

# De la aldea local a la nacional

*Jaime Calderón Bruges*

***E**l problema de la organización territorial en la nueva constitución colombiana es uno de los aspectos que se halla más en ciernes desde el punto de vista del desarrollo legislativo. Junto a él se levanta, por supuesto, la temática de la participación ciudadana, y ambos son la materia del presente artículo, a la cual se llega luego de pasar revista el autor tanto a los antecedentes ibéricos de la organización municipal y su papel en la conquista y la independencia, como a su ubicación en la historia constitucional republicana.*

\*\*\*

## *Reseña de la descentralización en Colombia y sus antecedentes*

"Sin instituciones municipales una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad"

*La democracia en América*  
ALEXIS DE TOCQUEVILLE

TAL COMO LO ANUNCIA EL TÍTULO dado a este trabajo el propósito es hacer una reseña del tema regional en el lapso comprendido entre la vigencia de la Constitución Nacional de 1886 y la nueva Constitución Política de 1991.

Como la inquietud por lo

municipal no estuvo ausente de las preocupaciones políticas anteriores a 1886 permítanme una breves anotaciones al respecto.

La institución municipal colombiana, como la de toda Latinoamérica, es heredera de la organización municipal española. Cuando en

1492 acaece el descubrimiento de América el municipio español conserva el esplendor que surgió del proceso iniciado en el siglo XI. Hasta esa época la vida municipal en España fue determinada por la invasión musulmana que, al apoderarse del Mar Mediterráneo rompió los vínculos comerciales de Europa con el Oriente originando una organización política, social y económica eminentemente rural. La institución municipal se sumió en la decadencia. Fue ése el sistema feudal de la alta Edad Media. Con el objeto de afianzar la reconquista los monarcas españoles a partir del siglo XI se apoyan cada vez más en la ayuda y apoyo de las comunidades. Estas proporcionan a los reyes ejércitos y recursos y ellos le suministran derechos y potestades mediante los "fueros municipales". Con los "fueros" se fue construyendo el municipio español con sus bienes, con relativa autonomía en su gobierno y administración, con cabildos y alcaldes elegidos por tiempo determinado, con policía, justicia y finanzas propias. En el viejo municipio español se dio la descentralización en todos los aspectos: político, administrativo y financiero. Además era una comunidad en la que la participación ciudadana gozaba de gran expresión. Este tipo de municipio fue el que conocieron los conquistadores españoles, ésta la institución comunal que trasplantaron a Hispanoamérica de acuerdo con el "principio de acomodación" expuesto por el Consejo de Indias y

según el cual las Normas de Castilla se aplicarían en las tierras conquistadas sólo en "cuanto hubiere lugar y permitieren la diversidad de tierras y naciones".

El proceso de organización territorial y política que estamos desarrollando actualmente en Colombia, se basa en los conceptos de participación popular directa y de autonomía local vía descentralización política, administrativa y financiera. Estos principios inspiraron, como lo hemos dicho, al viejo municipio español. Hoy se trata, con elementos modernos, de volver a ellos para inducir un nuevo sentido al afianzamiento de la democracia y al desarrollo nacional.

En Colombia, el municipio, la comuna local, fue el eje central de la conquista, de la colonia y también de la independencia. El conquistador español obró con el mismo criterio poblacional con el cual en España se actuó durante la reconquista, es decir, en la medida en que se iban conquistando territorios se establecieron en ellos asentamientos humanos, vale decir municipios, comunas. Durante la colonia, en el devenir histórico y con la simbiosis social, en los municipios se configuraron y adquirieron significación los elementos constitutivos de la nacionalidad. De la misma manera que en esa época los desarrollos políticos y administrativos se dieron en las localidades, es también el municipio "el origen de la independencia y el punto de partida de la

nacionalidad". El movimiento independentista en Colombia surge de la iniciativa, la acción y el liderazgo de los cabildos municipales de Santafé de Bogotá, Cartagena, Mompós, Valledupar, El Socorro, Santa Marta, Mariquita, Antioquia, Neiva, Popayán, Pasto y tantos otros.

