
CONSTITUCION DE 1991: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION

Pilar Gaitán de Pombo*

Fernando Guzmán Rodríguez**

En la última década, la descentralización, tanto en el campo político como en el fiscal y el administrativo, ha sido un proceso acompañado de un amplio desarrollo legislativo impulsado desde el Congreso o desde el Gobierno Nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente, a través de su Comisión Segunda, abordó este tema como un asunto crucial para el diseño del nuevo orden institucional.

Puede señalarse que la redefinición de la centralista organización político-administrativa en Colombia, vigente desde la carta de Núñez y modificada parcialmente a través de las reformas constitucionales de 1968 y 1986, estuvo acompañada de una valoración y recuperación de lo espacial y de lo regional, es decir, de una concepción más territorial del Estado.

Sin embargo, la profundización del proceso descentralista, más que la transformación sustancial de la organización del territorio, se convirtió en el principio rector de los debates y del nuevo Estatuto Constitucional de las entidades territoriales.

A continuación se presenta una primera aproximación sobre el significado y los alcances de los principales aspectos que en estas materias adoptó la nueva Constitución.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Si bien la nomenclatura de las entidades territoriales es ampliada, pues se consagran como nuevas los territorios indígenas, la región y la provincia, la estructura del Estado y la división general del territorio no sufren modificaciones sustanciales a la existente, puesto que se mantiene al departamento como instancia intermedia entre lo nacional y lo local, introduciéndole reformas en su estructura y atribuyéndole funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal.

A sus antiguas competencias se suma la de expedir las disposiciones relacionadas con el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el transporte, las obras públicas, las vías de comunicación, el turismo, el desarrollo de las zonas de frontera y la organización de las provincias. En otras palabras, el departamento sale remozado, a pesar de que se cuestionó su eficacia y su carácter meramente administrativo que no corresponde a la realidad geográfica, cultural, social y económica de la nación.

* Politóloga, profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

** Abogado, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Por ello puede señalarse que se impuso de nuevo el criterio administrativista frente a la necesidad de reconocer la existencia de regiones y provincias como instancia de intermediación entre lo nacional y lo local, para crear un modelo de organización territorial más adecuado a la realidad.

Por otra parte, se reconoce al municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado, invirtiendo así la pirámide de la organización y asignándole constitucionalmente una cláusula de competencias que cobija la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras para el progreso local, la promoción de la participación comunitaria, el desarrollo de su territorio y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Estas competencias, junto con las que establece la ley, exigen al municipio un rápido y progresivo desarrollo, que demanda la adecuación de los recursos económicos y técnicos necesarios para responder por la prestación de estos servicios.

Al mismo tiempo se consagra como principio general la autonomía para las entidades territoriales. Pero se trata de una autonomía delimitada constitucionalmente al campo de la gestión de los asuntos propios en el sentido centralista. de redistribuir jurisdicciones y competencias. En este sentido, el Estado unitario y el centralismo político no sufren mayores modificaciones, así se haya establecido la elección popular de gobernadores y en algunos proyectos presentados a consideración de la Asamblea Constituyente se haya hablado de federalización o inclusive de la tendencia hacia la configuración de un Estado regional.

La región y la provincia se han consagrado tímidamente. Su creación y organización se dejaron facultativamente a la ley, previo el cumplimiento de una serie de requisitos que van desde el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, hasta el referendo y la consulta popular. Sus funciones se restringieron, así mismo, al campo de la planeación y la prestación de servicios públicos.

La creación de una Comisión Asesora del Ordenamiento Territorial, cuya función es realizar estudios y formular recomendaciones

para adecuar la división espacial del Estado, es un buen paso hacia la consolidación de un sistema flexible que permita fijar periódicamente los límites de las entidades territoriales. La organización de esta Comisión y de su reglamento, atribución hoy del Ejecutivo, debería tener origen en las cámaras legislativas puesto que son ellas el órgano de la representación regional y popular. Así mismo la Comisión debería tener carácter permanente y no el temporal que prevé la norma transitoria que la estableció.

Una verdadera innovación constituye el justo reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales con autonomía, pues ello contribuye a resolver los prolongados conflictos sobre la tierra y propicia un entorno adecuado para preservar y desarrollar la cultura de las diferentes comunidades indígenas.

Igualmente resulta justa la eliminación de los llamados Territorios Nacionales, ahora transformados en departamentos, los cuales fueron administrados por décadas como menores de edad bajo el pleno ejercicio del control de tutela por el poder central.

La categorización de las entidades territoriales, criterio introducido en la difunta Carta de 1886 por la Reforma de 1968 y aún no implementada, se mantiene en la Constitución de 1991. Es de desear su pronto desarrollo para que el régimen administrativo y fiscal de las diferentes entidades se adecúe armónicamente a las condiciones sociales, demográficas, económicas y políticas de cada localidad, encontrando así un mecanismo idóneo para superar el mito del "municipio tipo" para el cual se ha legislado homogénea e inconsultamente desde el centro.

AVANCES DE LA DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA

Bien puede afirmarse que el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal podrá desarrollarse desde un marco jurídico e institucional más dinámico, particularmente en lo que se refiere a las nuevas funciones y competencias de las entidades territoriales y a la ampliación de los mecanismos de participación comunitaria.

