

**EL NUEVO MUNICIPIO**

**OSCAR PEÑA ALZATE**  
Abogado  
Profesor de la Materia Derecho  
Contencioso Administrativo  
en la U.P.B.

## EL NUEVO MUNICIPIO

Los pioneros del "Federalismo Moderno", han subrayado el que su propuesta de reforma constitucional no es un salto atrás, hacia las cartas de 1858 y 1863, que marcaron la existencia de estados federales, con el uso de la plena soberanía de cada quien, sino al contrario, un paso adelante en busca de acertar con un estado moderno adecuado a la realidad jurídico-política del pueblo colombiano. Para armonizar así la necesaria unidad nacional, con la vigorización de la provincia en la toma de decisiones inmediatas a lo suyo.

En una palabra, que se cambie el esquema de concentración del poder político administrativo, por otro que descentralice con firmeza constitucional. Pues que "el estado se ha convertido en un ente despersonalizado y despersonalizador. Instrumento cómodo para obrar con criterio autocrático en nombre de la suprema dirección de la economía y de la sociedad en general, sin mayores miramientos a la supremacía que sobre el mismo tiene o debe tener la dignidad de la persona humana, o el sentido democrático por antonomasia como es el derecho a la participación del ciudadano en las decisiones".

En el mismo sentido lo recalca su Santidad Juan Pablo II, en su reciente visita a Colombia. El Estado jamás puede reducir de su contexto la dignidad humana.

Todos a una, pregonamos la necesidad de la descentralización o de la desconcentración y repetimos la música celestial de la "centralización política y descentralización administrativa", pero el esfuerzo vigoroso por llevarla adelante, no se cristaliza.

El Decreto Ley 2703/59 significó un avance positivo en ese sentido, tal como lo concibió la ley 19/58, Adjudicación de Baldíos, concesión de bosques, merced de aguas, permisos para exploración de minas de la reserva nacional, licencias para redes telefónicas, control de servicio del transporte, tramitación de bienes ocultos, registro de propiedad intelectual, reconocimiento de personerías jurídicas, vigilancia de los auxilios nacionales, todas fueron materia que pasarían a las decisiones de los gobernadores. Pero de ese decreto no queda ni trazas, todo volvió al centralismo. Hasta el reconocimiento de una personería jurídica para una simple acción comunal, tiene que ir y venir del Ministerio de Gobierno. Sólo quedó allí la huella dactilar del centralismo.

Las leyes del situado fiscal, han sido saqueadas por la misma ley, porque no tienen el amparo de la norma constitucional. De ahí que propugnemos para que el sistema propuesto se desenvuelva dentro del marco constitucional. La ley es demasiado vulnerable a la ley. Y mucho más por los caníbales decretos leyes.

Justamente en el proyecto de constitución federalista para Colombia, se hace la cita del profesor Eduardo Fernández Botero, para significar que las "amplias facultades Municipales", preconizadas en las bases del Consejo Nacional de Delegatarios en 1886, se quedaron escritas, y que veintitrés años más tarde, se insistía en estos términos: "Trabajar por la descentralización administrativa de las entidades departamentales, en cuanto no sea incompatible con la unidad nacional y el mantenimiento del orden público; y procurar el establecimiento de municipios realmente autónomos que gocen de rentas suficientes y de la libertad necesaria para promover su propio desarrollo".

Esta idea, ha servido de cartabón para todas las campañas de los candidatos presidenciales, pero jamás ha sido traducida a la realidad Colombiana.

En el frontipicio del gobierno del Dr. Turbay, apareció "la descentralización" como el propósito prioritario. Inclusive se dictaron decretos que fijaron el calendario de realizaciones de este programa, pero ahí quedaron escritos, como testimonio de la impotencia gubernamental.

Indudablemente la presencia del Acto Legislativo No. 1 de 1986 que instituye la elección de Alcaldes por el voto directo de los ciudadanos, es un avance notable en este proceso de federalización. Es la reforma más trascendental del siglo. La misma constitución aquí, ha convocado para el segundo domingo del mes de marzo de 1988 el co-

mienzo de este nuevo sistema, reclamado por el país entero.

Tenemos el convencimiento jurídico para pensar que esa elección no puede ser diferida, como piensan muchos, por la omisión legal en el desarrollo de la norma constitucional, al punto de que si así lo fuera y no aparecieran las leyes sobre calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, faltas absolutas o temporales, suspensión y destitución, el gobierno tendría que hacerlo bajo el régimen excepcional del Estado de Sitio. Quien creyera que, por paradoja, la aplicación de la misma constitución diera lugar a la conmoción interior que alterara el orden público gravemente, pues de una vez el texto constitucional ha dispuesto perentoriamente esa convocatoria, sin manera de hacerle esguinces legales.

