

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN COLOMBIA

Los hechos son la suprema razón de todo; los grandes errores en la apreciación de las realidades incontrovertibles, consisten precisamente en aplicar más la inteligencia que el sentido práctico al estudio de los hechos y de las circunstancias que influyen en ellos, dando más cabida a las teóricas especulaciones y a divagaciones sin conciencia ni medida, que al estudio sereno de la realidad existente.

Siempre he sido enemigo de los conceptos apriorísticos y de artificiales silogismos, sobre todo en las materias que se rozan con la humana constitución del individuo y de la sociedad, como la Fisiología, la Economía, la Sociología, la Estadística, etc., en cuyo estudio sólo la cabal observación de los hechos y fenómenos concretos, puede llevarnos a la comprensión del complicado laberinto de oscuros problemas, a la deducción de conclusiones ciertas y a la aplicación de fundados sistemas en la solución de las dificultades individuales y colectivas.

Un poder tienen las utopías, y es el de halagar a los corazones ingenuos, frecuentemente incapaces de razonar, y sobre todo a las multitudes, *siempre incapaces de razonar*. Una diferencia encuentro en este campo entre el político y el estadista, y consiste en que el instrumento del primero, para conquistarse adeptos (y sólo para eso), es el halago, mediante la exposición del proyecto irrealizable, con la torcida elocuencia, fruto de la pasión sin medida; mientras que el del segundo es el severo análisis, a veces pesimista, de los problemas presentes y por venir, la exposición escueta y descarnada de los males que aquejan a la sociedad y de los medios de evitarlos y corregirlos; el primero es un teorizante y el segundo modelador práctico de la evolución humana.

Teorizantes han sido el mayor número de nuestros legisladores y gobernantes; en los programas de gobierno, en los discursos y conferencias de nuestros funcionarios, en los informes y proyectos oficiales, más abunda el buen gusto literario de sus autores expresado en elegantes figuras retóricas, que la provechosa información y la necesaria y clara exposición de los problemas y de las soluciones que se les ha encomendado.

Las palabras más que las ideas, y éstas más que los hechos, ejercen su influencia en la conciencia del pueblo; hablando de la “descentralización”, el Doctor Esteban Jaramillo escribió que esta palabra, como “regeneración”, ha llegado al fondo mismo de la conciencia popular, infundida por los políticos, para fomentar odios regionalistas y pugnas desastrosas entre los distintos sectores del país, al influjo, más de las pasiones desbordantes, que de la comprensión y el análisis.

Principalmente una de las afirmaciones del Doctor Jaramillo debe aceptarse como una norma: “descentralización” es un concepto que no debe expresarse en los discursos, ni discutirse en las plazas públicas, sino estudiarse con recto criterio por elementos de todas las corrientes políticas, capaces y comprensivos; tal es su alcance, que con él se pueden modificar sustancialmente nuestras instituciones políticas y administrativas, y tal su amplitud, que dentro de él caben desde una simple delegación de funciones hasta el más extremado federalismo, sistema cuya adopción en nuestro país no es por ningún concepto aconsejable.

Porque las instituciones actuales de la humanidad son el fruto de la evolución natural y a veces violenta de los sistemas a través de muchos siglos; y tratar de romper de un tajo con la tradición, sería echar a perder las caras conquistas de la experiencia, a veces dolorosa, de las generaciones pasadas, desconociendo y desechando la influencia de factores que, como el geográfico, el histórico, el religioso, el económico, etc., determinan los destinos de una nación.

Dolorosa y accidentada ha sido en nuestro país la historia de la evolución de nuestros sistemas políticos; limitándose a importar doctrinas y prácticas extrañas, los rectores de nuestros destinos patrios han chocado violentamente en sus realizaciones con la idiosincracia de un pueblo cuyos caracteres de toda índole han sido para ellos desconocidos, acaso por desidia, acaso por incapacidad, tal vez por inexperience y falta de orientación.

