

Análisis descriptivo de la evolución del proceso de descentralización en las entidades territoriales
en Colombia

Tatiana Milena Rueda Rodríguez

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Facultad de Pregrado

Programa de Administración Pública Territorial

Bucaramanga

2021

Análisis descriptivo de la evolución del proceso de descentralización en las entidades territoriales
en Colombia

Monografía para optar el título de Administradora Pública

Tatiana Milena Rueda Rodríguez

Tutor disciplinar:

Edgar Eduardo Guerrero Rodríguez

Tutora Metodóloga

María Lucía Sierra Sierra

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Facultad de Pregrado

Programa de Administración Pública Territorial

Bucaramanga

2021

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado, a mi pareja sentimental José Contreras, principal motor para culminar mi carrera profesional, gracias a él no desistí, gracias a él por la paciencia, por el apoyo económico y moral recibido durante mis años de estudio

Dedico a Dios, quien día a día, me dio la fortaleza para sobrellevar las adversidades, pido a él me permita ejercer con transparencia, y rectitud, la profesión de Administradora pública.

Tatiana Milena Rueda Rodríguez

Agradecimientos

Agradecimiento especial a Dios por darme la vida y la capacidad de cumplir uno de los tantos sueños que tengo

A mi tutor de monografía: Edgar Eduardo Guerrero Rodríguez por la orientación, la atención y la paciencia en el desarrollo de este proceso

A mi tutora metodológica: María Lucia Sierra Sierra, quien me apoyo a resolver y a orientar mis dudas, respondiendo a todos mis llamados a tiempo, gracias por la entrega, para con todos los estudiantes de la ESAP.

A todos los docentes de la ESAP Territorial Santander, que hicieron parte con su conocimiento en cada semestre, para llegar a esta etapa final victoriosa.

A todas las personas que me aportaron conocimientos y voz de aliento cuando sentía que no podía más, infinitas gracias a todos.

“El agradecimiento es la memoria del corazón”

Lao Tsé:

Tatiana Milena Rueda Rodríguez

Carta de aprobación

	CARTA APROBACIÓN DEL INFORME FINAL DE TRABAJO DE GRADO		
	Versión:02	Fecha: 10/03/2014	Página 1 de 1

Señores

FACULTAD DE PREGRADO Y/O COORDINACIÓN ACADÉMICA ESAP

REF: APROBACIÓN DEL INFORME FINAL DEL TRABAJO DE GRADO

Un saludo cordial y éxitos en sus labores.

revisado el informe final de trabajo de grado denominado “Análisis descriptivo de la evolución del proceso de descentralización en las entidades territoriales en Colombia”, de la estudiante **Tatiana Milena Rueda Rodríguez**, se conceptúa que el documento presentado, reúne todas las condiciones de calidad en materia académica y administrativa, por lo tanto, se aprueba, para que la estudiante pueda optar al título de administrador(a) público (a), con una nota final de: **4.0**

Cordialmente,


EDGAR EDUARDO GUERRERO

Asesor Académico

Tabla de contenido

Abstract	6
Introducción.....	7
Antecedentes.....	14
2.1 El Período Colonial.....	14
2.2 El proceso descentralizador en España	15
2.3 El Estado Federal Argentino.	17
2.4 El Estado Centralizado Chileno.....	18
2.5 Colombia: Los intentos de Federalización y el regreso del Centralismo.	19
Objetivos	21
3.1 Objetivo general	21
3.2 Objetivos específicos	21
4. Evolución del proceso de descentralización en Colombia	21
4.1 Fundamentación Teórica.....	21
4.2 Características de la evolución de la descentralización en el ámbito político.	22
4.2.1 De la Hegemonía Bipartidista a los Barones Regionales.	22
4.2.2 La Base Legal de la Descentralización Política.	24
4.2.3 La Descentralización Política y el Acuerdo de Paz.....	25
4.3 Evolución del proceso de descentralización administrativa	26
4.3.1 El Fundamento Legal de la Descentralización Administrativa.....	26
4.3.2 Los Departamentos.	29
4.3.3 Los Municipios.	30
4.4 Evolución del proceso de descentralización fiscal.....	32
4.4.1 El Sistema General de Participaciones	32
4.4.2 El Sistema General de Regalías	36

4.4.3 La Tributación Territorial.....	38
4.4.4 Las Leyes de Disciplina Fiscal Subnacional y el Covid-19.....	42
5. Conclusiones.....	44
5.1 Descentralización Política.....	44
5.2 La Descentralización Administrativa.....	45
5.3 La Descentralización Fiscal.....	47
Glosario.....	48
6. Referencias.....	52

Lista de Tablas

Tabla 1.....	34
--------------	----

Lista de Figuras

Figura 1.....	29
Figura 2.....	34
Figura 3.....	37
Figura 4.....	39
Figura 5.....	41
Figura 6.....	41

Resumen

En este documento se ha explicado la importancia de la descentralización en el contexto territorial. En un balance del mismo, es razonable concluir que efectivamente hay un proceso de descentralización en marcha en Colombia desde hace casi cuatro décadas. Sería arriesgado concluir que es un proceso infructuoso, pero se puede sugerir que es un proceso inconcluso, con resultados ambiguos y en algunos casos contradictorios, el cual necesita ser repensado para que los territorios puedan obtener tres pilares fundamentales de una democracia moderna: autonomía, gobernanza y gobernabilidad. Aunque Colombia ha intentado dejar atrás el proceso centralizador establecido por la Constitución de 1886, a través de varias reformas a este texto constitucional y posteriormente con la expedición de la Constitución de 1991 y a pesar que el nuevo texto constitucional brinda una mayor autonomía a las entidades territoriales, el proceso pareciera estar en retroceso.

Palabras clave: Descentralización, Territorio, Política, Autonomía, Entidades Territoriales, Federalismo, Centralismo.

Abstract

This document has explained the importance of decentralization in the territorial context. On balance, it is reasonable to conclude that there has indeed been a decentralization process underway in Colombia for almost four decades. It would be risky to conclude that it is an unsuccessful process, but it can be suggested that it is an inconclusive process, with ambiguous results and in some cases contradictory, which needs to be rethought so that the territories can obtain three fundamental pillars of a modern democracy: autonomy, governance and governability. Although Colombia has tried to leave behind the centralizing process established by the 1886 Constitution, through various reforms to this constitutional text and later with the issuance of the 1991 Constitution and despite the fact that the new constitutional text provides greater autonomy to territorial entities, the process seems to be in reverse

Keywords: Decentralization, Territory, Politics, Autonomy, Territorial Entities, Federalism, Centralism.

1. Introducción

La descentralización desempeña un papel importante en la búsqueda de la autonomía de las entidades territoriales. El tema ha sido investigado desde diversas perspectivas; como lo es la forma en que está organizado el territorio, la cual hace parte de la política territorial. Un aspecto clave de la descentralización, son los límites político – administrativos, los cuales incorporan los territorios a un sistema político en el que cuentan con relativa autonomía, junto con la manera como se articulan los intereses del territorio con el nivel central; para el caso colombiano, encontramos la descentralización político-administrativa, expresada a través de una serie de reformas constitucionales que distribuyen el poder entre el gobierno central y el regional (Henríquez & Valenzuela, 2019).

Actualmente, uno de los debates más significativos en el campo de la descentralización a partir de la Constitución de 1991, son las tensiones que se presentan entre el Estado Unitario y la capacidad de las entidades territoriales para auto gestionar su territorio de manera directa en todos los ámbitos; por lo tanto, es importante dar una mirada a la evolución que ha tenido la forma de gobernar el territorio en Colombia, desde la época de la Colonia; donde el poder político, económico y comercial era manejado a través de la organización virreinal; la Nueva Granada, hacia parte del Virreinato del Perú. En el Siglo XVI, se constituyó la Real Audiencia de Santa Fé, la cual fungía como la suprema autoridad de gobierno y de justicia; las provincias que constituían el virreinato, fueron creciendo en los dos siguientes siglos; durante el siglo XVIII, el territorio se extendía desde el Pacífico hasta los llanos venezolanos y el extremo de la Amazonía. La gran extensión del territorio, era la principal causa de los problemas que se presentaban principalmente en materia fiscal y de control militar.

Adicionalmente, las pugnas de las élites locales por el poder, en una extensión territorial tan amplia, donde las vías de comunicación eran casi que inexistentes, permitían que el poder se ejerciera de manera cuasi-autónoma. Posterior a esto, las reformas borbónicas, permitieron el ascenso de la Nueva Granada al status de Virreinato. Para la época, no existía una estructura fiscal en la cual estuvieran plenamente identificados los ingresos y los gastos a cargo de las obligaciones del imperio, en lo referente a la economía militar del virreinato. Esta economía era financiada de dos maneras; una los derechos y rentas y la otra el situado, esenciales para

mantener el sistema y prioritarios ya que estos inyectaban liquidez en la economía local y regional; permitían la circulación de dinero y activaba los circuitos comerciales. En momentos de tensión presupuestal, por demoras en la entrega de los recursos, surgió una tercera forma de financiación; los préstamos que hacía la elite local para mantener a flote la economía; estas élites realizaban esta clase de préstamos de forma premeditada para a cambio de estos, poder gozar de privilegios, honores y prebendas. Sumado a esto los gobiernos locales, que estaban tan distantes de la capital y contaban con tan pocas vías de comunicación, eran en ocasiones, ignorados por los representantes de España en Bogotá; quienes no siempre tenían en cuenta las necesidades particulares de cada región; por lo que los gobernantes, ejercieron un relativo poder legislativo; ya que el equipo gobernante, ignoraba manifiestamente una regulación poco apropiada para las condiciones locales o, cambiaba las reglas en favor de los habitantes coloniales (Serrano, 2018).

Después de la independencia y con la disolución de la Gran Colombia, se promulgó la Constitución de 1832, en la cual la autoridad en el territorio, es el gobernador provincial, el cual depende del ejecutivo a nivel nacional. Posterior a esto, en la Constitución de 1843, se le da a la Asamblea Provincial potestades como la de administrar las rentas de la provincia, fomentar la industria y generar ordenanzas con lo cual, se incorpora al orden territorial como un órgano administrativo.

Como resultado de esto y con la llegada de la Constitución de 1853, se profundiza la descentralización; en esta se transfiere a la legislatura provincial todos los aspectos legislativos y al gobernador, la función ejecutiva, exceptuando la defensa, la hacienda, las relaciones exteriores y la justicia. Para extender el proceso de descentralización, en el año de 1855, se hizo una modificación a esta Constitución. En esta modificación se, facultó a las provincias a convertirse en estado federal; esto permitió que cada provincia tuviera su propia Constitución, otorgando así una autonomía casi ilimitada; lo cual llevó a que se presentaran diversos conflictos entre los estados soberanos y el gobierno central; la consecuencia de este conflicto, fue la promulgación de la Constitución de 1863, en la cual se ratificó la organización territorial vigente; los estados se constituyen como entidades soberanas y el gobierno de estos, se organiza en un poder ejecutivo, legislativo y judicial (Henríquez & Valenzuela, 2019).

En vista de lo dicho hasta ahora, se puede suponer que la crisis económica, junto con las tensiones políticas entre los diferentes estados, colocaron en crisis el modelo descentralizado que

se construyó en los Estados Unidos de Colombia. Esto justificó el proceso de la regeneración, la cual desemboca en la Constitución de 1886.

Lo que sigue, es una descripción del proceso Constitucional de 1886. Esta Constitución, restableció el modelo unitario y puso fin a la federalización; también restringió la libertad religiosa, de expresión, y de enseñanza, ya que la iglesia católica, prohibió la lectura de lo que la iglesia llamaba, autores impíos; también se implementó un modelo unitario altamente centralizado, impuesto por las posturas ideológicas del partido conservador; lo cual ayudó al fortalecimiento del poder nacional en desmedro de los poderes territoriales. Adicionalmente, la Constitución de 1886, tenía unas características particulares; esta Constitución limitaba el voto, a la capacidad económica de los habitantes y a que estuvieran alfabetizados; los ciudadanos podían elegir de manera directa a los concejos municipales y las asambleas departamentales. A través de compromisarios, se elegía la Cámara de representantes. Adicionalmente, se declaró a la Iglesia Católica como la religión oficial, siguiendo el pensamiento de Rafael Núñez quien, la consideraba “fundamental para mantenimiento del orden público”.

La educación fue puesta bajo tutela de la Iglesia Católica; se consagró la tolerancia de cultos, siempre y cuando “no fueran contrarios a la moral cristiana y a las leyes”. Las relaciones entre el poder civil y el eclesial, serían regulados por convenios con la Santa Sede; en el año de 1892, se le entregó a la iglesia, la administración de los cementerios y el registro de nacimientos y defunciones; lo cual privilegió los actos eclesiásticos sobre los civiles hasta 1939. Aunque se consagró la libertad de prensa, se le colocaron limitantes, aduciendo que “la imprenta debía ser antorcha de cordialidad y no de terror y calumnia”. El presidente de la República, nombraba y removía a los gobernadores. Dentro de la nueva organización político-administrativa centralista, también se incluyó la creación de un Ejército Nacional (Olano, 2019).

