

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Por **FERNANDO GOMEZ MARTINEZ**

(Conferencia leída por su autor en el salón central del Museo Colonial, en la serie de temas constitucionales, organizada por el Instituto de Cultura Hispánica).

Ha sido siempre problema difícil de resolver, en la organización política de las naciones, y bajo todas las formas de estado, el de las relaciones entre el gobierno central y el de las secciones. Decir gobierno unitario o gobierno federal no es resolver ese problema, pues en una y en otra forma se presentan dificultades nunca definitivamente resueltas.

Salvo quizás en las antiguas ciudades, ningún gobierno ha podido ser ni podrá ser tan unitario ni tan central que no tenga divisiones, secciones o administraciones locales. La eficiencia de toda administración y de todo trabajo imponen alguna división, o de funciones, o territorial. Con mayor razón, desde luego, en los estados de un vasto territorio y en aquellos en donde diferencias físicas, étnicas, económicas y sociales la hacen imperativa.

La verdad es que, como se ha apuntado, gobierno unitario no significa siempre y en todo, gobierno altamente centralizado, pues un buen grado de gobierno local y de autonomía puede ser permitido y debe ser permitido dentro de aquella forma.

Es cosa notoria que las implicaciones de la vida moderna, especialmente por su aspecto económico y técnico, exigen un mayor grado de centralización, en cuestiones que antes podrían ser objeto de las administraciones seccionales. Sirvan de ejemplo el control de la radiodifusión, de las comunicaciones aéreas, de las importaciones y las exportaciones, del tránsito. Pero siempre habrá otras en que la administración seccional es más ventajosa, y en las mismas citadas como ejemplo, para lograr la eficiencia, se requerirá la división de algunas actividades.

Jacobsen y Lipman resumen en las siguientes líneas las desventajas del gobierno centralizado:

“b) Deja a autoridades distantes, a las que les puede faltar adecuado conocimiento de las necesidades y condiciones locales, la determinación de la política y la regulación de los asuntos que pueden concernir al pueblo o a las localidades afectadas.

“c) Recarga la legislatura nacional con numerosos negocios locales, con detrimento tanto de la legislación local como de la nacional.

“d) Puede causar largas e innecesarias demoras porque las autoridades locales carecen de poder para actuar en materias con las cuales están plenamente familiarizadas, aunque hayan recibido su autoridad de la capital.

“e) Tiende a reprimir la iniciativa local y el interés en los asuntos públicos, menoscaba la vitalidad del gobierno local (desde que la responsabilidad permanece en otra parte) y facilita el desarrollo de una burocracia centralizada”.

Yo agregaría esta otra: es causa permanente de enojo y de quejas en las secciones y fuente de numerosas injusticias.

En efecto, la división del estado en secciones y la del gobierno en funciones apunta a un doble propósito: primero la conveniencia de la administración, y segundo la aspiración del gobierno propio. Un gobierno cercano será siempre más eficiente, más oportuno y de consiguiente más justo. Gobierno distante, y al decir distante, vale decir tardío, será siempre mal gobierno; su acción llegará a destiempo. La razón es porque el número de los negocios y su diversidad, la necesidad de consultas al lugar de origen y las mismas demoras del venir y el regresar retardan la acción.

Fuera de aquel otro aspecto, nada desdeñable: el de que carece del interés local, que es un valioso y poderoso incentivo. Si alguno quiere matar todo espíritu público en la nación, suprime los gobiernos locales. De allí que, de una vez, diga yo que sería funesto suprimir los concejos municipales o quitarles su origen popular. Muy al contrario, debería hacerse intervenir en su elección todos los intereses y las fuerzas naturales y sociales que forman la comunidad distrital.

Que tiene también inconvenientes y peligros un gobierno fuertemente descentralizado, no lo puedo negar. Pero ellos serán siempre inferiores a los que ofrece el otro sistema y es fácil encontrarle remedio. Y hay, entre todos los inconvenientes del centralismo uno que se presenta en ínfima escala con la autonomía y es el del descontento. El centralismo administrativo siempre tendrá desazonadas y enojadas a las secciones, mientras que las deficiencias del gobierno local no pueden suscitar resquemor sino en uno que otro lugar y el disgusto siempre será contra sí mismos.

