

**ABSTRACT**

This document primarily addresses the lessons learned through the territorial administrative decentralization processes throughout Colombia's contemporary history. Moreover, this document is intended to interpret the recent events and aspects related to the larger presence of central government in territorial decisions in the general system of royalties through the Steering Committee and Secretariat. Finally, this article encompasses the significant reversals in the territorial autonomy processes deepened in the National Development Plan 2014-2018 setting up Projects of National Strategic Interest in order to remove obstacles and facilitate its implementation. However, everything mentioned above is still in the wrong direction of the process of negotiation aimed at ending the armed conflict in the country since peace is built and established in different territories.

**Keywords:** Decentralization, central government, autonomy, territorial development.

**RÉSUMÉ**

Tout d'abord, ce document aborde principalement les leçons enseignées par les processus de décentralisation administrative territoriale tout au long de l'histoire contemporaine en Colombie. Ensuite, on interprétera les événements récents et les discussions autour des aspects liés à la grande présence du gouvernement central dans les décisions en matière de territoire dans le Système Général de Redevances à travers le Secrétariat du Comité Directeur. Enfin, on abordera la régression significative dans les processus d'autonomie territoriale qui s'approfondissent dans le Plan de Développement National 2014-2018 lançant les Projets d'Intérêt National Stratégique pour ainsi éliminer des obstacles et faciliter son implémentation. À partir de cet égard, on détermine que certains aspects sont dans la mauvaise direction du processus de négociation pour terminer le conflit armé du pays, puisque la paix est construite et consolidée dans des différents territoires.

**Mots-clés:** Décentralisation, gouvernement central, autonomie, développement territorial.

# El desequilibrio de poderes

POWER IMBALANCE

LE DÉSÉQUILIBRE DES POUVOIRS

**AMYLKAR ACOSTA-MEDINA**

Federación Nacional de Departamentos - FND  
Colombia  
amylkaracostamedina@gmail.com

**RESUMEN**

Este documento se enfoca inicialmente en las lecciones aprendidas de los procesos de descentralización administrativa territorial a lo largo de la historia contemporánea de Colombia. La segunda parte interpreta los acontecimientos recientes y se discuten los aspectos relacionados a la mayor presencia del Gobierno Central en las decisiones territoriales con el Sistema General de Regalías (SGR) a través de la Secretaría de la Comisión Rectora. Por último, el artículo se ocupa de los importantes retrocesos en los procesos de autonomía territorial que se profundizan en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 al establecer Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES) con el fin de remover obstáculos y facilitar su ejecución. Lo anterior, se encuentra en contravía de los procesos de negociación para terminar el conflicto armado en el país si se considera que la paz se construye y consolida en los territorios.

**Palabras clave:** Descentralización, gobierno central, autonomía, desarrollo territorial.

**Códigos JEL:** N4, N40, D73, D74, E62



¡Las regiones deben dejar de ser alfíl sin  
albedrío del centralismo,  
para alcanzar una paz estable y duradera!

El inveterado centralismo en Colombia hunde sus raíces en la regeneración de Rafael Núñez en el siglo XIX, una vez derrotado el radicalismo liberal en memorable batalla en el curso de una de las tantas guerras civiles que asolaron a Colombia por aquellas calendas. Como la historia la escriben los vencedores, a los radicales se le atribuyeron todas las desgracias que por aquella época condujeron al estancamiento de la desastrada economía y desembarcaron en la patria boba. “La Constitución de 1863 ha dejado de existir, sus páginas manchadas han sido quemadas entre las llamas de la Humareda. Viva la nueva Constitución!”, sentenció Núñez. Y así pasó Colombia, abruptamente, de un régimen federal a otro centralizado, mediante una fórmula dicotómica: “la centralización política y la descentralización administrativa. Este fue el desenlace de la tensión que perduró desde los albores de la independencia entre dos corrientes ideológicas antagónicas, el federalismo y el centralismo y se resolvió a favor de este último.

## DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA AUTONOMÍA

La Constituyente de 1991 se convirtió en un hito de la mayor importancia para el país al atreverse no a reformar la centenaria Constitución de 1886 introduciéndole una enmienda más que se vendría a sumar a los remiendos anteriores, dejándola incólume, sino que la cambió de cuajo, dándole a Colombia una nueva Carta. Entre los avances más importantes de esta, además de consagrar como principio fundamental de la Constitución de Colombia el Estado Social de Derecho<sup>1</sup>, fue el reconocimiento de la

autonomía de sus entidades territoriales<sup>2</sup>. Hasta entonces sólo se había avanzado tímidamente en el país en materia de descentralización, como la entiende el ex magistrado Javier Henao Hidrón, dándole “capacidad de gestión administrativa” a través de la delegación de funciones a las entidades territoriales. Pero, ahora se plantea la autonomía de estas, entendida como la “capacidad de decisión política” por parte de ellas, a través de la cesión de funciones y competencias por parte del Gobierno central.

No obstante, transcurridos más de 20 años de expedida la nueva Constitución este es uno de los artículos que permanecen como letra muerta, en estado virginal, sin ningún desarrollo, empezando porque ni siquiera se ha podido avanzar un ápice en lo concerniente al ordenamiento territorial prescrito en la Carta Magna. Después de muchos intentos para tramitar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que por mandato de la Constituyente debía expedir el Congreso de la República, este malogró la oportunidad de hacerlo al expedir la Ley 1454 de 2011, al limitarse sólo a transcribir los preceptuado en la propia Constitución cuando de lo que se trataba era de desarrollarlo. Por ello no dudamos en calificarla al momento de su expedición como una Ley inicua, inocua y vacua<sup>3</sup>. Esta sigue siendo una asignatura pendiente.

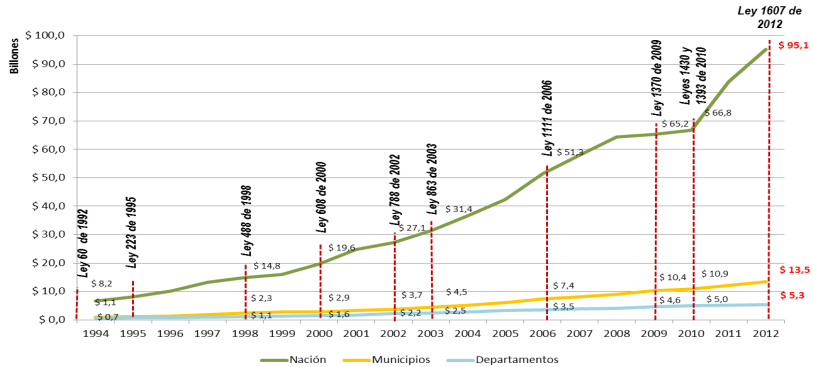
A la vista está que, como lo acota el jurista Ricardo Barrios “de las 25 funciones básicas del Estado, las fundamentales, le corresponden en exclusiva al Estado central y las otras 10 las ejerce de forma compartida con las entidades territoriales; mientras que las entidades territoriales no tienen ninguna que sea suya de manera exclusiva y en las 10 sobre las que puede

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Amylkar D. Acosta M. La LOOT light. Mayo, 20 de 2011

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 1

**Ingresos Tributarios por nivel de gobierno en cada Reforma Tributaria**  
1994-2012



Fuente: Cálculos FND, con base en ejecuciones presupuestales 1994-2012 publicadas por DNP, Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 1994-2013 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y revisión bibliográfica.

tener alguna incidencia, lo hacen de forma compartida con la Nación. Todo lo cual se traduce en que no hay un solo aspecto de la vida estatal que no sea intervenible por el Estado central”.

Este sigue siendo un país en el que prevalece el centralismo, que se resiste a desaparecer y ello se refleja claramente en el desbalance en cuanto a la captación y manejo de los recursos públicos, cada vez más concentrados en el Gobierno central en detrimento de los fiscos territoriales. Es el caso de la estructura del régimen impositivo en el cual es preponderante el recaudo por parte de la Nación, lo cual se deriva del hecho que todas las reformas tributarias que se tramitan a través del Congreso están encaminadas a arbitrarle mayores recursos a la Nación, mientras ha faltado voluntad política tanto de parte del Gobierno como del Congreso de la República para impulsar y aprobar las distintas iniciativas presentadas por parte de los departamentos para fortalecer los ingresos de las entidades territoriales a través de una reforma tributaria territorial.