A pesar de esto, se consideraba la Constitución de 1886 como una Carta basada en consensos, pero el documento, transformó al recién creado Estado de derecho, en un estado policía. Un ejemplo de esto, es la Ley 61 de 1888, conocida como “Ley de los Caballos”, la cual facultaba al gobierno para prevenir y reprimir administrativamente sin necesidad de juicio de los delitos y culpas que afectaran el orden público o el derecho de propiedad, e imponer las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión y pérdida de los derechos políticos” (Olano, 2019).

Cómo ya se apuntó anteriormente, la Constitución de 1886, definió a Colombia, como un estado unitario, centralizado, pero, a través de la vigencia de esta Constitución, se hicieron rediseños institucionales que buscaban corregir las dificultades para operar que tenía el Estado colombiano. Durante el Siglo XX, se vivieron múltiples reformas constitucionales que hicieron cambios y modificaciones importantes a la Constitución de 1886; para el tema tratado se explican a continuación, aquellas que fueron relevantes en materia territorial. A partir de la argumentación precedente, está claro que la Constitución de 1886, se convirtió en la expresión jurídica de una concepción conservadora del mundo, en la cual se promueve la moral católica-cristiana, dentro del marco de un estado confesional, el cual se promulga como defensor de las propiedades de los latifundistas, lo que significó la construcción de un orden social en Colombia con base a criterios ideológicos teológicos, propios del escolasticismo católico en el cual, el orden social, se encuentra caracterizado por una estructura vertical de poder de autoridad estamental, donde la política está supeditada a la religión (Cabezas, 2018).

Esta sección, ofrece una visión general de las reformas constitucionales que, en relación con el tema de la descentralización, se realizaron a través de los años a la Constitución de 1886. En lo que corresponde al régimen departamental, el Acto Legislativo 03 de 1910, estableció una división política más acorde a la realidad del país. En este acto legislativo, se señaló que el territorio se dividía en departamentos y estos en municipios o distritos municipales (art. 2°); también se estableció que tanto para los departamentos, como los municipios, los bienes y rentas serían de su propiedad, con lo cual se limitaba la intervención del Gobierno Nacional (art. 50)(Robledo, 2018).

Posterior a esto, durante el gobierno que presidió Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se aprobó el Acto Legislativo 01 de 1968, el cual bajo las tesis plasmadas por la CEPAL, produjo una de las grandes reformas administrativas e institucionales al Estado colombiano hasta ese momento; aunque la división político administrativa se mantuvo intacta, se disminuyeron los requisitos para crear nuevos departamentos para que de esta manera se pudiera acelerar su proceso de creación; para alcanzar esto, se redujeron los requerimientos poblacionales y rentísticos. En esta misma reforma, se crearon numerosas entidades de gobierno encargadas de agenciar diversos sectores de la actividad económica y social del país; estas entidades, eran administradas de manera central o de forma descentralizada por la Nación. En temas como la educación y la salud, se creó un sistema de transferencias del gobierno central hacia los

departamentos, los territorios nacionales y el Distrito de Bogotá; a este sistema, se le llamó “Situado Fiscal” el cual, fue reglamentado mediante la Ley 46 de 1971. Inicialmente, estas transferencias eran de libre destinación; en la siguiente década, se comenzaron a regular a través de normas constitucionales (Garcia y otros, 2020).

Además, en esta vía de las reformas y buscando mejorar la eficiencia, el gobierno de Belisario Betancur, promulgó la Ley 14 de 1983, la cual tenía como propósito la descentralización fiscal y la cual, no cumplió su propósito. Esta ley no tuvo la efectividad que se buscaba, debido a la falta de gestión en la tributación territorial, la desactualización catastral, el atraso tecnológico y la desactualización del censo poblacional; todo esto sumado a una forma medieval de administración a nivel municipal.

Igualmente y para corregir los fallos que hasta el momento se habían presentado, se promulgó el Acto Legislativo 01 de 1986, el cual dio origen a la descentralización territorial en Colombia; mediante esta ley, se permitió a los habitantes de los municipios, elegir a sus alcaldes a través del voto por un período de dos años y sin reelección para el período siguiente; junto con la consulta popular, como mecanismo para decidir asuntos que interesen a los habitantes del respectivo municipio (Art. 6°). En este mismo año, la Ley 11, estableció las bases para la organización y el funcionamiento del municipio, la cual le otorgó autonomía administrativa y permitió la participación comunitaria; aunque la reforma condujo a que la nación dejara a un lado funciones de impacto local, se mantuvo la participación del gobierno nacional en el diseño de las políticas sectoriales, junto con otras funciones que continuaron manejándose de forma centralizada (Valencia & De Chueiri, 2014).

Un aspecto adicional es, que en repetidas ocasiones se malinterpretan dos términos, que están muy ligados al manejo administrativo del territorio: La Descentralización y la Desconcentración. La descentralización; la cual es entendida, como el diseño institucional que aparece en respuesta a las barreras que impone un sistema centralizado, que impiden la óptima gestión de los recursos; también debe interpretarse, como el traspaso que se hace de obligaciones administrativas por parte del gobierno central a un determinado territorio (Zanzzì y otros, 2018).

Por el contrario, la desconcentración es una característica de la gestión a desarrollar en un Estado Centralizado; desde el poder central se faculta al poder local, para que desarrolle ciertas actividades; las cuales están sometidas a la supervisión del gobierno central; la diferencia

primordial yace en la relación jerárquica existente entre el gobierno central y sus representantes (Meysen-Renoux, 2019).

Estas dos interpretaciones, las vemos reflejadas en el proceso de elección de los alcaldes municipales; ya que antes de la reforma efectuada durante el gobierno de Belisario Betancur, eran elegidos por los gobernadores; lo cual es un claro ejemplo del proceso de desconcentración. Al pasar el nombramiento de los alcaldes al proceso de elección popular, la cual es una de las características de la descentralización.

La reforma instaurada en Colombia a partir del año 1986, se estructuró sobre la base de que las instituciones del orden nacional, son las que despliegan el control final en la toma de decisiones a nivel territorial. Todo esto hace que un proceso real de descentralización encuentre demasiadas barreras que como lo mencionamos antes, las decisiones finales, en muchos casos dependen de normas y leyes del orden nacional que restringen la autonomía de los territorios, ya que existen limitantes en la descentralización, principalmente, en los temas políticos y fiscales. El proceso de descentralización colombiano ha sido tímido, ya que las decisiones políticas están determinadas por los órganos de gobierno, localizados en el nivel central y encabezados por el presidente de la República (Covilla & Sanabria, 2021).

Por último, se observa que, la última década del siglo XX, sorprendió a Colombia en medio de la convulsión política y social, por lo cual, se hizo inaplazable la necesidad de un nuevo texto constitucional. El debate en materia territorial en la Asamblea Nacional Constituyente, partió desde conceptos jurídicos y políticos; tal y como lo señala Estupiñán (2012), citado por Sánchez *et al*, en relación con la organización territorial, donde se buscó la “autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, consagración del municipio como eje fundamental del Estado y democracia participativa, eso sí, en el contexto y bajo las limitaciones del Estado unitario” (Sánchez y otros, 2021).

Lo anterior, nos lleva a revisar los cambios enmarcados dentro de la nueva Constitución. La llegada de la Constitución Política de 1991; en esta quedan consagrados varios artículos encaminados a profundizar la descentralización en todos los ámbitos: fiscal, administrativa y territorial; sintetizando, encontramos que los artículos 1º, 49, 208, 209, 210, 285, 287, 352, 353, 356, 366, 367 y 368 consagran las directrices necesarias para la implementación de la descentralización y autonomía de los territorios, permitiéndole a los municipios, gestionar sus

propios intereses y que sean gobernados por autoridades propias, para que así puedan ejercer las competencias que la ley les permite y administren sus recursos (Constitución Política de Colombia).

Una cuestión relacionada es que, con el fin de reglamentar la descentralización plasmada en la Constitución, se emitió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011), LOOT. Para convertir este mandato de la Constitución en una ley, pasaron 20 años. Esta demora, ha impedido que el proceso de descentralización evolucione de manera más rápida en todo el país. La finalidad de esta ley, es aumentar la capacidad de descentralización de las entidades al ceder el manejo de sus propios intereses, junto con la correspondiente asignación de recursos por parte del gobierno nacional hacia cada una de las entidades territoriales (CEPAL, 2011).

Volviendo hacia las diferencias entre las Constituciones de 1886 y la de 1991, en materia de descentralización, se identifican sus características principales: Primero, la Constitución de 1886, se caracterizaba por un contenido dogmático bastante radical; como el centralismo, el confesionalismo y el conservadurismo; los cuales quedaron ligados a la propiedad privada y la moral tradicional. En este marco constitucional, quedan plasmados cambios fundamentales; la centralización administrativa, la exclusión de una parte de la población, la defensa de la religión católica, la defensa de la propiedad privada y la seguridad pública (Contreras, 2021).

Segundo, la Administración Pública en Colombia, enfrenta un cambio estructural a través de la transformación constitucional, lo cual se alcanzó con la promulgación de la Constitución de 1991. Estas transformaciones, quedaron evidenciadas en la nueva organización político-jurídica plasmada en el artículo 286 de la Constitución. Una consecuencia del nuevo texto constitucional, es la promulgación de la Ley 60 de 1993; dentro de esta ley, se dieron los desarrollos normativos necesarios para la descentralización de los sectores de la salud pública, educación primaria, secundaria y técnica, así como el sector de agua potable y saneamiento básico. Los demás sectores, fueron sometidos a criterios y modelos de gestión estandarizados.

Concluyendo esta sección, se puede decir que la descentralización a partir de la Constitución de 1991, propulsó una gran transformación de las formas de organización social pero que, no se ha materializado de la forma en que se plasmó en el texto constitucional (Blanco, 2019).

Un argumento adicional, es que se hace necesario interpretar la descentralización territorial desde la perspectiva económica; esto con el fin de entender el proceso de

consolidación de la misma, para hacer frente a la globalización y a la adaptación estructural que deben realizar las entidades territoriales. Para entrar a formar parte del proceso de globalización, se requiere configurar desafíos en las formas de producción que permitan incorporarse a las tendencias internacionales y para lograr este objetivo, se hace necesario fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales con el fin de cimentar ventajas territoriales que permitan generar territorios competitivos; y como consecuencia de ello, gestar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Por último, es importante anotar que la descentralización territorial desde el panorama político, se debe considerar desde la influencia del presidencialismo, la legitimidad de dicho sistema de organización y la participación ciudadana entre otros (Blanco, 2017).

2. Antecedentes

2.1 El Período Colonial

La literatura existente ha hallado una fuerte relación entre el proceso independentista latinoamericano y el perfil en que se organizaron los estados creados a partir de la separación del Imperio Español.

Durante el período de la Colonia, concretamente en el siglo XVI, España definió una organización altamente centralizada para el gobierno de la Nueva Granada; así como en la totalidad del imperio español. Bajo el nivel de los virreinos, capitanías generales y presidencias había divisiones territoriales más pequeñas que se pueden denominar universalmente como provincias, cada una con su respectivo gobernador. El escalón más bajo del sistema político, lo constituían los cuerpos de gobierno locales, principalmente los cabildos o concejos municipales; el Cabildo era entonces, la única institución del gobierno colonial que tenía cierto carácter representativo (Nader & Fuchs, 2021).

A continuación, encontramos que, para finales del siglo XVIII, la unidad de acción política y la dirección unificada del Estado, se transformaron en una necesidad de seguridad y supervivencia colectivas. En resumen, la unidad del Estado, fue un principio decisivo en países europeos con identidades culturales definidas. Esto se hizo, a través de la Real Ordenanza de Intendentes de la Nueva España del año 1786, donde se sustituye la antigua organización de los gobernadores y regidores, apareciendo la figura del intendente; las audiencias concentran las

atribuciones, con lo cual la nueva estructura de poder, se disminuyó la probabilidad de que los nuevos Estados se constituyeran de forma heterogénea (Nader & Fuchs, 2021).

En añadido, se encuentra que el concepto de descentralización, comparte similitudes con la federalización estatal; ya que cuenta con características tales como: Estados asociados, confederaciones, autonomías y divisiones políticas regionales las cuales, podrían considerarse de tipo federal. Mas del 70% de los países del mundo exhiben de una forma u otra, un orden federal o elementos federativos y cierta organización descentralizada, pero con una gran diferencia, el Estado Federal per sé, no tiene un territorio propio, el suyo, es la suma de los territorios de los estados miembros. (Nader & Fuchs, 2021).

Volviendo hacia el centralismo, hay que recordar que, a diferencia de América del Norte, Latinoamérica para la época de la colonia, estaba organizada en cuatro grandes virreinos: Nueva España en México, del Perú, del Río de la Plata, y el de Nueva Granada. Estos virreinos, se fraccionaron para dar forma a pequeños estados de los cuales, cuatro países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil y Venezuela), siguieron el régimen federal. Cómo podemos observar, el común denominador luego de la segregación de los virreinos, fue el levantamiento de estados que continuaron el modelo centralista, después de sus correspondientes independencias de la Monarquía Española (Díaz, 2021).

2.2 El proceso descentralizador en España

Al inicio de esta sección, se partió desde la situación latinoamericana, en el momento en que hacía parte del Imperio Español. Cómo los Estados Latinoamericanos, heredaron estructuras administrativas basadas la estructura del Imperio Español, se hace pertinente describir la situación territorial de España en la actualidad ya que el Estado Colombiano en la actualidad conserva raíces administrativas organizacionales de su herencia española que son las mismas en las que está organizado España en la actualidad; un ejemplo de esto, son los municipios.

