

# ¿QUÉ MÁS SE PUEDE HACER EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN?

*Fernando Galvis Gaitán\**

## DEL CENTRALISMO AL FEDERALISMO

A través de su historia Colombia ha sido un país organizado y gobernado la mayor parte del tiempo en forma centralista o unitaria. Lo fue en la época colonial, lo continuó siendo en los tiempos republicanos, con esporádicas épocas de federalismo cuando algunas constituciones, como la de 1863 que por un corto período establecieron el federalismo, lo volvió a ser a partir de la Constitución de 1886 y lo reafirmó, una vez más en la Carta de 1991. 13

Seguramente el proceso de centralismo agobiante hubiera sido más moderado si en las etapas federalistas no se hubieran cometido excesos como los de permitir el libre comercio de armas y los ejércitos propios de cada Estado. Deja un amargo sabor el caos que se apoderó de Colombia en las épocas federalistas con sus innumerables guerras civiles con las tristes secuelas de muertos, desolación y miseria. Un país que vio detenido por muchos años su desarrollo, eso fue lo que sucedió en Colombia en los sombríos períodos de federalismo.

La situación ha cambiado. Los colombianos parecen haberle perdido el miedo al federalismo del siglo pasado y si hoy no se vuelven a cometer los mismos errores de 1863 se podría pensar en que Colombia se convirtiera en un Estado federal.

---

\* Profesor de planta en el Área de Derecho Público de la Facultad de Derecho en la Universidad de La Sabana

Los departamentos reclaman independencia y autogestión y con un sistema federal se conseguiría volverlos responsables de su futuro y permitirles eficiencia y honestidad en la solución de sus propias necesidades. Al mismo tiempo se obtendría un mayor control ciudadano pues habría cercanía entre ciudadanos y autoridades y aquellas vigilarían a sus gobernantes más cercanos. Con un régimen federal tendríamos departamentos responsables de su desarrollo y progreso, dejarían estas entidades territoriales de vivir mendicando al Estado central por una ayuda que pocas veces llega, no volverían a culpar al Gobierno Central por no solucionar los problemas de sus regiones y sus autoridades serían capaces de hacerles frente a sus grandes necesidades y las podrían encontrar la mejor solución.

Como el proceso que no podría conducir al federalismo es lento y no es seguro que se llegue a su culminación es imperioso buscar fórmulas que nos permitan una organización del Estado con un alto grado de descentralización.

14

## **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Si miramos hacia atrás, antes de 1988, nuestros municipios languidecían y estaban próximos a morir por ineficientes. Eran pocas nuestras municipalidades, contaban con pocos recursos económicos, sus alcaldes duraban un promedio de seis meses en el ejercicio de su cargo y en este tiempo era imposible que hicieran algo por los habitantes de sus localidades, sus funcionarios, al igual que los alcaldes, eran empleados de escritorio y horario fijo y se contentaban con dejar pasar el tiempo y cobrar su sueldo. En consecuencia los habitantes no se identificaban con sus principales autoridades ni contaban con ellos ni creían les pudieran ayudar a resolver sus problemas. Hoy, los alcaldes son de período fijo de tres años, cuentan con recursos ya que las transferencias de la nación a los municipios han crecido del 0.6% al 2% del PIB en los últimos diez años y los alcaldes, los concejales y todos sus funcionarios trabajan por el bienestar de sus comunidades.

Hace apenas pocos años se comenzó en Colombia un fuerte proceso de descentralización, imposible hoy en día de detener. Se comenzó con la elección popular de alcaldes (acto legislativo 1 de 1986), que se discutió durante seis años en el congreso después de su presentación por Alvaro Gómez Hurtado, se continuó con las consultas populares (acto legislativo 1 de 1986) y con el aumento de ingresos propios, con la participación en el IVA y después con las transferencias a los municipios y se ha venido consolidando con la devolución de funciones a los municipios (decretos 71 a 77 de 1987) que ha llevado, entre otros, a la descentralización educativa (ley 29 1989), a la determinación de competencias para las entidades territoriales (ley 60 de 1993), a la participación de los usuarios en las juntas directivas de las entidades descentralizadas que prestan servicios públicos, a la participación comunitaria (decreto 1333 de 1986 y ley 80 1993), a las juntas administradoras locales de participación popular (referéndum, cabildos abiertos, consultas, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa, etc. (artículo 103 de la Constitución Nacional). De manera que en pocos años hemos dado un gran salto pasando de un país centralizado hasta el extremo a un moderado descentralismo.