recomendaciones del estudio adelantado por parte de la Comisión para el fortalecimiento de los departamentos, tendientes al perfeccionamiento integral del Régimen tributario departamental mediante la adecuación de las competencias que le son propias y la creación de un Código tributario departamental simplificando la estructura impositiva<sup>4</sup>. Pero todo ha sido en vano, el estudio y sus recomendaciones duerme el sueño de los justos en los anaqueles oficiales. Por ello los departamentos se siguen rigiendo por un régimen desuetado, anterior a la Constitución de 1991 y sus ingresos propios dependen de rentas anacrónicas, como son los monopolios rentísticos de licores y juegos de suerte y azar, mientras la Nación se reserva para sí los tributos que acusan mayor dinámica. Sin embargo se le sigue endilgando la “pereza fiscal” por parte de las entidades territoriales para generar recursos propios, cuando en realidad lo que les hace falta es “espacio fiscal” para hacerlo, porque este es copado por parte de la Nación. Al fin y al cabo los contribuyentes de los tributos nacionales y los territoriales son los mismos.

Hace más de 6 años se le presentaron al Gobierno y al Congreso de la República las

<sup>4</sup> Proyecto de ley 302 de 2009. Cámara de Representantes

En concepto del ex ministro Guillermo Perry, "Colombia manifiesta una ausencia de recursos territoriales para la gestión del desarrollo económico territorial. El financiamiento de estrategias de desarrollo económico local son indispensables para aumentar la competitividad de la economía colombiana, pues en la globalización ya no compiten las empresas sino las regiones y localidades"<sup>5</sup>. Y si en algo está colgada Colombia es en el ranking de competitividad y como lo sostiene el ex ministro Perry un país no puede progresar en competitividad si no hay progreso en las regiones, máxime en nuestro caso dado que es una verdad de a puño que Colombia es un país de regiones y así lo reconoce la Constitución Política.

## UN PASO ADELANTE Y DOS PASOS ATRÁS

En Colombia no sólo no hemos avanzado en materia de autonomía sino que, incluso, hemos retrocedido, se avanza un paso pero sólo para retroceder dos pasos posteriormente y así la lucha de las regiones por reivindicar su autonomía es lo más parecido al drama de Sísifo de la mitología griega<sup>6</sup>. A guisa de ejemplo vale la pena destacar lo acaecido con la reforma del régimen de regalías, a través de la cual, como lo advertimos tempranamente cuando se debatía en el seno del Congreso de la República, el Gobierno Nacional re-centralizó el manejo de los recursos provenientes de las regalías a través de varios artificios. Empezando porque a partir de dicha reforma, los proyectos de impacto regional tienen como fuente principal, cuando no única, de financiamiento los recursos provenientes de las regalías, con lo cual se ha venido relevando al Gobierno central de

dicha responsabilidad liberándole de este modo recursos del Presupuesto General de la Nación, que de otro modo deberían soportarlos.

Además de tener la sartén del Sistema General de Regalías (SGR) a través de la Secretaría de la Comisión Rectora del mismo en cabeza del DNP, como quedó establecido en el Acto legislativo 05 de 2011, en desarrollo del mismo se ha empoderado aún más en el manejo de tales recursos. Es así cómo se estableció a través de la Ley 1744 de 2014<sup>7</sup>, la implementación por parte de la Comisión Rectora de "un sistema de evaluación basado en puntajes" para darle viabilidad por parte de los ministerios a los proyectos que se tramiten a través de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD).

Además, primero fue a través de la Ley 1606 de 2012<sup>8</sup> que se trató de imponer el poder de veto del Gobierno central en los OCAD al establecer que para la "aprobación y designación de la entidad pública ejecutora"<sup>9</sup> de los proyectos por parte de estos "deberán contar con el voto positivo del Gobierno Nacional"<sup>10</sup>. Por fortuna la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, al considerar que de esta manera se "sacrificaba de manera desproporcionada los principios democráticos de descentralización y autonomía, así como los mandatos del artículo 361 de la Carta"<sup>11</sup>. Es de anotar que dicho veto se revivió en la Ley 1744<sup>12</sup> al establecer que "los proyectos de inversión susceptibles de financiamien-

7 Ley del Presupuesto bial 2015-2016 del SGR. Artículo 40

8 Ley del Presupuesto bial 2013-2014 del SGR. Artículo 31

9 Idem

10 Idem

11 Corte Constitucional. Sentencia C - 624 de 2013

12 Ley de Presupuesto bial 2015-2016 del SGR. Artículo 28

5 Foro. Universidad de los Andes: el futuro de las relaciones Nación - región en Colombia. 2012

6 Amylkar D. Acosta M. La región y Sísifo. Octubre, 13 de 2014

to por los fondos de desarrollo regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, para su aprobación y designación de la entidad ejecutora deberán ser acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional". Aquí se configura un claro desacato del fallo de la alta Corte.

