

ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Fernando Galvis Gaitán

SUMARIO: Introducción. **I. El proyecto de acto legislativo sobre organización territorial.** § 1. Nuevos municipios minúsculos de costo fiscal cero. § 2. Diversificación de regímenes municipales según categorías. § 3. Nueva garantía institucional de la autonomía territorial. § 4. La inconveniencia de la coadministración y la tradicional autorización para celebrar contratos. § 5. Solidaridad municipal e integración administrativa de los gobiernos locales. § 6 Personerías regionales. §7 Conclusión. **II. Proyecto de Acto Legislativo para permitir la Reelección indefinida de gobernadores y alcaldes.** Anexo 1. Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se reforman artículos del Título XI de la Constitución Política, sobre organización territorial. Anexo 2. Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se reforman varios artículos de la Constitución para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes.

INTRODUCCIÓN.

Los temas territoriales han adquirido importancia a partir del Acto Legislativo 1 de 1986, que por iniciativa del Senador Álvaro Gómez Hurtado estableció la elección popular de alcaldes y la consulta popular. De esa vertiente son la Ley 11 de 1986, los Decretos Leyes 1222 de 1986 (Código departamental) y 1333 de 1986 (Código Municipal), los decretos 77 a 81 de 1987 sobre devolución de funciones a los municipios y las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. Estas y otras normas han sacado del marasmo y el menosprecio el derecho de las entidades territoriales. Tanto ha sido el empuje de la organización municipal que ahora el Congreso se ocupa de reformarla nuevamente por la vía del acto legislativo.

En el 2007 se expidieron los Actos Legislativos 1 y 2, el primero sobre moción de censura en los departamentos y en los municipios capitales

de departamento y con población superior a 25.000 habitantes, y el segundo, sobre la creación de nuevos distritos. La moción de censura (ver: Boletín No 12 del Instituto de Estudios Constitucionales) lleva a la falta de gobernabilidad, acelera el clientelismo, genera más corrupción y puede llevar a una situación caótica de diputados y concejales que exigen puestos, contratos y gabelas para no tumbar a los secretarios de despacho. La creación de distritos, establecida mediante el Acto Legislativo 2, sin ton ni son da gusto al populismo y al clientelismo de los congresistas, y es otro adefesio sin sustento sociológico ni jurídico, que ha permitido hasta hace poco a unos cuantos municipios convertirse en Distritos, solo para participar en una tajada fiscal más grande del Sistema general de participaciones.

En marzo de este año se presentaron dos proyectos de Acto Legislativo, el primero sobre organización territorial, y el segundo, sobre reelección indefinida de gobernadores y alcaldes. Vamos a ver estos proyectos y a hacerles algunas acotaciones.

I. EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

A diferencia de los actos legislativos 1 y 2 del 2007, el proyecto de Acto Legislativo sobre organización territorial que a mediados de marzo del año en curso presentó el ministro del interior, FABIO VALENCIA COSSIO, reviste en mi concepto aportes trascendentales para la vida de los habitantes de los pequeños municipios que existen sociológicamente pero que la ley ha condenado al olvido. Al proceder así, se ha dejado al garete a una población que con mucha razón siente que no hay presencia del Estado y que son habitantes abandonados a su suerte, carentes de todo, y sufriendo muchas veces la pobreza y los embates de la naturaleza y de las plagas que azotan a Colombia, es decir: la violencia, el narcotráfico, la guerrilla y las autodefensas.

Esta reforma constitucional parte de las ideas del Presidente ÁLVARO URIBE sobre la organización territorial y, de ser aprobada por el Congreso, significará un nuevo amanecer para el municipio colombiano y, sobre todo, para el bienestar de sus habitantes.

§ 1. NUEVOS MUNICIPIOS MINÚSCULOS DE COSTO FISCAL CERO.

La más importante innovación (art. 5 del Proyecto) permitiría la organización de municipios, a partir de mil habitantes. Para ello el Gobierno tendría un término no mayor de seis meses para expedir el estatuto básico conforme al cual se podrán organizar estos nuevos municipios. Los municipios minúsculos provendrían de comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados (corregimientos departamentales de Guainía, Guaviare, Amazonas y Archipiélago de San Andrés) y de zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales, de acuerdo con estudios técnicos del Departamento Nacional de Planeación que aconsejen en cada caso su creación. Planeación Nacional tendría que tener en cuenta estas reglas:

- la creación corresponde a las asambleas departamentales, a iniciativa exclusiva de los gobernadores;
- sus autoridades serán elegidas a partir de candidaturas individuales;
- los cinco candidatos elegidos constituyen una Junta presidida por aquel que obtenga más votos;
- los integrantes de la Junta ejercen sus funciones ad honorem;
- los miembros de la Junta están sujetos a las supremas determinaciones de la asamblea ciudadana;
- el municipio funciona con base en los principios de democracia directa, solidaridad y autogestión;
- el municipio goza de autonomía para el manejo de los asuntos estrictamente locales que determine el estatuto básico;
- el municipio participaría en las rentas nacionales diferentes de las del Sistema General de participaciones;
- el municipio sería destinatario prioritario de la acción subsidiaria del Departamento y de la Nación.