Volviendo a los inconvenientes de la descentralización, descarto desde luego los de carácter político, pues no entiendo la descentralización sino en los negocios administrativos. Me ciño, pues, a la fórmula de Núñez. Orden público, educación nacional, administración de justicia, política general y todas aquellas materias que se reservan al poder nacional en la generalidad de los estados, deben estar siempre centralizadas. El ejecutivo debe tener una organización de línea en la cual el presidente de la república tenga el poder supremo y los guber-

nadores, los jefes militares, los alcaldes y hasta el último agente de policía sean agentes suyos para cumplir y ejecutar sus órdenes.

Quedan entonces los otros inconvenientes: los de carácter administrativo que se reducen a los actos de resistencia civil de asambleas y concejos, a los compadrazgos y cacicazgos municipales, que impiden la debida percepción de los impuestos o que los ponen a servir los intereses particulares, a la fronda burocrática y a otras cosas de la laya. Estos son los más graves pecados de la descentralización, que por cierto se cometen en más grande escala dentro del régimen central.

Pues el remedio está a la vista, si es que la acción de los tribunales administrativos no es eficaz: fortalecer las facultades de los gobernadores y de los alcaldes y ejercer una activa función de control por medio de visitadores, inspectores y contralores nacionales o departamentales. La función fiscalizadora sobre los municipios no debe ser cuando se pone una denuncia sino constante. Como en higiene, debe ser preventiva. Que concejos, personeros, tesoreros, alcaldes, gerentes y administradores municipales tengan siempre delante el funcionario que debe fiscalizarlos para que la ley se cumpla en todo y para que la acción del gobierno local no se desvíe de sus cauces.

Cuando los constituyentes de 1886 convirtieron los estados soberanos en departamentos, no les hicieron una concesión a los de Rio-negro ni a ninguna clase de federación. Reconocieron la existencia de entidades geográficas, étnicas, económicas y sociales más o menos definidas que no podían ignorarse. Centralismo político y descentralización administrativa —la fórmula de Núñez— no era una frase para tranquilizar al partido derrotado sino una fórmula de denso contenido político-administrativo. Si, como se ha dicho, la constitución de un país debe ser el reflejo fiel de su constitución natural, topográfica, clima, etnología, tradiciones, historia, quien proclamó esa fórmula y quienes la consagraron en la constitución no hicieron sino ajustarse a un postulado sabido.

Todo gobierno, pues, debe tener algún grado de descentralización, y lo que a nosotros nos compete ahora es saber hasta dónde debe alcanzar en Colombia ese grado indefectible. Sobre qué bases deberemos fundar nuestra descentralización? Sobre las que la conveniencia señale, y después de logrado ese objetivo, sobre una garantía inviolable: que el gobierno central no pueda quitar ni restringir la autonomía de las secciones en los negocios meramente administrativos. Garantía para los bienes, garantía para las funciones, garantía para las iniciativas, garantía para el libre desenvolvimiento regional dentro de las líneas generales de la administración central.

Este fue el pensamiento de los constituyentes de 1886 y de los reformadores de 1910. Los primeros hicieron la división —digamos la descentralización— y ellos y los reformadores establecieron la garantía.

Desgraciadamente el pensamiento inicial y aún la garantía han venido siendo desvirtuados y desconocidos en la práctica y cada día es más vigoroso y absorbente el centralismo. Se explica por qué los miembros del Instituto de Cultura Hispánica han creído conveniente incluir este tema de la descentralización administrativa entre los que deben ser dilucidados en estas conferencias, como útil contribución a la Co-

misión de Estudios Constitucionales encargada de redactar el nuevo estatuto o las reformas al que está vigente.

En casi todos los aspectos de la administración opera el centralismo. En lo económico, en lo fiscal, en lo financiero, en lo cultural, en lo educativo, en lo bancario, etc. Y naturalmente, también en todos los organismos oficiales, semioficiales y no oficiales. Pero la tarea de corregir este mal es demasiado grande y demasiado larga, aparte de que los remedios no son siempre de carácter institucional, que es lo que a nosotros nos importa ahora. La ley, los decretos del gobierno, un criterio de amplitud puesto en práctica por determinados organismos, corregirán algún día estos defectos.