Recordemos, además, que mediante los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 se le recortaron sin fórmula de juicio a las entidades territoriales los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) creado por la Constituyente de 1991 que vino a reemplazar el Situado Fiscal que cobró vigencia en 1968 en la administración de Carlos Lleras Restrepo. No está por demás advertir que dichos recursos tienen destinación específica la atención de la salud, la educación y el saneamiento básico. Y, a propósito, el año entrante expira el plazo establecido en el Acto legislativo 04 de 2007 y por ello resulta pertinente que se abra el debate en torno al futuro del SGP para que no nos tome por sorpresa el término del mismo, sobre todo si se tiene en cuenta que progresivamente se le han venido trasladando a los departamentos y municipios funciones y competencias sin que se le transfieran los recursos para asumirlas. Ello, a sabiendas que se está transgrediendo lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución que reza: "no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas". Norma esta que ha debido existir hasta en el Código de Hammurabi, por lo obvio y lo justo.

### **EL COLLAR DE PERLAS**

Y, para rematar, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país que se acaba de aprobar por parte del Congreso de la República a instancias del Gobierno Nacional, no obstante el "enfo-

que regional y diferenciado" que lo inspiró, se incurre en una desmesura que va a contrapelo de los principios de la descentralización y la autonomía territorial. Es todo un collar de perlas lo que hemos podido detectar a través de la lectura del farragoso texto contentivo de Las bases del Plan y el articulado del mismo. Para la muestra varios botones. Veamos:

En el artículo 48 se les da el carácter de "utilidad pública e interés social" a aquellos Proyectos que sean categorizados como de Interés Nacional Estratégico (PINES), con el fin de remover obstáculos y facilitar su cabal ejecución dentro de tiempos razonables. Cabe preguntarse, por qué sólo aquellos proyectos de interés estratégico nacional y no considerar también, como lo solicitamos desde la Federación Nacional de Departamentos, a aquellos de Interés Regional Estratégico (PIRES), para que les de ese mismo tratamiento?

Llama poderosamente la atención que al integrar el Consejo Interinstitucional del post-conflicto<sup>13</sup> se ignoró olímpicamente a las regiones, las cuales brillan por su ausencia. Como es bien sabido en la Habana (Cuba) se podrá firmar el Acuerdo que le ponga fin al conflicto armado con las FARC, pero la construcción del paz que se derivará del mismo se tiene que dar es en las regiones, por eso se ha vuelto un lugar común hablar de La paz territorial. Y cómo no contar con los territorios para hacer parte de la instancia a través de la cual se le va a dar curso y orientación a los esfuerzos que devendrán para aclimatar la paz y darle trámite a los conflictos sociales, que muy seguramente se van a exacerbar con el fin del conflicto armado. No se puede perder de vista que el Acuerdo podrá ser insular, pero la paz es continental y por

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país. Artículo 123

lo tanto hay que contar con las regiones. Pero qué más puede esperarse si las regiones tampoco tienen asiento el Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) creada por la LOOT<sup>14</sup>, cuando ellas son la razón de ser de la misma y ello con el socorrido argumento de que estas tendrán sus propias COT. Qué tal?

Los gobernadores, los alcaldes y en general los voceros de las regiones se vieron sorprendidos y desconcertados cuando trascendió que se estaba aprobando un artículo a través del cual se dispuso que la Nación también podrá presentar proyectos, por su propia iniciativa, a los OCAD<sup>15</sup>, pretextando que van “en beneficio de las regiones”. Ni siquiera se aceptó la propuesta de la Federación Nacional de Departamentos en el sentido que dado el caso la Nación debía acordar de qué proyectos se trata con la entidad llamada a beneficiarse. De esta manera, la Nación entrará a competir con las entidades territoriales por los ahora menguados recursos del SGR que son de estos, como lo consagra el Acto legislativo 05 de 2011. La Nación, entonces, jugará con los dos roles, de Juez y parte.

