán contra el patrimonio de los colombianos. La evasión, además, conocerá niveles importantes. La atomización en el recaudo y manejo de los recursos, de otra parte, no será eficiente ni eficaz.

Por los cinco aspectos anteriores, prácticamente el país será ingobernable si no se adoptan sólidos mecanismos para racionalizar y articular las diversas entidades territoriales.

Pero si la proliferación de entidades territoriales es compleja, ella es, además, real. Ciertamente, el criterio que se adoptó al efecto fue "el reconocimiento de la realidad". Colombia es un país con varias razas y culturas, varios climas y ecosistemas, varias cordilleras y mares. Pocos países presentan tal diversidad y riqueza. Ello exige trazar un mapa político-administrativo igualmente complejo. La igualdad de las estructuras constituía una injusticia e irracionalidad ante realidades sustancialmente diferentes. Era preciso flexibilizar los soportes institucionales y ofrecer respuestas a las distintas circunstancias fácticas. Por ello se sacrificó la simpleza y la armonía. El prurito académico no resistió en la constituyente el legítimo embate de las presiones reivindicativas de costeños, indígenas, provincianos, negros raizales de San Andrés, negros del pacífico y demás grupos que llegaron de todas partes a hacer "lobby" en pro de sus intereses territoriales. Todos fueron escuchados y los espacios se abrieron.

La autonomía y la multiplicidad de entidades territoriales se complementó con la reforma al régimen de transferencias consagrado en la nueva Constitución. Los artículos 356 y 357 de la Carta reformaron parcialmente el situado fiscal y sustancialmente la cesión del IVA que establece la Ley 12 de 1986. A partir de un régimen de transición que culminará en el año 2.002, el porcentaje de participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará en más de diez

puntos. En la actualidad, las transferencias entre el situado fiscal y el IVA ascienden a un 26% del total de los ingresos corrientes de la Nación. Las regalías pesan 2.8% adicional. Se espera que para cuando el sistema opere en su interioridad en los albores del próximo siglo, poco más del 40% de los ingresos nacionales sean cedidos a las entidades territoriales.

Pero el cambio fiscal no es sólo en el monto de las transferencias. En los criterios para la distribución de las mismas hubo una verdadera transformación. Las antiguas fórmulas, que terminaban por aumentar las diferencias de desarrollo de las entidades territoriales, fueron reemplazadas por nuevas fórmulas de distribución más equitativas y compensatorias. El número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas ocupa un lugar preponderante, luego viene el esfuerzo fiscal ponderado y los demás criterios para el reparto de los recursos. Se introduce así en Colombia un importante criterio de equidad en las relaciones fiscales intergubernamentales.

No menos significativo que el aspecto fiscal fue la redefinición de papeles institucionales y la leve distribución de competencias operada en la Constitución. La nueva jerarquía territorial empieza por el municipio, sigue con la Nación y termina con el departamento.

El municipio, como se verá en su oportunidad, fue considerado como el núcleo esencial de la división político-administrativa del Estado.

El nivel nacional no fue objeto de una asignación específica de competencias. En numerosas oportunidades se afirma que será la ley orgánica de ordenamiento territorial la que asigne competencias a la Nación y a las demás entidades territoriales. Siguen siendo centrales la legislación, el Gobierno Nacional, la administración de justicia, la organización electoral y los órganos de control -contraloría y ministerio público-. El Presidente de la República fue revestido de importantes facultades extraordinarias para facilitar el tránsito de legislación.

El departamento fue redefinido en el artículo 298 como responsable de "funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios ...". Así concebido, el departamento se convierte en centro de articulación interterritorial, como lo habían venido

proponiendo numerosos estudios de tiempo atrás (Proyecto PBUD COL 86/010 1989. Consultoría ANTE/CORPES DE OCCIDENTE 1990, propuesta de la Federación Colombiana de Municipios /FESCOL 1991). El artículo 309 de la Carta, además, eleva a la categoría de departamentos a las intendencias y comisarías. Igualmente destacable resulta la elección popular de gobernadores. Se completa así la descentralización política iniciada con el Acto Legislativo No. 1 de 1986. Luego del éxito de la elección popular de alcaldes, la Asamblea Nacional Constituyente estableció en difícil discusión y estrecha votación la elección de los gobernadores. Los temores eran la pérdida de jerarquía de los alcaldes y la dificultad para articular a la Nación. Las ventajas eran la legitimidad, la autonomía y el rescate del poder del departamento. Al departamento además se le confirieron poderes adicionales para coordinar los servicios nacionales presentes en su jurisdicción, a través de la facultad para designar -de temas- los gerentes de las oficinas seccionales de dichos servicios. Así se garantiza su poder de convocatoria y de coordinación. De otra parte, el numeral 6o. del artículo 305 permite deducir que el departamento es definido por exclusión, ya que le corresponde fomentar las actividades "que no correspondan a la Nación y a los municipios". El 367 refuerza esta idea en materia de servicios públicos domiciliarios. En estas dos normas queda de manifiesto la menor jerarquía institucional departamental.

De otra parte, Santafé de Bogotá fue organizada como un Distrito Capital. Se mantienen los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, con un grave error en su redacción ("conservan su régimen", esto es, el de 1886, el cual fue expresamente derogado por la nueva Carta). Se regulan de mejor manera las áreas metropolitanas. Se establecen facilidades de negociación bilateral para las zonas de fronteras. Se regulan las regiones, provincias y territorios étnicos. En fin, el panorama del ordenamiento territorial colombiano se modifica con relativa profundidad.

