

NECESIDADES Y PROBLEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CASO  
COLOMBIANO

LUIS ALFONSO FAJARDO LINERO

Ensayo para optar al título de  
Abogado

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

1999

---

## INTRODUCCION

La siguiente investigación relacionada con el tema “Necesidades y Problemas de la Descentralización en el Caso Colombiano”, el interés principal de la misma se fundamenta en mostrar, desde las primeras inquietudes de personas particulares que preocupadas por el descuido del gobierno central para ciertas regiones del país hasta los criterios de especialistas sobre la materia en estos días.

Se dará una visión clara sobre lo que es la descentralización y se estudiarán los diferentes tipos de esta. Se hará un breve recuento sobre los principios del derecho administrativo, lo cual nos dará luces sobre la importancia de la descentralización administrativa.

Analizaremos el marco jurídico a través de los años del tema principal de este ensayo, con el fin de dar más claridad sobre la génesis de la regulación normativa actual.

---

Para concluir plasmaré una crítica sobre la regulación normativa actual de la descentralización y sugerencias para posibles mejoramientos de la misma.

---

Para concluir plasmaré una crítica sobre la regulación normativa actual de la descentralización y sugerencias para posibles mejoramientos de la misma.

---

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA.

La descentralización en el Estado Colombiano aparece plasmada en las normas a partir de la constitución de 1886, la cual consagro el principio de la centralización política y la descentralización administrativa, sin embargo por el contexto político de la nación y las practicas de años posteriores a la expedición de la misma, este principio no se desarrollo y vino a ser reemplazado por la centralización, la cual se mantuvo durante la mayor parte de la vigencia de esta constitución.

Posteriormente en el año de 1968 , al modernizarse varios aspectos constitucionales se introdujo el tema de la desconcentración, el cual surge como semilla de la descentralización.

A mediados del siguiente decenio el entonces presidente López en su intento de reforma tenía entre sus principales temas a tratar restablecer los desequilibrios existentes entre el poder central y las regiones. En este empeño tampoco prospero su sucesor en la presidencia.

Solo hasta la Presidencia de Belisario Betancourt y con la presencia del Dr. Rodrigo Escobar como ministro de gobierno, se logro conformar una serie de comisiones de

---

reflexión sobre el tema de la descentralización. Son estas comisiones las que logran estructurar las reformas por venir en la materia. Desafortunadamente este proyecto de reforma y paz se vio frustrado por diferentes motivos, pero se lograron adoptar, sin embargo, importantes medidas como fue la elección popular de alcaldes en 1985, la cual trajo consigo la transferencia automática y en proporción del I.V.A.; asunto este último que acabaría con las frágiles finanzas municipales. Los resultados no fueron los esperados ya que la ley adolecía de numerosos defectos, pero se considera un primer paso en concreto encaminado a dotar de recursos a los organismos locales y a fortalecer el surgimiento a nivel local de nueva dirigencia política.

En el gobierno de Virgilio Barco se realizan las primeras elecciones populares de alcaldes, las cuales se llevaron a cabo sin tropiezos, lo cual propicio el posicionamiento de un gran número de alcaldes cívicos apoyados por diversas coaliciones políticas.

Al presidente Gaviria fue a quien le correspondió más tarde convocar la constituyente que entregó a los colombianos la Constitución Política de 1991, que constituye, a pesar de ser demasiado detallista, una base jurídica a un eventual avance de la sociedad colombiana y a una democratización de la misma.

---

Esta constitución plasma a la República de Colombia como un Estado Unitario pero descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales.

Son múltiples las disposiciones que se encuentran a lo largo de esta constitución las que tienden a convertir la anterior afirmación en una realidad. La autonomía territorial emerge como una realidad frente al poder público central.

---

## 2. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO COMO FUENTE DE LA DECENTRALIZACION

En este capítulo veremos como uno de los principios básicos del derecho administrativo es la descentralización, y como al estar incluida como principio, nos dimensiona la importancia del tema de la Descentralización y su necesidad de aplicación en Colombia.

### 2.1. Principio del Interés General.

Según este principio la orientación de toda actividad administrativa debe ser la consecución del interés general. Su actuación deberá estar presidida por la supremacía del bien común y del interés colectivo sobre los individuales. El artículo 58 de la Constitución Política lo consagra adecuadamente al preceptuar que el interés privado debe ceder ante el interés público o social.

### 2.2. Principio de la separación de Poderes

Buena parte del Derecho Público en especial del derecho administrativo, descansa sobre el principio de la separación de poderes, que pretende la distribución del poder público en órganos o ramas con funciones específicas y limitadas para cada una de ellas. La teoría de la Separación de poderes evoca entre otros los nombres de Hobbes, Locke y Montesquieu.