Por lo que hace a la Constitución, los correctivos deben contemplar dos de esos aspectos: el fiscal y el administrativo, y la mira debe dirigirse al logro de dos objetivos principales: el primero, el fortalecimiento de los fiscos seccionales, dentro de una prudente redistribución de rentas y una buena separación de gastos, y el segundo, una desconcentración funcional. Porque además de que los departamentos y los municipios son pobres, se les mantiene sin funciones dentro del más humillante sistema colonial.

Los departamentos y los municipios viven una vida de pobreza vergonzosa.

¿Podrá entender un observador, un estadígrafo, un tratadista de hacienda pública de cualquier país cifras como estas:

En 1949 los ingresos de los departamentos fueron de \$ 187.-225.445, y los de los municipios de \$ 157.457.652?

Las rentas departamentales están constituidas en lo general por impuestos de consumo. Los principales de estos son: tabaco, cigarrillos, licores nacionales, licores extranjeros y cervezas. Toda renta basada en consumos es de lento crecimiento porque el ritmo de éste marcha paralelo apenas con el crecimiento de la población. Si se fuerza su rendimiento por medio de un alza de tarifas, se fomenta el contrabando estimulando el desacato a la ley. Si se estimula el consumo por medio de rebaja de precios, se fomenta el vicio con todo lo que eso conlleva en desmedro de la moral y la higiene.

He aquí señores un serio problema. Los departamentos son cantineros. Su bienestar fiscal depende en mucho del incremento del vicio. No importa que fomentando el alcoholismo tengan que invertir en las cárceles lo que el vicio dejó como secuela de sangre. Hay que acrecentar las rentas. Decidme si es correcto de parte de una rama del gobierno, que tiene también a su cargo velar por la salud moral y física del pueblo y por el orden social, tener que hacer esa escandalosa propaganda a los productos embriagantes que vemos en los periódicos y oímos por la radio.

Pero qué hacer si las entradas provenientes del vicio representan un alto porcentaje en el total de las rentas departamentales, y si los departamentos y los municipios tienen cargas qué satisfacer, según la Constitución, y obligaciones qué cumplir por imposición de las leyes y del gobierno?

Ni podemos desdeñar otro factor, este no de carácter axiológico, pero que constituye motivo permanente de resquemor y cau-

sa de bochorno con los extranjeros. Sabéis que me refiero a las aduanas interdepartamentales. Si los licores y cremas y lociones de un departamento son suyos y si de ellos deriva buena parte de sus entradas, es natural que impida que otros artículos similares vayan a surtir sus mercados y a quitarle su clientela. Eso de las aduanas interiores es absurdo en un país unitario y no existe siquiera en los estados de régimen federal. Ni en Suiza ni en los Estados Unidos se detiene a un vehículo en la línea entre dos estados para requisar el equipaje de los pasajeros.

El mal viene de un equivocado criterio inicial sobre las características de las rentas departamentales. En otros países, de los mejor organizados, la fuerza de las rentas seccionales —estatales o cantonales y municipales— estriba en los impuestos directos. En Suiza, por ejemplo, el impuesto sobre la renta es cantonal, sin perjuicio de otro impuesto similar que es federal. En cambio, los principales impuestos de consumo son federales, vale decir nacionales.

Si este fuera nuestro sistema sería factible realizar en Colombia una verdadera lucha antialcohólica, una noble campaña moral, y acabar de una vez con esa escandalosa propaganda oficial al licor y con las odiosas aduanillas interiores. Vendría además la selección de los licores nacionales, con harto beneficio para la salud del pueblo.

En cambio tendría además una razón de ser, de carácter psicológico, que vale como factor tónico del espíritu público. El impuesto indirecto se paga sin sentirlo y casi no es doloroso. Las mercancías llegan al mercado recargadas con el impuesto de aduanas; los cigarrillos y los licores llevan su estampilla y la gente la ve casi como un adorno o una marca de garantía. Pero el impuesto directo, que se paga con intervalo de meses y que es cuantioso, ese sí lo siente el público como un impuesto. Se quisiera saber cómo, en dónde y en qué se invierte esa gruesa suma que sale del bolsillo directo del ciudadano, y por el cual se le da recibo y para el cual firma un cheque. El impuesto directo tiene una solemnidad, que le otorga importancia. El contribuyente quisiera ver con sus ojos las obras que se ejecutan con ese impuesto, y si efectivamente las ve en su departamento o en su ciudad, lo pagará con mayor gusto o con menor repugnancia. He ahí por qué el impuesto directo se cobra en otras partes como impuesto seccional.

