



EL ORDENAMIENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA

*Jaime Castro Castro**



Esta es una presentación esquemática, si se quiere controversial, del contenido del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 041 que cursa en el Congreso presentado a consideración de las Cámaras Legislativas por el Gobierno Nacional a finales de julio de 2001.

Lo primero que se puede decir es que el Proyecto de Ley, para usar un lenguaje coloquial, ni quita ni pone. La situación que hoy viven las entidades territoriales del país es crítica y no cambia en caso de que el Proyecto sea o no aprobado. Es posible que el Congreso termine aprobándolo por simple agotamiento, porque ya ha tenido a su estudio ocho o nueve proyectos presentados por los gobiernos que se han sucedido después de 1991. Ninguno de ellos ha sido aprobado. Es posible que las Cámaras sientan la necesidad de decir que finalmente se ocuparon del tema, aunque no sería raro que el Proyecto muera de lo que en argot parlamentario se llama muerte cobarde, muerte de trámite: no se le da ponencia, no se rinden los informes y el simple paso del tiempo mata las iniciativas.

Si la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no ha sido expedida hasta el momento no es exclusivamente por fallas del Congreso, porque el tema no interesa a los parlamentarios, sino porque el modelo de ordenamiento territorial adoptado por la Constitución de 1991 es de difícil desarrollo legislativo como se explicará en detalle.

Lo segundo que se puede afirmar es que el Proyecto 041, en razón a lo anterior, no desarrolla legislativamente el texto Constitucional como debiera hacerlo. En efecto, El Proyecto en buena medida repite los postulados buenos, regulares o

* Abogado. Exministro y Exalcalde de Bogotá.

malos que contiene la Constitución pero no los concreta, no los hace viables, ni contiene las normas que permitan hacerlos efectivos en la práctica.

En los temas de fondo, donde debiera darse el ejercicio legislativo, el Proyecto se remite a leyes posteriores. Ante el aspecto crítico de la financiación de las regiones, en calidad de entidades territoriales, guarda silencio y declara: "...vivirán de las partidas, de las fuentes de recursos que una Ley posterior establezca...". Así pues, no define este crítico punto que hace o no viables las regiones.

El Proyecto, en vez de solucionar los problemas de departamentos y municipios, opta por una salida facilista, suprimir 10 de los 32 departamentos y 650 de los 1.100 municipios que tiene el país. Una solución, para decir lo menos, peregrina y simplista que no aporta fórmulas para responder a la crítica situación regional y local que vive el país sino que, ante la imposibilidad del gobierno para solucionar estos problemas, recurre a lo más sencillo.

EL PROBLEMA DE LOS ENTES INTERMEDIOS

Viendo en detalle el Proyecto se puede decir que no opta por una posición frente al tema clave de la entidad territorial intermedia, es decir, el departamento, que está entre el Estado central y el Estado local.

Todas las organizaciones estatales del mundo prevén, por lo menos, la existencia de una entidad territorial intermedia entre la administración nacional y la local, independientemente de la extensión geográfica física del Estado, del número de sus habitantes o de su riqueza económica. En estados pequeños como Suiza o Suecia siempre hay un nivel intermedio con el nombre de provincia, cantón, departamento, región o Estado federado, inclusive hay países que se permiten el lujo de tener varios niveles intermedios por razones geográficas, históricas, étnicas o políticas.

En Colombia hay espacio económico y presupuestal sólo para un nivel intermedio, aunque desde el punto de vista geográfico, histórico y político se pueden hacer toda clase de elaboraciones con fundamento en la realidad para sostener la existencia de provincias y simultáneamente de departamentos, pero el país no tiene recursos para sostenerlos en forma paralela. Caso bien distinto es la existencia de circunscripciones administrativas para la prestación de servicios como el postal, el de policía o ejército.

¿Cuál es el nivel territorial intermedio que requiere el país? Este es un debate que afloró en la constituyente de 1991 pero no se discutió a fondo y fue solucionado con las fórmulas, que a veces, adoptan las corporaciones publicas

dándole gusto a una u otra posición. La constituyente terminó proclamando las provincias como entidades territoriales y los partidarios de las mismas quedaron satisfechos; al subsistir los departamentos, sus defensores estuvieron contentos con la elección popular de gobernadores y con algunos retoques sobre este tema y, para completar, quedó abierta la puerta para organizar regiones con carácter de entidad territorial.

