

# REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

*Proyecto de Reforma Constitucional que presentó  
la Comisión de Estudios creada por el Gobernador  
de Antioquia.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Invitados por el señor Gobernador de Antioquia a elaborar un proyecto de reforma constitucional relativo a la administración departamental y municipal, tenemos el honor de presentar a la Honorable Comisión de Estudios Constitucionales el fruto de nuestro trabajo. Fue él largo y difícil, pues nunca ha sido fácil definir esta materia y resolver los problemas que se presentan al tratar de delimitar el campo de acción del gobierno central y el de las secciones, bajo cualquier forma de estado, cuando se trata de reconocer la natural tendencia de las secciones a tener administración autónoma y de reservarle a un mismo tiempo al poder central todas las facultades que la complejidad de los tiempos modernos exige para que pueda cumplir su misión tuteladora del orden público y reguladora de la economía general.

Persuadidos como estamos de que la forma más indicada para el estado colombiano es la unitaria, pero que dentro de ella el desarrollo de la nación exige cierto grado de autonomía en el manejo de las entidades seccionales, hemos orientado nuestro trabajo hacia el logro de ese doble objetivo.

No creemos, por tanto, que se nos pueda tachar con justicia de exagerados en lo que hemos adoptado como fórmulas de descentralización, ni que estemos proponiendo normas que signifiquen

el más ligero peligro para la unidad de la república ni para la estabilidad de las instituciones que la nación se dio desde hace más de medio siglo. Creemos haber sido prudentes, pero al mismo tiempo definidos en cuanto a satisfacer las justas aspiraciones por las cuales viene propugnando sin buen éxito, desde hace muchos años, la provincia colombiana.

De cuatro defectos principales adolece el funcionamiento de nuestra actual organización seccional. Es el primero la desviación que han sufrido asambleas y concejos hacia la actividad política hasta convertirse en órganos de oposición al gobierno en lugar de ser colaboradores suyos. En segundo lugar, la penuria de los fiscos departamentales y municipales, que les impide desarrollar su acción en los distintos campos que la constitución les ha señalado y que la naturaleza de su función les impone. En tercero, la inseguridad a que están sometidas sus propiedades y rentas, varias veces confiscadas por el estado o afectadas en forma tal que les impide prosperar. En cuarto, la falta de atribuciones de los gobernadores y demás funcionarios que actúan como agentes directos y superiores del gobierno nacional, los cuales no pueden resolver en ninguna forma negocios en que estén interesados los habitantes de las secciones, quienes tienen que acudir a la capital para ver resueltas las más insignificantes cuestiones. Nos parece inútil, a este último respecto, hacer una enumeración de las materias que no pueden decidir los gobernadores y demás funcionarios a que hemos aludido y que, obviamente, deberían tener solución en las secciones.

Pues bien, hacia la corrección de esos defectos se ha dirigido nuestro estudio. Queremos afirmar el carácter de corporaciones meramente administrativas de asambleas y concejos y la prohibición de que ejerzan actividades políticas. Queremos fortalecer los fiscos de las secciones, en forma que éstas puedan realizar una buena labor de progreso y bienestar. Queremos hacer efectivas las garantías de sus bienes y rentas, de manera que se hallen al abrigo de abusivas incursiones del poder central. Y demandamos que la ley disponga la manera de que los asuntos en que tengan interés los particulares, en cualquiera de las secciones, se resuelvan allí mismo, sin dilaciones, sin apoderados y sin gastos, aunque la importancia de algunos de tales asuntos imponga una consulta o alzada ante los poderes centrales.

Nos ha parecido conveniente, sin embargo, hacer una revisión total del Título XVIII de la Constitución, a fin de ordenar mejor sus artículos y separar las materias y con el propósito de consagrar algunas normas que han sido de tiempo atrás aspiración de la generalidad de los ciudadanos que se interesan por la buena marcha de los negocios públicos.

Con todo, no habremos de dar una larga explicación sobre todas y cada una de las reformas, porque a la penetración de los honorables miembros de la Comisión de Estudios Constitucionales

no se escapa ninguno de los motivos que las explican y justifican. Nos concretamos, pues, a lo fundamental, que aunque será desde luego bien explicado por los mismos, nos creemos en el deber de defender.

Varias disposiciones de nuestro proyecto contemplan, como lo acabamos de decir, la delimitación clara de las funciones de asambleas y concejos y tienden a corregir el defecto de su indebida intervención en la política partidista. Específicamente, buscan poner fin a lo que se ha venido llamando la resistencia civil, procedimiento que desvirtúa la organización centralista en lo que tiene de fundamental.

El artículo 5º enumera cuáles son las rentas departamentales. Aunque ésta ha sido materia de la ley, nos parece que para darles una mejor garantía y rodearlas de seguridades deben figurar en la constitución. Al menos, dolorosas experiencias de rentas pertenecientes a los departamentos sobre las cuales ha puesto mano la nación, nos obliga a darles ese carácter. En general, las rentas que señalamos son las mismas que en la actualidad poseen estas entidades, algunas más, que habrán de sacarlos de la penuria presente, y una menos, la de degüello de ganado mayor, que se cede a los distritos como muy adecuada para que sea disfrutada por éstos.