2. LA NUEVA CONSTITUCION NACIONAL

La nueva regulación del municipio colombiano exige, así mismo, una ubicación dentro de un escenario un poco más amplio. La Constitución Nacional en su conjunto modificó el antiguo orden constitucional de una manera relativa. Su estudio es premisa necesaria para la asimilación de los cambios experimentados en el régimen local, porque la nueva

Constitución deja traslucir una filosofía integral que, desde luego, ilumina el análisis de las normas municipales.

En la parte orgánica, esto es, en la relativa a la organización y funcionamiento de los altos poderes del Estado, los cambios no fueron sustanciales.

Se mantiene la forma de Estado unitaria, con los matices arriba mencionados a propósito del artículo 1o. de la Carta.

Se conserva la forma de gobierno presidencial, bien que atenuada por el nuevo equilibrio de los poderes del Estado, ya que el Congreso gana espacio y el Presidente de la República lo pierde en la misma proporción, debido en buena parte al control político. Esta figura, cuya máxima expresión es la moción de censura, permite incluso acercar la forma de gobierno presidencial a modalidades intermedias entre ella y el régimen parlamentario.

La estructura del Estado, regulada en el Título V de la Carta, se mantiene con sus tres ramas independientes -legislativa, ejecutiva y judicial-, y dos órganos adicionales también autónomos; la organización electoral y los órganos de control; el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. En general sobresalen la reforma al estatuto del congresista y las tres nuevas instancias de la rama judicial: Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional y Fiscalía General de la Nación.

El régimen económico se racionaliza y actualiza en la nueva Constitución. Se mantiene la propiedad privada pero se permite la expropiación por vía administrativa y se establece la propiedad colectiva. Se garantiza la libertad de empresa. Se conserva el intervencionismo de Estado con nuevos matices: participación, eficiencia y necesidades básicas insatisfechas, mezclando conceptos neoliberales e intervencionistas. Se incorpora un capítulo sobre servicios públicos. Se regula la banca central, independizándole a un ente autónomo -la Junta Directiva del Banco de la República- el manejo de la política monetaria. Se crea el sistema nacional de planificación, los recursos y el presupuesto se regulan más racionalmente.

En materia política también opera un cambio, ya de mayor alcance que los anteriores. La democracia participativa reemplaza a la democracia representativa, todos los mecanismos de participación comunitaria y ciudadana fueron establecidos. La Carta se ubica así a la vanguardia mundial de las regulaciones en la materia. Desde el preámbulo hasta las formas de revisión constitucional, la participación democrática informa los artículos e inspira los principios constitucionales. El sistema electoral, los partidos políticos y el régimen de oposición fueron regulados en un marco de pluralismo y tolerancia.

Pero tal vez los mayores cambios se experimentaron en la parte dogmática de la Constitución. Se establecieron muchos nuevos derechos en forma ampulosa, amplia y generosa y, sobre todo, se crearon los mecanismos para hacerlos efectivos e impedir que los derechos se quedaran en simple literatura. Las principales herramientas de protección de los derechos son la acción de tutela, las acciones populares, el Defensor del Pueblo, la suspensión de actos, la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y las demandas de nulidad e inexecutableidad.

Todo este arsenal de cambios, relativos algunos, profundos los otros, hace las veces de telón de fondo al nuevo ordenamiento territorial en general y a la regulación del municipio en particular.

3. EL NUEVO PAIS POLITICO

El análisis de la nueva regulación constitucional del municipio colombiano implica asimilar los cambios políticos del país. Sólo con el estudio político como marco teórico se podrá entender el nuevo soporte jurídico de la vida municipal. En realidad las normas no hacen sino regular la realidad, la cual opera con base en otras fuerzas que trascienden el mundo jurídico. Esas fuerzas son las fuerzas de la política.

El hecho político más importante de la Asamblea Nacional Constituyente fue sin duda el haber puesto en receso al Congreso de la República, nombre eufemístico con el que se denominó al entierro del Frente Nacional, de bipartidismo, de una clase política tradicional, de unas prácticas viciosas y de un discurso obsoleto. Todos estos entierros quedaron consumados gracias a la omnipotencia de la Constituyente, la cual estaba conformada en buena parte por una nueva clase política. De un

tajo, los caciques políticos tradicionales vieron esfumarse tres años de período legislativo que aún les quedaba, al tiempo que se vieron enfrentados a una nueva lid electoral en unas condiciones en las que carecerán de los privilegios de otrora. Todo el poder, todo los vicios, todo los auxilios parlamentarios y el ausentismo se esfumaron como por encanto, los políticos tradicionales probablemente continúen, pero sus principales prerrogativas desarecieron.

Al frente se alzaba orgulloso un nuevo país político, más simple y representativo. Por ejemplo, fueron necesarios quinientos años para que los indígenas fueran escuchados en el escenario idóneo. Los ecologistas y los evangélicos, los guerrilleros y los futbolistas, los poetas y sindicalistas, ex-presidentes y pro-narcotraficantes, en fin, casi todo el país estaba allí. Unos pocos se quedaron desafortunadamente por fuera. De resto una nueva clase política inauguraba un nuevo discurso y una nueva forma de hacer política, sin que, por otra parte, desapareciera la antigua clase política.

La Constituyente abordó todos los temas y los modificó casi todos. Los grandes capitales y las fuerzas militares quedaron, esos sí, indemnes. De resto nada se salvó. En realidad no se trató de una revolución sino de una fuerte sacudida al sistema político. El establecimiento no fue derrocado: sólo fue modificado y, por esa vía, legitimado.