La Constitución de 1978, definió al Estado Español, como un “Estado Social y Democrático de Derecho”; en la cual se garantizó el derecho a la autonomía. Para este caso en particular, Ackerman (2015), sitúa al constitucionalismo español en una posición donde la fuente de legitimidad, es cedida por poderes fácticos preexistentes que surgen de un pacto entre élites y que se produce en España posterior a la muerte del general Franco, el autor añade que este modelo de legitimidad constitucional elitista, suele ser más voluble, ya que carece de un modelo

de legitimidad claro; un ejemplo de esto, es que la Jefatura de Estado está constituida por una monarquía hereditaria a partir del sucesor que fue designado por el mismo general Franco (Ackerman, 2015).

Esto nos lleva a la cuestión del nacimiento del Estado - Nación Español Contemporáneo, el cual surge en el Siglo XIX. En sus inicios, la nota predominante fue el unitarismo con el fin de construir mercados para consolidar el modelo de capitalismo incipiente; como el nacionalismo fue incapaz de implementar una agenda política que fuera capaz de integrar la diversidad existente, enmarañó aún más el “problema de España” el cuál a finales de ese siglo, naufragaba gracias a las derrotas militares, las pérdidas coloniales y la confluencia con el resto de Europa. Durante la Primera República (1873 – 1874), se aspiró a construir un federalismo constitucional, el cual seguía la máxima de Pi i Margall: “La unidad en la diversidad, rechazando la uniformidad” (Boix y otros, 2018).

Luego del declive de la primera República y tras los sucesos que llevaron a la independencia de Cuba, Puerto Rico y las Filipinas en 1898, se dio una lucha por la descentralización; especialmente en Cataluña, la cual fue planteada desde el nacionalismo político que buscaba reivindicar la autonomía regional de la Mancomunidad de Cataluña en 1914; estas demandas, pero desde otra perspectiva, también se dieron en el País Vasco, Galicia y más frágilmente en Andalucía. A raíz del golpe de Estado de 1923, el General Primo de Rivera, suspendió las garantías constitucionales y dio paso a un tipo de Estado autoritario e intervencionista.

Cómo consecuencia de la declaración de la Segunda República (1931-1936), se experimentó con un “Estado Integral” el cuál permitía autonomía a las regiones. Cabe recordar, que este fue un período marcado por grandes presiones sociales y políticas en medio de una dura crisis económica. Cómo ya se mencionó, en este período se respetó la autonomía regional. La Constitución surgida de la Segunda República, en su artículo 11, facultaba para que las zonas territoriales, se constituyeran en regiones autónomas, teniendo en cuenta características históricas, culturales y económicas comunes; entregando el estatuto correspondiente que se convertía en la base de la organización político-administrativa de la región autónoma. Resumiendo, la Segunda República, intentó solucionar el problema del separatismo español, implementando una política de descentralización unitaria-regional, no federal (Villar, 2018).

Con la sublevación militar encabezada por el General Franco, se provocó una cruenta guerra civil que se alargó por tres años. El régimen dictatorial que le precedió, implementó un modelo de organización fuertemente totalitario del Estado, el cual, ejercía un control constante sobre la población y castigaba los elementos identitarios de determinados territorios; además en este período, no existió una definición precisa de un prototipo de organización territorial (Villar, 2018).

Finalizada la dictadura franquista, llegó el período de transición (1976-1978), en el cual, en materia de ordenamiento territorial, el texto constitucional de 1978, consideró el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones; aunque en ese momento, existía un rechazo casi unánime al centralismo, no había certidumbre respecto al modelo que tendría que sustituirlo; para un determinado sector de la población, la solución era el modelo federal; otros abogaban por el regionalismo y para algunos, una simple descentralización administrativa. La solución obtenida mediante el pacto constituyente, se apegó a la apertura hacia la descentralización, en la cual los territorios tienen derecho a instituirse en Comunidades Autónomas, con facultades de autogobierno. Recapitulando, encontramos que el Estado, territorialmente hablando, se prefiguraba con contornos muy imprecisos, pero, ha venido evolucionando a un nivel tal que se fue construyendo un modelo de Estado Autonómico con niveles de gobierno equiparables a los que gozan algunos Estados pertenecientes a Estados Federales. Resumiendo, la lógica del Estado Autonómico es la misma de un Estado Federal; el Estado Español por lo tanto ha funcionado hasta la fecha “Cómo si de un Estado Federal se tratara”, el cual orbita en el campo de gravitación del federalismo (Villar, 2018).

2.3 El Estado Federal Argentino.

Lo que sigue, es una descripción del proceso de evolución de la política territorial a nivel latinoamericano, tomando como base el caso argentino, donde a partir del año 1860, se empezó a mirar con mayor detenimiento el federalismo estadounidense, en el cual el punto de vista argentino, giró en torno al supuesto de que el federalismo, constituía un aspecto de la organización de poder ya que posibilitaba la conformación de una unidad política y satisfacía la división del poder. Esto se debía a que, desde la época de la conquista, los territorios se encontraban tan distantes de la capital que tenían una autonomía de facto. Las catorce provincias que crearon el Estado Federal argentino, encontraron en este modelo de gobierno, como el único

que podía zanjar los conflictos políticos, económicos y sociales de un país con una enorme extensión territorial. Una posición teórica común para explicar el federalismo, es la que nos ofrece Montesquieu en *El espíritu de las leyes*, donde nos explica el estado federado, asegurando que:

“esta forma de gobierno es una convención por la que muchos cuerpos políticos consienten en hacerse ciudadanos de otro mayor que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que componen una nueva que puede todavía aumentarse con mayor número de asociados hasta que su poder sea bastante a la seguridad de todos los socios”.

Esta definición, muestra la razón de ser, del porqué en el caso argentino, este debe ajustarse como un estado federal. Sin embargo, el federalismo argentino tuvo momentos de colapso durante los gobiernos autoritarios que se dieron a lo largo del siglo XX; las provincias perdieron su autonomía y se dio una fuerte centralización política y financiera desde el gobierno nacional la cual persiste hasta la fecha; conformándose una estructura jurídica (administrativa y fiscal) centralista, bajo una Constitución federal (Nader & Fuchs, 2021).

2.4 El Estado Centralizado Chileno.

En cuanto al modelo de organización del territorio chileno, este aparece a partir de una ruptura violenta con el imperio español. Esta separación, llevó a Chile a aprobar un modelo centralizado de la distribución territorial del poder. Buscando profundizar la descentralización, para el año 1826, se impulsó la elección de los gobernadores de provincia, pero este proceso fue frenado por disputas entre unitarios y federales en el año 1827; al final se preservó el modelo unitario y se revirtieron aquellas leyes calificadas como federales. En el año 1828, la política territorial se basó en un modelo mixto que representa los intereses del poder ejecutivo central y una Asamblea local, representante de los intereses del territorio.

Hasta el año 1927, la estructura del territorio chileno se mantuvo sin modificaciones; en este año, se mermó el número de provincias, pasando de 23 a 18. Como consecuencia del golpe de Estado de 1973, se inició un período de excepción constitucional en el cual, la división político administrativa se reconfiguró; pasando de las dieciocho provincias existentes a trece regiones. En el año de 1980 y con la llegada de una nueva Constitución, se adicionó a la organización territorial, el Consejo Nacional de Desarrollo; este órgano busca estimular la

participación de la comunidad y determinar el presupuesto regional. En este regreso a la democracia, el modelo evolucionó con la reestructuración del gobierno subnacional, entregando la administración de la región al gobierno local e implementando la elección democrática de los consejeros regionales y del gobernador regional (Henríquez & Valenzuela, 2019).

2.5 Colombia: Los intentos de Federalización y el regreso del Centralismo.

En el caso colombiano, el país, tuvo participación en dos efímeras federaciones: la Confederación Granadina (1858 – 1863) y los Estados Unidos de Colombia (1863 – 1886).

Inicialmente, es necesario tratar la situación económica colombiana durante el Siglo XIX para entender la organización territorial. Durante este período en Colombia, no existía un mercado nacional afianzado, debido a la falta de vías de comunicación que intercomunicaran todo el territorio nacional. Esta situación, relegó a nuestro país a la exportación de materias primas (como el café) y la importación de capitales y diversos bienes de consumo; un hecho que acentuó la dependencia del centro con la periferia y obstaculizó un desarrollo endógeno (Cabezas, 2018).

Luego de estos intentos de federalismo en Colombia y terminada la guerra civil que enfrentó a liberales radicales y conservadores, se promulgó la Constitución de 1886 la cual fue el resultado del proyecto político de los vencedores; en esta Constitución, se promovió la recentralización del poder político. Esta nueva estructura institucional, otorga todo el poder político, administrativo y fiscal al presidente; reforzando el presidencialismo y el centralismo e instaurando un sistema electoral péfido que excluía las aspiraciones de los liberales. Cuando terminó la guerra de los mil días y se consolidó la separación de Panamá, en unas elecciones en las que no participaron los liberales, asumió la presidencia Rafael Reyes, quien recibió el país en una situación económica deplorable y bajo el lema de “menos política, más administración” se implementaron varios cambios para dar un giro a la profunda debilidad administrativa del Estado (Presidencia de la República, 2021).

En estas circunstancias, se presentó el Acto reformativo sobre la División General del Territorio; en dicha reforma, se eliminan las provincias y se crean treinta y cuatro departamentos. Una vez definida la división territorial, la reforma de 1910, acortó el período presidencial a cuatro años y estableció que el presidente sería elegido por los ciudadanos con derecho a sufragar, contrario a lo que establecido en 1886, donde el Presidente era elegido por las

Asambleas Departamentales por un período de seis años; también se limitaron los poderes del ejecutivo, se abrieron más espacios a la participación democrática y se le dio independencia a la rama judicial; entregándole a esta la custodia de la Constitución. En resumen, en este acto legislativo, gracias a los consensos alcanzados, se alcanzó una reforma con tendencia liberal a una Constitución que era altamente conservadora en su estructura (Coral, 2016).

Hasta la década de 1930, en Colombia solo habían existido gobiernos de corte conservador; la llegada de Alfonso López Pumarejo, en una elección en la que no hubo participación del partido conservador y que confluía con una bancada en el Congreso, que era Liberal, se posibilitó la puesta en marcha del reformismo desde el interior del mismo gobierno. La propuesta de modernización adoptada, conservaba la estructura existente y concedía transformaciones parciales; se incluyó una política interventora que, racionalizaba la economía y la fiscalización cuyo fin era el de posibilitar una industrialización de la sociedad; se impusieron aranceles a las importaciones y se implementaron garantías para proteger la industria local. De esta manera, el poder ejecutivo transita de tener un papel meramente mediador, a imprimir un verdadero control y regulación en los medios de producción, sin desconocer el derecho a la propiedad (Restrepo J. D., 2019).

Igualmente, se le dio un vuelco a la educación la cual hasta el momento, se encontraba en cabeza de la Iglesia Católica; a partir del gobierno de López Pumarejo, las instituciones educativas públicas debían obedecer posturas laicas, dejando atrás las relaciones de dependencia preexistentes con la iglesia; también se incorporó la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria; comprendiendo que la educación era un deber compartido y entendida por la incapacidad del Estado para asumir toda la carga; debido a que desde la Colonia, la educación había estado en manos de la Iglesia. Respecto a la ciudadanía, se extendieron los derechos políticos, se implementó el sufragio universal, agrandando el censo electoral, pero, exclusivo para varones. En resumen, podemos decir que en esta reforma se modificaron los antiguos aparatos estatales de manera parcial; se modernizó el país, pero, no se llegó a la modernidad (Restrepo J. D., 2019).

La organización cambia, con La Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 1° pasa a definir a nuestro país como una “*República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*”(Constitución Política de Colombia, 1991). Ante el fracaso del intento deviraje que se dio hacia un modelo federal en el siglo XIX, terminó imponiéndose el

modelo unitario que es, uno de los rasgos más antiguos que identifican nuestro desarrollo a nivel territorial; además era difícil eliminar trescientos años de centralismo impuesto por la corona española; sumado a esto, el centralismo se adecuaba de mejor manera a los intereses económicos dominantes (Duque & Chavarro, 2021).

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la evolución del proceso de descentralización en las entidades territoriales en Colombia.

3.2 Objetivos específicos

- Describir las características de la evolución de la descentralización en el ámbito político.
- Establecer la evolución administrativa que se ha dado en las entidades territoriales, a partir del proceso de descentralización.
- Determinar la evolución que, en materia fiscal, ha tenido el proceso de descentralización en las entidades territoriales.

4. Evolución del proceso de descentralización en Colombia

4.1 Fundamentación Teórica

El concepto de descentralización, tiene diversas maneras de ser entendido, ya que es confusa cuando no se constituye una adecuada separación. Zanzzi y otros (2018), explican la descentralización, como un proceso que se manifiesta a partir de los obstáculos que existen en un sistema centralizado; lo cual perjudica la eficiencia en la gestión de los recursos; por lo tanto se hace forzoso transferir responsabilidades de planificación y administración a un determinado territorio; de un gobierno central al gobierno local y así de esta forma, brindando a los funcionarios locales, la capacidad de gestionar y asignar recursos en función de las problemáticas locales; de esta manera, se explora que con la repartición del poder de decisión, se alcance el

objetivo político de fortalecer al gobierno local, en aras de modernizar la calidad de vida de la población (Zanzzi y otros, 2018).