En la muy buena exposición de motivos se mencionan las siguientes razones para crear municipios minúsculos:

- "las gentes que habitan estos municipios viven en lugares remotos, aislados por la inexistencia de vías de comunicación;
- están muy lejos de los centros administrativos y demasiado cerca de las organizaciones armadas al margen de la ley;

- carecen de todo lo esencial que normalmente provee el municipio: seguridad, justicia, servicios, institucionalidad democrática;
- los ciudadanos integrantes de toda comunidad natural tienen el derecho político de asociarse para constituir una comunidad políticamente reconocida por el Estado, tal como se ha hecho en otros países como Francia, España, Argentina o Estados Unidos;
- estos municipios son funcionales al sistema democrático y al sistema de servicios públicos porque sus autoridades no devengan salario, se integran a una organización territorial, forman parte de la política pública nacional para la provisión de bienes y servicios públicos, constituyen comunidades auténticas y dinámicas y, en lugar de permanecer aislados participan de redes públicas, privadas y mixtas de apoyo e integración institucional;
- el modelo actual no ofrece condiciones idóneas para multiplicar la experiencia comunitaria entre los colombianos que precariamente subsisten en las costas, en las montañas, en las selvas;
- el aparato político administrativo parecería inadecuado para comunidades no muy numerosas, carentes de recursos y escasamente educadas para constituir una administración en regla;
- el municipio minúsculo se convertirá en una política territorial que le permitirá al Estado llegar a los territorios donde desde hace años viven colombianos que se adelantaron a las autoridades y cuya presencia con instituciones y servicios es de la mayor urgencia;
- este municipio es el punto de apoyo local necesario para el ordenado desarrollo de los programas nacionales y departamentales;
- el municipio muy pequeño servirá para estimular el civismo y la solidaridad;
- estos municipios contribuirán a fomentar la autogestión y el trabajo comunitario y a institucionalizar instrumentos reales de democracia directa;
- no se pretende desmembrar los municipios sino llevar instituciones a lugares irredentos donde ha sido muy precaria la

- presencia del Estado y en donde por razones estructurales no existen condiciones mínimas de vida digna;
- no se vulneran las rentas de los municipios y se proponen fuentes distintas de financiación;
 - es un complemento a la política de seguridad porque la falta de presencia del Estado está fuertemente correlacionada con el cultivo de coca, la acción de grupos armados ilegales y la violencia:
 - estos municipios minúsculos tienen un costo fiscal cero.

Los municipios minúsculos, de costo fiscal cero, deberán ser asistidos administrativamente. Su poder propio consistirá, ante todo, en la facultad de orientar y adecuar, mediante decisiones propias, la acción del Estado, y en la capacidad y personería suficientes para exigir y demandar su presencia con recursos y servicios de su territorio".

El principal reparo a esta iniciativa se refiere a los costos de funcionamiento de estas nuevas municipalidades, y la respuesta a la objeción consiste en que estos municipios tienen un costo fiscal cero; la Junta que los dirige y su presidente no tienen remuneración, no hay casa municipal, ni burocracia, ni unos concejales remunerados ni personero. Tampoco perderán los municipios de los cuales se segreguen sus ingresos y participaciones aunque los municipios minúsculos podrán gestionar recursos.

La propuesta limita la creación de municipios minúsculos a las comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados y en zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales. En Colombia hay 1.799 corregimientos, 4.003 inspecciones de policía, 1.749 caseríos y unas 20.000 veredas. A mi modo de ver estas comunidades deberían ser reconocidas como municipios minúsculos. Muchas de estas entidades territoriales no están incomunicadas ni están muy alejadas de las cabeceras pero carecen de la presencia del Estado, que se manifiesta por medio del municipio. Por ello, en la discusión en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes se podría precisar que la reforma constitucional no se refiere únicamente a los territorios departamentales no municipalizados y a las zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales

sino también a los corregimientos municipales, inspecciones de policía, caseríos y veredas.

Los municipios existen sociológicamente cuando están conformados por un conjunto de familias que habitan en un territorio, cuentan con autoridades informales (capitanes de vereda, por ejemplo), o formales (por ejemplo inspectores de policía o comisarios veredales), y tienen necesidades comunes que trascienden la esfera de la familia, pero no llegan a las de otras entidades públicas. De manera que tan municipio es una vereda o un caserío como las capitales de Departamento.

"Si existiera una ley que prescribiera que para existir legalmente la familia se necesita que esté constituida por un cierto número de miembros, que el jefe de familia perciba determinados ingresos y que la mayoría de sus componentes hagan una solicitud para que se reconozca jurídicamente su existencia, nos encontraríamos ante una situación irreal e injusta. ¿Qué razón habría para dejar por fuera a las familias de ingresos reducidos? No la encontraremos; porque la familia existe con altos o bajos ingresos, con solicitud o sin ella.

"Lo mismo sucede con el municipio. Existe con pocos habitantes o con muchos pobladores; con altos o bajos ingresos; con una población diseminada en una extensa superficie, o con una que viva en un área reducida; con concepto de planeación departamental o sin él. La ley puede establecer categorías de municipios con toda clase de requisitos para ingresar a dichas categorías; pero tan municipio es una aldea de mil habitantes, como la capital de la República, con más de siete millones de habitantes.