15

¿Será conveniente continuar en la vía de la descentralización o, por el contrario, será lo mejor detener el proceso y no avanzar más? La pregunta es puramente teórica porque aunque quisiéramos, el proceso descentralista nada ni nadie lo puede detener. Si continuamos en la línea de descentralizar cada vez más nos estaremos acercando al federalismo y en unos cuantos años, imposible de saber con exactitud en cuántos, nos convertiremos en un Estado federalista. Desde luego esto supone un alto grado de desarrollo, por que si este fuere lento, o de características negativas, no podríamos convertirnos en un Estado organizado en forma federal. La razón es muy simple: el Federalismo exige un Estado próspero y por tanto rico en ingresos porque al establecerlo, por lo menos, se duplica la burocracia (congreso nacional y en

cada uno de los Estados, poder judicial nacional y en cada uno de los departamentos, etc.) y los gastos en instalaciones y equipos.

16 Mientras se consigue llegar a un Estado federal hay que avanzar en el proceso de descentralización y por eso vale la pena preguntarse ¿qué más se puede hacer en materia tan importante como la descentralización?, y en segundo término es necesario interrogarse en el sentido de saber ¿por qué se debe avanzar en el proceso de descentralización? La primera pregunta la responderemos más adelante y en cuanto a la segunda la respuesta es sencilla: porque un país tan extenso y complejo como lo es Colombia no debe permitir que sus decisiones principales se tomen únicamente en la capital de la República como si las autoridades locales no existieran y no tuvieran capacidad suficiente para resolver sus problemas, como si todo fuera fácil de resolver si se hace desde un escritorio de una oficina nacional, situada en Bogotá e imposible de decidir si se encuentra la solución en el mismo lugar donde está el problema. Un sistema centralista lleva a la irresponsabilidad de las autoridades locales, al paternalismo de quienes se habitúan a buscar la solución por fuera (en los ciudadanos, dificulta el control ciudadano de las autoridades lejanas y desconocidas y fácilmente conduce a la deshonestidad y a la ineficacia. Para evitar todo esto es preciso descentralizar cada vez más.

## **MEDIDAS DESCENTRALISTAS**

### **COMPETENCIAS**

En materia de competencias deberían reducirse las funciones del Estado Central a las fundamentales: defensa, hacienda, moneda, justicia y relaciones exteriores y dejar las demás al cuidado, principalmente, de los municipios y algunas en poder de los departamentos. Esto implica un cambio en cuanto a ingresos que necesariamente deberían ser mayores para los municipios ya que

estos tendrían mayores atribuciones. De tal suerte que la mayor parte de los recursos que hoy van a las arcas nacionales lo deberían ser a los municipios y a los departamentos. Habría que comenzar con el impuesto a la renta y complementarios cediéndole a los departamentos y municipios, primero un veinte por ciento a los municipios y un diez por ciento a los departamentos y luego incrementándolo, paulatinamente, hasta llegar a un sesenta por ciento para las entidades territoriales y un cuarenta por ciento para el gobierno central. Igual cosa habría que hacer con el impuesto a las sociedades, a las ventas y con los demás ingresos del gobierno nacional.

También debería acabarse con los porcentajes fijos y obligatorios que estableció la ley 60 de 1993 para que gasten los municipios las participaciones provenientes de los ingresos corrientes de la nación: 30% para educación, 25% para salud, 20% para el agua potable, 5% para recreación y deporte y 20% para libre inversión. Si un municipio ya ha resuelto sus problemas educativos ¿por qué debe invertir un 30% en estas materias, o si tiene suficientes recursos hospitalarios y de centros de salud para que dedicarle un 25% de estas participaciones? Se podría pensar en porcentajes flexibles y siempre y cuando que demuestre que se necesitan recursos en otras áreas o que ya tiene cubiertas las que se le sugieren, en estos casos permitirles a los municipios hacer diferentes gastos con sus participaciones, de acuerdo con sus prioridades y su plan de desarrollo.

17

## **ACABAR CON LA UNIFORMIDAD**

La legislación departamental y municipal es, hoy en día uniforme para todo el país y establece idéntica organización administrativa para un departamento desarrollado, como Antioquía o el Valle, que para uno insuficientemente desarrollado.