Fueron necesarios un siglo y medio de bipartidismo, cien años de centralismo, cuatro décadas de lucha guerrillera, tres lustros de Frente Nacional, varios meses de diálogos de paz, ciento cincuenta días de deliberaciones y muchos miles de muertos para que la Constituyente pudiera "cuajar". Y cuajó.

En última instancia la nueva Constitución es una suerte de pacto social que tiene como fundamento la paz.

La realidad del país sigue siendo de todas maneras marcada por las injusticias sociales y por todas las demás formas de violencia, la lucha guerrillera de hecho recrudesció. Infructuosos diálogos de paz entre los grupos subversivos y el Gobierno Nacional se desarrollaron en Caracas al mismo tiempo que la Constituyente.

Pero algo pasó. El 4 de julio se levantó también el otrora denominado estado de sitio y una leve atmósfera de tranquilidad envolvió al país. Esa misma atmósfera se había empezado a sentir días antes, cuando el principal narcotraficante se había entregado a las autoridades colombianas.

Muchos odios acumulados siguen merodeando el ambiente. Nadie quiere olvidar y existen grupos tanto declarados como ocultos que desean continuar la guerra. Pero la reconciliación terminó imponiéndose en la Constituyente y los más optimistas esperan que ella se extienda a todos los grupos que se encuentran al margen de la ley. La paz, objetivo final, encontró un espacio idóneo que la impulsó hasta donde textos jurídicos lo permitían. Ella está lejos de consolidarse pero se dio un paso en esa vía. Un paso de enorme magnitudes.

Pero el gran reto económico del país permanece de pie y, sin su superación, la paz total seguirá siendo un imposible. El desarrollo económico y la redistribución social y territorial del ingreso será un gran desafío del país para la última década del siglo XX.

Por lo pronto hay que empezar por asimilar los nuevos derroteros trazados en la Carta y tratar de crear lo que se podría denominar "la cultura de la nueva Constitución". Es allí, y sólo allí, en donde se debe entender el alcance y las limitaciones de estas líneas.

SEGUNDA PARTE :

EL MUNICIPIO Y LA NUEVA CONSTITUCION

En esta segunda parte se estudiarán los aspectos más trascendentales de la reforma municipal consagrada en la nueva Constitución Nacional.

El trabajo ha consistido en identificar unos grandes principios que se extraen del texto del articulado en la materia, a saber :

1. LOS NUEVOS CRITERIOS DE INTERVENCION

La relación entre el Estado y la sociedad civil es uno de los aspectos vitales de una constitución. Su definición determina el régimen económico-político.

Con la nueva Constitución de 1991, los principios de intervención del Estado en la economía sufren sólo una modificación parcial. Los tradicionales criterios de intervención, que se establecían en el antiguo artículo 32 de la Constitución de 1886, se mantienen en el artículo 334 de la nueva Carta. La dirección general de la economía continúa a cargo del Estado, el cual intervendrá en el manejo de los recursos para racionalizar la economía.

Sin embargo, a los antiguos criterios de intervención se les añadió nuevos criterios, no incompatibles sino que complementan a los anteriores. Ello dio por resultado un modelo ecléctico de intervencionismo.

Los nuevos principios son tres : (i) la participación.(ii) la eficiencia, celeridad y economía, y (iii) las necesidades básicas insatisfechas. Por ejemplo, para efectos municipales, estos tres principios se constatan en los siguientes artículos :

- participación: 103, 311, 318 y 368.
- eficiencia: 334
- Necesidades básicas insatisfechas: 356 y 357

2. LA AUTONOMIA

El principio más significativo y novedoso de la nueva Carta política colombiana en materia de regulación municipal lo constituye la autonomía.

El artículo 1o. de la Constitución, como se anotó anteriormente, establece que las entidades territoriales gozarán de autonomía. Esta disposición es preciso concordarla con los artículos 286 y 287 de la Constitución. El primero de ellos establece que el municipio es, junto con

otras instancias, una entidad territorial. Y el segundo, al tiempo que ratifica la autonomía de las entidades territoriales dentro de los límites de la Constitución y la ley, contempla los derechos de las entidades territoriales que se desprenden de su carácter autónomo, a saber:

1. Gobernarse por autoridades propias.

Hasta la reforma del Acto Legislativo No. 1 de 1986 y desde hacía más de un siglo, los alcaldes eran agentes de libre nombramiento y remoción de los gobernadores. La jerarquía era entonces vertical y el Estado tenía una estructura del poder altamente centralizada. Los gobernadores, a su vez, eran agentes del Presidente de la República, la unidad de acción y decisión del poder central sobre todo el territorio nacional estaba garantizado. Colombia era un Estado unitario clásico.

Con la reforma de 1986 se introduce la elección popular de alcaldes y se rompe la polea de transmisión del poder entre el segundo y tercer escaño del centralismo descendente. El Presidente de la República y los gobernadores habían perdido así la capacidad de imponer unilateralmente sus decisiones en el ámbito local. El poder vertical se detenía en el nivel seccional y se resignaba a contemplar como las comunidades elegían sus representantes en la administración municipal.

La Constitución de 1991 ratifica la reforma de 1986 y va más lejos, pues enmarca la elección popular de alcaldes dentro del término de "autonomía". De hecho esta elección es el primer síntoma de autonomía. La Carta complementa la materia con la elección popular de gobernadores. La autonomía no es un concepto abstracto sino que ella es la facultad real de autogobernarse.

El mantener la elección de los alcaldes pero inscribiéndola dentro del concepto de autonomía es un avance sutil hacia la liberación del centro por parte de la periferia, consistente en que se le colocó el nombre al hecho ya dado y con ello queda claro que no se trataba de una concesión aislada hacia el municipio por parte del todopoderoso nivel central de gobierno sino que se trataba de toda una nueva filosofía de Estado y de gobierno. La autonomía, como bautizó, significa que es definitiva e irreversible la confianza depositada por la Nación en los municipios.