"Aquí se encuentra la discordancia entre la realidad social, en la que existe una variadísima gama de municipios, y la ley que no reconoce sino unos pocos de estos municipios. De las 28.649 entidades locales que existen en Colombia solo se reconocen legalmente 1104 municipios. Es decir, solamente el 3.9 por ciento del total de nuestras entidades locales son plenamente reconocidas por la ley y, por tanto, son personas jurídicas de derecho público, tiene autoridades y están sujetas a lo estatuido en la ley municipal.

"...¿Realmente las veredas son municipios? De los estudios sociológicos que se han hecho sobre las veredas...se puede colegir que las veredas reúnen todos los requisitos para ser municipios, esto es, tienen población con necesidades comunes, viven en un determinado territorio, tienen identidad y conciencia de grupo y se subordinan a entidades públicas superiores"¹.

Podemos decir que la propuesta del Gobierno Nacional de reconocer los municipios minúsculos es excelente y que llena un vacío muy grande que existe en nuestra legislación, hecha y pensada para municipios con suficientes habitantes y buenos ingresos. La realidad social es otra, pues, aparte de los municipios plenamente reconocidos por la ley, existen numerosas municipalidades en embrión, o municipios muy pequeños, no reconocidos por la ley y carentes de presencia del Estado, de autoridades, y donde no se cuenta con los medios para satisfacer las necesidades de servicios y de solución de los problemas que aquejan a sus poblaciones. Las gentes que habitan estos municipios minúsculos tienen el derecho de vivir mejor, de recibir servicios públicos, de no estar abandonados a su suerte y de no estar sujetos a la explotación de los violentos, de los delincuentes y de los comerciantes de drogas malignas.

El derecho político de asociarnos que tenemos todos los colombianos en comunidades rurales o en asociaciones de variada naturaleza se fortalece cuando se reconoce la existencia de municipios minúsculos, pues si en ellos viven mil, mil quinientos o dos mil compatriotas, ¿por qué ellos no pueden contar con autoridades, ni servicios, ni presencia del Estado? Impedir que esto suceda con argumentos economicistas es tanto como impedir las sociedades comerciales de pocos socios. A nadie se le ocurre prohibir una asociación de pocos miembros, pero a muchos les parece que un pequeño municipio no debe existir porque el derecho de asociarse solo lo tienen los municipios grandes.

La democracia directa ha sido siempre exaltada en la Grecia inmortal, en la Suiza de los cantones, en los municipios de pocos habitantes de Francia o España. Esta democracia permite la solidaridad, la ayuda

¹ Galvis Gaitán, Fernando, El municipio colombiano. Introducción al derecho urbanístico, municipal y territorial del siglo XXI, Bogotá, Edit. Temis, 2007, págs. 515-516.

mutua, la solución de necesidades, la respuesta a los conflictos que se presentan; como se ha dicho, es una escuela de formación de ciudadanos. Qué bueno sería que pudiéramos los colombianos contar con instituciones para estas pequeñas comunidades sin pensar que ello es imposible porque el costo es muy alto. El costo es cero y por lo tanto deberían funcionar.

§2. DIVERSIFICACIÓN DE RÉGIMENES MUNICIPALES SEGÚN CATEGORÍAS.

Desde 1945 se plasmaron en el artículo 198 las categorías de municipios, y así mismo se hizo en el artículo 320 de la actual Constitución cuando se dijo que la ley "podrá categorizar los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, vocación económica, situación geográfica, densidad demográfica, capacidad administrativa y otras variables físicas y socioeconómicas de relevancia, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración". El proyecto de acto legislativo modifica este último párrafo así: Y asignar a cada una de las categorías régimen propio en materia de organización, gobierno, administración, competencias y recursos, con características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

Al explicar la reforma en la exposición de motivos se recuerda que el fin de la categorización es que en cada una de ellas exista un distinto régimen para su organización, gobierno y administración y se plantea esta pregunta: ¿cómo puede la ley diversificar este régimen por categorías, "si es precisamente en las normas constitucionales donde se establecen las reglas comunes y únicas de organización, gobierno y administración para todos los municipios?" Por ello, para mayor claridad se propone que las diferentes categorías tengan características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

De manera que el proyecto resuelve una duda que muchos han tenido en cuanto a diferentes sistemas de administración y gobierno municipal cuando afirman que ello no es posible porque en la misma Carta se establece el régimen de alcaldía-concejo con funciones, y se les fijan algunas características generales. Con el proyecto queda claro que los municipios pueden tener sistemas de administración y gobierno diferentes de los que la misma Constitución establece.

La propuesta es muy conveniente y necesaria, ya que abre la puerta para que los municipios puedan tener sistemas de administración y gobierno en consonancia con sus deseos de progreso, su grado de desarrollo, su importancia socioeconómica y su situación geográfica, poblacional y de recursos.

"El nuevo texto", afirma la exposición de motivos, "crea un amplio elenco de criterios para la categorización, en atención a la complejidad de la morfología municipal del país. Precisa que a cada categoría corresponderá un régimen propio. Subraya que el régimen municipal comprende la totalidad de la institución, en sus aspectos de organización, gobierno, administración, competencias y recursos. Y, finalmente, aclara (aun cuando para un buen entendedor ya lo dice la actual disposición) que se le entrega al legislador una libertad de configuración que le permite atribuir a los municipios <<características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución>>".