Barreto (2018), recalca que el concepto de la descentralización, se ha construido a partir de bases conceptuales de varios autores que posibilitaron erigirla tesis de la descentralización; el cual hace hincapié en las deformidades que presenta un gobierno unitario, ya que se presenta una impasibilidad a la diversidad de preferencias sociales de los habitantes de las regiones; debido a esto, el teorema sugiere un perfil de gobierno descentralizado en el cual, se delega a los territorios los servicios básicos sociales, acompañado de una cesión de recursos que permitan financiarlos. De manera coherente con esto, la teoría busca una óptima organización del sector público en la cual, temas como el empleo y la estabilización de precios, deben ser inspeccionados por el gobierno central y la asignación eficiente de recursos la cual, debe ser compartida con los gobiernos territoriales (Barreto L. , 2018).

Adicionalmente, Blanco (2019), precisa la repercusión de la eficiencia en los principios rectores de la descentralización territorial; la subsidiariedad, la coordinación y la concurrencia. En el caso de la subsidiariedad, el gobierno nacional, debe acatar las competencias que por ley le han sido atribuidas a las entidades territoriales, en contraste con el principio de la coordinación en el cual el gobierno central, toma determinaciones de manera conjunta con el gobierno local. Por último, el principio de concurrencia; en el cual se busca ratificar la intervención de las entidades territoriales, en aquellas decisiones que el gobierno nacional considere procedente (Blanco, 2019).

4.2 Características de la evolución de la descentralización en el ámbito político.

4.2.1 De la Hegemonía Bipartidista a los Barones Regionales.

Diversos autores, han señalado en años recientes, el crecimiento en Latinoamérica de un interés por comprender el funcionamiento y la diversidad de los partidos políticos; al considerarlos primordiales para el crecimiento democrático en la región. En el caso colombiano, la clientelización y desideologización de las organizaciones políticas que existían en la década de los noventa en el siglo anterior, permitieron el estallido de nuevos partidos. Por lo tanto, establecer que la distribución territorial del poder, se puede concretar como descentralización

política, revelada en reformas de naturaleza constitucional que estructuran procedimientos cuya intención es garantizar un ejercicio controlado del poder (Rodríguez & Wills, 2021).

Una cuestión que necesita ser tratada, es un tema precedente a la descentralización y es el de la amplitud democrática del Estado Colombiano; muchos autores, han discutido el hecho en el cual se sugiere que la democracia colombiana, era una “democracia restringida”; donde la ausencia de fuerzas distintas al Partido Liberal y el Partido Conservador, se convirtieron en un factor relevante para explicar el surgimiento de diferentes grupos armados; ya que algunos estratos de la sociedad los veían como una herramienta obligada para expresar sus denuncias y esperanzas. El fenómeno bipartidista, al ser insuficiente a la hora de incluir nuevas fuerzas sociales dentro del medio político, ahondó el clientelismo estatal, el cual, cómo secuela, minó la legalidad del Estado Colombiano y sus Instituciones (Pino, 2017).

Cómo consecuencia de esta situación, convergen los procesos de descentralización y apertura democrática que se concretaron con la reforma de 1986 y la Constitución de 1991. En conjunto, estas dos reformas, suprimieron las restricciones democráticas existentes, pero, no acabaron con la agresión política; por el contrario, se incrementó y se le vio como una amenaza principal para el sistema democrático. Cómo lo expone Pino (2017), los procesos de descentralización debilitaron los lazos entre la clase política local, regional y nacional que se forjaron durante el Frente Nacional. La elección popular de alcaldes (1986) y la de gobernadores (1991), trasladó el “baronato político” hacia dirigentes locales y regionales, quienes, gracias a esto, empezaron a acrecentar su poder político; a su vez diferentes actores armados que en los años ochenta se encontraban limitados a ciertas áreas del territorio nacional (FARC, ELN, AUC), desplegaron su presencia a zonas donde el estado era más fuerte y las cuales funcionan como núcleos primordiales de la economía nacional. Al coexistir una abertura en los espacios políticos, estos actores armados, usaron estrategias dispares en sus zonas de influencia, con las cuales han afectado el proceso electoral; El estudio de Ceballos (2005) y citado por Pino (2017), encontró que la presencia de la guerrilla y el Ejército, tiene una mutualidad nociva en la participación electoral de los ciudadanos; además registra que en las franjas de territorio de dominio de la guerrilla, la propensión es a entorpecer el proceso electoral, en oposición a lo sucedido en áreas con marcada intervención paramilitar; en las cuales se estimula la votación por candidatos tradicionales (Pino, 2017).

Al incrementarse la participación de las nuevas fuerzas políticas emergentes, la apertura democrática subnacional, tuvo como efecto nocivo el que diferentes grupos al margen de la ley, pasaran a ejercer un papel importante en la política local; su intromisión ha consentido a través de componendas clientelistas que, los políticos locales ratificaran ser electos. A partir del debate previo, es claro que la coyuntura generada por la descentralización política, para los actores armados, tuvo un resultado antagónico al esperado; el ascendiente político de estos actores, no se tradujo en una pacificación a nivel nacional, por el contrario, se remontó la violencia política en varias regiones, al servir de engranaje para excluir antagonistas, mantener equilibrios regionales para apropiarse de recursos públicos y privados (Pino, 2017).

4.2.2 La Base Legal de la Descentralización Política.

Para entender mejor la descentralización política colombiana, es necesario citar la Sentencia C-216 de 1994, la cual resuelve la demanda de inexecutable del artículo 15 de la ley 29 de 1973 y que nos explica más a fondo el fundamento legal de este proceso así:

La autonomía territorial no puede rebasar pues la naturaleza del Estado Unitario (art 1°). Por lo tal se entiende el que posee un solo centro de impulsión política, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.

El Estado Unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. La centralización política no es otra cosa que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado.

La centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales. Por el contrario, la tendencia en los Estados Unitarios en el mundo contemporáneo ha sido la de vigorizar estos principios. La palabra “descentralización” se emplea en sentido genérico y en sentido técnico. De acuerdo con el primero, se le da ese nombre a

todo proceso que traslada asuntos de la capital de Estado a las entidades seccionales o locales, cualquiera que sea su índole; así se habla de descentralización fiscal, económica o industrial. En sentido técnico jurídico, la descentralización significa el traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales (Corte Constitucional, 1994).

Una importante contribución al debate de la descentralización política, es lo explicado por Duque y Chavarro (2021), quienes nos recuerdan que elementos tales como la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, la gestión presupuestal y de proyectos son un claro reflejo del entorno de la autonomía política de las entidades territoriales del orden subnacional (Duque & Chavarro, 2021).

En conclusión, las políticas descentralizadas, tienen un control normativo centralizado; es decir, que existe una descentralización centralizada o de descentralización, pero sin autonomía (Restrepo & Peña, 2018).

4.2.3 La Descentralización Política y el Acuerdo de Paz.

Se hace necesario considerar las implicaciones que, en materia de descentralización política, tiene el Acuerdo de Paz alcanzado entre el Gobierno Nacional y las FARC. Este acuerdo, en su articulado, incluye un fuerte componente territorial y municipal focalizado en las regiones que han sufrido mayores niveles de violencia durante el conflicto armado. En el segundo punto del acuerdo, se encuentra integrada la participación política en el ámbito territorial en el cual, una de los puntos preponderantes es el de la construcción de un marco jurídico que confiera legitimidad y respaldo al ejercicio de la oposición política, y la creación de nuevos movimientos sociales.

En esta nueva disertación política, se busca evidenciar, cuestionar y politizar muchas de las necesidades básicas insatisfechas a nivel local y que el acuerdo las identifica como un tema prioritario. Por último, encontramos que, en el nivel territorial, el acuerdo considera la creación de dieciséis circunscripciones transitorias especiales para la paz; las cuales posibilitarán la elección de dieciséis representantes a la Cámara, por un período de dos mandatos presidenciales. El fin de este punto, es el de incorporar a las personas ubicadas en territorios o desplazados por la violencia ejercida en los mismos. Hasta el momento, estas circunscripciones no se han podido materializar debido a los impedimentos impuestos por el Gobierno Nacional y el Partido de

Gobierno; quienes se han opuesto de forma férrea a la materialización de este mandato (Cairo & Ríos, 2019).

En un reciente artículo elaborado por Chilito (2018) se analiza la evolución de la participación comunitaria a partir de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad; el autor explica la relación existente entre los dos términos en el ámbito político ya que tal y como lo señala, ambos están estrechamente ligados al proceso de toma de decisiones. También indica que ambos conceptos son suplementarios a la administración política; la gobernabilidad representa la rigidez y la gobernanza, hace alusión a la multidireccionalidad. El autor analiza el caso particular del corregimiento de Lerma; el cual es uno de los quince que tiene el municipio de Bolívar, en el Cauca. Este corregimiento, ha sufrido las repercusiones de la bonanza coquera que se dio en el municipio entre 1978 – 1983; posterior al declive de esta bonanza, surgió un nuevo panorama político-social en el cual confluyen el narcotráfico, las extintas FARC y los paramilitares.

Ante este panorama y con el fin de darle un giro a la situación, se creó el proyecto “El Territorio de Convivencia y Paz de Lerma”. Este proyecto, inició en 1988 y se ha convertido en un proceso comunitario que se define a sí mismo como “un espacio de diálogo, concertación, articulación y acción institucional, para la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, la construcción de paz y el desarrollo local”. Dentro de los actores comprometidos en el proceso, está la sociedad civil, actores políticos nacionales y regionales y organismos internacionales. El autor concluye que el proceso del corregimiento de Lerma, es una muestra clara de la afinidad existente entre la gobernanza y la gobernabilidad; sirviendo como referente para la solución de problemáticas locales. Para finalizar el autor muestra la relación existente entre este proceso y el debate sobre el post conflicto luego de los acuerdos de la Habana para entender las implicaciones de la paz territorial (Chilito, 2018).

4.3 Evolución del proceso de descentralización administrativa

4.3.1 El Fundamento Legal de la Descentralización Administrativa

A lo largo de esta sección, el termino descentralización administrativa hará alusión a lo dicho por la Corte Constitucional, la cual señala:

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la

transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, si no que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968 (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

En la misma línea, encontramos que Colombia, es un arquetipo inusual dentro del contexto regional; ya que incorpora elementos federalistas con centralistas. El marco del ordenamiento territorial surgido en la constitución de 1991, así como la normativa sucesiva, han configurado un particular equilibrio en las relaciones intergubernamentales; definiendo superficialmente, el papel de cada uno, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Antes de continuar, se hace necesario explicar que, dentro del modelo Unitario descentralizado adoptado por el Estado colombiano, existen cuatro funciones inherentes a todos los modelos de estado existentes: la constitucional, la legislativa, la judicial y la administrativa. Aclarado este punto, se evidencia que la función administrativa, es la única que abarca los tres niveles del estado colombiano (central, intermedio y local); dentro de las cuatro competencias que tiene el Estado. Esto explica porque los departamentos colombianos, no cuentan con la potestad para tramitar Constituciones individuales.

De igual manera, en materia legislativa y judicial, se relega a los otros niveles territoriales de la facultad para apropiarse de alguna de estas dos funciones. Es así como la función judicial, se sitúa exclusivamente en la Nación. Aunque es factible hallar en los municipios las dependencias encargadas de impartir justicia, su presencia se debe a la obligación del Estado de ratificar el acceso a los organismos que imparten la ley a cada uno de los habitantes del territorio nacional (Duque & Chavarro, 2021).