Bien, con todos estos inconvenientes de estímulo al vicio, dañina propaganda al licor etc., de varios de los principales impuestos departamentales, esos y los otros de que son dueños los departamentos (loterías, registro, participaciones y demás) les produjeron en el año de 1949 a los quince departamentos colombianos la suma de \$ 187.-225.445. Con ellos atendieron —palabra optimista!— al pago de su tren oficial (asamblea, gobernación, policía y alcaldes), a sus universidades y en general a la educación secundaria al pago de sueldos de sus maestros; a la construcción de carreteras, canales y caminos, al sostenimiento de presos y a la construcción de cárceles; a las campañas de higiene; a la construcción y sostenimiento de frenocomios, hospitales y puestos de salud; a la fiscalización de sus rentas y a muchas otras obligaciones. Lo pudieron hacer? Yo aseguro que si hicieron grandes

carreteras y suntuosos edificios —cosa por averiguar— no atendieron a uno de los deberes primordiales del gobierno, cual es la protección a la vida, la honra y la hacienda de los ciudadanos ni a la educación de toda la población escolar, a pesar de un mandato constitucional que la hace obligatoria. Y cómo puede ser que ochocientos municipios, en este país de ciudades según la frase consagrada, tengan en total presupuestos por valor de ciento cincuenta y siete millones y medio, para no hablar sino en número redondos? Cuáles pueden ser las campañas de higiene, de aseo, de ornato; cuáles los edificios públicos y las escuelas que se construyan; de qué importancia las plantas eléctricas, los acueductos y el alcantarillado; cuáles y de qué calidad los servicios de policía de estos ochocientos y tantos pueblos y sus respectivos corregimientos?

No influirá esto mucho en el descaecimiento de nuestros pueblos y en la despoblación de los campos?

No figuran en los últimos tomos del Anuario General de Estadística los montos presupuestales de cada uno de los distritos colombianos, de manera que no puedo ofrecer en este sentido datos frescos. Pero en 1940 había en Colombia doscientos catorce municipios cuyo presupuesto no alcanzaba a cinco mil pesos anuales: nueve en Antioquia; diez en Atlántico; quince en Bolívar; ochenta y tres en Boyacá; diez y nueve en Cauca; seis en el Huila; cuatro en el Magdalena; treinta y siete en Nariño; cuatro en Norte de Santander, y veintisiete en Santander. Qué administración puede hacerse con menos de cinco mil pesos anuales?

Por la misma época había 527 entidades distritales que no reunían las condiciones exigidas por la ley que regula la creación de nuevos municipios. Los amigos de las cosas drásticas pueden pedir que se eliminen. Pero si tal cosa se hiciera, no por eso quedaría resuelto el problema del buen gobierno en los territorios que hoy los forman. Los conglomerados quedarían allí, disminuídos de categoría, pero con sus mismas necesidades apremiantes.

La penuria de los departamentos y los municipios los ha convertido en mendigos obligados y a los congresistas, los gobernadores y los alcaldes en pedigüenos. Y como no es posible cerrar los oídos a este vasto clamor lastimero, y como los gobernantes sienten también una muy natural fruición en mostrarse generosos, ha aparecido en Colombia, como permanente, la institución del auxilio, que es la forma menos técnica y más humillante de atender a una función pública. Y la más injusta asimismo, porque el mayor provecho lo obtiene el que se valga del padrino de mayor influencia. Así el beneficio del auxilio no va al más necesitado. En materia de entidades oficiales también existen los desamparados.

He sido y soy enemigo del auxilio como sistema, como institución, pero reconozco que hacen bien en pedir, en suplicar, en llorar todos los municipios para que se les dé de caridad lo que no obtienen por derecho de buena administración. Lo que no entiendo es por qué la nación que año por año distribuye en auxilios, en forma desordenada y caprichosa, millones de pesos, no hace esa distribución por medio de un plan de rentas permanente para las secciones, ajus-

tado a la técnica, a la justicia distributiva, a los postulados de una buena administración.