Esta propuesta es de gran trascendencia, porque hasta ahora la categorización de los municipios ha servido para propósitos de menor envergadura, tales como el mayor número de sesiones de los concejos en los municipios de categorías especial, primera y segunda, más requisitos para ser personero de los mismos municipios anteriores, contralores en estas más altas categorías de municipios y cuando tengan más de cien mil habitantes, mayor número de habitantes para las comunas de los municipios especiales, de primera y segunda y menores para los demás. Hasta ahora se han categorizado los municipios colombianos únicamente por sus ingresos y por el número de sus habitantes, no se han tenido en cuenta los otros criterios y, sobre todo, no se ha reconocido que las distintas categorías de municipios pueden tener diferentes sistemas de organización, gobierno y administración. Esta falla se corrige con el proyecto, aunque hubiera sido bueno precisar que el único sistema de gobierno y administración que se conoce no es el tradicional de alcalde-concejo, que es el que tenemos, sino que también hay, entre otros, gobiernos por comisión, por director o gerente municipal, bicameral, de órgano único unipersonal y de autogestión. Sería muy bueno que dentro de la idea de diversificar los municipios y acabar con la uniformización de la administración municipal pudieran los municipios optar por tener un solo alcalde, o una junta de cinco presidida por el candidato que obtenga

más votos, como se propone en el proyecto, o tener un gobierno de cinco comisionados (de educación, salud, obras públicas, hacienda y medio ambiente) o de gerente, como hoy en día sucede en las áreas metropolitanas y como se estila en muchos municipios de Estados Unidos².

Esta reforma es buena porque evita la uniformidad del sistema de organización municipal que es el mismo para Bucaramanga que para Topaipí, cuando las situaciones son diferentes y por ello podrían tener una administración sencilla y pequeña en Topaipí y una compleja, más dinámica y diferente en Bucaramanga, Medellín, Cali, Cartagena o Ibagué.

§ 3. NUEVA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL.

En el proyecto se constitucionaliza la prohibición legal de embargar los recursos provenientes de las participaciones en las rentas nacionales, teniendo en cuenta que en muchos municipios pequeños son, muchas veces, embargadas las participaciones de los ingresos corrientes destinadas a salud y educación, por los jueces como efecto de acciones de tutela de carácter laboral con la consiguiente crisis social y, a pesar de existir prohibiciones legales para impedirlo.

Esta prohibición se incluye en el artículo 287 supremo que al establecer la autonomía de las entidades territoriales incluye la de participar en las rentas nacionales. Cabe preguntarse si este es el sitio en el cual se debe incluir la prohibición. ¿Podría prohibirse expresamente en el artículo 63 que se refiere al carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los bienes de uso público y de los demás bienes? Me parece que, colocándolos en este artículo, la protección sería más amplia, pues no se limitaría solo a las participaciones de las rentas nacionales sino que se podrían incluir los bienes propios y en especial el impuesto predial y el de industria y comercio que también, a veces, son embargados por los jueces.

De todas maneras, bien sea que se modifique el artículo 287 o que se incluya en el 63, la protección es muy conveniente, porque los embargos

² Véase, Galvis Gaitán, Op. Cit, págs. 215 a 220.

de las rentas municipales causan parálisis en el funcionamiento del municipio y, con frecuencia, no permiten pagar los gastos de funcionamiento ni los de inversión social que son la finalidad por la cual se crearon las instituciones municipales. Como es evidente, los municipios no se crearon para nombrar funcionarios ni para tener cuantiosos gastos administrativos sino para solucionar las necesidades de las gentes y para ello es indispensable contar con recursos económicos suficientes que cumplan con tal finalidad.

§ 4. LA INCONVENIENCIA DE LA COADMINISTRACIÓN Y LA TRADICIONAL AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR CONTRATOS.

Para evitar la coadministración de las Asambleas con los gobernadores y de los concejos con los alcaldes se suprimen del numeral 9 del artículo 300 y del numeral 3 del artículo 313 la atribución de autorizar al gobernador la Asamblea, y al alcalde el concejo para celebrar contratos.

En la exposición de motivos se explica esta reforma en estos términos: "la experiencia ha enseñado con creces que este poder, en manos de las corporaciones públicas, genera excesivos gastos de transacción, es un factor de ingobernabilidad, da lugar a considerable retraso e incluso parálisis en la gestión de obras y servicios y en ocasiones ha propiciado prácticas de corrupción administrativa. Es evidente, además, que esta institución riñe con toda racionalidad administrativa. En efecto, si los gastos que deben ejecutar la administración ya han sido autorizados por la corporación pública cuando aprobó el presupuesto, ninguna razón explica que deban ser objeto de un nuevo debate con la exclusiva finalidad de determinar si en relación con ellos ha de autorizarse o no la celebración de contratos.

"Puesto que buena parte de la gestión a cargo de los gobernadores y los alcaldes, en su condición de jefes del ejecutivo y gerentes de la administración, se adelanta por medio de la contratación", continúa la exposición de motivos, "resulta contrario al plan constitucional de la descentralización, además de inconveniente, que este extremo estratégico y decisivo de la función administrativa sea compartido con las asambleas y los concejos y, de hecho, interferido por dichas corporaciones".