Con los alcaldes se eligen también concejales. Siempre había sido así. Ahora, empero, ambas elecciones deben leerse como haciendo parte de la autonomía, la elección de concejales así también un nuevo "sabor", pues entra a hacer parte de la nueva filosofía del Estado y de gobierno.

Ambas elecciones están consagradas en el artículo 260 de la Constitución, la norma se debe concordar con los artículos 314 para alcaldes y 312 para concejales.

Viene a complementar el fortalecimiento político del municipio la ampliación del período de alcaldes y concejales. Refuerza la autonomía la celebración en días diferentes de las elecciones para Congreso y para autoridades territoriales, como lo prescribe el artículo 262 de la Carta.

En otros dominios del poder el municipio no sufrió mayores transformaciones. El centralismo se mantiene dentro de los cánones normales de un Estado unitario.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

El municipio es objeto de un tratamiento inconsistente y poco racional por parte de la Constitución en lo que a distribución de competencias se refiere.

No se dispone en la Constitución de 1991 una distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales, sino que en numerosas oportunidades se afirma que será la ley la que fije las competencias. Así lo establece el artículo 288 de la Constitución, que dice: "la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales".

Lo que si se regula en la Constitución es una especie de definición conceptual del municipio, teniendo como criterios la jerarquía institucional (vid supra et infra: el municipio como entidad fundamental ...) y un cierto perfil funcional, como se verá a continuación.

El artículo 311 de la Carta reza: "Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las

obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

En primer lugar se destacan aquí algunas competencias puntuales que le confieren cierta identidad al municipio. Tal es el caso de la participación comunitaria, por ejemplo.

En segundo lugar sobresalen algunas competencias confusas, como el mejoramiento social y cultural, así como la ejecución de obras para el desarrollo local.

En tercer lugar resalta la identificación constitucional de los servicios públicos que son responsabilidad del municipio. El texto citado afirma que será la ley la que fije cuáles servicios públicos serán prestados por los municipios. Sin embargo, es la propia Constitución -que no la ley-, la que en el artículo 367 inciso segundo afirma que “los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio ...”. Pero ¿cuáles son los servicios públicos domiciliarios? El artículo 365 engloba en la expresión “gasto público social” los servicios de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Al parecer hay que inferir, porque la Carta no es clara, que son estos cuatro servicios públicos los servicios denominados domiciliarios. En otras palabras, la corresponde al municipio en principio, por concordancia de los artículos citados, la prestación de los servicios básicos en los sectores salud, educación, agua potable y alcantarillado”.

Y en cuarto lugar, al municipio se le confieren responsabilidades en diversos artículos aislados de la Constitución, en forma casuística y no sistemática.

Por último, la Constitución Nacional regula las funciones de los concejos municipales y de los alcaldes, en los artículos 313 y 315, respectivamente.

A los concejos se les confieren nueve funciones. Sobresalen las funciones novedosas, respecto del régimen anterior, como la reglamentación de los usos del suelo y de los inmuebles (numeral 7o.), y la

regulación para la defensa del patrimonio ecológico y cultural (numeral 9o.).

A los alcaldes también se les otorgan nueve funciones. Todo el artículo es nuevo en la Constitución, pues anteriormente sus funciones sólo constaban en la ley: Decreto Legislativo No. 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal. Respecto del Código sólo resalta la mayor claridad que debe haber en la relación alcalde- comandante local de la Policía Nacional.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Con la nueva Constitución los municipios podrán autónomamente administrar sus recursos -predial, industria y comercio, crédito, transferencias, etc.-, y ejercer la denominada soberanía fiscal -la facultad de decretar impuestos-. A la autonomía no se opone el hecho de que algunos recursos estén atados a una destinación específica (gasto social) o condicionados a algunos requerimientos (por ejemplo la pobreza para efectos de fijar los porcentajes de distribución). La autonomía consiste en el hecho de que la administración local podrá armar a través del presupuesto un paquete de recursos para financiar los planes y proyectos que libremente decida realizar en las condiciones y plazos que libremente determine. Lo viable condiciona lo posible pero no viola la autonomía. Claro que en el fondo, habida cuenta de la pobreza de los fiscos locales, la autonomía resulta siendo más retórica que real.

4. Participar en las rentas nacionales

Es un nuevo derecho constitucional de los municipios colombianos la posibilidad de recibir mayores recursos financieros de los que tradicionalmente venía percibiendo bajo el antiguo régimen.

Es ya una frase de cajón la afirmación según la cual "sin plata no hay descentralización". Mucho menos podría hablarse de autonomía. Sin recursos la autonomía equivaldría a la posibilidad de morir de hambre por disposición de una norma.

Con la Constitución de 1991 la autonomía consiste en este caso en el hecho de que es la propia Carta la que consagra las transferencias y, si bien la ley determinará las áreas prioritarias de inversión de dichos recursos, es lo cierto que los gobiernos municipales, particularmente los más pobres, gozarán de recursos importantes para la libre gestión de sus asuntos.

Las transferencias siguen ajenas a un estudio previo sobre las necesidades de cada municipio, sus capacidades de gestión y los requerimientos económicos e institucionales para atender las demandas de los habitantes, por categorías de municipios. Simplemente se trasladan recursos levemente condicionados en su destinación. Planeación Nacional no ha tenido la fuerza técnica para ello, la ESAP no ha capacitado a las administraciones locales y el Gobierno Nacional -Mingobierno y Secretaría de Administración Pública de Presidencia- no ha tenido la voluntad política requerida. El tema sigue estando un poco a la deriva, sólo que atenuado por el incremento de los recursos irracionalmente cedidos.

