

Concejos y concejales: ¿qué son y qué deberían ser?

En dos semanas se elegirán alcaldes y gobernadores, pero también unos doce mil concejales que jugarán un papel decisivo en cada municipio y sin embargo son poco conocidos. ¿Qué deben hacer, qué no deben hacer, cómo elegirlos y qué reformar para que los concejos contribuyan más al progreso de los municipios?

Por escándalos... y eso

El concejo municipal es una corporación pública que permanece un poco en la sombra, tal vez debido al sesgo presidencialista de nuestro sistema de gobierno. No atrae mucha atención salvo, claro está -y a veces- por los escándalos protagonizados por sus miembros.

En el caso de Bogotá y su reciente debacle, por ejemplo, el papel de los concejales ha sido minimizado y han pasado de agache, cuando precisamente fueron sólo unos pocos concejales quienes destaparon la olla podrida del carrusel de la contratación. Incluso, varios miembros de los partidos de “oposición” al gobierno de la ciudad resultaron finalmente involucrados en decisiones o acciones hoy sujetas a examen de la justicia penal. Sin embargo, la cuenta de cobro política no ha llegado o les ha salido barata: según Bogotá Cómo Vamos, la imagen *desfavorable* del Alcalde ronda el 73 por ciento, mientras que la del Concejo es del 58 por ciento.

Tienen bastante poder

En Colombia, mientras los alcaldes se eligen popularmente desde hace apenas 23 años, desde el siglo XIX se vienen eligiendo concejales [1] y, salvo algunos ligeros cambios introducidos hace cien años y otros más en la década de 1970, todo se ha mantenido relativamente estable.

No obstante, las reformas descentralizadoras de los ochenta y la propia Constitución de 1991 impulsaron la figura del alcalde como la autoridad central de los municipios. De hecho, hoy son más numerosas y significativas las atribuciones de los alcaldes que las de los concejales: la lista de las más importantes suma diecisiete para el caso de los alcaldes, y nueve para los concejales.

Pero en realidad los concejales disponen de mucho poder relativo:

- tienen funciones administrativas, como fijar el presupuesto municipal;

- ejercen control político, que los compromete o debería comprometerlos con la actuación de los alcaldes, para bien y para mal, por acción o por omisión;
- eligen a funcionarios de control: personeros y contralores (estos últimos en los municipios de mayor tamaño).

Lo que pueden y no pueden

Lo que pueden hacer...	y lo que NO pueden hacer
<ul style="list-style-type: none"> • Disponer lo referente a la Policía en sus distintos ramos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar a los habitantes, sean domiciliados o transeúntes a contribuir con dineros o servicios para eventos públicos.
<ul style="list-style-type: none"> • Exigir informes escritos o citar a los Secretarios de la alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas, al Contralor o Personero, excepto al Alcalde, para pedirles informes verbales sobre los asuntos del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar o destinar los bienes y rentas municipales a objetos distintos del servicio público.
<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir y tomar parte en asuntos que no sean de su competencia.
<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocación de los que estimen, ilegales o inconvenientes.
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar la forma en que se define la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas a ser cobradas por la alcaldía municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo.
<ul style="list-style-type: none"> • Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio.
	<ul style="list-style-type: none"> • Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren.

Municipios disperejos

Los concejos son corporaciones públicas cuyos miembros toman decisiones de manera conjunta y no en forma individual o personal. El número de concejales de cada municipio depende del número de sus habitantes y no es menor de siete ni mayor de veintiuno, aunque en Bogotá que tiene ésta y otras particularidades, son 45.

En rigor, los concejales no son empleados públicos: son servidores públicos y no devengan salario, sino honorarios por asistir a las sesiones de debate. Hoy, un concejal de los municipios de categoría especial recibe 365 mil pesos por asistir a una sesión de discusión, mientras los de categoría uno reciben 309 mil y los de categoría seis 90 mil pesos, que equivale casi a la cuarta parte de lo recibido por los de categoría especial y uno.

Estas reglas, junto con la categorización de los municipios, definida también por su número de habitantes e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) dan a entender que los municipios se gobiernan y administran adecuadamente de acuerdo con sus propias condiciones. Eso es, al menos, lo que está previsto en varias constituciones y muchas leyes, desde hace más de un siglo. Pero la realidad es otra.