Todo lo anterior resalta que el espacio, el escenario y el fundamento en Colombia, de la conquista, la colonización y la independencia fue el municipio.

Históricamente Colombia ha sido país de tradición bipartidista. Sólo en los últimos años ha adquirido vigencia el pluripartidismo. Es por ello que a partir de la independencia, desde cuando surge la discusión sobre el tipo de organización político-administrativa que debía darse la nación, ella se ve influenciada tanto institucional como ideológicamente por las ideas del partido conservador y del partido liberal. Sólo hasta la Constitución Política de 1991 puede decirse, por su presencia en la Asamblea Constituyente, que han tenido alguna participación en este tema fuerzas políticas distintas al conservatismo y al liberalismo.

A partir de la independencia y durante la mayor parte del siglo pasado el discursar político y jurídico de la nación giró en torno a la pugna de las concepciones federalistas y centralistas sobre organización político-administrativa. Esta fue materia de profunda confrontación partidista. Se suceden, alternativamente, con lapsos de corta

vigencia, constituciones federalistas y centralistas.

Aquí valga la pena anotar que tanto en el siglo pasado como en el presente, hasta la instauración del régimen del Frente Nacional, la profesión de fe del liberalismo y del conservatismo en torno al tema de la autonomía municipal dependía de su posición respecto a la tenencia del gobierno. En la oposición se reafirmaba el testimonio favorable a lo autonómico local; en el gobierno se cuidan de conservar centralizadas las riendas del poder y de las potestades decisorias. La verdad histórica es que ninguno de los sistemas que se suceden (centralismo y federalismo) proyectan en hechos reales y concretos el apoyo, el estímulo y la relevancia de la vida municipal. Con el paso de los años las comunidades, en su generalidad, se estancan y pierden capacidad para generar impulsos que contribuyan significativamente al desarrollo nacional. Hoy en Colombia estamos revirtiendo este proceso y reivindicando la importancia de lo municipal y lo regional en el plano político, social y económico. No obstante lo anterior, la inquietud por el tema municipal, ha sido constante en las manifestaciones gubernamentales, en los programas de los partidos y en las preocupaciones académicas. La bibliografía colombiana es valiosa y abundante en esta materia.

En estudio publicado en 1987, y refiriéndose al tratamiento dado a la cuestión municipal antes de la

Constitución de 1886, el profesor Guillermo León Escobar expresa: "(...) muy por el contrario, existía preocupación por él (municipio) aún en la época en que rigió el federalismo, ya que éste significó descentralización de los Estados con respecto a la nación pero centralismo de los Estados frente a las provincias y a los municipios".

La Constitución de 1863 fue la de más acendrado federalismo tanto que, se ha dicho, más que un régimen federal consagró algo más parecido a una confederación. Los Estados soberanos ejercieron un fuerte centralismo frente a los municipios. El Partido Conservador reaccionó frente a ese manejo adoptando en sus programas de 1878 y 1879 el propósito de: "Luchar por la conservación de las libertades municipales, hoy indebidamente menoscabadas por la exagerada centralización política de los Estados".

Fue efímera la Constitución federalista y radical de 1863. Su vigencia fue de solo 23 convulsos años. En 1886 se expide una nueva constitución que resuelve históricamente el conflicto entre federalismo y centralismo bajo el lema de: "Centralización política y descentralización administrativa".

La centralización política obedeció al imperativo de reconstruir la unidad nacional de suyo resquebrajada por la inveterada pugna entre federalismo y centralismo con sus secuelas de guerras civiles y de inestabilidad institucional y jurídica. Al gobernador se le da el

carácter de agente del gobierno central y jefe superior de la administración departamental; el alcalde, el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo.