3. EL FORTALECIMIENTO FISCAL

El tercero de los principios que inspiran la nueva normatividad constitucional del municipio colombiano es el fortalecimiento fiscal. Dicho fortalecimiento se presenta en cada una de las fuentes de recursos de los entes locales. Un intento de clasificación podría agrupar los recursos de los municipios en las siguientes categorías:

a) Recursos Propios.

Los recursos propios de los municipios están definidos en la Constitución y la ley.

Aquí, empero, se trata de estudiar sólo los recursos propios de los municipios que tienen rango constitucional. En este sentido aparecen dos fuentes de recursos: el impuesto predial y la denominada soberanía fiscal.

El impuesto predial quedó regulado en dos disposiciones concordantes. El artículo 317 establece que "sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble", sin perjuicio de las sobretasas para las corporaciones autónomas de desarrollo, encargadas de la conservación del medio

ambiente. Por su parte el artículo 294 dispone, por vía general, que la ley no podrá disminuir o alterar los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Así las cosas, el impuesto predial quedó monopolio de los municipios.

La soberanía fiscal quedó consagrada en el artículo 287 numeral tercero, ya citado, que establece que los municipios tendrán autonomía para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, los tributos en cada municipio deberán ser decretados por el respectivo concejo municipal, de conformidad con el artículo 313 numeral cuarto. Ello no hace sino desarrollar el principio según el cual no hay impuesto sin representación. Sobre el plano teórico los municipios encuentran aquí un instrumento clave para su desarrollo, en la medida en que podrán recurrir a toda su inventiva y creatividad de cara a buscar nuevas herramientas fiscales que les aseguren arbitrar los recursos necesarios para su buena gestión. Ya en la práctica, empero, la medida beneficia sólo a los municipios más ricos y es inocua para los municipios pobres, esto es, para la mayoría de las localidades del país. En efecto, si un municipio no cuenta con una base gravable dinámica y consolidada, de nada vale tener el derecho de decretar tributos. Si la población de un municipio es muy pobre, no se ve cómo una administración local pueda imponer nuevos impuestos. De hecho el instrumento termina por incrementar el abismo entre municipios ricos y pobres. Sólo una política fiscal integral y compensatoria por parte del nivel central podría conjugar esta facultad de los municipios ricos con un correlativo incremento de las transferencias hacia los municipios pobres.

b) Recursos provenientes de Transferencias.

El artículo 357 de la Constitución establece que “los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación”. El mismo artículo índice los porcentajes de distribución y la destinación de estas rentas. Así mismo, el párrafo del artículo citado consagra la participación creciente de los municipios; para el año 2.002 los municipios participarán en un 22% de los ingresos corrientes del nivel central. Actualmente los municipios reciben cerca del 14% de los ingresos nacionales, por concepto de la cesión del IVA, consagradas en la Ley 12 de 1986.

El artículo 45 Transitorio de la Constitución regula, a su vez, la forma como operará el tránsito de legislación, pretendiendo el hecho de que en los primeros años del nuevo régimen los municipios no reciban menos recursos de los que recibirán en 1993 por concepto del IVA. En el anexo No. 3 de este documento se encuentra un cuadro con las proyecciones.

Por su parte el artículo 356 de la Carta, que consagra el denominado situado fiscal, establece que los municipios podrán eventualmente recibir en forma directa los recursos provenientes del situado fiscal.

Finalmente los artículos 360 y 361 regulan las regalías. El primero de ellos consagra el derecho de las entidades territoriales a percibir regalías y el segundo crea un Fondo Nacional de Regalías destinado, entre otras, a la inversión regional.

De los artículos anteriores se colige que hay en el país un nuevo equilibrio en el reparto de los recursos públicos. Hacia 1930 los departamentos y municipios recibían cerca del 70% de los recursos estatales y la Nación sólo percibía el 30%. Cincuenta años más tarde esa relación era inversa. Este galopante proceso de centralización de los recursos en el nivel nacional atentó gravemente contra el desarrollo territorial.

En los textos citados se aprecia que para el año 2.002 el nivel local recibirá el 22%. El nivel departamental podría recibir un 15% aproximadamente -"ceteris paribus" respecto al presente año-, y por regalías las entidades territoriales recibirían poco más del 2.8% -como en 1991-. Ello da un total aproximado del 40% de los recursos públicos. La Nación percibiría el 60% restante. Hay allí ciertamente un nuevo equilibrio en el reparto de los recursos estatales, más importante es una época en la que la magnitud de los recursos no es despreciable.

c) Recursos del Crédito.

El numeral segundo del artículo 300 de la Constitución dispone que le corresponde a las asambleas departamentales dictar las ordenanzas relacionadas con "el apoyo financiero o crediticio a los municipios ...". Ya diversas leyes habían regulado lo relativo al crédito desde el punto de vista territorial. Así, la ley 57 de 1989 había creado la FINDETER como entidad del nivel nacional encarnada de dirigir, regular y financiar el

crédito para las entidades territoriales. Así mismo, en la práctica los departamentos más desarrollados han venido prestando una importante función crediticia a los municipios. En este sentido sobresalen el IDEA en Antioquia y el INFIVALE en el Valle del Cauca, lo que es nuevo ahora es simplemente el rango constitucional que adquiere la obligación departamental de complementar la acción de los municipios, a través de una política crediticia. Esta medida, como en el caso anterior, es realmente benéfica para los departamentos ricos y es simple literatura para los departamentos pobres.