Volviéndonos hacia la descentralización administrativa, es necesario recordar que la elección popular de alcaldes, implementada en la reforma de 1986, permitió que las determinaciones concernientes a la asignación de bienes y servicios, se trasladara del nivel nacional al nivel local; para alcanzar este objetivo fue obligatorio que se fijara un monto superior

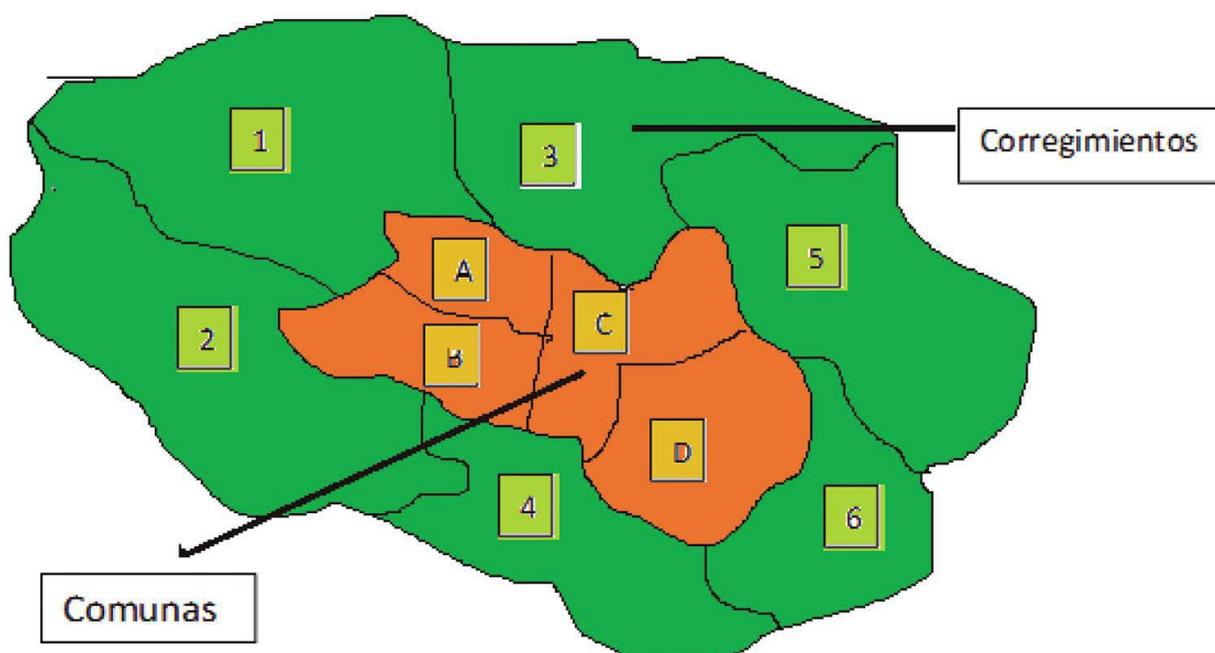
de ingresos tanto para los municipios, como para los departamentos; en la Constitución de 1991, se profundizó en el modelo, dando mayor importancia a los departamentos. Es importante puntualizar que estas reformas, no comprometieron el modelo de estado existente, pero el arquetipo de Estado Unitario, se apartó del concepto de centralización. Como resultado de la profundización del proceso de descentralización, se promulgó la Ley 1454 de 2011(Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT), norma que permite la creación de las regiones, las provincias y las entidades territoriales Indígenas como entidades territoriales; junto con la facultad para crear nuevos departamentos.

Debido a que la expedición de la LOOT se demoró tanto, la distribución de competencias consagradas en el artículo 288 de la C.P se hizo a través de un extenso crecimiento normativo de tipo sectorial. Cómo la gran mayoría de estas normas no se relacionan entre sí, el esquema normativo existente, adolece del razonamiento planteado en la Constitución en lo concerniente a la organización territorial, sumado a esto y en contravía de lo expuesto en la C.P., la LOOT, no autorizó la configuración de regiones, provincias y entidades territoriales indígenas (Duque & Chavarro, 2021).

Un desarrollo relacionado con la LOOT, es lo estipulado en la ley 136 de 1994 que autorizó a los concejos municipales la potestad para subdividir su territorio, tanto en el área rural donde se pueden crear corregimientos, como en el área urbana donde se pueden legitimar comunas; las comunas están autorizadas para los municipios de 1^o, 2^a, 3^a y 4^a categoría; para los municipios de 5^a y 6^a, la ley permite crear instrumentos de participación comunitaria encaminados a facilitar la resolución de sus necesidades y privaciones. Tal y como lo ilustra la siguiente figura, encontramos de manera gráfica las opciones de subdivisión de las entidades territoriales.

Figura 1

Comunas y corregimientos de un municipio



Fuente. (Duque & Chavarro, 2021).

4.3.2 Los Departamentos.

En el nivel intermedio de la división territorial subnacional, encontramos los departamentos. Los 32 departamentos que existen en el presente, son el resultado del cambio de las últimas intendencias y comisarias a través de la Constitución de 1991. El texto constitucional en su artículo 298 nos dice que:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes (Constitución Política de Colombia, 1991).

Tal y como lo expresa el texto constitucional en Colombia, los departamentos ejercen una función de mediación entre la Nación y el municipio; sosteniendo los lazos de unión que existen entre las entidades territoriales y el centro.

Esto ha llevado a algunos autores a indicar que la contribución que hacen los departamentos en lo que corresponde a las relaciones intergubernamentales es escasa. La norma le he asignado las mismas responsabilidades que tienen establecidas los municipios; por lo cual su relevancia como entidad intermediadora está menguada (Duque & Chavarro, 2021).

Un aspecto adicional es que la Constitución, deja abierta la posibilidad para la creación de nuevos departamentos; pero este evento se encuentra condicionado a la existencia de las RAP (Regiones Administrativas de Planificación). El texto constitucional, no concretó las fases que se debían proveer para efectuar la consulta popular; la cual es uno de los requisitos establecidos en la Constitución (Duque & Chavarro, 2021).

4.3.3 Los Municipios.

La C.P en su Título XI De la organización territorial, Capítulo 3, que trata sobre el régimen municipal, artículo 311, nos explica que el municipio es:

La entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Constitución Política de Colombia, 1991).

El concepto que expresa la Constitución sobre el municipio, nos permite contrastar que a diferencia de lo que sucede con el término departamento, al municipio si le fueron asignadas unas funciones y atribuciones claras y específicas dentro del texto constitucional. De la misma forma Duque y Chavarro (2021), nos recuerdan que el municipio es el último enlace de la estructura político-administrativa de Colombia y es donde la Nación construye un vínculo con la sociedad (Duque & Chavarro, 2021).

Además de la definición constitucional del municipio, existen otras definiciones que se encuentran enmarcadas dentro de rasgos de sociales, económicos, institucionales, históricos o

culturales. Para el objeto de estudio del presente trabajo, se hace énfasis en el concepto administrativista expresado por Duque y Chavarro (2021), que dice así:

El municipio es esencialmente la última de las circunscripciones territoriales como parte de la configuración de la división político-administrativa del territorio en la que recae la autoridad del Estado y su responsabilidad es la de proveer servicios sociales (Duque & Chavarro, 2021).

Esto se puede expresar mediante la siguiente declaración: Aunque el proceso de descentralización, buscó dar una mayor autonomía a los territorios, podemos evidenciar que, a la fecha, es un reto que no se ha finiquitado. El modelo colombiano, terminó siendo una mezcla heterogénea de directrices con carácter centralista y otras de corte federalista; es por esto que se encuentra centralizado políticamente, pero, atenuado por el concepto de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales; es decir se conserva una centralización legislativa en cabeza del congreso y las entidades territoriales, adquieren un grado de autonomía con el cual no contaban antes (Sánchez Hernandez, 2016).

Un tópico actual en la investigación de la descentralización son los eventos sucedidos a partir del mes de marzo de 2020; mes en el cual y mediante el Decreto 457 del día 22, se declaró la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19. El modelo gubernamental colombiano, en tiempos de pandemia, nos ha mostrado un nivel de “desorganización administrativa”. En los inicios de la declaración de emergencia sanitaria, se delegó en los alcaldes la competencia de cuidar por la integridad de sus territorios; por lo que pudimos observar casos en los cuales en algunos municipios, se llegó a cerrar de manera arbitraria las vías de acceso a los mismos pero, se continuó teniendo una política centralizada en cuanto a la aplicación de las cuarentenas, la movilidad y otros matices de la vida diaria; sin tener en cuenta las peculiaridades territoriales en un país que como el nuestro, tiene una geografía y una demografía que no son uniformes (Covilla & Sanabria, 2021).

Para ilustrar este concepto tomemos como ejemplo la Cooperación Internacional Descentralizada en Colombia. Grandas & Prado (2017), encontraron que al estudiar este modelo de cooperación, específicamente en el Departamento de Cundinamarca, se constata que existen fundamentos legales que desde la Constitución, permiten favorecer el desarrollo de la misma desde el ámbito territorial, pero la estructura estatal, está concentrando este tema en el Gobierno Central desde diferentes instancias; como resultado de esto, se evidencia que la intervención de figuras locales, ha sido muy velada en los últimos diez años; en la misma vía se encuentra la

estrecha idoneidad institucional de la gran mayoría de municipios del país en materia de Cooperación Internacional Descentralizada, ya que desde el Gobierno Nacional, no existen estrategias diferenciadas de fortalecimiento de la autonomía territorial (Grandas & Prado, 2017).

Retomando el análisis hecho por Grandas & Prado (2017), para el caso del Departamento de Cundinamarca, el proceso de cooperación internacional del orden subnacional, está lleno de contradicciones; la fuente primordial de información sobre proyectos de cooperación internacional, es APC-Colombia (la cual es una instancia nacional, no local), donde están consignados todos aquellos programas y proyectos que son formulados e impulsados desde el orden nacional y no existe un registro de los que se hayan ejecutado desde el orden departamental o municipal. Existe una descoordinación mayor en el orden municipal, ya que no se cuenta con sistemas de control y registro en los municipios que cuentan con experiencia en el tema además, hay ausencia de memoria histórica entre una administración y la subsiguiente; para el caso de Cundinamarca, el departamento cuenta con un estatuto del orden jurídico que regula el ejercicio de la Cooperación Descentralizada, pero a pesar de esto, la falta de una institucionalidad formada en el tema, a nivel municipal, perjudica dichos procesos, lo cual sostiene el enfoque tradicional de vínculos que no sobrepasa los modelos tradicionales y que están contruidos a partir de organizaciones rígidas y proteccionistas. Sumado a esto, se observa que, en el orden subnacional, la utilización de los mecanismos que permiten institucionalizar y apuntalar procesos de cooperación internacional, más planificados y armónicos con el territorio, están sometidos al interés político del mandatario de turno (Grandas & Prado, 2017).

4.4 Evolución del proceso de descentralización fiscal.

4.4.1 El Sistema General de Participaciones

En el año de 1968 y luego de 82 años de vigencia de la Constitución de 1886, el presidente Carlos Lleras Restrepo, radicó una reforma constitucional que buscaba manejar el tesoro público a través de la planeación. Con la aprobación de la Ley 33 de 1968, se cedió a los departamentos, municipios y Distrito Especial de Bogotá el 10% de lo que se recaudara por impuesto a las ventas durante el año 1969, con incremento anual del 10% respectivamente. A continuación, en el año de 1971, se expidió la Ley 46 de 1971, en la cual se instituyó el Situado Fiscal; en el cual se da participación a Departamentos, Intendencias, y Distrito de Bogotá en los

ingresos corrientes de la Nación; incrementando de manera progresiva el porcentaje de participación, pero, sin sobrepasar el 25% (Hernández, 2018).

El Situado Fiscal se dividió en dos segmentos; el primero se denominó como “Situado fiscal territorial” compuesto por el 30% del total. El segundo, se llamó “Situado Fiscal de Población” y estaba compuesto por el 70% restante. La diferencia entre uno y otro era que el primero, era distribuido por partes iguales entre los Departamentos, Comisarias Intendencias y Distrito de Bogotá, a diferencia del segundo, el cual se asignaba en relación con la cantidad poblacional de cada una de las entidades (Hernández, 2018).

A través de la Ley 12 de 1986, se adjudicó una proporción gradual del impuesto al valor agregado (IVA) recolectado por la Nación; esta adjudicación creció desde un 30.5% en 1986 hasta el 41% en 1991. A partir de la Constitución de 1991, esta distribución se hizo en razón al número de habitantes de cada municipio. Los recursos percibidos por las entidades territoriales, estaban destinados para atender los gastos de funcionamiento e inversión en los territorios. A raíz del cambio constitucional y como resultado de los artículos 356 y 357 de la nueva Constitución, se expidió la Ley 60 de 1993; en esta ley se regularon las competencias de departamentos y municipios junto con la distribución del situado fiscal y la participación municipal (Hernández, 2018).

De los recursos destinados a cada departamento y distrito, el 60% se tenía que asignar para educación, el 20% para salud y el 20% restante para salud o educación; dependiendo de las metas de cobertura y otras fuentes de financiación de estos sectores. En cuanto a los recursos asignados a los municipios, el monto equivalía al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, con un incremento porcentual de un punto hasta alcanzar el 22% en 2001 (Hernández, 2018).

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, se reformó el sistema de transferencias territoriales a partir del surgimiento del Sistema General de Participaciones (SGP). La causa principal de esta reforma, fue parar el desmesurado incremento de las transferencias, el cual estaba ocasionando un déficit en las finanzas de la Nación. inicialmente el SGP estableció el sistema de transferencias tomando como base un crecimiento del 2% real hasta el año 2005 y 2.5% real entre 2006 y 2008. De acuerdo a lo planteado en el acto legislativo, a partir del año 2009, el SGP se incrementaría de manera anual en un porcentaje equivalente al promedio de la

variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores (Hernández, 2018).

La regla a seguir para la distribución de estos recursos, era que se debían entregar a la educación y salud de la población atendida y por atender; basados en criterios poblacionales, de pobreza relativa, eficiencia administrativa y fiscal y en concordancia con la distribución poblacional en el área urbana y rural (Hernández, 2018).

El sistema sufrió una nueva modificación en el año 2007; en este año se expidieron el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual fue reglamentado a través de la Ley 1176 de 2007. En este cambio, se reformaron las reglas de determinación y distribución del SGP, en el cual se establecieron incrementos de un 4% para los años 2008 y 2009, para el 2010 una tasa real del 3.5% y entre los años 2011 y 2016, una tasa del 3% real. A partir del año 2017, el crecimiento del SGP, se fijó teniendo en cuenta la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos cuatro años. En la siguiente tabla podemos observar los porcentajes asignados a partir de la Ley 715 de 2001 que fue la que reglamentó el Acto Legislativo 01 de 2001 (Hernández, 2018).