---

### 2.3. Principio de legalidad

Según este principio la actividad de la administración debe ceñirse a un ordenamiento jurídico rigurosamente jerarquizado. Nuestra carta fundamental lo recoge, puesto que su artículo 6º dispone que los funcionarios públicos son responsables por infracción de la constitución y la ley, así como por extralimitación u omisión de funciones. Así mismo, el sistema legal colombiano prevé un conjunto de mecanismos jurídicos tendiente a organizarlo.

### 2.4. Principio de la Descentralización

No es posible organizar el estado moderno sin pensar al mismo tiempo en una distribución de funciones . La descentralización a su vez se va tornando en una imperiosa exigencia de la organización social moderna, en la medida en que la complejidad y el crecimiento del estado se acrecientan. Este principio informa notoriamente la organización administrativa colombiana, y se traduce en las conocidas modalidades de la descentralización territorial (entidades territoriales) y la descentralización por servicios. (entidades descentralizadas).

---

### 3. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es la atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades para que las ejerzan autónomamente. Los procesos tendientes a descentralizar el país son muy importantes, pues, en la medida que ellos avancen, el régimen democrático se irá igualmente perfeccionando.

La descentralización administrativa, ha dicho la Corte, es “ la transferencia de una parte de la actividad estatal a una entidad de determinadas características, creada o autorizada por la ley, para cumplir una finalidad de interés general”. Para Libardo Rodríguez ella “ consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” .

---

#### 4. Modalidades de la Descentralización Administrativa

Se distinguen tres clases de descentralización administrativa, que enumeraré a continuación, todas ellas consagradas en la Constitución Política de 1991.

##### 4.1 Descentralización Territorial

Esta forma consiste en el “otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”. Este tipo de descentralización se encuentra consagrada en el título XI de la Constitución Política Colombiana.

##### 4.2 Descentralización por Servicios

Denominada también descentralización especializada o funcional, consiste en el “otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada”.

##### 4.3 Descentralización por Colaboración

Esta constituida por “instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus

---

tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y autoridad sobre los administrados”.

Esta modalidad de descentralización se caracteriza por el ejercicio de una función pública desarrollada en interés del Estado y el ejercicio de dicha actividad en nombre de la organización privada. Un ejemplo de la descentralización por colaboración lo constituye las funciones que ejercen las Cámaras de Comercio del país. Este tipo de descentralización tiene su asiento constitucional en el artículo 210 de la Constitución Política.

---

## 5. FALLAS EN LA APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

### 5.1 Planteamiento del problema

En el fondo la constitución de 1991 es eminentemente evolutiva. El poder político podrá detener esta evolución a su actual nivel o propender por una mayor evolución de poderes a las entidades territoriales existentes.

Una de las supuestas ventajas es la mayor eficiencia en el gasto público, debido a que la provisión local de ciertos servicios públicos, tales como salud, educación e infraestructura, es potencialmente menos costosa, o porque la priorización de estos servicios de manera descentralizada permite un mayor ajuste con las preferencias locales.

Sin embargo, existen también argumentos en contrario, se dice que en el caso colombiano la descentralización ha agravado el déficit fiscal y que la consagración constitucional de transferencias, no estimula el recaudo de los impuestos locales.

---

En las regiones más atrasadas se reciben las transferencias netas de otras regiones más fuertes económicamente, lo que induce a una concentración excesiva y a la postre ineficiente del grueso de las actividades económicas.

Quendandonos en los términos de la descentralización, podemos encontrar problemas a diferentes niveles territoriales así:

En el nivel Municipal, a este nivel encontramos el mayor consenso, recordemos que no siempre fue así en el pasado, tal vez porque se sitúa más en el plano administrativo que en un plano directamente político, aunque a largo plazo puede afectar los equilibrios políticos tradicionales.

Las estadísticas sobre malos alcaldes disimulan situaciones muy diversas que van desde el rabo o el saque hasta el simple error administrativo. Sin embargo basta acercarse a los municipios colombianos para darse cuenta del progreso, especialmente en infraestructuras básicas: agua, alcantarillado, electricidad, equipos escolares o deportivos, esfuerzos culturales o asociativos, pavimentación de calles. Es fácil apreciar que la mayor parte de estas mejoras en infraestructura se concentra en las cabeceras municipales y llega muy poco a las áreas rurales.

---

En este punto podemos notar que por fallas en las administraciones municipales no se ha seguido delegando funciones, que permitirían atender las necesidades municipales más eficazmente, y de ahí encontraremos diferentes problemas en las entidades territoriales a diferentes niveles.

En el nivel departamental: La elección popular de gobernadores despertó fuertes temores, que iban desde el separatismo o la posible rebelión frente a la capital y el poder central hasta la incompetencia. En nuevos departamentos o en departamentos periféricos, si bien la bandera de la resistencia al poder central no apareció en ningún momento, varios gobernadores han sabido hablarle de frente al ejecutivo nacional, lo cual no es negativo. Por otra parte, solamente dos departamentos han sabido encontrar la vía a una buena administración, estos son Antioquia y Valle. Esto también se hubiera esperado de otros departamentos que por la importancia en la historia y por su geografía que dejan un sabor a tiempo perdido, pero se debe añadir que tan solo hemos llegado al final de la primeras experiencias de gobernadores por elección popular.