Por otra parte los municipios podrán “emitir títulos y bonos de deuda pública ... e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regula la materia.” Estas importantes facultades son nuevas y permitirán a los municipios adquirir crédito con mayor autonomía y rapidez, la medida, empero, beneficia inicialmente sólo a aquellos municipios que posean una buena capacidad de endeudamiento, esto es, a los más ricos.

d) Recursos por Cofinanciación.

La palabra cofinanciación o coinversión no figura en la nueva Carta. Sin embargo su esencia se encuentra evocada en diversos textos a lo largo del articulado. Por ejemplo en materia de salud (artículo 49), educación (67), distribución de competencias (268), funciones departamentales (298 y 300), sistema nacional de planeación (340), situado fiscal (356), servicios públicos (367), entre otros. En este sentido, la Constitución de 1991 ha querido que la gestión municipal se base en la coordinación y en el apoyo por parte de los niveles de gobierno seccional y central, todo lo cual se debe materializar no sólo en las competencias sino también en la financiación compartida.

4. EL PRINCIPIO MUNICIPALISTA

El artículo 311 de la Carta reza: “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde ...”. Esta frase no es banal ni gratuita sino que se constituye en uno de los pilares del nuevo ordenamiento territorial colombiano.

De la lectura del artículo 311 pareciera desprenderse una especie de cláusula general de competencia del municipio, esto es, que si una materia no está expresamente asignada a un nivel de gobierno determinado, será de competencia municipal. Ello es sólo una hipótesis. Todo depende del alcance que se le quiera conferir a dicha expresión.

¿Qué significa ser la entidad fundamental del Estado? En realidad no se sabe cuál es el efecto de dicha jerarquía? Ayudaría a confirmar la tesis de la cláusula general de competencia municipal el numeral sexto del artículo 305, que dice que le corresponde a los gobernadores de los departamentos fomentar todas aquellas actividades e industrias "que no correspondan a la Nación y a los municipios". El departamento, así definido por exclusión, queda de menor categoría funcional que el municipio.

No obstante, resulta difícil suponer que el municipio tendrá prelación sobre el nivel nacional. Las amplias y delicadas materias de Estado atribuidas al Congreso, al Presidente y a los demás órganos del nivel central permiten deducir que en realidad la cláusula general de competencia no reside en el nivel local sino en la Nación.

Ahora bien, la idea subyacente del principio municipalista no es otra que la de tratar de construir el aparato estatal "de abajo hacia arriba". Más abajo del municipio se encuentra incluso la comunidad, fuente de poder y destinataria del mismo. Hay allí un innegable principio democrático. Eso que siempre se denominó "la base, el vulgo, el pueblo raso", encontraba por fin un espacio que lo reivindicara y lo elevara al centro de los acontecimientos. El municipio es, para el aparato institucional, lo que el ciudadano común y corriente para el nuevo orden político: el centro de todo.

Incluso, desde este punto de vista, la Constituyente se convirtió en el escenario de las reivindicaciones y las revanchas: del municipio contra la Nación, de la periferia contra el centro, ero también de los indígenas contra los blancos, de los gobernados contra los congresistas, de los ateos contra los católicos, estamentos permanecieron incólumnes; las grandes concentraciones de riqueza y los militares. Se trataba precisamente de dos de los principales factores de controversia en el país. Pero para el momento histórico que se vivía en Colombia la Constituyente cumplió

su cometido. El municipio colombiano salió de allí ampliamente beneficiado.

5. LA COORDINACION

Uno de los principios básicos de la Constitución de 1991 es sin duda el de la coordinación. En numerosos pasajes la nueva Carta hace alusión expresa o tácita a la necesidad de que las entidades territoriales se articulen para diversos efectos. A continuación se presentan los ejemplos más representativos.

El inciso segundo del artículo 288, una de las disposiciones más importantes del nuevo ordenamiento territorial, dice: "Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley".

Otra disposición sobre coordinación la constituye el artículo 298, que dice que los departamentos "ejercen funciones de coordinación y de complementariedad de la acción municipal ...". La norma es respaldada por el artículo 300, cuyo numeral décimo faculta al departamento para "regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud ...". El penúltimo inciso de este mismo artículo dispone que "los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales". Este nuevo papel de departamento le confiere una cierta identidad al nivel seccional -que se encontraba en el limbo con el proceso de descentralización-.

También hace alusión a la coordinación lo concerniente al orden público. El artículo 296 establece una clara jerarquía entre el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes para el manejo y conservación del orden público.

El párrafo del artículo 329 establece la coordinación entre las autoridades de los territorios indígenas y los gobernadores de los departamentos.

El artículo 342 consagra la armonización interterritorial de los planes de desarrollo, de conformidad con la ley orgánica de planeación. El artículo 352 establece la misma disposición en materia de presupuesto. Así, estos dos estatutos podrán permitir que la coordinación de los procesos de planeación y programación del presupuesto de inversión de los diversos niveles territoriales sea una realidad.

Más claro aún es el inciso segundo del artículo 367, que dispone que los servicios públicos domiciliarios serán prestados por los municipios, si las circunstancias lo permiten, "y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación".

6. LA HETEROGENEIDAD

El principio de la heterogeneidad también está presente en la Constitución de 1991. Dos tipos de normas lo consagran; las relativas a la categorización de municipios (artículos 320) y clasificación de departamentos (302), y las atinentes a los criterios para distribuir los recursos provenientes de las transferencias (356 y 357).