Primero el *federalismo* sembró la discordia y el caos en los albo-

res de nuestra vida republicana; después el centralismo propició la disolución de la Gran Colombia e impidió la realización del sueño de Bolívar que hubiera traído para las Repúblicas hermanas mejor suerte; nuevamente el federalismo con su engendro de guerras continuas y el extremado centralismo subsiguiente marcaron con su sello de sangre el primer siglo de nuestra vida republicana.

Todo extremo es nocivo y en materia política lo es más; natural era que una tan dolorosa experiencia aconsejara la adopción de un feliz término medio; “centralización política y descentralización administrativa” fue la fórmula conciliatoria cuya adopción nos ha traído el goce de una paz de medio siglo.

“Centralización política”, es decir, unidad de legislación y de acción en las gestiones gubernamentales, expresión de poder y de soberanía; a ella tiende el mundo cada día con mayor celeridad; todo nuevo descubrimiento es un vínculo más de unidad; todo fenómeno político o social repercute con más o menos intensidad en todos los países del mundo; toda época nueva está caracterizada por nuevas modalidades de evolución en las que juega su papel de colaboración y de coordinación cada vez más estrechas la acción de todos los Estados; la misma guerra tiende a unificar los sistemas políticos y las necesidades de la paz imponen la cooperación de los cinco continentes.

“Descentralización administrativa”, es decir, diversidad de acción en las gestiones administrativas, la práctica de la iniciativa particular y regional en la prestación de los servicios públicos; es una medida impuesta por la misma diversidad de los servicios, de los recursos y de los caracteres peculiares de cada sección.

Los dos conceptos, *centralización* y *descentralización* han jugado su papel, cada uno a su turno, en la evolución de los Estados; primero el criterio centralizador, fue concentrado el poder por un proceso de integración de los grupos en el Estado; una vez obtenida la unidad política de éste y asegurado su poder, la técnica en la prestación de los servicios públicos y su eficacia, dieron cabida al criterio descentralizador, hasta el punto de que hoy es imposible encontrar un Estado absolutamente centralizado.

Ya en Colombia casi nadie habla de federalismo, porque todos los colombianos hemos quizás comprendido que volver a ese régimen que nos dejó una tan amarga experiencia, significaría una regresión de nuestros sistemas políticos, en una época como ésta en que todos los Estados evolucionan en sentido contrario. De descentralización, en cam-

bio, todos hablan en esta época, unos en pro y otros en contra de un sistema que muy pocos comprenden, y cuyo alcance es difícil de apreciar a la ligera, sin una profunda meditación y un concienzudo estudio de las diversas regiones colombianas, de sus riquezas naturales, de la actividad creadora de sus habitantes y de su grado de desarrollo.

La unidad nacional es indiscutible desde el punto de vista político: a ella contribuyen factores de importancia capital, como son: una lengua, una religión, un tipo racial (más o menos clasificable en subtipos), una tradición común, etc.. Pero no ocurre lo mismo desde el punto de vista económico: las dos secciones en que se encuentra dividido el país por su principal arteria fluvial, son bien distintas en cuanto a riquezas se refiere: las del Oriente son principalmente naturales: petróleo, sal, esmeraldas etc.; mientras que las de Occidente son en su mayor parte producto del esfuerzo humano, industrias, agricultura técnica, ganadería, etc..

El grado de desarrollo de las distintas secciones del país, varía también, naturalmente, de acuerdo con sus riquezas y con el género de actividades de sus habitantes. Las necesidades y la índole de los problemas de todo orden, son, por consiguiente, bien diversas, lo mismo que las exigencias de su progreso y sus soluciones.

La descentralización se impone, pues, como una medida salvadora, en el orden administrativo y en el fiscal.

Teóricamente la descentralización administrativa y fiscal está establecida por los artículos 180, 182 y 189 de la Constitución y por considerable número de leyes y decretos-leyes, que poca realización han tenido en la práctica. La misma Constitución, al dar primacía a la ley sobre las ordenanzas y los acuerdos, ha facultado a aquélla para limitar la autonomía departamental y municipal; este inconveniente podría obviarse definiendo y limitando, mediante normas constitucionales explícitas, las esferas de acción de la nación, los Departamentos y los Municipios, en el orden administrativo y estableciendo en la misma forma las respectivas haciendas y todo lo concerniente al orden fiscal.