Así, a falta de un nivel intermedio, la constituyente deja tres niveles territoriales intermedios sin ocuparse de definir la distribución de competencias, las atribuciones precisas y sin tocar el tema los recursos. Cabe entonces preguntarse ¿Quién va a financiar las regiones en caso de que sobrevivan los departamentos?. La nación afirma que ya no puede con las transferencias vigentes, no alcanza a pagar el situado fiscal que antes tenían distritos y municipios. Los departamentos no están en capacidad de ceder parte de sus escasas rentas para financiar a las regiones que se creen ya que 24 de los 32 departamentos están prácticamente en quiebra. Por otra parte, los municipios no van a otorgar parte del recaudo del impuesto predial, de industria y comercio o de vehículos tampoco parece viable que la nación acepte nuevos impuestos o sobretasas para financiar las regiones.

Si no hay una definición clara de la financiación de las regiones terminamos haciendo otros CORPES que, al financiar estudios, se volvieron el paraíso de los consultores pero sin capacidad de inversión ni gestión. Estos cuestionamientos también son válidos en relación con las provincias si se organizan como entidades territoriales, hay que preguntarse por su fuente de financiación.

El tema de la distribución de competencias resulta complejo si se adopta la fórmula de los tres niveles territoriales intermedios región, departamento y provincia, pues sería objeto de elaboraciones que, en la práctica, no resultarían efectivas.

El Proyecto de Ley no hace viable la región como entidad territorial, la prevé, enumera los actos necesarios para llegar a su constitución, pero cuando aparece el tema de la financiación determina que una Ley posterior la aborde, es decir, le asigna la responsabilidad ulterior al Congreso.

Las regiones no son una mera suma de dos o más departamentos, no es un hecho matemático o la simple ampliación de su extensión geográfica o del número de habitantes para hacer una especie de supra-departamento. Las regiones son una entidad territorial de distinta naturaleza a la del actual departamento, deberían ser una entidad que ejerza funciones constituyentes, que tenga el poder de ratificar proyectos como el 012 que cortó las transferencias. En un Estado regional el reparto de competencias y recursos así como la distribución territorial del poder, son temas que no definen exclusivamente las

autoridades centrales, sino que, implican la participación de las regiones como parte de ese Estado.

El Proyecto de Ley 041 toca el tema de las regiones en los mismos términos en que lo hace la Constitución Nacional, aunque es válido que la Carta no entre en detalle para hacer viable esta figura; quien sí tiene la obligación de hacerlo es el Congreso o el Gobierno en la propuesta que lleven a consideración de las Cámaras.

El Proyecto habla de fortalecimiento del departamento pero en su articulado no se ve cómo. Tanto es que, como antes se señaló, conduce a la desaparición de 10 de los 32 departamentos pues tienen menos de 600.000 habitantes e ingresos propios de menos de \$24.000 o \$25.000 millones de pesos al año. En relación con las provincias el Proyecto también establece que se pueden crear y cómo debe hacerse, pero no señala, como ya se afirmó, la fuente de financiación.

EL VACÍO FRENTE A LAS NUEVAS REALIDADES

En relación con el régimen local, el Proyecto adolece de las mismas generalidades, de las mismas imprecisiones. Las ciudades que están pasando o que pasaron hace rato del millón de habitantes requieren, sin duda, una determinada forma de gobierno y de administración. El país ya tiene una experiencia válida con el Estatuto dictado en 1993 que, a pesar de sus limitaciones e imperfecciones, mostró la posibilidad de adoptar en una gran ciudad una forma de gobierno y administración distinta a la de los municipios restantes.

La mayoría de las ciudades intermedias tienen, entre otras cosas, la condición de capitales de las antiguas Provincias que tuvo el país. Durante el gobierno de Virgilio Barco se hizo un muy serio estudio con el cual se identificaron algo más de cien ciudades intermedias. Una de las conclusiones fue, precisamente, que esas ciudades coincidían con las que habían sido las capitales provinciales. Estas son ciudades que hacen las veces de centro de una especie de sistema solar de diez, doce, quince municipios pequeños donde ejercen influencia política y actúan como centro económico, educativo y con una dotación de servicios hospitalarios de los cuales se sirven los municipios pequeños conformando una red de servicios. Es un fenómeno que requiere un modelo distinto de gobierno y administración.