Tabla 1

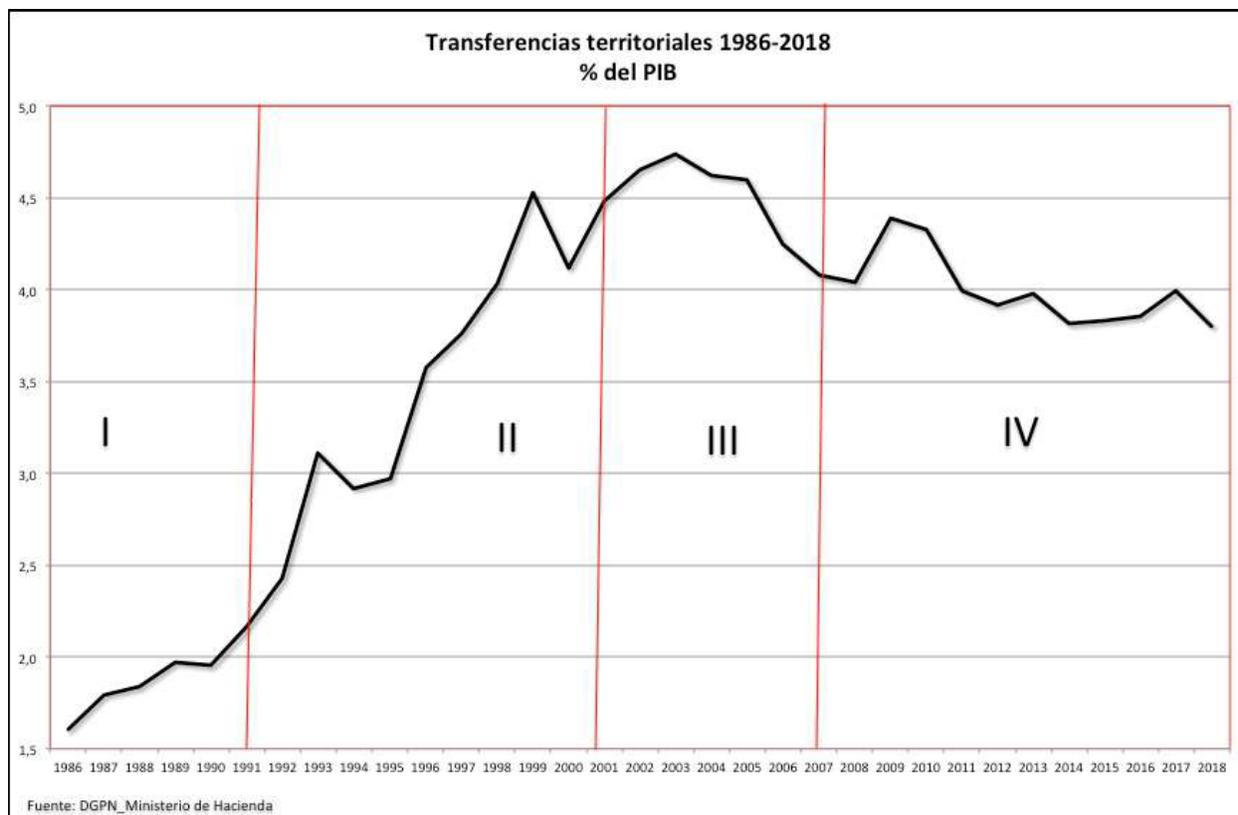
Distribución de las Transferencias de acuerdo a lo estipulado en la Ley 715 de 2001

Asignación Sectorial	96%	Asignación Especial	4%
Educación	56,2	Alimentación Escolar	0,5
Salud	23,5	Municipios ribereños Río Magdalena	0,1
Agua potable	5,2	Resguardos Indígenas	0,5
Propósito general	11,1	Fonpet	2,9
Subtotal	96,0	Subtotal	4,0

Fuente. (Hernández, 2018).

Cuando revisamos la evolución en el sistema de transferencias, podemos clasificarlas en cuatro etapas a lo largo de los últimos treinta años, tal y como nos lo muestra la siguiente figura:

Figura 2



Fuente. (Hernández, 2018).

En el primer período (1986 – 1991), el volumen de las transferencias, no rebasaba el 2% del PIB. El segundo período (1991 – 2001) se ve en la figura el incremento elevado de las transferencias; las cuales alcanzaron un equivalente al 2.3% del PIB en menos de diez años, lo cual dificultó las finanzas del gobierno nacional. Esto fue la consecuencia de no realizar las adaptaciones institucionales necesarias plasmadas en el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991. El tercer período se engloba entre los años 2001 – 2007 donde el Acto Legislativo 01 de 2001, reglamentado por la Ley 715 de 2001 aglutina el situado fiscal y la participación municipal dentro del Sistema General de Participaciones; este período se dividió en dos momentos: El primero entre 2001 – 2003 donde el porcentaje del PIB en las transferencias alcanzó un nivel del 4.7%. El segundo momento, se da entre 2004 y 2007 cuando descendió al 4.1 del PIB.

Para el cuarto período que se da entre los años 2007 – 2018 hay una estabilización y reducción del nivel de las transferencias en función del PIB. A partir de 2017 se inició a aplicar la fórmula en la cual el crecimiento del SGP está supeditado a la variación de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años. (Hernández, 2018).

4.4.2 El Sistema General de Regalías

Este sistema, tiene su génesis en el artículo 332, de la Constitución Política el cual reza así:

El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (Constitución Política de Colombia, 1991).

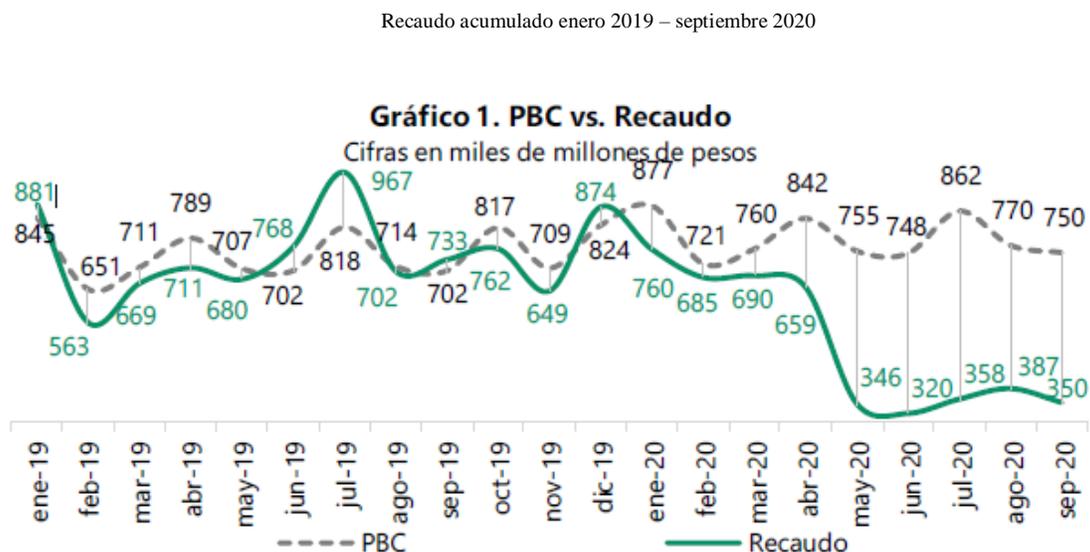
Según Barreto (2018), las leyes expedidas para reglamentar las regalías, van en contravía de la esencia de la Constitución de 1991; en razón a que fragmentaron su uso y originaron diversas fragilidades institucionales. Sumado a esto, se presentaron demasiadas irregularidades en su asignación a través del Fondo Nacional de Regalías. Como lo explica el autor, las regalías son el valor que retribuyen al Estado las empresas minero energéticas por la explotación de los recursos naturales no renovables; es decir que son un canón neto de los costos ambientales de cada uno de los proyectos. En su investigación el autor concluye que, a partir de lo planteado en la Constitución de 1991, se dispuso una extensa elasticidad en la manera para determinar el canón de las regalías, de qué manera se pueden distribuir entre los beneficiarios y cuál es el uso que podría dárseles (Barreto L. H., 2018).

En razón a lo expuesto anteriormente y con la llegada del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2014), se formuló una reforma constitucional en la cual se expusieron como objetivos primordiales, el que se garantizara la equidad en el momento de su distribución, que estuvieran focalizadas en la población más pobre, que, de manera forzosa, se produjera un ahorro de las mismas en períodos de prosperidad, para que fueran empleadas en períodos económicos adversos. La reforma se avaló a través del Acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentado por la Ley 1530 de 2012 (Barreto L. H., 2018).

A raíz de los cambios efectuados en la distribución de los recursos de regalías y como producto de esta Ley, se pasó de entregar el mayor porcentaje de los recursos que antes los recibían los territorios minero energéticos; en el bienio 2015–2016, se les entregó a los demás territorios un equivalente al 56.1% del valor total de lo percibido y entregando el 43,9% a las áreas productoras de recursos no renovables. Con esto se cumplía el objetivo planteado en la reforma; el cual era la distribución equitativa de las mismas para cubrir los territorios que ostentan mayores niveles de pobreza (Barreto L. H., 2018).

En el boletín del presupuesto total de regalías para el bienio 20019-2020, encontramos que el recaudo a septiembre de 2020, se ha presentado un claro descenso en el volumen de los ingresos, tal y como nos lo muestra la siguiente figura.

Figura 3



Fuente:(DNP, 2020)

El Sistema General de Regalías ha tenido un cambio a partir del Acto Legislativo 05 de 2019 desarrollado por la Ley 2056 de 2020, en la que encontramos los siguientes cambios:

- * Se pasó de tener 1.152 Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) a solo ocho.
- * Las asignaciones directas para los departamentos del Meta, Casanare y Cesar, se duplicaron pasando del 11% al 25%.
- * La distribución para los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas pasa del 10.7% al 15%.
- * El 7% de los ingresos se destinan para financiar proyectos para la implementación del Acuerdo Final de Paz.
- * 5% de se asigna a proyectos relacionados con el medio ambiente.
- * Un porcentaje no inferior al 5% será para proyectos de infraestructura educativa, mejoramiento de la cobertura, permanencia y calidad de la educación superior pública.

- * Los recursos de Ciencia, Tecnología e Innovación aumentan del 9,5% al 10% (Ambito Juridico, 2020).

4.4.3 La Tributación Territorial

En cuanto a la descentralización fiscal, el BID (2015), encontró que varios países latinoamericanos, han realizado avances en la materia, ya que los gastos subnacionales ejecutados, representaron casi el doble del porcentaje registrado en 1985 (Porto y otros, 2018, pág. 10). Esto nos muestra que, en materia fiscal, se ha venido consolidando, aunque lentamente, la autonomía financiera de los territorios subnacionales. Para el caso de Colombia, los primeros pasos que se dieron en materia de descentralización en el siglo pasado, durante la década de los 80's, se le asignaron bienes de impacto local, al nivel territorial; como son los servicios públicos, las obras de infraestructura y el ordenamiento del territorio. Esto con el fin de generar desarrollo social y económico a nivel local; se debe aclarar que, debido a nuestro carácter unitario, los impuestos son de creación exclusiva del Congreso, sin embargo, son los cuerpos colegiados quienes los adoptan y los reglamentan (Duque & Chavarro, 2021).

De igual manera la Constitución Política, en su Artículo 150, numerales 11 y 12, determina que quien establece las rentas y contribuciones fiscales, es el Congreso de la República; el texto constitucional a través del Artículo 300, numeral 4, autoriza a las Asambleas Departamentales para que, conforme a la ley, decrete los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por último, en su Artículo 313, numeral 4, faculta a los concejos municipales para que, en cumplimiento de la ley, vote los tributos y gastos locales (Constitución Política de Colombia, 1991).

Esto quiere decir, que es el Congreso el único órgano autorizado para crear, suprimir o eliminar tributos a nivel nacional; las asambleas pueden crear tributos especiales ligados a su funcionamiento y los concejos municipales adoptan las leyes tributarias expedidas por el Congreso de la República.