---

Por otra parte las situaciones actuales de heterogeneidad en los diferentes partidos o dirigentes, también conlleva a que la descentralización unificando a los municipios de un mismo departamento, así podemos ver la poca inversión en las áreas rurales y la mayor inversión en la cabezas municipales.

Como podemos ver en Colombia, ni las capacidades de gestión ni el deseo de asumir competencia son iguales de una parte a otra, a diferencia de la descentralización unitaria en Europa.

En este caso podemos ver la diferencia que existe entre los departamentos de Antioquia y los departamentos de la región Caribe, podemos notar la diferencia de unidad y organización. En Antioquia todos sus municipios y los existentes en la zona del Caribe.

Si bien la evolución de los habitantes de asociarse en su propio intereses es fundamental, en la conformación de regiones y provincias como expresión de autonomía afirmadas en la constitución, hay que tener clara conciencia que la multiplicación de niveles administrativos y políticos representa tal vez un acercamiento de las decisiones a la gente, pero, también tiene costos

---

adicionales y pueden producirse desperdicio de esfuerzos y trabas burocráticas que por ambas razones dan auge a la corrupción.

En fin como pudimos analizar en estos niveles primarios donde la democracia se vive y se fortalece. Las decisiones del estado son en general lejanas, poco inteligibles y mal divulgadas. No pasa lo mismo con las decisiones de las entidades locales y departamentales las cuales son o deben ser más transparentes. Los alcaldes y demás funcionarios deben actuar con mayor rectitud para que la democracia funcione y para que sea participativa, lo que garantiza una descentralización igualitaria que llegue a todos los municipios.

---

## 5.2 Posibles soluciones al mismo

Pienso que para que se de un adecuado proceso de descentralización en los términos previstos en Colombia, es ilusorio pensar en una iniciativa del estado central, las practicas centralistas o autoritarias han dejado malos hábitos; aunque cualquier cambio despierta temores. No podemos pensar que un reordenamiento territorial pueda solucionar estos problemas, sino una presión popular, para así poder obtener un verdadero cambio, un cambio con transparencia, que termine la tarea que empezaron los constituyentes. Este proceso puede ser decisivo para una mejor administración de este país tan diverso, tan contradictorio como es Colombia, no será tan sencillo como producir una ley, la ley es apenas un inicio que puede convertirse en realidad pero para esto debemos trabajar conjuntamente, para lograr una unidad administrativa y así llegar a concluir la tarea constitucional.

---

## CONCLUSIONES

En esta investigación hemos podido estudiar todas las etapas de la descentralización administrativa en Colombia, desde sus inicios.

Vemos como surge del inconformismo, la variedad de pensamientos y las diferentes necesidades de los habitantes de las regiones de nuestra geografía, hasta llegar en su evolución a nuestros tiempos.

También se analizaron los principios del derecho administrativo que son pieza fundamental para una mayor comprensión de la importancia del tema de la descentralización, no solo en Colombia sino a un nivel más general.

Pudimos estudiar las definiciones de descentralización y sus diferentes formas y se concluyó haciendo algunos comentarios sobre los problemas de la descentralización y sus posibles soluciones.

---

Todos estos estudios nos han llevado a entender que las necesidades y problemas de la descentralización administrativa en el caso colombiano, tiene puntos específicos de carácter negativo y positivo.

Desde el punto negativo se observo que las malas administraciones tanto central como departamental y municipal, sufren de falta de planeación de proyectos, de corrupción administrativa y se da el desembolso no oportuno de recursos o la desviación de los mismos.

Como positivo se destaca, que la descentralización a contribuido al desarrollo del país porque ha logrado avances en temas como la salud, la economía, obras públicas, infraestructura, educación e inversión social, avances que han tenido escollos pero que no por eso son menos positivos.

Con esta investigación queda demostrado que para lograr un buen proceso de descentralización administrativa se necesita una buena organización, basada en un buen programa de gobierno, en el cual se identifiquen con claridad cuales son las metas a seguir para lograr los beneficios que trae a las regiones la descentralización administrativa.

---

## BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA 1991

CODIGO CONTESIOSO ADMINISTRATIVO

PENAGOS, Gustavo, Entidades Descentralizadas, Ediciones Liibreria El Profesional. Santafé de Bogotá. Primera Edición. Santafé de Bogotá.

CALVO STEVENSON, Haroldo y Adolfo MEISEL ROCA, El Rezago de la Costa Caribe Colombiana, Santafé de Bogotá. Primera edición.

LEON CESPEDES, Diego, Teoría de la Administración Política, Ediciones Doctrina y Ley. Santafé de Bogotá. 1998.

---