En la Constitución de 1886 se consagraron las bases para que los desarrollos legales proyectaran la descentralización administrativa. Lo en ella establecido sobre la materia obedeció a la cláusula N° 2 de la llamada "Bases de la Reforma" que dice: "Los Estados o secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueran necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno". Se dieron a las asambleas departamentales amplias facultades para dirigir y fomentar la educación primaria, la industria, la beneficencia, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras, la apertura económica y de canales navegables, las vías férreas, la explotación de bosques, la canalización de ríos, lo relativo a la política local y todo lo referente a los intereses seccionales y al adelantamiento interno. (art. 185). Ejercerían también las atribuciones que por mandato legal se les adjudicase. Por el art. 188 les fueron reconocidos a los departamentos todos los derechos, bienes y valores que bajo la Constitución federal de 1863 a cualquier título, pertenecieron a los respectivos Estados soberanos.

Al tenor del art. 182 los departamentos se dividieron en provincias y éstas en distritos municipales. A los concejos municipales (art. 199) se les otorgaron facultades amplias para la administración del municipio además de las funciones que le fueren señaladas por la ley o la ordenanza.

A las asambleas departamentales (art. 190) se les dio la potestad de establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites fijados por la ley. A los concejos municipales (art. 199) se les otorgó la misma facultad en el marco de la ley y de la ordenanza.

Frente a la Constitución del 86 podemos afirmar que se dio la centralización política, no así la descentralización administrativa por ausencia de voluntad del legislador que no del constituyente. A la Constitución de 1886 se le hicieron numerosas reformas; cuando fue sustituida por la Constitución política de 1991 del articulado original tan sólo quedaban sin modificar 58 artículos equivalente al 26 por ciento de los 218 que la conformaban. Fueron las reformas de 1945, 1968 y 1986 las que se ocuparon, con significación, del tema local y regional.

El acto legislativo N° 1 de 1945 erigió a la ciudad de Bogotá como Distrito Capital; estableció la división territorial en departamentos, intendencia, comisarías y municipios; fijó las condiciones para la formación de nuevos departamentos; autorizó a la ley en lo referente a la creación y administración de la

intendencias y comisarías; amplió las funciones de las asambleas departamentales y los concejos municipales; definió al gobernador del departamento como agente del gobierno y jefe de la administración seccional y al alcalde como agente del gobernador y jefe de la administración municipal.

Desde el punto de vista conceptual la innovación significativa fue la introducida al art. 181 de la Constitución Nacional a través del art. 80 del acto legislativo, por cuanto contempló la existencia de diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica delegando en la ley, dadas esas realidades, señalar los distintos regímenes para su administración. Esta reforma atempera la tendencia unificadora e igualitaria de la Constitución del 86 inspirada en la teoría o escuela positivista, dando paso a la concepción de la escuela jusnaturalista. Desafortunadamente, como siempre, este precepto no tuvo los desarrollos legales pertinentes.

El acto legislativo N° 1 del 1968 estableció en el ordenamiento constitucional colombiano las siguientes principales innovaciones en materia de descentralización y manejo regionales: los conceptos de planificación económica y planificación regional; situado fiscal; autorización a las asambleas departamentales para la creación de entidades descentralizadas por servicios; por ley, distribución de los servicios a cargo de la nación,

los departamentos y municipios; delegación de funciones del presidente a los gobernadores y facultades de éstos para coordinar y dirigir en el departamento los servicios a cargo de la nación; constitución de las áreas metropolitanas, asociación de municipios y juntas administradoras locales.

Esta reforma dio énfasis a la descentralización por servicios, al fortalecimiento financiero de los municipios y a la organización administrativa de las regiones y localidades para el cumplimiento de sus funciones. Cabe resaltar también el concepto de planificación regional y departamental como bases de la planeación nacional. Tres niveles que deben coordinarse y organizarse para la estructuración de los planes de desarrollo económico y social que se vienen dando cada cuatro años a partir de 1970.

La Reforma de 1986 realizada por acto legislativo N° 1 de ese año estableció la elección popular de alcaldes. Las reformas anteriores y sus consecuentes desarrollos legales se ocuparon exclusivamente de fortalecer, a los municipios y departamentos, administrativa y financieramente con el otorgamiento de limitadas potestades. Con la consagración de la elección popular de alcaldes se dio paso definitivo hacia una descentralización integral fundada, en el marco de la constitución y la ley, en autonomías política, administrativa y financiera.