Igualmente, existe un gran volumen de investigaciones que analizan el papel que cumple la descentralización en el gasto en relación con el recaudo que hacen los municipios de manera local. Según lo propuesto en el estudio realizado por Bonet, Pérez & Ricciulli (2018), ellos señalan que Colombia, es el país unitario con la mayor descentralización del gasto en Latinoamérica, ya que los países federales de la región, ocupan los tres primeros lugares de esta

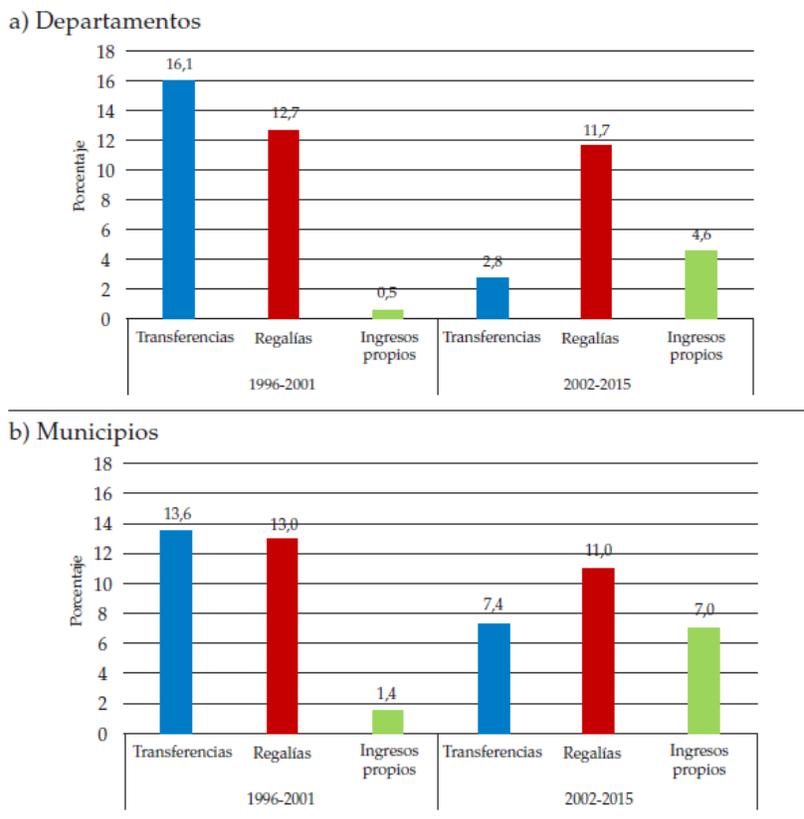
escala; de acuerdo a las cifras suministradas por Porto et al (2017) citado por Bonet, Pérez & Ricciulli (2018), el 39% del gasto público es ejecutado por los territorios; departamentos (18%) y municipios (21%) (Bonet-Moron y otros, 2018).

Los autores encuentran que de acuerdo con los informes de viabilidad fiscal y financiera elaborados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y los de desempeño fiscal que elabora el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estimó que el 80% de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) fueron cobrados de manera directa por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, los ingresos recaudados por los municipios están concentrados en su mayoría en un número reducido de ellos; Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudaron el 55% del total de los ingresos corrientes municipales. Esto se debe a la alta concentración de la actividad económica en estos territorios donde la base tributaria es más amplia (Bonet-Moron y otros, 2018).

A pesar de esta situación, Bonet-Moron *et al* (2018), hacen una útil distinción en cuanto a la variación positiva que ha tenido el incremento del recaudo de ingresos propios de los departamentos en el período 2002-2015 en contraste con el recaudo en el período 1996-2001 donde el crecimiento ha tenido una tasa nueve veces superior; así mismo los municipios, en el mismo período han tenido una tasa de crecimiento cinco veces superior, tal y como nos lo muestra la figura 4

Figura 4

Crecimiento de los recursos de las entidades territoriales
(Tasa de crecimiento promedio anual, 1996-2001 y 2002-2015)



Fuente: (Bonet-Moron y otros, 2018)

Los autores concluyen que, dentro de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, el Impuesto de Industria y Comercio, es el más dinámico, en contraste con el Impuesto Predial. Los autores, asocian este dinamismo a un desempeño superior de la actividad económica en algunos territorios. Este estudio fracasa al abordar la cuestión de si existe o no, “pereza fiscal” a nivel territorial. El problema fundamental del poco dinamismo del Impuesto Predial es la desactualización catastral existente en los municipios tanto a nivel urbano, como rural. Aunque el estudio señala que, para mejorar este aspecto, se deben modernizar los sistemas de cobro y fortalecer el recurso humano; es un poco exagerado afirmar que con estas dos medidas se mejorará de manera sustancial la tributación municipal (Bonet-Moron y otros, 2018).

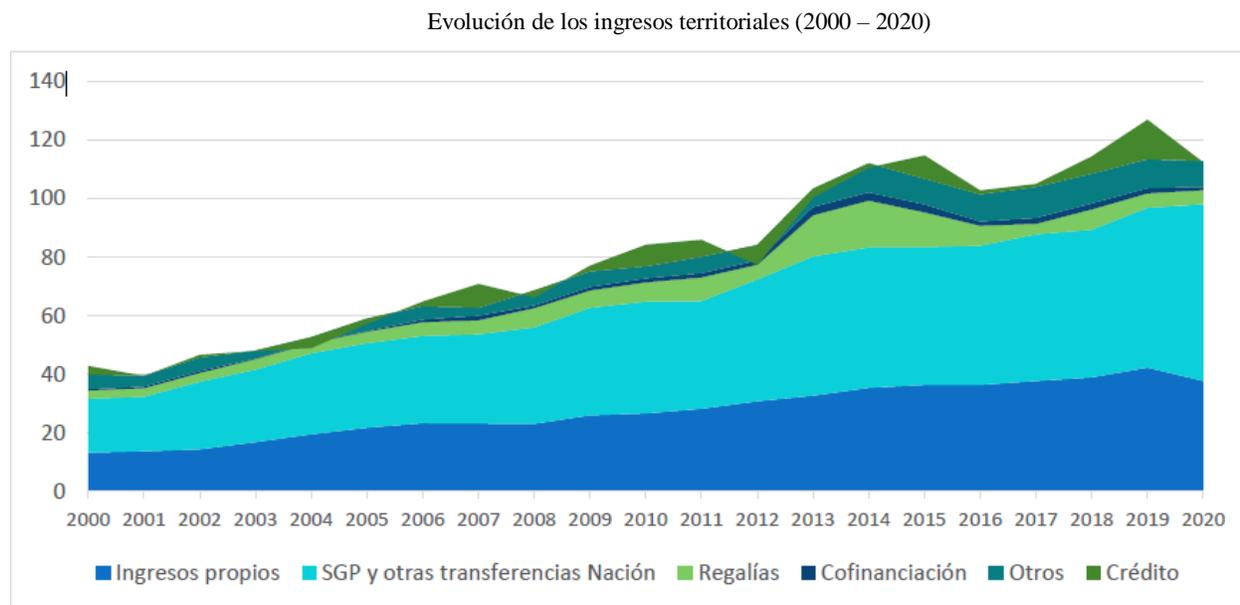
4.4.3.1 Situación Fiscal Actual de la Entidades Territoriales.

El Boletín de resultados de índice de desempeño fiscal del año 2020 complementa la investigación existente de tal forma que nos permite ver los resultados de la evaluación de desempeño fiscal, con base en la Nueva Metodología del Departamento Nacional de Planeación;

esta se caracteriza por los nuevos retos de sostenibilidad fiscal en términos de endeudamiento, inversión, generación de ingresos y ejecución de gasto territorial.

Entre los años 2019-2020, este informe muestra una disminución de los ingresos territoriales del 12% en el 2020, con respecto a 2019. (Ver Figura 5)

Figura 5

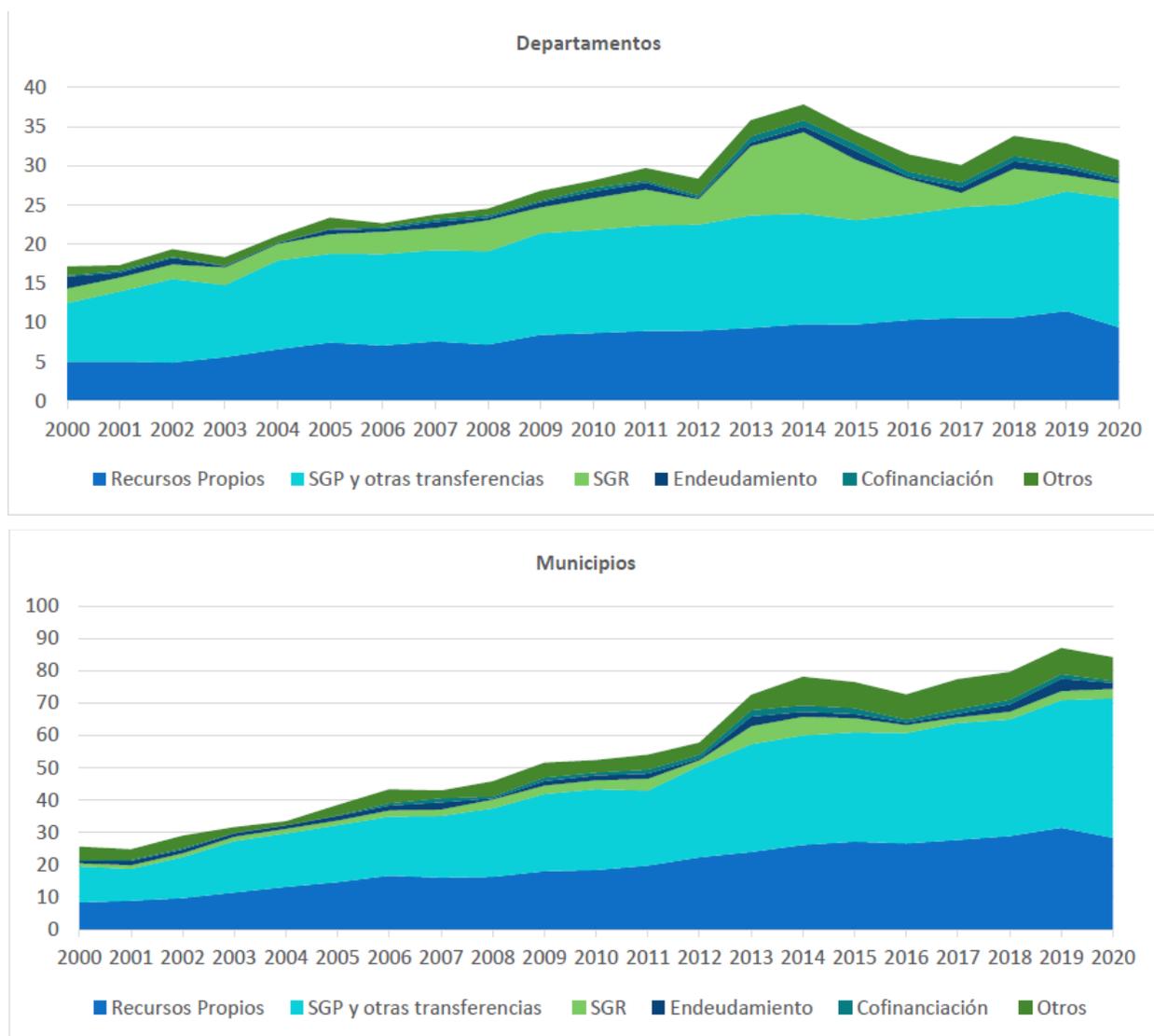


Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2021)

En los departamentos esta reducción alcanzó el 5% y en los municipios la reducción real de ingresos municipales fue del 1%. Los recursos propios presentaron una reducción próxima al 10%. (Ver Figura 6)

Figura 6

Evolución de los ingresos departamentales y municipales (2000 – 2020)



Fuente:(Departamento Nacional de Planeación, 2021)

El informe evidencia que la suficiencia de los departamentos para producir recursos propios es inferior al 30%; en los municipios este porcentaje es inferior al 40%, los cuales para el 95% de los mismos, representan menos del 50% de sus ingresos y solamente para 24 municipios del país, superan el 60% (Departamento Nacional de Planeación, 2021)

4.4.4 Las Leyes de Disciplina Fiscal Subnacional y el Covid-19

La regla fiscal se entiende como el conjunto de medidas adoptadas para mantener la viabilidad fiscal y la estabilidad económica de los gobiernos subnacionales y que fueron implementadas entre los años 1997-2003. De acuerdo con los resultados obtenidos por el estudio

elaborado por Pérez *et al* (2021), las medidas de responsabilidad fiscal hasta la fecha, han contribuido a la estabilidad de casi todo el sector público nacional. Para ilustrar este concepto tomemos como ejemplo las operaciones de endeudamiento mediante la emisión de bonos y la contratación de créditos; situaciones que deben contar con el Aval de los concejos y asambleas respectivamente. Además, el artículo 364 de la C.P. estableció restricciones a esta facultad impidiendo que el endeudamiento supere la capacidad de pago de la entidad territorial (Pérez-Valbuena y otros, 2021).

A continuación, se identifica cada una de las leyes que reglamentan la regla fiscal subnacional así:

Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos).

Con la expedición de esta ley, se limita la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, en relación con su capacidad de pago; también se hace énfasis en que dichas operaciones de crédito y es el gobierno nacional el que, a través de los planes de desempeño, determina la capacidad de pago y los índices de endeudamiento de las entidades territoriales (Ley 358 de, 1997).

Ley 488 de 1998 (Fortalecimiento de ingresos).

Esta ley fue expedida para que los municipios pudieran aumentar sus ingresos permitiéndole fortalecer los recursos propios. A través de esta ley se autoriza a las entidades territoriales para que adopten la sobretasa a la gasolina, el cobro de la sobretasa al ACPM, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino (Ley 488 de, 1998)

Ley 549 de 1999 (Provisión para el pasivo pensional territorial).

A través de esta ley, se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet); este fondo está a cargo de las administradoras de fondos de pensiones y de las sociedades fiduciarias; esto con el fin de asegurar la estabilidad económica necesaria para el pago de los pasivos pensionales (Ley 549 de, 1999).

Ley 550 de 1999 (Reestructuración de Pasivos).

Esta ley pretendía la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales con el propósito de restablecer su capacidad de pago, facilitar el crédito y dar garantía del pago de los pasivos pensionales a su cargo. Hasta el año 2019, dieciséis departamentos y noventa y siete municipios del país, se han acogido a esta ley o, han tenido la

intención de hacerlo. La siguiente figura, nos muestra las entidades territoriales que han estado en ley 550 (Ley 550 de, 1999).