El otro aspecto de que hablaba al presentar el plan de este trabajo es el de la desconcentración de funciones. La concentración es una de las características más definidas y más antipáticas del centralismo imperante en Colombia. Todo en este país hay que hacerlo en la capital, aún las minucias: una licencia de odontólogo, un diploma de médico o farmacéuta, un permiso para cortar leña en las reservas forestales, un título de bachiller, el permiso para establecer un teléfono rural, el registro de una marca de fábrica, la traída de un técnico, la determinación del good will de una empresa y la reclamación de un impuesto...

El artículo 131 de la Constitución, que corresponde a la reforma de 1936, autorizó al presidente de la república para delegar en los gobernadores algunas de las muchas funciones que a él le están atribuidas y que recargan exageradamente y sin objeto su agobiador trabajo, según lo ha dejado establecido la misión Currie. El mencionado año expidió el Congreso la Ley 202, en desarrollo del principio constitucional enunciado, señalando las funciones que el presidente podría delegar en sus más altos subalternos seccionales. Han corrido diez y seis años, pero las delegaciones no se han hecho o han sido insignificantes.

La concentración creó la necesidad de los continuos viajes de los más altos empleados departamentales y municipales a Bogotá. Primero existió el consabido agente fiscal, innecesario dentro de un sistema de verdadera descentralización administrativa, contra el cual reaccionó el presidente Gómez. Ahora son los gobernadores, los alcaldes, los secretarios, los gerentes de las empresas públicas quienes consideran que tienen que hacerse presentes ante el presidente y los ministros si no quieren ver dilatados indefinidamente o perdidos del todo los negocios en que se interesan. Es el ejercicio de la influencia personal y directa respecto de lo que debería obtenerse, si es justo y es racional, sin estas fastuosas y costosas embajadas. Y es la ley de la labia, de la simpatía personal y del mérito político.

Y lo que ocurre con los funcionarios oficiales de los departamentos sucede igualmente con toda clase de personas. Hay que ver el desfile de gerentes, administradores y miembros de juntas que pasa por los hoteles de Bogotá en función de intriga, desde luego honorable e indispensable.

Menos mal que todo esto tiene cierta importancia y el esfuerzo se ve correspondido por el éxito. Estos reyes magos de manos vacías vuelven con ellas cargadas de promesas. Pero hay gestiones que no pueden hacerse personalmente ni valen la pena de que se nombre para hacerlas a un representante. Pequeñas reclamaciones sobre impuestos nunca se hacen porque no justifican el gasto, con lo cual el malhadado sistema es inútil porque no funciona para los más necesitados.

“Dos factores —se decía en cierto fascículo publicado en 1944 sobre estos asuntos— hacen y refuerzan cada vez más la concentración funcional: el procedimiento vigente para los asuntos administrativos nacionales que hay que ventilar en las secciones, procedimiento im-

puesto desde Bogotá, y el estado habitual de ánimo de las entidades y empleados que directa o indirectamente dependen de la nación. Hay una contestación invariable de los funcionarios nacionales residentes en provincia: "Eso hay que consultarlo con Bogotá". En las secciones no hay normas, ni jurisprudencia, ni facultades. Cuanto existe son intermediarios encargados de hacer llegar a la capital los negocios y de notificar después las resoluciones".

Ni siquiera esto de poder resolver en provincias algunos negocios constituye una verdadera delegación de funciones presidenciales. Sería una simple cuestión de procedimiento administrativo y de economía gubernamental.

Establecidos los dos puntos principales que deben servir de base a una descentralización, lo que hace falta es fijar la garantía de su permanencia, pues antecedentes dolorosos nos han demostrado que toda previsión ha sido ineficaz para hacer realidad y vida la fórmula de Núñez y el pensamiento que expresó Caro en su mensaje al Congreso de 1897, cuando hablando del régimen establecido definía como doctrina del partido nacional la siguiente: "unidad política y legislativa, con todo lo que concurre a dar fuerza, honor y respetabilidad a la nación reconstituida, y asegurar la paz y el bienestar común, su progreso económico, sin detrimento alguno de la autonomía fiscal de las secciones".