El tema de la elección popular de alcaldes ha sido idea recurrente

en la política colombiana. Enumeramos algunos antecedentes:

1. El art. 200 original de la Constitución de 1886 define al alcalde como "mandatario del pueblo".
2. A principios de siglo el caudillo liberal, General Rafael Uribe Uribe, propone la elección indirecta de los alcaldes a través de los concejos, o por parte del gobernador de terna presentada por el concejo municipal.
3. En la plataforma de 1922 (Convención de Ibagué) el Partido Liberal asume como programa la elección popular de alcaldes.
4. De su parte el Partido Conservador en su programa de 1931 aboga por el fortalecimiento económico y administrativo de los municipios para cimentar el desarrollo local sin proponer la elección popular de alcaldes.
5. En 1930 el Partido Liberal accede al poder y en 1935 bajo su hegemonía expide un nuevo programa en que abandona la propuesta de la elección popular de alcaldes sustituyéndola por una fórmula que ratifica el postulado del centralismo político y la descentralización administrativa. Coincide así con el programa conservador de 1931.
6. En 1946 vuelve el conservatismo al poder y el Partido Liberal retorna a la propuesta de la elección popular de alcaldes consagrándolo así en la

7. llamada "Plataforma del Colón" pero restringida a las capitales departamentales y a las ciudades de mayor población. Por iniciativa individual de algunos parlamentarios se presentaron al congreso de 1959, 1962, 1970, 1974 y 1980, sendos proyectos de reforma constitucional tendientes a establecer la elección popular de alcaldes.
8. Elegido el Presidente de la República Belisario Betancur para el período de 1982-1986 se presenta como iniciativa del gobierno un nuevo proyecto de reforma que logra consenso nacional y político y que se convierte en el acto legislativo N° 1 de 1986 que consagra definitivamente y como producto de un largo proceso la elección popular del alcalde. En 1988 se llevó a cabo la primera elección de alcaldes. Han transcurrido dos períodos de los llamados "alcaldes populares": 1988-1990; 1990-1992. Corre el tercer período de alcaldes elegidos para un período de tres años conforme con la Constitución política del 91. El paso histórico de la elección popular de alcaldes vino a completar y a consolidar el lento proceso hacia la autonomía local emprendido años atrás. Las funciones y servicios municipales han aumentado en virtud de la descentralización pero también los fiscos municipales se han fortalecido. Hoy son de cargo de los municipios los

servicios de: aseo; acueducto; mercado; escuelas y colegios; aguas; puestos de salud; hospitales de primer nivel; tránsito; control urbanístico; saneamiento ambiental y preservación ecológica entre otros. Los impuestos municipales se han reestructurado y actualizado técnica y administrativamente. Además los municipios gozan de una creciente transferencia de recursos nacionales.

Para el breve lapso de vigencia y práctica del nuevo régimen municipal el balance es positivo. Ha tenido naturalmente su costo porque casos se han presentado de indebido ejercicio de las nuevas potestades por el influjo de la corrupción, el despilfarro y la ineficiencia. Todo ello es explicable, que no justificable, si tenemos en cuenta que al fin y al cabo se trata de un proceso cultural.

La elección popular de alcaldes ha contribuido al afianzamiento de la conciencia comunitaria. Tanto el funcionario como el ciudadano se sienten más comprometidos con el bien común. La administración municipal y el alcalde, cuentan con más autoridad, estabilidad y respaldo comunitario. En la medida en que el sistema se vaya depurando en función de lo comunitario y de lo ético el desarrollo no sólo local y regional sino también nacional adquirirá una creciente dimensión económica y social.

El desagradable compromiso partidista del viejo sistema ha sido sustituido por la identificación y el compromiso con la comunidad y lo comunitario.



Colombia cuenta con 1012 municipios. En las últimas elecciones municipales aproximadamente un 50 por ciento de los alcaldes fueron elegidos a nombre de movimientos cívicos y comunitarios y no a nombre de partidos o movimientos políticos. Esto indica que las organizaciones políticas si en el futuro aspiran a ser viables electoralmente, a nivel local y regional deberán centrar sus estrategias y sus programas en torno a los reales intereses de los municipios y los departamentos.