Situación idéntica se presenta con relación a los municipios. En realidad no debería existir la misma estructura administrativa para todo el país como así la totalidad de nuestro territorio tuviera un grado similar de desarrollo, los mismos problemas y la misma iniciativa y deseo de superación.

Parece un absurdo que Bogotá con más de seis millones de habitantes esté obligada por ley (decreto 1421 de 1993) a tener los mismos órganos (alcalde, personero, contralor, etc.) e iguales funciones que Motavita con 4000 habitantes.

18 Se debería acabar con la uniformidad centralista de nuestra legislación y permitir que los municipios escogieran entre las numerosas posibilidades de administración territorial que existen. Unos se administrarían, como suceda en otras partes del mundo, por medio de un gerente municipal, altamente capacitado y por alcaldes encargados de funciones de representación, otros por directores municipales, o por comisionados que desempeñarían las principales funciones, o por autosugestión o por cualquier otro sistema que se invente y que permita el desarrollo y progreso de nuestras localidades y por ende sus habitantes.

Constituye un grave error la falta de libertad en materia de administración y gobierno municipal sujetando a todas nuestras entidades territoriales a unas mismas normas consagradas en un código único de carácter municipal o departamental, o a una sola ley como la 134 de 1994 en lo que se refiere a los municipios.

Cada municipio dentro de una ley marco que fijaría los lineamientos principales y las directivas generales podría darse su propia estructura administrativa y su propio sistema de gobierno municipal.

Desde la anterior Constitución (art. 198) y en la actual (art. 320) está previsto que la ley establezca categorías de municipios de

acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica para señalarles distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Bastaría con desarrollar esta norma constitucional con todas sus implicaciones y no como lo hizo la ley 136 de 1994 (art. 6º.) cuando creó siete categorías teniendo en cuenta únicamente el número de habitantes y los ingresos anuales de los municipios y sin que las diferentes categorías tengan consecuencias en materia de administración y gobierno. Sino con diferencias menores en cuanto a sesiones de los consejos, existencia de contralorías, sueldos de contralores y personeros, etc.

Los departamentos también deberían tener administración y gobierno propios y acabar con la uniformidad existente hoy en día, con gobernador, asamblea, contraloría y entidades descentralizadas. Sería explicable el mismo sistema de administración si todos nuestros departamentos tuvieran el mismo, o por lo menos similar grado de desarrollo, pero no debería ser así 19 siendo tan dispares unos y otros departamentos: unos muy poblados y otros casi deshabitados, unos industrializados y otros carentes de industrias, unos urbanizados y otros preponderantemente rurales, en fin, unos desarrollados y otros atrasados. Por ello podrían tener, dentro de una ley marco que fijara los parámetros esenciales, diferentes tipos de administración y gobierno.

## **ALCALDES**

En la actualidad los alcaldes son de dedicación exclusiva, están sometidos a un mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades y a similares prohibiciones y desempeñan idénticas funciones. No debería ser así. Si Colombia quiere ser realmente descentralista debemos acabar con la uniformidad pues es evidente que un alcalde de Bogotá necesita de unas cualidades diferentes al de Tumungua, pequeño municipio de 1100 habitantes.

En este tipo de poblado su alcalde no requiere tener estudios universitarios ni saber de finanzas, ni dominar el derecho municipal, ni conocer de líneas de crédito. En Bogotá todo esto es indispensable y mucho más: el alcalde debe ser un verdadero gerente y reunir las calidades de un gran administrador.

¿Cómo exigir las mismas incompatibilidades a un alcalde de Bogotá con seis millones de residentes y a uno de Guicán con 1700 habitantes, donde buena parte de sus habitantes deben ser parientes donde no se justifica que un alcalde se dedique única y exclusivamente a ser funcionario municipal porque sus labores son mínimas y en cambio en la capital de la República al burgomaestre le falta tiempo para desempeñar sus complejos y arduos trabajos?