De acuerdo con lo existente, es casi imposible distinguir las esferas de competencia de las distintas entidades y sus respectivos patrimonios, ya que innumerables leyes, constitucionales unas y otras inconstitucionales, contribuyen a una mayor confusión.

Fuera de eso, el tesoro nacional se recauda en masa, sin que se pueda determinar claramente la cantidad con que cada Departamento contribuye a él, y luego se distribuye sin un criterio definido, con ba-

se, más en las intrigas de los demagogos provinciales que en los reales intereses de las regiones y en sus particulares necesidades. Es éste el sistema de los auxilios y subvenciones, que además de ser en extremo deprimente para las secciones que tienen que ponerlo en práctica, es anti-científico y casi siempre inequitativo.

Como ejemplo tomemos el impuesto sobre renta, patrimonio y exceso de utilidades y las sumas invertidas por la Nación en obras de fomento, por Departamentos, en el año de 1940. Dicho impuesto ascendió a la suma de \$ 21.967.004, y las inversiones hechas por la Nación alcanzaron un total de \$ 32.554.428, distribuídos así:

Departamentos	Impuestos Sobre renta	Sobre patrim.	Exceso Util.	Invers. Nales.
Antioquia	2.828.255	907.576	167.798	2.438.891
Atlántico	1.177.794	510.957	191.726	681.219
Caldas	254.206	191.833	65.756	2.020.374
Bolívar	244.598	169.948	20.829	1.246.351
Boyacá	46.555	30.737	28.402	982.440
Caldas	254.206	191.833	65.756	2.020.374
Cauca	48.962	30.343	7.387	772.735
Cundinamarca	8.006.459	3.077.129	1.680.174	4.404.476
Huila	43.996	38.696	609	862.651
Magdalena	61.721	13.696	13.979	1.021.740
Nariño	70.355	22.279	4.500	1.181.451
Norte Santander	117.843	35.523	28.107	1.617.952
Santander	160.524	67.834	20.563	1.494.134
Tolima	74.079	45.251	10.004	595.715
Valle del Cauca	814.253	378.579	235.323	1.256.640
Intend. y Comis. Bogotá	21.402	3.188	1.175	718.819
				11.198.880
TOTALES	13.949.153	5.451.519	2.476.332	32.554.428

Sólo hemos considerado una fuente de ingresos nacionales y el total de egresos por concepto de fomento económico en los Departamentos; quedan a la Nación otras entradas tan valiosas, como el producto de los impuestos de aduana que asciende en tiempos normales a más de \$ 30.000.000, el de los bienes nacionales que asciende a \$ 2.500.000 aproximadamente, etc.. Ahora bien, de \$ 32.554.428 que la Nación in-

virtió en obras de fomento en los Departamentos en 1940, correspondieron a la ciudad de Bogotá \$ 11.198.880, lo cual no es en mi concepto lo más equitativo, fuera de que, como puede observarse en el cuadro anterior, ciertos Departamentos recibieron una participación muchas veces superior a la cantidad aportada, mientras que otros la recibieron en mucho inferior. Está bien que en las regiones más atrasadas se fomente en mayor grado su desarrollo, pero ello debería hacerse atendidas las debidas proporciones.

Otro sistema puesto en práctica junto con el anterior, es el de las participaciones de los Municipios en ciertas rentas departamentales y nacionales, y de los Departamentos en estas últimas; fuera de que contribuye más a la confusión de patrimonios que debieran estar perfectamente delimitados, este sistema restringe la iniciativa de las regiones y las coloca en una situación de inseguridad, obligándolas a entregarse confiadamente a una acción providencial del Estado, porque los Municipios y los Departamentos, en lugar de avocarse a la realización de una obra costosa con su propio patrimonio, por la insuficiencia de éste, confían en un auxilio o en una participación nacional, más o menos eventual.