La nueva Constitución consagra un título más completo sobre la organización de las entidades territoriales, cuyas competencias se regirán por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Con su aplicación se pretende flexibilizar las relaciones intergubernamentales y la ejecución de los asuntos propios de cada entidad, especialmente en el ámbito municipal.

El capítulo destinado a la participación comunitaria amplía los espacios a partir de los cuales se puede motivar y responsabilizar la acción ciudadana en la dirección y el control de la gestión pública. A propósito, se consagran las siguientes instituciones, las cuales serán reguladas por una ley estatutaria; el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

En lo que se relaciona con el fortalecimiento de la descentralización política, a la elección popular de alcaldes se suma la de los gobernadores y la de los miembros de las Juntas Administradoras Locales. De otra parte, se separa la fecha de elección de las autoridades departamentales y municipales de las del Congreso y de presidente de la República. Este cambio en el calendario electoral viene acompañado con la consagración del voto programático para la elección de mandatarios seccionales y locales, la eliminación de la figura del suplente en las corporaciones públicas y la prohibición para diputados y concejales de hacer parte en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas.

También se incorporan la iniciativa legislativa de origen popular, el voto programático y la revocatoria del mandato, instituciones que hacen factible el tránsito de una democracia simplemente representativa, sin responsabilidades, hacia una participativa, la cual exige interacción y fiscalización entre el elegido y el elector.

Este conjunto de medidas tienden, por un lado, a otorgarle legitimidad política a las instancias de gobierno departamental y municipal, así como a propiciar la incorporación de las diversas fuerzas sociales y políticas tradicionalmente excluidas.

Por otro lado, este conjunto de instrumentos democratizadores de la vida local y regional apuntan a modificar la estructura y las prácticas clientelistas y a ponerle frenos a la corrupción administrativa, tan propia de la manera de hacer política en Colombia.

EL PROBLEMA FISCAL

La ampliación de las competencias de las entidades territoriales, especialmente de los municipios, exige una política de descentralización fiscal que brinde los suficientes recursos económicos, técnicos y legales para que, en el mediano plazo, la ejecución de las tareas locales sea viable.

Hasta el momento el monto de las transferencias por concepto de IVA no se ha correspondido con la pobreza que se registra en los municipios.

Las disposiciones contempladas en este campo por la nueva Constitución implican un incremento eficaz de los recaudos y una mayor autonomía para su manejo. El fortalecimiento fiscal, por la vía del esfuerzo propio, pretende potenciar la autofinanciación y la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

Esta política se complementa con la atribución de los departamentos y especialmente del municipio de crear tributos y gravar de manera exclusiva la propiedad sin las sobretasas cobradas por otras entidades territoriales. Ello se traduce en un importante avance hacia la consecución de un sistema de autonomía fiscal.

La configuración de este sistema requiere, sin embargo, voluntad política de las autoridades locales para poner en marcha la actualización del Catastro y para fijar y ajustar con independencia el impuesto predial.

Otro aspecto positivo de la reforma descentralista es la forma prioritaria como se introduce en la "ley de apropiaciones" el criterio del gasto público social, el cual estará orientado en su distribución territorial por el principio de las necesidades básicas insatisfechas. También en este sentido se da un gran paso para lograr el necesario tratamiento diferencial que en esta

materia vienen reclamando las entidades territoriales.

En cuanto al Situado Fiscal, conserva su carácter departamental con destinación a la financiación de la educación y la salud, fijándose el quince por ciento como el índice para distribuirlo por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. Para la distribución del resto se aplicarán criterios como el número de usuarios de los servicios, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa.

Otros aspectos que se destacan son los siguientes:

Dispone la participación directa de los municipios en los ingresos corrientes de la nación con fines de inversión social, asignándole el sesenta por ciento de estos recursos en proporción al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas. Esta participación se concibe dentro de un incremento gradual anual que va desde el catorce por ciento en 1993 hasta el veintidós por ciento en el 2002, pero directamente proporcional al incremento de las funciones en materia de inversión social.

Finalmente, se establece que los municipios percibirán el cuarenta y cinco por ciento por concepto de IVA para la vigencia fiscal de 1992, monto que ya había sido estipulado en la Ley 12 de 1986. La exigencia por parte de las localidades, para garantizar la afluencia de buenos recursos, de incrementar este porcentaje hasta el cien por ciento, presenta un grave problema fiscal para la administración central, ya que buena parte de los gastos de funcionamiento de ésta son cubiertos con esos ingresos. Pero desde el año de 1993 esta transferencia se hará dentro de la suma que la ley asigne a los municipios como participación en los ingresos corrientes de la nación.

El proceso descentralista y de reordenamiento territorial en Colombia, no obstante haber recibido un nuevo impulso y haber sido dotado de un marco institucional más flexible y acorde con las necesidades económicas y políticas de las localidades, sólo podrá profundizarse si se asocia de manera integral con reformas tan

sustanciales como la del poder legislativo, la modernización de los partidos políticos y del régimen electoral.

Por su parte, la viabilidad y la eficacia en el cumplimiento de las nuevas responsabilidades asignadas a los municipios depende en buena medida del manejo que se le dé a la crisis fiscal del Estado. No menos importante resulta la capacidad de los municipios para generar y administrar recursos propios, como respuesta al nuevo esquema de las relaciones económicas intergubernamentales.