Entre las nuevas queremos mencionar el producto de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, muy aparentes para ser administrados por los departamentos con una buena reglamentación legal y muy indicados para que sean suyos, y el 10% del producto bruto del impuesto sobre la renta y complementarios, que por su carácter de impuesto directo deseamos venga en beneficio de las secciones. Sobre este último hemos dispuesto que sea distribuido en proporción al número de habitantes, como un criterio equitativo aun para los departamentos en donde ese impuesto se paga en pequeña cantidad.

Como la descentralización fiscal debe alcanzar a los distritos, hemos propuesto en el artículo 8º, como renta permanente de ellos, el treinta por ciento de algunas rentas que pertenezcan a los departamentos.

Con estas nuevas entradas, pensamos, se aliviará grandemente la situación de las entidades seccionales — departamentos y municipios — y el quebranto que sufre el fisco nacional es poco si se mira a su brillante presupuesto. A una cosa aspiramos cuando menos, y es a que las secciones dejen de ser las entidades mendicantes que ahora son frente al estado, y reciban el estímulo de administrar y prosperar rentas de alguna significación.

Como garantía de los bienes y rentas de las secciones, para que estén al abrigo de amenazas de supresión o de disminución, hemos adoptado, además de las disposiciones contenidas en el artículo 2º, que es en sustancia una reproducción del artículo 183

de la constitución, los artículos 3º y 12, de los cuales el primero prohíbe a todas las entidades políticas gravar los bienes, rentas y servicios de las otras entidades, y el segundo le impide al estado gravar con impuestos o sobreimpuestos las cosas o los actos que son materia de gravamen por los departamentos y los municipios. Sobre el particular tienen los departamentos la experiencia de los impuestos adicionales señalados un tiempo a los cigarrillos y a la cerveza, que desde luego les impidieron aumentar la tasación de los suyos. Esta garantía en nada perjudica al fisco central, que es dueño de numerosos impuestos susceptibles de ser aumentados cuando se necesite y que en todo caso tiene la facultad constitucional de crear nuevos impuestos y contribuciones de excepción.

El artículo 25 mira a la descentralización de funciones, y ataca a fondo uno de los aspectos más antipáticos del centralismo. Porque no se entiende que cuando los gobernadores son agentes directos del gobierno, y los administradores de hacienda nacional, los directores de educación pública, los jefes nacionales de aduana, etc., constituyen altos funcionarios encargados de realizar en los departamentos funciones nacionales, todos los negocios, aun los más insignificantes, como el de firmar un diploma de bachiller, tengan que ser ventilados en la capital con demoras injustificadas y con gastos que afectan en forma exclusiva y odiosa a los habitantes de las secciones.

Dispone pues el artículo 25 que tales funcionarios conozcan de las peticiones, reclamaciones y recursos que tengan lugar en los asuntos administrativos y fiscales de carácter nacional. Esa debe ser función propia suya si es que tienen razón de existir. Lo contrario es menospreciar la capacidad de empleados de alta categoría, constituidos en el presente en humildes agentes encargados de cerrar pliegos y remitirlos al gobierno central.

Mediante el otorgamiento de esas atribuciones naturales de su cargo, deben acabarse los obligados viajes a la capital de todo el que tiene que solicitar un servicio cualquiera, hacer una reclamación, obtener una firma o lograr un permiso. Bien se ha dicho que la descentralización no apunta exclusivamente al aspecto fiscal, sino que mira también a una descentralización funcional. El centralismo político que proclamaban los reformadores de 1886 no era ni puede ser la anulación de todo ejercicio administrativo en las secciones sino que atiende a fines más altos y de mayor significado en el orden político.

No queremos terminar sin hacer ver que al señalar las normas de organización de las entidades administrativas seccionales — asambleas y concejos — les hemos querido conservar incólume su origen popular. Si no fuera así, el régimen central, el llamado centralismo político, haría de ellas cosa muy distinta de lo que quisieron hacer los que las crearon. Tal origen está de acuerdo con

la tradición de la nación y satisface aspiraciones naturales de las regiones, a la vez que responde a una organización auténticamente democrática y es garantía de estímulo para la vida y el progreso de la nacionalidad.

Esperamos que esta modesta contribución a la ponderosa labor que se le ha encomendado a la Honorable Comisión de Estudios Constitucionales, tan selectamente formada, sea recibida por sus miembros como demostración de nuestro interés patriótico en el buen éxito de su cometido.

Honorables Miembros de la Comisión,

**RAFAEL BOTERO RESTREPO — MIGUEL MORENO JARAMILLO — GUILLERMO JARAMILLO BARRIENTOS — RAFAEL RESTREPO MAYA — FERNANDO GOMEZ MARTINEZ — GUILLERMO LONDOÑO HERNANDEZ, (Secretario).**

---