Una más adecuada distribución de las rentas podría hacerse estudiando el sistema tributario y las fuentes de recaudación de las diversas secciones del país, y determinando en normas constitucionales explícitas las que correspondan a los Municipios, a los Departamentos y a la Nación, así como los servicios respectivos cuya prestación les incumbe, y no dejando a la ley la atribución de modificar el sistema tributario, sino sólo de reglamentarlo, y de distribuir, entonces sí, el saldo líquido, deducidos los gastos nacionales, entre las secciones más atrasadas, para fomentar su desarrollo. Esta reforma en el sistema tributario y en la distribución de los servicios públicos, produciría el efecto de dar a las secciones la completa iniciativa en la gestión de los servicios administrativos, y la autonomía en su prestación, aboliendo el nocivo régimen de las participaciones.

Sólo el control y la fiscalización estarían encomendados al Gobierno central, así como la gestión de ciertos servicios de importancia nacional, como son los de defensa nacional, relaciones exteriores, administración de justicia, etc.; así mismo el patrimonio nacional estaría formado por el producto de los bienes fiscales, de los servicios nacionales y de ciertas rentas de importancia excepcional por su cuantía, como son las de aduana, petróleo, oro, etc..

A los Departamentos correspondería la gestión de ciertos servicios que sobrepasaran al alcance de los Municipios. Esto de acuerdo con el carácter mismo de los Departamentos, que es el de intermediarios entre la Nación y los Municipios, entidades naturales de Derecho Público, mientras que los Departamentos son creación artificial de la ley. Correlativa a los servicios públicos departamentales se establecería una hacienda departamental autónoma, con fuentes de recaudación bien delimitadas.

Y al Municipio, como célula primaria de la Nación, debería corresponder el mayor número de servicios, porque precisamente en los pequeños espacios se clarifican y acentúan más las naturales diferencias, las necesidades y su satisfacción, los problemas y su solución adecuada, las exigencias de la vida y el derrotero que hayan de seguir en su perfecto desarrollo.

El Municipio es el Estado en función municipal, con un poder dividido en órganos, con servicios públicos más diversos, a los cuales corresponden gestores que tengan mayor contacto con la realidad. En él son más notorias las necesidades públicas y la acción benéfica o descuidada del Estado; su robustecimiento, dejándole una más amplia esfera de acción y una suma de recursos mayores, es un fundamento de engrandecimiento patrio, que no excluye la prudente fiscalización y el moderado control, que bien pudiera corresponder a la ley.

Elevando así a canon constitucional explícito la distribución de los servicios públicos entre las distintas entidades que componen el Estado, y sus respectivos patrimonios, se fundamentaría la iniciativa de las secciones y se les permitiría la elaboración de presupuestos efectivos, sin ficticias participaciones ni auxilios eventuales; se aseguraría el progreso de las regiones en la medida de sus recursos, y la unidad nacional, con una legislación unificada en materias generales, distribuidora eficaz de los excedentes de las rentas nacionales en los territorios más pobres cuya administración se le confiara, como son en la actualidad las Intendencias y las Comisarías.

Otro aspecto, de los más importantes en esta materia, es la estatización de los servicios declarados de utilidad pública, atribución que hoy corresponde a la ley, y que debería corresponder a los Concejos Municipales, dentro de límites precisos que le señalara la Constitución. El interés general se marca con caracteres más precisos en las pequeñas secciones, y a ellas debiera corresponder su declaración y apreciación dentro de ciertas restricciones.