Y en el único asomo del Plan de Desarrollo de la descentralización, se autorizó crear una Comisión, desde luego integrada por el Gobierno Central, que considerará la posibilidad de delegar provisionalmente algunas de sus funciones y competencias en las entidades territoriales y dependiendo de su desempeño se le podrán confirmar o revocar discrecionalmente por parte de esa misma Comisión<sup>16</sup>. A eso quedó reducida una interesante iniciativa, bien intencionada, del Representante a la Cámara

Rodrigo Lara plasmada en un Proyecto de ley a través del cual pretende introducir la figura de la “experimentación para entidades territoriales”, buscando con ello “garantizar la descentralización consagrada en la Constitución del 91”. Según él es una idea que ha tomado de la experiencia francesa, en atención a que en otros países, entre ellos España, Brasil y algunos de Europa del Este la han ensayado con éxito.

Finalmente, se aprovechó el Plan de Desarrollo para salirle al paso y contravenir el fallo de la Corte Constitucional, a propósito de la demanda del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), que al declarar su exequibilidad, dejando en firme la facultad de la autoridad nacional para otorgar títulos mineros, así la expedición de la Licencia ambiental, dejó en claro que “las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”<sup>17</sup>. A contrario sensu se dispuso en el Artículo 187 del Plan que las autoridades nacionales “podrán acordar” tales medidas. Desde la Federación Nacional de Departamentos también llamamos la atención sobre la contrariedad de esta norma con respecto a la sentencia de la Corte pero tampoco fuimos escuchados, habrá que esperar que la Corte Constitucional se pronuncie sobre su propio fallo.

## COLOFÓN

Definitivamente, tenemos que concluir que el mayor desequilibrio de poderes no

14 Ley 1454 de 2011

15 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país. Artículo 167

16 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país. Artículo 173

17 Corte Constitucional. Sentencia C - 123 de 2014

es entre las ramas del Poder público, sino entre el poder arrollador y absorbente del Gobierno central y el poder territorial reducido a un capitis diminutio. Firmado el Acuerdo en la Habana se impondrán muchas reformas, pero la principal de ellas es el reajuste institucional, pues la actual arquitectura institucional no es la más adecuada para construir la paz y que esta sea estable y duradera. Será menester acometer cambios en la forma de gobernar, de hacer política y en el relacionamiento del Estado y la política con los ciudadanos. El columnista Francisco Gutiérrez Sanín dice algo muy cierto: “hay problemas muy serios en la configuración de nuestro sistema político y en la manera en que partidos y Estado se instalan en las regiones”<sup>18</sup>. Se impondrá, por fuerza de las circunstancias, un re-equilibrio de poderes, en donde las regiones tengan más poder, al tiempo que este se ejerza con mayor transparencia y probidad, pues, como bien lo ha dicho el general Naranjo “la corrupción es el peor enemigo de la paz”<sup>19</sup>.

---

#### **AMYLKAR ACOSTA-MEDINA**

Economista egresado de la Universidad de Antioquia con amplia experiencia en el sector público y privado. Fue Ministro de Minas y Energía en el primer periodo de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y Senador entre 1991 y 2002 donde fue Presidente de esa célula legislativa entre 1997 y 1998. Trabajó como asesor del Despacho del Contralor General de la República; Viceministro de Minas y Energía; Coordinador de la Región de Planificación Región Caribe y Jefe del Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira. En el sector privado fue Presidente de COLGAS, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Riohacha y miembro de diferentes Juntas Directivas, entre ellas la de Ecopetrol. Actualmente, se desempeña como docente, investigador, conferencista, escritor, consultor y columnista de los principales diarios del país, y simultáneamente es el Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos.

#### **Para citasiones:**

Acosta-Medina, A. (2015). Desequilibrio de poderes. *Panorama Económico*, 23, 191-198.

---

<sup>18</sup> El Espectador. Mayo, 29 de 2015

<sup>19</sup> Federación Nacional de Departamentos. Foro Post conflicto: desafío de las regiones. Valledupar, 27 de abril de 2015

Recepción del artículo: 5 Junio de 2014

Concepto de evaluación: 12 de Diciembre de 2014

Aceptación del artículo: 15 de Enero de 2015