Aquella garantía no puede ser otra que una garantía constitucional que evite la incursión del poder central en las cosas de la exclusiva competencia de las secciones y que coloque en lugar seguro sus rentas. Para ello se necesita la supervivencia de las asambleas, los más fuertes centinelas de los intereses seccionales, y la de los concejos municipales, tan vinculados a nuestra tradición y tan adecuados al desarrollo de las administraciones locales. Pero se necesita además que las ordenanzas no puedan ser anuladas sino cuando atenten contra la Constitución. Fijado bien el carácter de entidades exclusivamente administrativas de las asambleas, sus ordenanzas, leyes departamentales, deben cumplirse; y contra ellas no debe haber veto más que por transgresiones a la carta, y contra ellas no puede haber preeminencia de la ley salvo en cuanto toca exclusivamente con los negocios atribuidos a la nación, que desde luego tienen un origen constitucional.

¿Y si las asambleas declaran la resistencia civil, con el propósito de maniar al gobernador e impedirle el cumplimiento de su función política? Pues para eso ha de establecerse una norma semejante a la que existe para el Congreso, cuando le impide eliminar o reducir en el presupuesto las partidas que se necesiten para el servicio de la deuda pública, para atender a las demás obligaciones contractuales o para la atención completa de los servicios ordinarios de la administración.

Como he de concretar en una síntesis todo cuanto ha sido objeto de esta disertación, ahí va un articulado de reformas. La razón de todas ellas ha aparecido, más o menos, en lo dicho hasta el presente, pero debo declarar que algunos puntos merecerían mayores explicaciones. Sin embargo, no es posible abusar de la atención del auditorio que me honra en esta sala ilustre.

Descentralización Administrativa

Yo propondría, pues, el siguiente proyecto de acto reformativo de la Constitución, en lo relacionado con la descentralización administrativa, advirtiendo que algo y quizá mucho queda para la ley.

“Artículo. Son rentas departamentales el impuesto de patrimonio, el de asignaciones, las de tabaco y cigarrillos, licores extranjeros, vinos nacionales, cervezas, loterías, registro, consumo de gasolina, fondo de ciegos, impuesto de oro físico, las participaciones actuales en rentas de la nación y todas las provenientes de bienes, obras, empresas y servicios departamentales.

“Parágrafo. En todas las nuevas rentas cedidas a los departamentos por el presente artículo tendrán los distritos una participación no menor del treinta por ciento”.

“Artículo. Es prohibido al Congreso gravar con impuesto los artículos o actos gravados por las secciones o afectar sus rentas con sobreimpuestos o en cualquiera otra forma”.

“Artículo. El legislador no puede imponer a los departamentos y municipios obligaciones de carácter fiscal ni ordenar los servicios que les representen erogación.

“Es prohibido también a las asambleas imponer obligaciones de la misma clase a los distritos”.

“Artículo. Los departamentos tienen libertad para contratar empréstitos, emitir bonos de tesorería y realizar las otras funciones financieras propias del rodaje habitual del presupuesto, pero los empréstitos externos deberán ser aprobados por el órgano ejecutivo de la nación.

“Parágrafo. La misma atribución se concede a los distritos capitales de departamento y a los demás cuyo presupuesto sea o exceda de un millón de pesos”.

“Artículo. Las ordenanzas de las asambleas no pueden ser objetadas ni anuladas sino por inconstitucionalidad, lo mismo que las leyes”.

“Artículo. Las asambleas departamentales, al aprobar el presupuesto, no podrán disminuir ni suprimir las partidas de gastos propuestas por el gobernador para el servicio de la deuda pública, para atender a las demás obligaciones contractuales del departamento y para la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, tales como nómina civil, policía, educación, recaudación de rentas, alimentación de presos, etc.”.

“Artículo. El gobierno expedirá, tan pronto como sea posible, las normas de procedimiento que sean necesarias para que los gobernadores o los jefes de las dependencias administrativas nacionales que funcionan en los departamentos puedan recibir y sustanciar los asuntos administrativos en que tengan interés los particulares y proferir

decisiones o resoluciones apelables o consultables o de carácter definitivo”.

“Artículo. Con el fin de realizar una campaña antialcohólica, el legislador nacionalizará las rentas de licores y cervezas de propiedad de los departamentos, dotando a éstos previamente, en forma permanente, de rentas equivalentes a los productos que actualmente perciben por aquellas”.

Será ésta una cabal interpretación de la fórmula de Núñez? Eso nos lo dirá en su sabiduría la Comisión de Estudios Constitucionales.