Observando el actual régimen administrativo y fiscal que es consecuencia de los principios descentralistas del Acto Legislativo del año de 1910, anotamos como principales inconvenientes el de establecer con una complicada legislación, la confusión en la distribución de los servicios públicos y de los patrimonios nacional, departamental y municipal, fuera de su notoria desproporción. Si comparamos los totales de los presupuestos nacional, departamental y municipal, encontramos que ellos fueron en 1938:

Sumas \$	Nacional	%	Deptal.	%	Municipal	%	
173.423.637	90.410.185	52,15	49.143.064	28,30	33.870.398	19,55	Ingresos
167.458.287	89.587.243	53,00	47.022.137	28,00	30.848.907	19,00	Egresos

Observamos: el 52,15% correspondió a la Nación, el 28,3% es decir, poco más de la mitad de los ingresos nacionales, a los catorce Departamentos, y el 19,55%, es decir poco más de la tercera parte de los nacionales, correspondió a los 772 municipios que informaron, de los 778 en que estaba dividido el territorio Nacional en ese entonces. Los gastos guardan, claro está, la misma proporción. De esos 772 Municipios sólo tenían entradas

Mayores de \$			Municipios
De \$ 1000.000 a	1000.000	4	"
De \$ 500.000 a	1000.000	5	"
De \$ 250.000 a	500.000	4	"
De 100.000 a	250.000	21	"
De 50.000 a	100.000	42	"

Es decir, de los \$ 33.870.398, total de ingresos municipales en 1938, \$ 14.235.242.57, o sea casi la mitad, correspondieron a cuatro Municipios; 380 de los 772 tuvieron un ingreso cuyo total alcanzó sólo a \$ 1.824.336.19; lo que quiere decir que más de la mitad de los Municipios de Colombia tienen un presupuesto de rentas menor de \$ 10.000; 213 de ellos lo tienen inferior a \$ 5.000; y qué significan \$ 5.000 para atender ya sea a la más deficiente administración local? Sin embargo contemplamos la dolorosa realidad de que casi la tercera parte de los Municipios colombianos atraviesan una tan precaria situación y otra tercera parte se encuentra en condiciones poco mejores. No se impone la necesidad perentoria de reformar un régimen fiscal de esta

índole? Ello requiere esmerada atención y profundo estudio por parte de los rectores de los destinos patrios.

A manera de ejemplo, veamos cómo pudiera hacerse una mejor distribución de los servicios y de las rentas nacionales:

El artículo 195 del C. Fiscal divide el pasivo del tesoro nacional en los siguientes renglones:

- a) El servicio de la deuda pública.
- b) Los gastos del servicio público nacional.
- c) Las sumas que la Nación esté obligada a pagar conforme a sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada, y
- d) Las que leyes especiales ordenen derogar.

Al ordinal b), gastos del servicio público nacional, corresponden los siguientes renglones, cuyas partidas fueron en 1940:

Dirección de la administración pública	\$ 1.640.759
Justicia y orden interior	11.288.508
Relaciones internacionales	1.796.732
Recaudación de rentas	4.835.584
Servicios nacionales	8.817.998
Defensa nacional	13.290.952
Cultura	7.874.191
Fomento económico	32.554.428
Higiene y asistencia pública	5.566.025
Control y fiscalización	638.576
Estadística nacional	240.841
Al ordinal a), servicio de la deuda pública, se asignan	20.423.346
y a los ordinales c y d, servicios varios	1.341.352

De estos renglones podrían eliminarse o reducirse en su mayor parte para asignarlos a los Departamentos y Municipios, de acuerdo con una descentralización amplia, los de *recaudación de rentas, servicios nacionales, cultura, fomento económico e higiene y asistencia pública*. Quedaría así reducido el presupuesto de gastos nacionales a unos \$ 60.000.000, o más, según el margen presupuestal que se reservara la Nación para el fomento económico en las regiones cuyo desarrollo es más retardado.

Una distribución de las rentas y su misma recaudación, atendidas las debidas proporciones y el grado de desarrollo de los Departamentos y Municipios, con el mismo criterio que el adoptado en la distri-

bución de los servicios, perfeccionaría el sistema en la medida de lo posible.