El acto legislativo No. 1 del 86, empezó ya su vigencia, desde el momento en que fue promulgado. Así que por mandato constitucional, hoy los alcaldes no son agentes del gobernador. Sólo que su nombramiento quedó asido a él, transitoriamente, hasta el segundo domingo de marzo de 1988, en razón de la ley 4a. de 1913, codificada como norma vigente por el DL 1333 de 1986. Únicamente otro Acto Legislativo, podría derogar o diferir esa convocatoria. Volver atrás, sería morir. El aplazar, sería subversivo.

La elección de alcaldes por el voto directo, indudablemente es el eje del municipio federalizado. Claro está que esta institución hay que montarla en un trípode en donde, además, queden en firme los otros dos basamentos, como lo son, a) La descentralización fiscal que le de al Municipio la propiedad de rentas identificadas en el mismo texto constitucional, y b) Un proceso de administración moderna y ágil que asegure la participación ciudadana en los asuntos de la municipalidad y que dé la independencia necesaria para que el municipio administre lo suyo, obvio que sin dislocar la planeación regional. Que también se permite a los gobernadores la facultad de delegación de funciones suyas en el mismo ente municipal y no, de manera excluyente, en los alcaldes.

La lejanía del poder central no produce los movimientos de sístole y de diástole que irrigen el torrente administrativo hasta los confines de la provincia. Esta lejanía crea otra lejanía, la del ciudadano que no participa de los asuntos municipales, porque ni se le llama a hacerlo, ni se le despierta apetencia alguna a la toma de decisiones en su entorno.

El federalismo moderno a contrario sensu, sería un golpe de arie-

El federalismo moderno a contrario sensu, sería un golpe de ariete que elevaría al centro el empuje municipalista, con líderes auténticos, con remozamiento institucional, con las ganas participativas de una comunidad incentivada.

El mismo Acto No. 1 que comentamos dió sus respaldos en la materia de la participación ciudadana, al consagrar la realización de "consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal".

La ley 11/86, abrió también la participación comunitaria, al darle vida a la reforma constitucional de 1968 que había dispuesto la creación de las juntas locales como delegatarias de los concejos, indicando que por lo menos la tercera parte de sus miembros deben ser de elección directa de los ciudadanos. (Claro que tenemos dudas constitucionales sobre este tópico). También cuando permite que por medio de la contratación se celebre la fiducia, con las Juntas de Acción Comunal, las sociedades de mejoras, las juntas de recreación, la defensa civil, los usuarios del servicio. Estos necesariamente tendrán participación en las juntas o concejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales encargadas de la prestación directa de los servicios públicos.

La comunidad mirada únicamente como sujeto pasivo del Estado, ha creado el indiferentismo ciudadano hacia los problemas y soluciones de la localidad, no obstante las necesidades sentidas. No se siente partícipe de las decisiones que ella tiene y se cree excluida de ellas.

De ahí la violencia de los paros cívicos, para buscar soluciones transitorias y triunfos pírricos, que los gobernantes se aprestan a darlas y reconocerlos con decisiones improvisadas, despilfarradoras de los fiscos. El pueblo angustiado o desbordado, no busca la cabeza del alcalde para señalar a su líder, sino que busca su testa para sentar allí el guijarro de protesta contra el gobierno lejano que lo rige.

La propuesta Federalista moderna, quiere eso, que el Municipio tenga su vida propia, pero no aislada; líderes auténticos que sepan gobernar, que canalicen las angustias comunitarias. Esa es la razón fundamental de la elección de los alcaldes. Pero, a pesar de la presencia del acto Legislativo, vigente ya, se sigue la conjura contra él. Nosotros en cambio, reafirmamos nuestra fe en esa institución y la defendemos así:

- 1- La vida administrativa colombiana tendrá un gran vuelco institucional. El Municipio Colombiano vive hoy un marasmo adminis-

trativo, sus gentes no participan directamente en la búsqueda del problema ni en el logro del diagnóstico, menos aún en la toma de las decisiones.