Se espera con el fortalecimiento municipal equilibrar la distribución poblacional y a través de la inmediata y eficaz satisfacción de las necesidades fundamentales de los asociados quitar piso político a quienes pretenden reivindicaciones sociales al margen de los cauces y métodos democráticos.

El nuevo modelo de organización y administración local y regional que se ha puesto en marcha en Colombia tiene fundamento ideológico en el principio de la participación comunitaria directa. La participación es vehículo de la sociabilidad creativa del hombre, capaz de generar, modificar y transformar permanentemente nuevas formas de sociabilidad. La localidad y la región son los espacios en donde se expresa natural y directamente la participación. La participación directa y comunitaria es signo de la sociedad moderna de finales de siglo como tendencia creciente de la humanidad.

Colombia ha vivido de manera

crítica en los últimos años graves dificultades generadas en la crisis de las instituciones, los embates de la delincuencia común, la corrupción, la acción de la subversión, el desprestigio de los partidos políticos, la insatisfacción de las necesidades sociales, el espasmo del desarrollo y el progreso. Para superar la decadencia ha tomado la decisión política de sustentar en las células municipal y regional el desarrollo social mediante la adopción y puesta en práctica de un modelo jurídico, administrativo y fiscal conducente. Trátase de lograr una afortunada simbiosis entre una adecuada organización territorial y la participación directa de la ciudadanía. Esta ha sido pretensión de la nueva Constitución política de 1991 cuyas previsiones básicas sobre la materia son las siguientes:

En el art. 1º de la Constitución se define a Colombia "como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista".

Precedidas por la definición de que Colombia es un Estado social de derecho la norma citada fija las características del Estado colombiano como organización. Que para el tema que nos ocupa, es descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y participativa. Atender la llamada "cuestión social" se constituye en elemento de legitimidad del sistema, de aval de la gobernabilidad. Las

disposiciones constitucionales, en especial las que reglan las transferencias de la nación a los departamentos y municipios, inducen a la inversión social preferente, en educación, en salud y en la superación de las necesidades básicas insatisfechas.

La condición de Estado participativo se realiza en Colombia mediante el voto, la consulta popular, el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Los gobernadores departamentales son elegidos por el voto popular e igualmente los alcaldes municipales y ellos podrán convocar al pueblo a consultas populares "para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio". La participación es el espíritu de la organización administrativa descentralizada.

Alguien ha dicho que el "problema político del siglo XX no es, como en el siglo pasado, la separación de los poderes sino la descentralización del poder". La nueva constitución política colombiana, sobre la organización territorial establecida, transfiere potestades y responsabilidades a los departamentos y municipios que conlleva una descentralización del ejercicio del poder. Son los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y se prevé la creación de regiones y provincias en los términos de la constitución y de la respectiva ley.

Puede afirmarse que la filosofía

del nuevo ordenamiento territorial colombiano se basa en:

- Autonomía de las entidades territoriales.
- Profundización de la descentralización.
- Fortalecimiento económico de los entes territoriales;
- El desarrollo de la democracia participativa. Para la eficacia del sistema los cinco principios se deben dar en la práctica de manera real. La autonomía administrativa y la profundización de la descentralización se basan en las nociones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La descentralización se ha ido profundizando en la medida en que se han venido adjudicando mayores responsabilidades a los departamentos y municipios preferentemente en el campo de la prestación de servicios públicos, inversión social, urbanismo y preservación ambiental. Previa a la asignación de nuevas responsabilidades se deben otorgar los recursos fiscales suficientes para atenderlos. El tema fiscal de los departamentos y municipios ha evolucionado particularmente en los últimos años. Los impuestos de propiedad de los entes territoriales se han perfeccionado técnica y administrativamente y ellos participan crecientemente, por transferencia, de los ingresos corrientes de la nación. Las nuevas instituciones político-administrativas para su

efectiva vigencia y aplicación dependen de los desarrollos legales. La Constitución Política de Colombia elevó al plano constitucional disposiciones que técnicamente pertenecen al campo de la ley. De aquí que 186 disposiciones constitucionales requieren para su operatividad de indispensable desarrollo legal. Pieza esencial del nuevo ordenamiento territorial colombiano es la llamada ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), que será la que fijará los condicionamientos a la actividad legislativa en esta materia.