El mismo C. Fiscal en su artículo 11, divide el presupuesto nacional de rentas en cuatro renglones principales, conforme al origen de sus ingresos, así:

- a) Bienes nacionales.
- b) Servicios nacionales.
- c) Impuestos (directos e indirectos)
- d) Ingresos varios

La recaudación en 1940 alcanzó estas sumas:

	ORDINARIOS	%
Bienes nacionales	\$ 2.457.463	3,1
Servicios nacionales	4.241.370	5,5
Impuestos directos	24.256.504	31,5
Impuestos indirectos	42.504.264	55,2
Impuestos varios	3.580.726	4,7
TOTAL	77.040.327	100

EXTRAORDINARIOS

Bienes nacionales	112.949	0,2
Servicios nacionales	952.953	2,0
Impuestos directos	624.452	1,3
Impuestos indirectos	3.288.387	7,0
Ingresos varios (Incluidos empréstitos)	42.168.973	89,5
TOTAL	47.147.734	100

GRAN TOTAL 124.188.061

De estos renglones podrían eliminarse y reducirse algunos, relativos a impuestos. Para mayor claridad veamos cómo clasifica el Código fiscal los impuestos nacionales: (Art. 155).

- a) Impuesto sobre la renta, patrimonio y exceso de utilidades.
- b) " de sucesiones y donaciones
- c) " de defensa nacional
- d) " de minas de propiedad particular
- e) " de aduanas y recargos

- f) " de tonelaje
- g) " de exportación de bananos
- h) " de exportación de otras
- i) " de gasolina
- j) " de consumo de llantas
- k) " de grasas y lubricantes
- l) " de fósforos y naipes
- ll) " de papel sellado y timbre nacional
- m) " de venta de oro físico
- n) " de patentes y marcas
- ñ) " de uso de encendedores.

De ellos podrían dejarse a los Departamentos y Municipios aquellos impuestos cuya cuantía guarda relación con el número de habitantes como son los impuestos directos y ciertos indirectos cuyas fuentes de recaudación son más o menos comunes a las distintas regiones, lo cual permitiría una distribución más regular y relativa a las necesidades de cada una de ellas. La Nación se reservaría el producto de los servicios públicos nacionales, de los bienes fiscales nacionales, y de ciertos impuestos provenientes de riquezas naturales como son el de exportación de banano, petróleo y oro, y otros de excepcional importancia como son los de aduanas y puestos; estos impuestos, por su cuantía y sus fuentes de recaudación, no comunes a todas las secciones del país, deben pertenecer a la Nación para la prestación de sus servicios y la distribución de sus excedentes entre las secciones más atrasadas, en proporción a sus necesidades.

Los impuestos que deben pertenecer a los Departamentos y en mayor escala a los Municipios, son, pues:

- El impuesto sobre la renta, patrimonio y exceso de utilidades
- " " de sucesiones y donaciones
- " " de consumo de llantas
- " " de grasas y lubricantes
- " " de fósforos y naipes
- " " de papel sellado y timbre nacional
- " " de uso de encendedores.

Quedaría así reducido el presupuesto de rentas en la forma que lo fuera el de gastos, dejando un margen a la Nación para efectos de control y fiscalización y para el fomento en las secciones cuyos presupuestos no alcanzaran a un nivel determinado.

Sólo una descentralización administrativa y fiscal, establecida en

forma explícita por la Constitución, aseguraría la eficacia en la gestión del servicio público. Es natural que problemas de esta índole no se pueden juzgar con un criterio simplista. La tesis que propugnamos es en extremo compleja, y en su análisis entran consideraciones de muy diversa índole. Los ejemplos que hemos propuesto son los hechos mismos expresados sabiamente en la Estadística, y las soluciones que podemos deducir son apenas sugerencias que pueden variar con la evolución de los hechos.

Creemos que sólo fijada en normas constitucionales explícitas puede garantizarse una descentralización más estable y otorgarse a los Municipios y Departamentos un patrimonio cuyas fuentes sean más seguras; porque, mientras la ley pueda variar caprichosamente las instituciones, será imposible la delimitación segura y definida de las competencias, y de los patrimonios. Como ejemplo tenemos el régimen imperante en la actualidad, en que la ley es la encargada de ampliar o restringir la descentralización, cuyo alcance no fue definido en el Acto Legislativo del año de 1910.

Medellín, octubre 20 de 1942.