- 2- Los Alcaldes de hoy han absorbido el manejo casi total de las actividades administrativas del Municipio, con la peculiaridad de que ellos no son los líderes de la comunidad. Sus decisiones están supeditadas al poder central. Su nombramiento lo deben al ajedrez político que se juega desde la capital del Departamento. No están identificados con los problemas, desconocen la idiosincrasia del pueblo, no saben quienes son los dirigentes municipales. Cambian de un pueblo a otro con inaudita frecuencia, como cambiando de "everfit".
- 3- La comunidad tendrá que participar con mayor entusiasmo en la vida municipal al escoger su propio gobernante. Esa búsqueda de soluciones inmediatas será el mejor acicate para la participación deseada, desde luego muy emulativamente, entre los distintos sectores de opinión.
- 4- Los Directorios Políticos tendrán que seleccionar al mejor. Un eventual triunfo de un alcalde mediocre, sería contraproducente para su partido, su ruina electoral. El pueblo mismo cobraría por mano propia los errores de sus dirigentes.
- 5- Los candidatos tendrán que presentarse con programas Municipales concretos, realizables, medibles. El mero rótulo político de poco serviría, sino se combina con la idoneidad y la eficiencia. La ciudadanía conoce sus problemas, sus necesidades. Se sentiría halagada por hombres serios que buscarán soluciones apropiadas. De resultar mero promeserismo vendría el desencanto real de la masa. Hoy los Alcaldes no se trazan el más mínimo programa, actúan sin proyección y sólo sobre el marco burocrático, es decir al ritmo clientelista, sonámbulamente.
- 6- La elección tendrá que venir sobre un marco institucional que le dé vida propia al fisco municipal. Es decir con rentas que fluyan directamente sin necesidad de cuenta-gotas del auxilio parlamentario.
- 7- Este proceso dará lugar a que surjan líderes con ganas de servicio y con una autenticidad envidiable. El certámen democrático abrirá la apetencia a la formación de líderes de talla, estadistas.

- 8- Los Alcaldes llegarán al gobierno con las mayorías del Concejo, coyuntura que les permitirá realizar los programas que decidieron el debate electoral. Hoy se ve el raro caso del alcalde en contravía del Concejo. Los dos administradores haciéndose repulsa. Las minorías del concejo vigilarán de cerca el cumplimiento de los programas del sector triunfante, serán atalaya del desgreño administrativo.
- 9- Justamente, el tener que presentar programas y mostrar realidades, obligará a imponer un mejor orden administrativo, una más adecuada recaudación del tributo municipal, y un ritmo administrativo notable.
- 10- Se sentirá la emulación cívica de los pueblos entre sí. El Municipio que logre concertar su progreso a base de participación ciudadana y de líderes serios, se irá adelante de los circunvecinos, hacia una cabeza regional.
- 11- Los partidos perdedores en las elecciones presidenciales, tendrán este ámbito espacial municipal para mostrar obras de gobierno, durante todo el cuatrenio.
- 12- La fuerza estatal no vendrá de arriba hacia abajo como hoy, sino que partirá de la base amplia hacia la cúspide. Hoy los movimientos de sístole y de diástole del corazón estatal se perciben muy leves en la provincia y, como toda solución viene de arriba, con este sistema se invertirá el torrente irrigatorio del Estado, el empuje de la participación ciudadana se sentirá con enorme presión en las lejanías centralistas.
- 13- La inestabilidad, que genera grave desorden en la continuidad de los programas, se reemplazaría por Alcaldes de período que puedan planear, ejecutar y ordenar la inversión.
- 14- Hoy una elección de cada cuatro años decide en paro la suerte del país. La elección popular daría oportunidad, cada vez, a tomar el pulso de la opinión.

Se critica el sistema con el argumento de que implantará el cacicazgo. Por el contrario, nos parece que si un pueblo se equivoca una vez, no lo haría la segunda, pues la mediocridad riñe con la elección popular. Una ciudadanía que tiene necesidades comunes sentidas, siempre busca la persona y el programa más capaces de satisfacerlas, porque ella está directamente afectada, sufriendo a diario el impacto

de los problemas. Con el centralismo la solución se añora, con el federalismo se busca de una vez.

Se argumenta también que se desarticularía el sistema institucional colombiano con gobernadores pensando una cosa y con alcaldes pensando otra. No, la ley puede establecer mecanismos de planeación, de orden, de congruencias, que hagan el sistema armónico. Sólo se requeriría creatividad del legislador para emulsionar, en este primer paso, una gobernación provista desde el poder central, con una alcaldía elegida en la periferia. Se puede hacer un engranaje de asimilación del sistema. Jamás se pensaría en la entronización de la figura de la cohabitación de sistemas disímiles, sino de la armonización de un mismo proceso gubernativo, dentro de la concepción idéntica de los fines de un sólo Estado.