La categorización de municipios está consagrada en el artículo 320 de la Constitución, en unos términos muy similares a los del régimen anterior. En realidad en Colombia sólo existe una categorización de municipios con alcance jurídico; la relativa al salario de los alcaldes, y una categorización con alcance político; la que determina cuáles municipios pertenecen al PNR. De resto, bien que la facultad normativa existía de tiempo atrás, no ha habido voluntad política en Colombia para implantar una categorización municipal con importantes alcances funcionales y fiscales.

La clasificación de departamentos se encuentra en el artículo 302 de la Constitución. La norma evita emplear el término de "categorización" pero cuando afirma que "la paz podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal ...". hace fácilmente alusión a ella.

La clasificación de departamentos es una figura nueva, introducida por la nueva Carta, que permitirá un tratamiento diferencial para aquellos departamentos que muestren capacidad para gestionar, además de las

funciones propiamente departamentales, funciones atribuidas al nivel nacional. El mecanismo para ello es la delegación. El uso de este instrumento queda a merced de la voluntad política del Gobierno Nacional.

Desde el punto de vista municipal, la clasificación de departamentos es buena porque si el departamento es de poca capacidad funcional y fiscal, simplemente no pasa nada, pero si el departamento cuenta con dichas capacidades, el municipio podrá verse beneficiado de una disminución del centralismo. Así, el nexo municipio-Bogotá (o sea Nación), podría verse mediatizado por una relación más estrecha: municipio-capital del departamento.

El situado fiscal es otra figura que refleja la heterogeneidad que inspira el ordenamiento territorial. El artículo 356 define el situado fiscal como "el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa

Marta ...". Este porcentaje será fijado por la ley. Para su distribución operarán los siguientes criterios; un 15% se repartirá por partes iguales. El 85% restante se asignará de conformidad con el número de usuarios y, además, de acuerdo con el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa. Estos criterios rompen la uniformidad y permiten un tratamiento diferencial del gasto, particularmente del gasto social (salud y educación); según la manera como departamentos y distritos se ubiquen respecto de ellos, la materia tiene interés directo para los municipios, pues sus respectivos números de usuarios determinaran en buena medida el monto de las transferencias. Además la norma permite municipalizar directamente el situado fiscal, en los casos en que fuere posible prestar localmente los servicios de educación y salud básicas, cuando afirma que la ley "podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada".

Un último ejemplo de heterogeneidad lo constituyen las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, de que trata el artículo 357 de la Constitución. Esta norma, que recoge y absorbe las transferencias que por concepto del IVA se vienen efectuando en Colombia con base en la Ley 12 de 1986, también establece un régimen

diferencial de distribución más marcado inconcluso que el del situado fiscal y además ya de orden propiamente municipal. Aquí la heterogeneidad es plena. El inciso segundo del artículo 357 dice, en efecto, que “los recursos provenientes de esta participación serán distribuídos por la ley de conformidad con los siguientes criterios; sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida”.

De los cuatro ejemplos anteriores se concluye que el principio de la heterogeneidad es una de las nuevas bases teóricas del nuevo ordenamiento territorial colombiano. Ello es un aporte de la Constituyente que se inspira en el valor justicia. Colombia es un país altamente desigual, que requiere un tratamiento también desigual. Como anotaba Aristóteles, la igualdad entre desiguales es injusticia. Ahora se busca tratar de ubicar a cada entidad territorial en el grupo adecuado y transferirle los recursos fiscales que su posición amerita. La relación riqueza- transferencia es inversamente proporcional; a mayor capacidad menores transferencias y viceversa. Se espera que a la vuelta de unas pocas décadas el Estado haya asegurado a las poblaciones de todos los municipios la satisfacción de las necesidades indispensables para vivir.

7. LA FLEXIBILIDAD

La nueva Carta política ha bebido también en las fuentes del principio de la flexibilidad. Como se verá en forma sucesiva, a la rigidez de los límites y fronteras de las normas y de los mecanismos de participación tradicionales de la administración pública colombiana se opone la posibilidad creada en la Constitución de flexibilizar algunos procesos para poder responder más rápida y adecuadamente a los desafíos de la gestión y, en general, para racionalizar la administración pública.

La flexibilidad de los límites y fronteras de las entidades territoriales está consagrada básicamente en los siguientes textos de la Constitución de 1991.

El artículo 38 Transitorio crea la Comisión de Ordenamiento Territorial encargada de realizar los estudios para “acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución”.

De otro lado se desconstitucionalizó la fijación de los requisitos para la creación de departamentos (150 numeral 4o. y 297), y se facultó para que en el futuro se creen provincias y regiones (286 inciso segundo, 307 y 321). Las normas, pues, no se fatigan en crear entidades territoriales pero es generosa en permitir toda suerte de modificaciones al mapa oficial de la República.

Los artículos 298 y 337 de la Carta establecen un régimen especial para las zonas de frontera. En el primero se autoriza a la entidad territorial limítrofe a adelantar directamente programas de cooperación e integración con su equivalente del país vecino. En el segundo se faculta a la ley, además, para dictar normas sociales y económicas especiales para las zonas fronterizas.

En este sentido se destaca la aspiración de la integración latinoamericana de que tratan tanto el Preámbulo como los artículos 9o. y 227 de la Constitución. El artículo 9o. añade la expresión “y del Caribe”. El 227 va aún más lejos, pues apunta inclusive a la conformación de una “comunidad latinoamericana de naciones”.

La flexibilidad de las normas se traduce tanto en la facultad para expedir ciertas disposiciones, como en la clasificación de las leyes realizada en la Constitución. Ello conducirá a agilizar los procesos y a desarrollar las capacidades de la periferia, particularmente del municipio, en desmedro del centro.