Categoría	Habitantes entre		ICLD (smmlv) entre		Municipios por categoría 2007	
Especial	>	500.001	>	400.000	Categoría	No. de municipios
1	500.000	100.001	100.000	400.000	Especial	5
2	100.000	50.001	50.000	100.000	1	17
3	50.000	30.001	30.000	50.000	2	17
4	30.000	20.001	25.000	30.000	3	19
5	20.000	10.001	15.000	25.000	4	19
6	<	10.000	<	15.000	5	31
					6	990
					TOTAL	1.098

Fuente: DANE y Contraloría General de la República.

Prácticamente el 90 por ciento de los municipios pertenecen a la categoría seis, lo que muestra una distancia abismal entre esta gran mayoría y los centros urbanos que por múltiples razones han venido creciendo a un ritmo muy superior.

Pero resulta cuanto menos iluso pensar que basta con graduar el número de concejales entre 7 y 21 en función de la población y de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para dar cuenta de la heterogeneidad y adecuar las formas de gobierno municipal a esta realidad.

Efectivamente, a pesar de los cambios introducidos por la constitución del 91, las funciones de los concejales siguen siendo casi las mismas desde el siglo XIX. Cambió la fórmula para estimar su número, el lenguaje para establecer las funciones y la forma de calcular los honorarios por su gestión, pero por lo que resta seguimos atrasados más de cien años.

Gobiernos esquizofrénicos

Tampoco cambian las prácticas políticas. Hoy, como ocurría incluso antes de la elección popular de alcaldes, generalmente y al menos en el momento de su elección, los alcaldes tienen una orientación política muy distinta de la de los concejales, lo cual suele conducir a un gobierno municipal ligeramente esquizofrénico [2].

Podría uno pensar que esto responde a que se eligen proyectos políticos distintos para garantizar el control mutuo y evitar la manguala, pero la evidencia muestra una sorprendente continuidad de la participación de los partidos tradicionales en los concejos. Independientemente de quién resulta elegido alcalde, existe una marcada tendencia a seguir eligiendo a los mismos concejales o a los grupos de poder que representan, como los transportadores o los urbanizadores.

Pretender gobernar un municipio sin el apoyo del concejo resulta por lo menos arriesgado. Varios ejemplos recientes demuestran el deterioro de la gobernabilidad que se produce en estos casos y el riesgo de caer en la otra práctica histórica: las componendas, generalmente reflejadas en la asignación de “cuotas” burocráticas o de contratos, para obtener respaldo o de lo contrario soportar la parálisis de la administración municipal.

Diferenciar municipios y concejos

Un debate sano, que no se ha dado en la actual campaña electoral, también debería incluir una diferenciación más fina en las competencias y las funciones de las administraciones municipales: no parece razonable que un municipio categoría uno —de los más grandes y ricos— tenga las *mismas* funciones de otro en categoría seis.

Esta diferenciación podría ser un instrumento poderoso de regulación y control del crecimiento urbano desordenado, de articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial entre municipios vecinos, de una mejor gestión del suelo, de combate a la pobreza y de prevención de las causas de la violencia, entre otras cosas.

Y en este sentido, por consecuencia, también deberían diferenciarse el papel y las competencias de los concejales. Seguir con el diseño actual es seguir de espaldas al país real.

De manera que el *tamaño del poder* que poseen los municipios, y que se disputa en cada elección, debería ser proporcionalmente mayor y en consecuencia el papel de los concejales. Por “tamaño de poder” podría entenderse la mayor autonomía fiscal, política, administrativa, así como competencias exclusivas, relacionadas con el territorio y no solo con la dimensión sectorial.

Pero está claro que el país va por otro lado: así lo indican la tan esperada y frustrante Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la reforma de las regalías que se adoptó hace poco, así como la recentralización que se ha venido dando en los últimos diez años.

La oportunidad del 30 de octubre

¿Qué papel estratégico puede jugar un concejal en el actual contexto? Sin importar a qué categoría pertenezca su municipio, sin duda cada concejal que resulte elegido podría hacer un gran aporte al republicanismo cívico:

- Ejerciendo sus competencias para prevenir y denunciar la corrupción.
- Manteniendo su independencia y renunciando a cuotas burocráticas.
- Promoviendo la gobernabilidad sin cuotas como un propósito colectivo.

Pero esto requiere gran capacidad técnica y política, voluntad e interés por entender su contexto y ejercer su responsabilidad. El reto parece moverse hacia los electores: consiste simplemente en saber elegir bien.