En el Código de 1945 ya aparecen excluidas del marco legal las Provincias pero en muchos departamentos están ahí como una realidad geográfica, histórica, política y como un hecho administrativo significativo. Por ejemplo en el oriente Colombiano, entre Santander y Boyacá, el nexo provincial es muy fuerte, está en

la cultura de la gente, en las listas electorales, en las composiciones de los gabinetes departamentales y en muchas manifestaciones de la vida económica. Este fenómeno provincial lo trató en un libro Orlando Fals Borda.

El Proyecto continúa como camisa de fuerza y, por ejemplo, hoy Medellín y Cali no tienen la condición de distritos, presentan el mismo régimen de municipios pequeños como Cucunubá en Cundinamarca. Salvo pequeñas cosas la estructura político-administrativa, fiscal y presupuestal se mantiene bajo los mismo parámetros. Ante la falta de imaginación del gobierno frente a la problemática de los pequeños municipios, el Proyecto propone suprimir 650 de ellos por tener menos de 14.000 habitantes y menos de \$2.000 o \$2.500 millones de pesos por concepto de rentas propias. Esta es una salida simplista del gobierno nacional, el principio que se debe aplicar es "creced y multiplicaos".

Tampoco el gobierno, en la exposición de motivos, se toma el cuidado ni se responsabiliza por las consecuencias de lo que propone, para él los municipios son simplemente datos fiscales, no son hechos político-administrativos. El poder central cree que por suprimir el municipio esas comunidades que piden agua potable, alcantarillado y educación desaparecen, porque no está planteado suprimir para luego fortalecer esos nuevos municipios. Al gobierno se le olvida que el precario y débil Estado que tenemos está representado por el municipio, allí el poder no está en ningún ministerio, ni siquiera en el de Defensa, en muchos de esos pequeños municipios no hay puesto de policía ni presencia de la fuerza pública; allí el Estado es el alcalde, los concejales, el pequeño presupuesto que hay para una vía de penetración, para un pequeño parque, para electrificación. Todo lo demás desaparece.

El Proyecto contiene algunos temas que parecen novedosos pero que no poseen necesidad legal, hay dos casos concretos:

1. El gobierno llama Áreas de Desarrollo Territorial las que se organicen por asociación de departamentos, de municipios, o de sectores privados. Cita los casos del Macizo Colombiano y la Sierra Nevada de Santa Marta donde tienen jurisdicción dos o tres departamentos y autoridades municipales de varias entidades locales. En este sentido, se aprueba esa asociación para constituirse en Áreas de Desarrollo Territorial, no obstante, hoy pueden hacerlo esos departamentos y municipios sin necesidad de expedir la Ley de Ordenamiento Territorial. Entonces, no puede justificarse esta Ley afirmando que va a organizar dichas Áreas en un foro.

Alguien le preguntó al Ministro del Interior si lo que figura en el Proyecto con el nombre de Desarrollo Territorial piensa en la organización de la zona de despeje, donde hay dos departamentos vinculados, y si piensan darle entidad a la zona de distensión. El Ministro no tuvo respuesta a esto. Pero hacer una

Ley de Ordenamiento Territorial para repetir algo que ya está en las leyes, que hace parte de las competencias ordinarias de asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes no tiene justificación.

2. El Proyecto trae una figura interesante tomada de Europa que se llama la contractualización del Plan Nacional de Desarrollo. La figura consiste en que el Estado Central, cuando adopta su Plan de Desarrollo, lo ejecuta a través de las entidades territoriales mediante contratos, eso despolitiza y despartidiza el tema. Ejemplo de ello son las ampliaciones de Transmilenio en Bogotá que se constituyen en un contrato entre la Nación y el Distrito a 10, 15, 20 años o lo que sea necesario, comprometiendo los respectivos Planes de Desarrollo. Así, la ciudad no depende de quién sea el Presidente de la República, ni a este le preocupa quién va a ser el Alcalde de Bogotá en próximos periodos porque el tema queda contractualizado. Esa es la manera como han institucionalizado las relaciones para que las inversiones garanticen la ejecución del Plan de Desarrollo.