20

¿Cómo exigir las mismas inhabilidades para el alcalde de Sáchica con 3800 habitantes que para el de Medellín con cerca de dos millones? ¿Cómo establecer las mismas prohibiciones para el alcalde de Cali que para el de un pequeño poblado como Motavita? La más elemental lógica nos indica que no es lo mismo ser alcalde de una capital de departamento que de Guicán con 1700 habitantes, Pesca con 1900 o Sipí con 2800. Pero nuestras normas jurídicas tratan a todos nuestros municipios como si fueran iguales y no permiten el menor grado de diferencia entre una metrópoli y un pequeño burgo. Copiamos el sistema centralista y uniforme de Francia y acabamos con la más sencilla lógica y el más elemental sentido común que nos indican la conveniencia de tratar de forma diferente a organizaciones que si bien son todas municipios son bien diferentes unas de otras.

De acuerdo con el trabajo que tenga que desempeñar un alcalde sus labores deberían ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo o de dedicación parcial. Esto que es elemental ha sido olvidado por nuestros legisladores y se pretende que todos tengan



dedicación exclusiva y que después de haber sido alcaldes ni siquiera puedan trabajar durante el año siguiente.

Nos preciamos de ser un país de libertades que por eso son consagradas en nuestra Carta Magna y a pesar de ello no permitimos ninguna libertad en materia de administración municipal y departamental. Si la permitiéramos un alcalde de Cuitiva con 1900 habitantes o de Juradó con 4000, para solo mencionar dos ejemplos de los múltiples que se podrían citar no debería ser una persona cuya única actividad sea la de desempeñarse como alcalde. Podría ser al mismo tiempo boticario y alcalde, o panadero y alcalde y carnicero y alcalde o médico y burgomaestre.

En materia de calidades deben ser estas más exigentes para, por ejemplo, un alcalde de capital de departamento que para pequeños municipios como Cuitiva (1900 habitantes) o Tinjacá (2500 habitantes).

21

¿Para qué se necesita un personero en un pueblo de mil o dos mil habitantes o en los cientos de nuestros municipios que no llegan a los cinco mil residentes?

¿Para qué se debe reunir el consejo en las mismas fechas y por el mismo tiempo en una metrópoli que en una pequeña localidad, o en un municipio grande en población y desarrollo y en otro despoblado y con unas pocas actividades agrícolas? En un poblado de menos de cinco mil habitantes las sesiones del consejo pueden ser suficientes con cuatro o cinco reuniones los domingos y en cambio en una capital todos los días de la semana, durante varios meses pueden ser insuficientes. Nuevamente derrotamos la más elemental lógica y legislamos como si todos nuestros municipios fueran iguales.

## **PERSONEROS**

Estos funcionarios, inexistentes en España desde 1950, tienen en Colombia una multitud de funciones, desde luego iguales para municipios grandes o pequeños. Volviendo a la idea de darle libertad a nuestras municipalidades se debería permitir que existieran donde los concejos municipales consideren que son necesarios y permitir en los otros municipios diferentes tipos de control de los funcionarios y sus actividades, a través de veedurías ciudadanas, de defensores del pueblo municipal o de cualquier otro funcionario que cumpla las innumerables atribuciones que hoy tienen los personeros y que pocas veces cumplen a cabalidad.

## **CONTRALORES**

22 Si permitimos libertad a nuestras localidades y acabamos con la uniformidad tendríamos contralorías donde el consejo las estableciera pero se podría desarrollar el principio constitucional (art. 267) según el cual puede ser ejercida por empresas privadas colombianas y se podría ir más lejos y permitir que cada municipio estableciera sus propios sistemas de control, dentro de unos lineamientos generales dados en la ley.

## **CONCLUSIÓN**

Ojalá en un futuro no muy lejano Colombia se convierta en un Estado Federal. Seguramente se conseguirían mejores niveles de desarrollo y mayor conformidad de la población con sus gobernantes que serían más eficientes en la solución de los problemas de sus localidades. Mientras esto sucede aún en el caso de que nunca seamos un Estado Federal, se debe pensar en acelerar al máximo la descentralización con medidas como las que hemos sugerido o con otras que se puedan proponer e implementar.

La centralización nos ha llevado a un Estado intervencionista y reglamentarista, que nos permite, como hemos visto, la libertad de organización ni de administración, que regula de forma uniforme municipios y departamentos y que es ineficiente. Descentralizar significa eficiencia, acabar con la uniformidad, permitir libertad e independencia, darles más funciones a las localidades y conseguir con ello desarrollo armónico y mejores niveles de vida para todos los colombianos. En ese sentido se debe orientar cualquier política descentralista que se emprenda en el futuro, ojalá muy cercano.