Coincide esta propuesta con la jurisprudencia del Consejo de Estado que cita la exposición de motivos y que censura la coadministración en

la contratación (Sala de consulta y servicio civil de 5 de junio de 2008). El expresidente del Consejo de Estado, magistrado César Hoyos Salazar, se pronunció sobre este particular (15 de noviembre del 2002) así: "el acuerdo de presupuesto de rentas y gastos faculta para celebrar los contratos que impliquen la ejecución de las respectivas partidas presupuestales... Pretender que a pesar de estar aprobados dos acuerdos: uno de desarrollo e inversiones y otro de presupuesto de rentas y gastos, se requiere uno o más acuerdos de autorización al alcalde para celebrar los contratos que implique la ejecución del presupuesto de gastos es ir en contravía de los principios de eficacia, economía y celeridad que exige la función pública en orden a cumplir los fines del Estado, que son de interés general".

En esta muy buena propuesta, como acabamos de ver, se coincide con lo señalado por el Consejo de Estado.

§5. SOLIDARIDAD MUNICIPAL E INTEGRACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

Para conseguir la solidaridad municipal se propone constitucionalizar las asociaciones de municipios que así lo estuvieron, a partir de la reforma constitucional de 1968, pero que no se incluyeron con este rango en la Constitución de 1991.

En la exposición de motivos se dice que "la ley 136 de 1994 que actualmente las regula... presenta insuficiencias que justifican llevar de nuevo las asociaciones municipales al escenario constitucional. En efecto hasta el presente su régimen jurídico únicamente concibe una sola forma de integración y organización. Nuestras asociaciones tropiezan con obstáculos de rango constitucional que limitan las posibilidades de coordinación municipal. En fin, las asociaciones de municipios aparecen en nuestro país por generación espontánea, son instituciones silvestres y relativamente informales, no forman parte del proceso ni del sistema de la descentralización no figuran en ningún plan nacional, no están incluidas en programas nacionales para financiarlas, apoyarlas ni promoverlas. Se propone, por tanto, regular de nuevo esta importante materia en la Constitución con los siguientes propósitos:

- Que no sean simple mecanismo de coordinación intermunicipal, sino incluso de integración de las administraciones municipales;
- Que permitan la organización conjunta de funciones administrativas aun mediante la transferencia o delegación de cualquiera de las competencias constitucionales o legales municipales;
- Que las alianzas sean posibles no solo entre municipios sino también con otras entidades públicas;
- Que se permita constituir no solo asociaciones, sino también consorcios e, incluso administraciones intermunicipales o supramunicipales;
- Que todas las expresiones de la concurrencia municipal formen parte integral de la política pública nacional y del plan general de la descentralización;
- Que el gobierno nacional de conformidad con lo que la ley disponga, lleve un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos;
- Que en los casos que determine la ley, sea obligatoria la incorporación de los municipios a administraciones municipales;
- Que las administraciones supramunicipales de carácter obligatorio que determine la ley puedan organizarse como provincias, de conformidad con el estatuto básico y el régimen administrativo que dicte la ley".

Las actuales asociaciones de municipios son voluntarias y son el fruto de la autonomía de los concejos que autorizan por acuerdo a los alcaldes a hacer a los municipios parte de ellas; las constituyen dos o más municipios que se unen para prestar servicios públicos, ejecutar obras o cumplir funciones administrativas; cuentan con estatutos y se organizan con una asamblea de socios, una junta administradora y un director ejecutivo.

Las nuevas asociaciones pueden ser obligatorias, tienen un horizonte más amplio puesto que los municipios pueden acordar la coordinación y la integración de sus administraciones con el mismo objeto de las actuales y pueden constituir no solo asociaciones sino consorcios, alianzas y administraciones intermunicipales o supramunicipales; también pueden celebrar convenios, crear personas jurídicas de derecho público y a ellas se les pueden transferir funciones constitucionales o legales.

Las nuevas asociaciones formarían parte de la política pública nacional y del plan general de descentralización y el Gobierno nacional llevaría un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos.

En el proyecto, las asociaciones dejan de ser voluntarias en todas las eventualidades y pueden ser obligatorias en los casos que determine la ley o cuando se trate de incorporar municipios a administraciones supramunicipales que pueden ser provincias.

Gran tarea le corresponde al poder legislativo para reglamentar estas asociaciones, cuyas ideas centrales están contenidas en el Acto Legislativo en comento.

La propuesta es conveniente y muy novedosa y sus efectos podrían conducir a numerosos municipios a prestar mejor y más eficientemente los servicios públicos y a construir obras de beneficio común por medio de consorcios, por la alianza con otras entidades públicas, o recibiendo la delegación de funciones de los municipios integrantes. Estas nuevas asociaciones harían parte de las políticas públicas y del plan general de descentralización por lo que contarían con un respaldo del que hoy carecen.

Es bueno recordar que las asociaciones de municipios son en Europa una de las maneras más efectivas para conseguir el desarrollo armónico e integral de sus comunidades. Las asociaciones con las economías de escala disminuyen los costos de ciertos servicios y de algunas obras, fomentan la solidaridad y abren la posibilidad de mejoramiento para las poblaciones que habitan estos municipios. En buena hora la propuesta las fomenta y las permite con una amplia gama de posibilidades.

§ 6. PERSONERÍAS REGIONALES.

Según la exposición de motivos, una "transformación de las instituciones municipales para hacerlas más eficientes y racionales, lo constituye la propuesta de dar el paso hacia personerías regionales entre municipios pequeños vecinos, bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación".