Este aspecto se propone en el Proyecto de manera recortada y ambigua porque prevé que el tipo de contratos mencionados se realicen entre la nación y las Áreas de Desarrollo Territorial, cuando deberían ser entre la nación, los departamentos y los municipios.

Por último, este Proyecto también tiene una "perla" sin explicación. Propone que el departamento-archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, deje de ser departamento y pase a ser Provincia Insular, lo que es abiertamente inconstitucional porque la Carta Magna expresamente habla del departamento de San Andrés y Providencia. Lo que piense el gobierno sobre este tema es delicado, hay que moverse en forma cautelosa debido a las pretensiones de otros países sobre el territorio del Archipiélago. Este hecho de rebajar de calidad a San Andrés y Providencia, quitarle el carácter de departamento por el que tanto se luchó, para convertirla en Península Insular es descalificable y, además, carece de consecuencias reales es un cambio de nomenclatura, no va mas allá.

CONCLUSIONES

En primer lugar, la crisis regional y local es profunda y le quedó grande al establecimiento. Es una crisis estructural, de fondo, de disolución del modelo de ordenamiento territorial, es tan grave que el gobierno ya habla de desaparecer entidades territoriales. Aquí establecimiento se refiere al gobierno, al congreso, a los partidos tradicionales y nuevos, la misma oposición que, si quiere ser alternativa de poder, tiene que comportarse como un gobierno en receso.

En los últimos años ha salido a flote esa crisis y no ha existido un tratamiento global e integral del tema. Se han presentado respuestas puntuales, coyunturales, que atacan uno u otro de los síntomas, a eso obedecen leyes como la 117 sobre Ajuste Fiscal, que el gobierno terminó desconociendo, pero por la cual se destituyó a miles de funcionarios, sobre todo aseadoras, ascensoristas y profesionales medios, argumentando la quiebra de los departamentos y municipios.

Simultáneamente, el Ministro de Hacienda decretó dos cosas: una prima para gobernadores y alcaldes de tres sueldos al año llamado Bonificación de Dirección y luego pelea hasta en la Corte Constitucional para que el alza de sueldos de los funcionarios públicos no pase del 8.7%, entre tanto existen sectores a los cuales apenas se les reconoce el 2.5%. Por otra parte, un decreto decide que las alzas a nivel departamental y municipal sean hasta del 20%. Otra medida puntual está en la Ley 550 que autoriza a departamentos y municipios acogerse a las fórmulas de Concordato Preventivo, eso les permite reprogramar la deuda y conseguir algunas rebajas en los intereses.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera que garantizaba los ingresos del Estado porque se hacía un ahorro cuando los precios del barril estaban altos para que, en caso de un descenso, quedara un colchón de seguridad, se acabó. Estos ahorros finalmente se repartieron entre las ciudades más grandes y departamentos más fuertes que son los que hoy tienen mayor endeudamiento.

Hay numerosas leyes puntuales referidas a aspectos particulares que no tienen hilo conductor, no responden a una política y sólo son paños de agua tibia. Es necesario reconocer que en la Constituyente de 1991 no se dieron los debates a fondo y ni el gobierno de la época ni nadie lideró el proceso, entonces, se adoptaron en el tema fórmulas híbridas, lo que resulta muy grave porque este asunto es una de las claves de la guerra o de la paz.

El Ordenamiento Territorial constituye, sin duda, un juego de poder, el poder del Estado. Pero del Estado hacen parte el poder regional y local, en este sentido, se debe redistribuir territorialmente todo el poder del gobierno, no sólo en el aspecto administrativo. Hay que redistribuir el poder constituyente, el legislativo, el tributario, el poder sobre los recursos naturales.

Resulta necesario crear verdaderos centros de poder a nivel regional y local que se constituyan en un atractivo para que los subversivos que se reinserten y accedan por vías democráticas a los niveles regional y local, poniendo así a prueba la validez de sus ideas. No es serio de un Estado ofrecer reinsertión a los alzados en armas para ser diputados y concejales, o alcaldes y gobernadores de unas entidades quebradas que el propio gobierno pide que desaparezcan.