He querido dejar para el final una breve acotación sobre las dos cuestiones que considero de mayor fondo y trascendencia en el esquema de la nueva organización territorial de Colombia: lo relativo a las regiones y la consagración del municipio como la entidad fundamental de la división —político-administrativa— del Estado colombiano.

La región es una innovación de la actual constitución política; en ella se prevé (art. 286) que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones que se constituyan de acuerdo con la Constitución y la ley. La región puede constituirse con dos o más departamentos y el proceso de su formación tiene dos etapas: en una primera se organiza con el carácter de región administrativa y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio y su objetivo será el desarrollo económico y social del respectivo

territorio. En esta primera etapa las regiones coexisten con los departamentos y dependen de ellos. Este es el punto de partida.

En una segunda etapa la región puede convertirse en entidad territorial y política mediante ley expedida por el Congreso de la República y en la cual se fijarán sus competencias. Esta ley será el "Estatuto Regional". Ahora bien, la ley orgánica de ordenamiento territorial mencionada antes, fijará las condiciones que se deben cumplir para convertir la región en entidad territorial y definirá los principios para la adopción de los estatutos de cada región.

Con la Constitución de 1886 Colombia abandonó la organización administrativa federal y adoptó el modelo descentralista. Con la Constitución de 1991 se abre la posibilidad de llegar a un tipo de organización regional. Así será en la medida en que la ley orgánica de ordenamiento territorial y los estatutos regionales den mayor intensidad a las potestades regionales a través de las autonomías política, administrativa, legislativa y financiera que se les otorgue. En esta forma el departamento se marchitará y Colombia podrá llegar a convertirse en un Estado regional.

La Constitución Política (art. 311) define que el municipio es la entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado; la Constitución de 1991 es una constitución municipalista. El municipio es el eje de la reforma

política, económica y social que en Colombia se viene dando en los últimos años. Los objetivos fundamentales del municipio son la prestación de los servicios públicos, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento del nivel de vida. En el municipio se inicia un nuevo modelo de desarrollo nacional inducido desde la base; de la periferia hacia el centro. En el municipio se inicia la penetración del individuo con la comunidad, la búsqueda del bien común que dignifica la vida y la recíproca solidaridad de las personas y de ellas con la sociedad. Por esto el municipio goza de amplias autonomías política, administrativa y financiera.

La idea que preside este ordenamiento es la de que el municipio es una célula social espontánea, fruto inmediato del espíritu gregario del hombre y no de la ley. Es la adopción de las concepciones de la escuela jusnaturalista.

Del desarrollo municipal dependerá el desarrollo democrático, el social y el económico de la nación.

El nuevo modelo administrativo, municipal y regional, así como su desenvolvimiento implican una

nueva cultura política, en el más amplio sentido de la expresión, inspirada en los propósitos de un más profundo y definido desarrollo humano.

En conferencia pronunciada en el mes de septiembre de 1993 en la Universidad Autónoma de México —UNAM—, el escritor Carlos Fuentes, a propósito de tema aquí tratado, decía: "La democracia moderna de América Latina tiene ante sí la obligación de promover y defender la justicia social en un continente en donde el número absoluto de los pobres crece continuamente mientras la distribución del ingreso empeora proporcionalmente, donde los salarios se contraen, los empleos desaparecen, la alimentación se vuelve escasa, los servicios públicos declinan, la malnutrición y la mortalidad infantil aumentan.

"En respuesta a esta negación, una afirmación inédita empieza a aparecer en América Latina. La sociedad civil se organiza y se manifiesta de abajo a arriba y de la periferia al centro. Esto es una novedad considerable en países tradicionalmente ordenados de arriba a abajo y del centro a la periferia".