Esta propuesta sin antecedentes en Colombia es de gran impacto y muy justificada porque existen en el país unos doscientos municipios con menos de cinco mil habitantes y según nuestra actual normatividad en todos ellos deben existir personerías. El costo de estas personerías es muy alto si se tiene en cuenta que los personeros de estos municipios deben haber terminado estudios de Derecho y que su trabajo cubre a un reducido número de habitantes. Si se crean personerías regionales de municipios pequeños que sean vecinos se continuará defendiendo los intereses de los municipios, los derechos humanos y vigilando a los funcionarios municipales, pero su costo será menor y de esta suerte habrá la posibilidad de dedicar más dineros a la inversión social, que es de tanta importancia en nuestras municipalidades.

§ 7. CONCLUSIÓN.

El proyecto de Acto Legislativo sobre organización territorial es excelente, novedoso y muy conveniente para los municipios minúsculos, para los Departamentos y, en general para todos los municipios. Como hemos visto, crear municipios minúsculos y romper el tabú según el cual los nuevos municipios deben ser de población numerosa y de buenos ingresos por municipios de costo cero, es un gran avance en materia de democracia que llegue a las pequeñas comunidades municipales con autoridades elegidas en forma directa por sus habitantes y con posibilidad de obtener recursos para satisfacer sus necesidades. Una de las razones por las cuales ha habido tanta violencia en el campo y por la cual han surgido grupos guerrilleros, de autodefensa y de delincuencia común es el desamparo absoluto en que se han dejado extensas zonas del país. La presencia del Estado que tanto se reclama es la presencia del municipio; esta organización es cercana a los habitantes, se preocupa por ellos, vela por sus intereses, los defiende, les presta servicios y busca su bienestar. Otra razón de la creciente violencia, muy vinculada con la anterior, es la forma de poblamiento que impera en la mayor parte del país que hace a los campesinos, a los colonos, a los que buscan una vida mejor seres aislados, alejados de sus vecinos, muchas veces por muchos kilómetros. Ninguna autoridad por eficiente que sea puede cubrir extensas zonas con servicios públicos cuando para llevar el agua o la energía eléctrica se deben recorrer extensos trechos para solucionar las necesidades de pocas familias, ni qué decir de la seguridad y del respeto de la vida cuando se puede acabar con

ella y huir sin que se pueda detener a los homicidas, que cuentan con la dificultad de perseguirlos por lo inhóspito de los caminos, por las distancias, por las malas carreteras, por la facilidad de esconderse. Si a ello le añadimos una justicia que cojea y no llega a apartados parajes, que es formalista y ritualista, que no busca la verdad sino cumplir con unos procedimientos, se entiende que los delincuentes corren pocos riesgos de pagar por sus felonías y por ello aumentan los que siguen este camino. Tampoco se debe olvidar el cambio de valores de los campesinos que antes creían en el valor del trabajo y del esfuerzo y en la ayuda divina y ahora creen que el dinero fácil de la producción de las matas malignas es la solución a su pobreza. Con el reconocimiento de los municipios minúsculos se ayuda en buena parte a solucionar esta problemática de violencia y abandono en que viven millares de colombianos.

Con el proyecto ganan municipios y Departamentos, que no volverán a ver embargadas sus participaciones en las rentas nacionales por efecto, las más de las veces, del cobro de deudas laborales, y que podrán dedicar más recursos a la inversión social y con ello al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con el proyecto aprobado será mejor la administración municipal y departamental si se impide que los concejos y las Asambleas aprueben los planes de desarrollo y los presupuestos y con ello autoricen los gastos territoriales y después aprueben todos los contratos que celebren estas entidades territoriales para así obtener concejales y diputados prebendas y canonjías sin fin.

Con la reforma constitucional se podrá invertir en lo social mayor cantidad de dinero en los municipios pequeños que ya no tendrán que tener personero propio porque este podrá ser regional.

Así mismo, saldrán gananciosos los municipios si pueden tener diferente sistema de administración y gobierno y no solo el tradicional de alcalde-concejo.

Con el Acto legislativo aprobado será favorecida la solidaridad municipal cuando las asociaciones de municipios puedan coordinar e integrar sus administraciones, constituir consorcios, alianzas y

administraciones intermunicipales o supramunicipales, celebrar convenios y utilizar la delegación de sus funciones y cuando las asociaciones hagan parte de una política pública nacional y de un plan general de descentralización.

II. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PARA PERMITIR LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE GOBERNADORES Y ALCALDES.

Este proyecto establece la reelección indefinida de alcaldes y gobernadores, los cuales solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura y no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

La exposición de motivos defiende la reelección de alcaldes y gobernadores porque:

- hoy se pueden reelegir aunque no en forma inmediata;
- las comunidades seccionales y locales que cuentan con líderes prestigiosos, reconocidos, honestos y exitosos deben poderlos reelegir para estar de acuerdo con el interés general, el principio democrático y la conveniencia administrativa;
- la reelección se ha convertido en regla general de nuestro sistema electoral que ha sido tradicional en relación con los miembros de las corporaciones de elección popular y que se acaba de extender al presidente y vicepresidente;
- se trata de una institución universal que no despierta debate en ninguna parte;
- la alternación en el gobierno local o seccional obliga a los mandatarios a renunciar a proyectos ambiciosos porque los urge a mostrar resultados en la brevedad del tiempo disponible para gobernar;
- la prohibición de la reelección inmediata tiende al inmediatez en la gestión y a la suspensión de proyectos en curso para trazar diferencias con el antecesor;
- el cambio en la jefatura de municipios y Departamentos reduce el período en un año, el inicial mientras los nuevos mandatarios