La flexibilidad de los mecanismos de participación democrática a nivel local, por último, se establece en los artículos de la Constitución referentes a las formas de participación democrática -tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato- (103, a la consulta popular local (105), a la iniciativa de los habitantes de un municipio para presentar proyectos de Acuerdo (106), a la revocatoria del alcalde por el voto programático (259) a las juntas administradoras locales (318), a la creación de una asociación de municipios (319), al ingreso a una provin-

realizada en la Constitución. Ello conducirá a agilizar los procesos y a desarrollar las capacidades de la periferia, particularmente del municipio, en desmedro del centro.

La flexibilidad de los mecanismos de participación democrática a nivel local, por último, se establece en los artículos de la Constitución referentes a las formas de participación democrática -tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato- (103, a la consulta popular local (105), a la iniciativa de los habitantes de un municipio para presentar proyectos de Acuerdo (106), a la revocatoria del alcalde por el voto programático (259) a las juntas administradoras locales (318), a la creación de una asociación de municipios (319), al ingreso a una provincia (321) y a la contratación del municipio con organizaciones no gubernamentales -ONG's-, entre otras. Estas normas son de un alcance teórico muy importante. Será la práctica la que decida la real significación de ellas.

De lo arriba expuesto se desprende que el nuevo ordenamiento territorial colombiano hunde sus raíces en los terrenos de la flexibilidad. Un país joven, dinámico y en plena ebullición como Colombia necesita herramientas dúctiles para su gestión. La rigidez de los instrumentos de la administración atenta contra el desarrollo, la eficiencia y la eficacia. La nueva Carta se ubica así a la vanguardia de los principios de la administración pública contemporánea, cada vez más cercana a la administración privada.

CONCLUSION

Se ha presentado en las páginas anteriores un análisis del municipio colombiano en la nueva Constitución. Se trata de una primera aproximación académica al tema. Será en la práctica y en la voluntad política de los futuros gobernantes en donde se pueda apreciar el real alcance del cambio operado. Aquí sólo se buscaba realizar un aporte investigativo de cara a desentrañar el sentido de los nuevos textos constitucionales.

En estos renglones conclusivos no se pretende resumir el tema sino más bien dejar algunas inquietudes hacia el futuro.

populares y toda una nueva dinámica territorial se vive hoy en el país. Sin que se pueda hablar de revolución, es un hecho que en todo caso se experimenta una ausencia de estancamiento en las administraciones locales. En los municipios de hoy todo se mueve - no necesariamente hacia adelante-, todo bulle, todo se transforma.

Y si el municipio no es el mismo, sus entornos no son tampoco los mismos. El ciudadano se encuentra actualmente más politizado y participa más activamente ante la presencia estatal más cercana. El nuevo ordenamiento territorial colombiano en su conjunto fue modificado con relativa profundidad y los departamentos, provincias, regiones y territorios étnicos encontraron un mayor espacio normativo y un mayor desarrollo funcional y financiero, la nueva Constitución Nacional misma conoció una importante transformación, particularmente en el sector justicia, en lo concerniente al estatuto del congresista, en los mecanismos de participación e intervención estatal y sobre todo, en materia de derechos. El denominado nuevo país logró tener presencia en la composición de la Constituyente y se generó el espacio de discusión y decisión más democrático que haya conocido la historia de la República, Nuevas costumbres políticas aspiran a reemplazar a los antiguos vicios y rigideces de la clase política tradicional. Un nuevo discurso también aspira a imponerse. En fin, todo lo que rodeaba al municipio se transformó.

Pero frente a las optimistas anotaciones anteriores, que beben en las fuentes de Heráclito, se alzan nuevos interrogantes.

Como anotaba Maquiavelo en el célebre capítulo XVIII de El Príncipe, dirigiéndose a los gobernantes, "todos ven lo que tú aparentas, pocos advierten lo que eres".

En realidad el municipio colombiano, epicentro del cambio, es a la vez, "hélas", víctima del falso cambio.

Mientras la población continúe con los alarmantes indicadores de pobreza -según afirmó el Presidente de la República en agosto de 1990 ante la Asamblea de la Federación Colombiana de Municipios, "no tienen acueducto en Colombia 12 millones de personas (41% de la población) y no tienen alcantarillado 16 millones de colombianos (57% de la población)"-, el cambio de escenario y de vestuario no mejorará el

carácter trágico de la obra. El país entero dispone de pocos recursos, no sólo a nivel central sino sobre todo a nivel local, los municipios seguirán dependiendo de las crecientes pero insuficientes transferencias de recursos. El paternalismo fiscal permanece insuficiente para aliviar un poco la ausencia de generación de recursos en las localidades. Las administraciones municipales tampoco están capacitadas para gestionar los asuntos necesarios. El nivel central (Planeación Nacional, Secretaría de Administración Pública, PSAP, etc.) no logra salir de la retórica y transferir efectivamente tecnología a los demás niveles de gobierno. Los CORPES no hacen casi nada. Los departamentos, en su mayoría, no apoyan a los municipios. Algunos ni siquiera se autogestionan. Así, la población colombiana seguirá por mucho tiempo sin acueducto y sin alcantarillado, pero también sin salud, sin educación, sin vivienda y sin empleo.

En realidad ello no es sorprendente. La constituyente no daba para más. Ella hizo bien lo que tenía que hacer, lo importante es que se llamen las cosas por su nombre. Las personas pobres -casi todas- de los municipios pobres -casi todos- seguirán siendo pobres. Con todos los cambios anotados no fue suficiente para saldar la deuda social que el país tiene con los más necesitados, porque no se trataba de eso. Lo demás es retórica.