Los últimos desarrollos legales miran indiscutiblemente hacia nuestra propuesta. Una rápida ojeada a esas Leyes, a manera de inventario, nos da una visión global, pero elocuente:

- La Ley 14/83 Le dió un rebustecimiento fiscal al municipio, de 4.335 millones de pesos de recaudo por impuesto predial en 1982, ascendió en 1984 a 9.225. En industria y comercio, de 5.029 millones se llegó en el mismo período a 15.652. Debemos agregar que la unificación, tecnificación y sistemas antievasores elevan considerablemente estas entradas fiscales.
- La Ley 22/85 Permitió la presencia de los DL. 467-68-69/86, que modernizaran el régimen de las Intendencias y Comisarías, desde luego el de sus Municipios.
- La Ley 76/85 Hace la apertura hacia las "regiones de planificación", con autonomía administrativa y con instrumentos eficaces.
- La Ley 57/85 Le da transparencia a todos los actos del gobierno municipal y acceso al ciudadano a los documentos oficiales.
- La Ley 50/84 Al derogar parte del régimen de exenciones del IVA, le dió una mayor participación presupuestal al Municipio. Amplió el gravamen de Industria y Comercio.
- La Ley 55/85 Permitió el gravamen del impuesto predial a las empre-

sas industriales y comerciales del estado, a las sociedades de economía mixta y a los establecimientos públicos. Así mismo al igual que la ley 1/83, ordena el cruce de informaciones entre Nación y Depto., con el Municipio, en cuanto a los contribuyentes.

La Ley 11/86 Mejora el Estatuto Municipal.

La Ley 12/86 Aumenta la participación del Municipio en el IVA, del 26.5 al 45.3<sup>o</sup>/o de manera gradual, hasta el año 1.992. Es así como de 26.180 millones de 1985 se llegará a 42.445 en 1986, con una vigencia del 1 de julio de este año. Para 1992 se calcula el ingreso en 226.136 millones de pesos.

DL 1221/86 Mejora sustancialmente, simplificando y eliminando funciones judiciales, la actuación de los personeros en la vida Municipal.

DL 1333/86 Codifica de manera ordenada y coherente el Régimen Municipal.

Con todo, esta legislación es de remiendo. Apenas se tapan las goteras de la desvencijada estructura municipal. Quienes asistimos a las comisiones de codificación de los Estatutos del Régimen Departamental y Municipal, pudimos apreciar la obsolescencia de las normas que hoy nos rigen, y el fárrago impresionante de normas que se superponen y yuxtaponen a la ley 4a. de 1913 (El Régimen Político Municipal). En materia impositiva, por ejemplo, son verdaderos arrumes que confunden a compiladores y a jueces. Inconcebible que leyes del Siglo pasado rijan los desarrollos urbanísticos de hoy.

En verdad, la vida municipal se rige por un panorama legal, desconsolador. Además, los municipios necesitan de cambios fundamentales en las instituciones de Personería, Tesorería y Contraloría.

El Personero Municipal, debe cambiar su estructura de "corbata municipal", por la de un verdadero "defensor del pueblo o veedor ciudadano".

El artículo 7o., de la Constitución Nacional, debe extenderse en la no coincidencia con la división general, a "los servicios públicos".

Los Concejos Municipales, en su autonomía municipal, deben

tener atribuciones para el acometimiento de la reforma urbana, en todos sus aspectos de servicios públicos, vivienda popular, desarrollo y planeación, usos del suelo, sistema de valorización, función impositiva, zonas de reserva. Obvio que de acuerdo con la clasificación de categorías que haga la Ley.

Es necesario la delimitación de las competencias entre el Area, la Asociación y el Municipio. Permitir la creación de un gobierno Metropolitano autónomo distinto del Municipio núcleo.

Y de fondo, fuera de la organización federal para el Municipio, que la ley y la ordenanza, en sus campos de competencia preestablecidos, tengan igual rango a los acuerdos. Evitar que los unos dispongan por los otros. La pirámide legal sólo sería en atribuciones concretas, no en todo el orden administrativo. Lo demás sería del control de las entidades jurisdiccionales.

Concebido ese esquema, la creatividad traería otras instituciones más para consolidarlo. Por ejemplo, se nos ocurre: a) Que el presupuesto municipal tuviere como debate previo en el Concejo, un cabildo abierto. Es un tema que interesa y compromete a toda la población y por eso valdría la pena escuchar sus inquietudes; b) Que los tribunales administrativos tuviesen, al igual del Consejo de Estado, una sala de consulta para los asuntos municipales; c) Que en los municipios se permita el auditaje externo, de acuerdo a la Ley; d) Que los candidatos a Alcaldes por elección al momento de su inscripción deban también registrar un programa básico de gobierno; e) Que los Tesoreros sean nombrados por los Alcaldes, como funcionarios dependientes de su rol administrativo.

En suma, es verdad de perogrullo, en el Municipio Colombiano hoy, nada funciona bien. La célula municipal se consume como una vela. Apenas se le está dando respiración artificial y tratando con medicinas genéricas. El que más medicina consume, es el que no tiene cura. El remedio está en el Federalismo Moderno: Unidad Nacional con el vigor de la provincia.