- conocen y entienden la organización y reanudan la marcha administrativa; este traumatismo es necesario solo cuando el elector sanciona a un mal gobernante no reeligiéndolo;
- la gobernabilidad se fortalece con la estabilidad y continuidad en las políticas públicas y con los proyectos que cuentan con el beneplácito popular;
 - redundancia en racionalización del gasto y en el mejoramiento continuo de la administración que acumula conocimiento, experiencia y calidad;
 - retiene en el servicio público a los mejores;
 - los electores son los que deciden si reiteran la confianza al mandatario o prefieren a otro;
 - la reelección inmediata no es una prerrogativa del elegido sino un derecho del pueblo;
 - una ley estatutaria establecerá las garantías electorales.

A los argumentos del Ministro del Interior y Justicia, FABIO VALENCIA COSSIO se responde por los opositores diciendo que la reelección indefinida de alcaldes y gobernadores acaba con la descentralización porque lleva a la corrupción, el clientelismo y a la mala prestación de los servicios públicos. No obstante no hay una relación de causa a efecto entre lo uno y lo otro. Se ha dicho con frecuencia que la elección de alcaldes llevó a la descentralización de la corrupción, pero tampoco hay una relación de causa a efecto entre la una y la otra. La corrupción, el clientelismo, la ineficiente o nula prestación de servicios públicos se encuentra en algunos municipios porque la población escoge mal a sus gobernantes y se presenta con reelección o sin ella., con descentralización o con centralización. Los malos mandatarios invierten mal los dineros públicos, nombran su clientela, no les preocupan las fallas de los servicios públicos y en estos casos la solución la tiene el mismo pueblo al no reelgirlos y al condenarlos al ostracismo político. Y, además, existen mecanismos judiciales para denunciar a los que violan el Código Penal, y la Procuraduría tiene el poder disciplinario que con frecuencia aplica. También se puede revocar el mandato y las veedurías ciudadanas pueden ejercer un efectivo control. Sería más efectivo que prohibir la reelección de alcaldes y gobernadores establecer la pérdida de investidura para estos mandatarios, al igual

que la establecida para los diputados, concejales y miembros de Juntas administradoras locales, cuando violen el régimen de incompatibilidades o de conflicto de intereses, por indebida destinación de dineros públicos o por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La cultura política de muchos mandatarios locales los empuja a pensar en enriquecerse y en sostenerse no con un buen gobierno sino dando puestos, otorgando contratos a los amigos, realizando alcaldadas y repartiendo favores a su clientela. El pueblo a veces castiga a los malos alcaldes declarándolos personas no gratas, llevando a cabo asonadas y votando por otros candidatos, o castigando al partido al que pertenece el mandatario corrupto. La cultura política de los habitantes de un municipio debería ser suficiente para evitar los malos gobiernos locales, y si ello no acontece, los mecanismos judiciales y disciplinarios y la instauración de la pérdida de investidura, constituyen suficiente castigo para los alcaldes corruptos.

La mayoría de los Estados consagran la reelección de sus alcaldes y sus períodos varían entre cuatro y seis años. Por ejemplo, consagran la reelección Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Francia.

En Colombia se ha inventado un tabú según el cual es mala la reelección inmediata y es bueno estar cambiando de alcalde o de gobernador cada cuatro años. Antes se sostenía lo mismo con respecto al presidente y al vicepresidente. Al cambiar el sistema con respecto al primer mandatario no parece existir una argumentación contundente en contra de la reelección de los mandatarios locales. El gran argumento contra la reelección consiste en afirmar que es necesaria la renovación y que la reelección les cierra el paso a las nuevas generaciones. Esto no es cierto porque el electorado puede elegir a nuevas figuras o a jóvenes promisorios y no reelegir ni al Presidente ni a los gobernadores ni a los alcaldes. Se asegura, como otro argumento pretendidamente indiscutible, que la reelección favorece al que está en el poder, pero tampoco ello corresponde a la realidad, pues el pueblo con frecuencia no

reelige a sus malos gobernantes. En verdad, en una democracia la última palabra la tiene el pueblo y este es el que decide quién lo va a gobernar favoreciendo con su voto al que cree mejor. Suponer que las personas no piensan al elegir, que votan irracionalmente es pensar que no existe democracia y que mejor sería otro sistema. En definitiva, son los antidemócratas los que se oponen a la reelección porque creen que los electores son incompetentes para decidir y para votar por buenos candidatos. El miedo a la decisión del pueblo mueve a los opositores a inventar toda suerte de artilugios para oponerse. Ninguno de ellos responde a la realidad sino a los pequeños intereses de malos dirigentes.

En conclusión, es mejor la reelección que impedirla so pretexto de favorecer a los nuevos y de rechazar el continuismo.

El punto que me parece discutible es saber si conviene la reelección indefinida o si valdría la pena ponerle un límite temporal a la misma, por ejemplo, tres períodos. El debate tendría que comenzar por la reelección indefinida que hoy tienen senadores, representantes, concejales y miembros de las Juntas administradoras locales. ¿Por qué ellos se pueden reelegir indefinidamente y los que están al frente del ejecutivo municipal o departamental no lo pueden? Si es imposible reelegir a unos lo debe ser para los otros si queremos aplicar la más elemental de las lógicas. Si ha sido inconveniente la reelección indefinida de los legisladores y la de los concejales y diputados habría que demostrarlo y, en caso de ser nefasta, suprimirla. De lo contrario, se debería permitir la reelección de los alcaldes y gobernadores y confiar en el pueblo para que escoja bien a sus gobernantes y ponerles frenos a sus actividades ilícitas o irregulares por las vías ordinarias judiciales o disciplinarias, por medio de las veedurías y establecer la pérdida de la investidura para alcaldes y gobernadores.

ANEXO 1

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

Por medio del cual se reforman artículos del Título XI de la Constitución Política, sobre organización territorial.

El Congreso de la República
Decreta:

Artículo 1º. El numeral 4 del artículo 287 de la Constitución Política quedará así:

4. Participar en las rentas nacionales. Los recursos que por este concepto reciban las entidades territoriales gozan de protección constitucional y en consecuencia son inembargables.

Artículo 2º. El numeral 9 del artículo 300 de la Constitución Política quedará así:

9. Autorizar al gobernador del departamento para negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.

Artículo 3º. El numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

3. Autorizar al alcalde para ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo.

Artículo 4º. El numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

8. Elegir personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. En los casos y mediante el procedimiento que la ley determine, dos o más municipios contiguos, pertenecientes al mismo departamento o a distintos departamentos, podrán constituir personerías regionales bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 5º. El artículo 320 de la Constitución Políticas quedará así:

Artículo 320. La ley, a iniciativa del Gobierno Nacional, podrá categorizar los municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, vocación económica, situación geográfica, densidad demográfica, capacidad administrativa y otras variables físicas y socioeconómicas de relevancia y asignar a cada una de tales categorías régimen propio en materia de

organización, gobierno, administración, competencias y recursos, con características que pueden ser distintas de las señaladas para los municipios en la Constitución.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo expedirá el estatuto básico conforme al cual se podrán organizar como municipios las comunidades establecidas en territorios departamentales no municipalizados y en zonas incomunicadas o muy alejadas de las cabeceras municipales, a partir de mil habitantes, de acuerdo con estudios técnicos del Departamento nacional de Planeación que aconsejen en cada caso su creación y de conformidad con las siguientes reglas especiales.

La creación de estas entidades que constituirán la categoría básica del sistema municipal, corresponde a las asambleas departamentales, a iniciativa exclusiva de los gobernadores. Sus autoridades serán elegidas a partir de candidaturas individuales para constituir un gobierno de junta compuesto de cinco integrantes y presidido por el candidato que obtenga el mayor número de votos. Los integrantes de la Junta municipal ejercerán sus funciones ad honorem y con sujeción a las supremas determinaciones de la asamblea ciudadana. Este municipio funcionará con base en los principios de democracia directa, solidaridad y autogestión, gozará de autonomía para el manejo de los asuntos estrictamente locales que determine el estatuto básico, participará de rentas nacionales diferentes a las del Sistema General de participaciones y será destinatario prioritario de la acción subsidiaria del departamento y de la Nación.

Artículo 6°. El artículo 321 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 321. Dos o más municipios, de uno o más departamentos, podrán acordar la coordinación y la integración de sus administraciones con el objeto de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, conforme a las reglas que establezca la ley. Para tal efecto podrán constituir, entre sí o con otras entidades públicas, asociaciones, consorcios, alianzas y administraciones intermunicipales o supramunicipales.

Los municipios podrán coordinar e integrar sus administraciones mediante la celebración de convenios o la creación de personas jurídicas de derecho

público, y en tal virtud transferir o delegar cualquiera de sus funciones constitucionales o legales.

Todas las expresiones de la concurrencia municipal a que se refiere este artículo formarán parte integral de la política pública nacional y del plan general de la descentralización. Para tal efecto el Gobierno Nacional, de conformidad con la ley, llevará un sistema especial de registro, seguimiento, evaluación e incentivos,

En los casos que determine la ley será obligatoria la incorporación de los municipios a administraciones supramunicipales. Dichas administraciones podrán organizarse como provincias de conformidad con el estatuto básico y el régimen administrativo que dicte la ley.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, 16 de marzo de 2009

FABIO VALENCIA COSSIO
Ministro del Interior y de Justicia

ANEXO 2
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO POR EL CUAL SE REFORMAN
VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
PARA PERMITIR LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE
GOBERNADORES Y ALCALDES.

El Congreso de la República
Decreta

Artículo 1°. El literal f del artículo 152 de la Constitución Política quedará así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.

Artículo 2°. El artículo 293 de la Constitución Política se adicionará con los siguientes incisos:

Cuando los gobernadores o alcaldes municipales y distritales en ejercicio aspiren a su reelección inmediata, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.

Una ley estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos y establecerá, entre otros aspectos, los términos en los cuales los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Durante la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la ley estatutaria.

Artículo 3°. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro años y podrán ser reelegidos indefinidamente.

Artículo 4°. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido para períodos institucionales de cuatro años, y podrá ser reelegido indefinidamente.

Artículo 5°. El segundo inciso del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro años y el alcalde podrá ser reelegido indefinidamente.

Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D.C, 16 de marzo de 2009

FABIO VALENCIA COSIO
Ministro de Interior y Justicia