Ley 617 de 2000 (Racionalización del Gasto).

Por medio de esta ley, se categorizaron los municipios y departamentos de acuerdo con el tamaño de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). La ley establece que los municipios deben financiar sus gastos de funcionamiento a través de sus ICLD. La norma también estableció que, en el caso de que una entidad territorial supere los límites establecidos, pasará a clasificarse en la categoría inmediatamente anterior, según el rango poblacional y sus ICLD. Adicionalmente, la norma limitó los gastos de las asambleas y contralorías departamentales, concejos, personerías, contralorías distritales y municipales (Ley 617 de, 2000).

Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal).

Esta norma establece tanto para el gobierno nacional como para las entidades territoriales, un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFP); también establece que los entes territoriales elaboren un Plan Financiero que les permita fijar metas de corto y mediano plazo; junto con otras de largo plazo a través de la elaboración de metas plurianuales que sean sostenibles desde el punto de vista fiscal en el tiempo. Como ejemplo de esto tenemos las vigencias futuras las cuales deberán contar con la aprobación del DNP y no podrán ser aprobadas en el último período de alcaldes o gobernadores; a menos que, sean operaciones conexas de crédito público (Ley 819 de, 2003).

5. Conclusiones

5.1 Descentralización Política

Este texto ha tratado de encontrar la forma en que ha evolucionado la descentralización política en nuestro país. La limitación más importante del documento, radica en el hecho de que hace falta analizar la percepción de la comunidad a partir de la evolución de la descentralización política; sería importante para futuros estudios del tema, establecer que piensa el ciudadano común de las diferencias que existen, por ejemplo, entre los alcaldes que eran nombrados de manera directa por los gobernadores, con los que son elegidos por voto popular.

Aunque el texto ha demostrado que la descentralización política ha transcurrido con cierto éxito, ciertas limitaciones en términos de tiempo, impiden analizar la eficiencia que ha tenido el traslado de la toma de decisiones desde el gobierno central hacia los territorios. Sería atrevido concluir que el proceso es fallido, si focalizamos el esfuerzo en los casos en que las administraciones locales, se han convertido en feudos para personajes locales que llegan a estos cargos de elección popular y manejan la administración de manera autoritaria; como si fuera su finca. También sería atrevido decir que son procesos exitosos; basados únicamente en el análisis que se hace a través de las herramientas que proporciona el gobierno nacional, por medio de las diferentes evaluaciones que hace a los municipios; ya que si esto fuera así, la reducción de la pobreza y la calidad de vida de las comunidades sería superior y en general, parece que se está retrocediendo. La Pandemia del Covid-19 por ejemplo, deja lecciones importantes acerca de la descentralización política; el gobierno central, traslado la toma de decisiones para la protección de los territorios a los alcaldes y algunos de estos, de manera autoritaria y hasta totalitaria si se permite la expresión llegaron al extremo de bloquear las carreteras de acceso a estos municipios; como por ejemplo sucedió en el Páramo, Santander donde fue colocada una barrera que impedía el acceso por la entrada principal y se bloquearon con tierra y arena otras vías secundarias que permiten el acceso al casco urbano.

Uno de los problemas de la descentralización política, es que se ha elegido en muchos municipios a personas abiertamente incompetentes para ejercer el cargo de administradores con la ética y la responsabilidad que se necesita para desempeñarse como la figura encargada de velar por el bienestar y la seguridad de los pobladores de un territorio específico.

Se ha tratado de clarificar a través de este texto cómo ha evolucionado la descentralización política, la cual como se decía anteriormente y en perspectiva ha sido exitosa, pero ¿Puede considerarse exitosa cuando los territorios en su mayoría se han convertido en feudos de clanes políticos establecidos a nivel regional y cuando los territorios son dirigidos por autócratas? ¿Ha convertido la descentralización política a la democracia colombiana, en una kakistocracia?

5.2 La Descentralización Administrativa

Siendo Colombia, un Estado Unitario, se decide descentralizar las funciones administrativas con el ánimo de atenuar la centralización estatal; pero esto ha llevado a que

Colombia sea una amalgama de normas centralistas, mezcladas con otras de corte federal; desde la regeneración se satanizó al federalismo como una opción inviable de forma de gobierno para el territorio colombiano, pero el centralismo instaurado a partir de ese momento, fue incapaz de producir una presencia real y efectiva del Estado en todo el territorio. La descentralización administrativa permanece como un desafío que ha sido incapaz de resolver por si sola los problemas que aquejan a los territorios; aunque la toma de decisiones es manejada por el mandatario local, algunos procesos necesitan el aval del gobierno nacional. El ordenamiento territorial se consagró dentro de la Constitución, pero la Ley que permitió reglamentarlo, se demoró veinte años; dos décadas que llenaron de normas inconexas el manejo administrativo de los territorios. Otro ejemplo es la ejecución de proyectos que sean financiados con recursos que provengan de la nación están supervisados y controlados por el gobierno nacional.

En términos prácticos, aunque el alcalde es la máxima autoridad del municipio, no puede tomar decisiones sin el consentimiento del gobierno nacional; un claro ejemplo de esta situación es la que se ha presentado a partir del cierre de los mataderos municipales. Una norma nacional como lo es el Decreto 1500 de 2007, cerró casi todos los mataderos existentes en el país; con esta norma el departamento de Santander tiene abiertos en este momento 14 plantas de beneficio animal las cuales cubren un total de 87 municipios donde viven mas de dos millones de personas. Esta norma llevó a la clandestinidad a muchas de las personas que en los municipios pequeños se dedicaban al sacrificio animal; se pasó de tener un lugar con ciertas condiciones de salubridad, a matar en fincas y potreros ganado para el consumo, ahora que han transcurrido un par de años luego de esta medida, las personas dedicadas a este negocio en poblaciones pequeñas, optan por enviar la mitad de su producción a las plantas de beneficio para evitar problemas con la policía y llevan la otra mitad a zonas donde no existen ni siquiera las mínimas normas de higiene que si existían en los mataderos locales. El resultado de esto, como se ha evidenciado, ha sido el de un aumento en el precio de la carne.

Analizando este ejemplo, surgen varias preguntas; ¿Para quién legisla el gobierno nacional, es para el bienestar general o para individuos específicos?, ¿De qué le sirve a un alcalde ser la primera autoridad del municipio, si para el caso puntual de los mataderos, el no está facultado para abrir la planta de beneficio de su municipio?, ¿Sirven de algo los departamentos cuando en la Constitución no tienen funciones propias y por el contrario le son

asignadas las mismas de los municipios?, ¿Le conviene a Colombia reformar la Constitución y dejar de ser un Estado Unitario para convertirse en un Estado Federal?

A menos que los gobiernos adopten políticas que le brinden una real autonomía a los territorios, en aquellos casos que los afectan de manera puntual, la descentralización administrativa continuará siendo solamente de carácter superficial porque abarca temas que son de carácter operativo exclusivamente y que no redundan en la mejora del bienestar de la comunidad.

5.3 La Descentralización Fiscal.

El punto más álgido de los temas desarrollados en este documento, tiene que ver con el manejo de los recursos. Es cierto que los municipios generan ingresos propios, pero las conclusiones aquí presentadas, evidencian que es un número altamente reducido de entes territoriales los que producen un volumen significativo de recursos propios. De los 1103 municipios registrados por el DANE, se puede decir sin temor a equivocarse, que en un 90% viven de las transferencias que le hace el gobierno nacional y dichas transferencias en su mayor proporción están **condicionadas** a las directrices del gobierno nacional y los ingresos que llegan de manera extraordinaria, como es el caso de las regalías, deben ser aprobados por organismos departamentales que a su vez son supervisados por el gobierno nacional.

Sería interesante investigar porqué a pesar de las diferentes reglas y normas que fiscalizan el uso de los recursos financieros, la inversión realizada en los territorios, no ha disminuido las brechas sociales existentes; por el contrario, dichas brechas se han profundizado y la corrupción en el manejo de dineros de la administración pública se convirtió más en la norma que en la excepción.

Un ejemplo de cómo nos afecta esta “entrega de recursos, pero con condiciones”, son los resultados del índice Hanke de Miseria para el año 2020; el cual suma el desempleo, la inflación, las tasas de interés y el crecimiento económico. Esta medición, ubicó a Colombia en el puesto 41 de 150 países; es decir, en la mitad de la tabla, lo que muestra que “para ser miserable, no necesariamente se necesita ser pobre”.

Para concluir esta sección del texto, surge la pregunta: ¿De qué les sirve a los municipios recibir ingresos que solo garantizan su subsistencia sin incentivar el desarrollo territorial de manera transversal?

Glosario

- **Reformas Borbónicas:** fueron una serie de cambios administrativos aplicados por los miembros de la monarquía absoluta borbónica a partir del siglo XVIII en el Virreinato de Nueva España y el Virreinato del Perú.
- **Asamblea Provincial:** Máxima instancia representativa provincial investida de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su demarcación.
- **Regeneración:** La regeneración fue un movimiento político surgido en Colombia en la segunda mitad del siglo XIX, liderado por Rafael Núñez. El lema de la regeneración fue "Una Nación, un pueblo, un Dios".
- **Escolasticismo:** Filosofía de la Edad Media, cristiana, árabe y judaica, en la que domina la enseñanza de las doctrinas de Aristóteles, concertada con las respectivas doctrinas religiosas.
- **Comunidades Autónomas:** Las Comunidades Autónomas tienen autonomía política y financiera. Esto supone la atribución de competencia para aprobar leyes en las materias en las que sus Estatutos así lo reconocen, así como realizar tareas ejecutivas que los mismos Estatutos les asignan. Sus instituciones de autogobierno principales son dos: la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno.
- **Situado Fiscal:** Acorde con lo establecido por la C.P. es "el porcentaje de ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital, los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención

directa o a través de los municipios, de los servicios que se les designen. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale con especial atención en los niños”.

- **Descentralización Política:** En el caso de un Estado descentralizado, se otorga mayor poder a los gobiernos locales, los cuales les permite tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. La orientación política y gubernamental que plantea que los diversos organismos de la administración estatal deben gozar autonomía regional.
- **Autócrata:** Persona que ejerce por sí sola la autoridad suprema en un Estado. Se daba especialmente este título al emperador de Rusia.
- **Kakistocracia:** del griego κάκιστος (kàkistos), el peor y κράτος (kratos), gobierno, es un término utilizado en análisis y crítica política para designar un gobierno formado por los más ineptos (los más incompetentes, los menos calificados y los más cínicos) de un determinado grupo social. El término se utilizó por primera vez en el siglo XVII y tuvo un cierto uso en el siglo XIX, pero es a principios del siglo XXI cuando se ha extendido su utilización en los medios.
- **Estado Unitario:** Un Estado unitario es en política, una forma de Estado donde el poder existe en un solo centro de autoridad que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado. Este, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central, o electas por sufragio de los habitantes locales o regionales. Un Estado unitario es lo opuesto a un Estado federal o confederal.
- **Centralización:** Dentro del nivel de la macroeconomía, los Estados centralizados son aquellos que reúnen los factores de producción, las infraestructuras estatales y la distribución de la riqueza en lugar de derivar sus directrices en administraciones subordinadas o territoriales, o incluso en condiciones de economía de mercado. En casos pronunciados de centralismo, importantes aspectos como la fijación de tipos de interés, de los niveles de precio de bienes y servicios o la toma de políticas económicas generales a toda la población son

especialmente significativos. Es decir, se trata de un nivel de intervencionismo más reseñable.

- **Federalismo:** Un Estado federal es un Estado constituido a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario.
- **Descentralización Administrativa:** Forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública. La transferencia de la competencia se hace por ley orgánica. Especialmente se utiliza en la entrega de competencias a departamentos y municipios para la provisión de bienes y prestación de servicios públicos.
- **Descentralización Fiscal:** Se define en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales.
- **Transferencias:** Las transferencias corrientes del sector público son transferencias de recursos que el Estado destina a otros niveles de Gobierno, como administraciones o entidades públicas. Estas transferencias están destinadas al pago de los gastos que el organismo o institución precisa pagar para el correcto desarrollo de su actividad y la prestación de servicios. Estas transferencias tienen el fin, por ende, de financiar los gastos corrientes del organismo.
- **Índice Hanke:** El Hanke's Annual Misery Index (HAMI) evalúa dos caras de la realidad de un país: miseria Vs. felicidad. Para eso tiene en cuenta cifras de desempleo, inflación, crecimiento real del PBI y tasa de crédito bancaria. Steve Hanke es un profesor de economía en la universidad de Baltimore, Maryland, Estados Unidos, y uno de los padres de la dolarización de Ecuador.
- **Desempleo:** hace referencia a la situación del ciudadano que carece de empleo y, por lo tanto, de salario. Por extensión, es la parte de la población en edad, condiciones y disposición de trabajar —población activa— que carece de un puesto de trabajo.² Para referirse al número de parados de la población se utiliza la tasa de desempleo por país u otro territorio.
- **Inflación:** La inflación es un aumento generalizado en los precios de los bienes y servicios de una economía durante un periodo de tiempo.

6. Referencias

- Ackerman, B. (2015). *Three Paths to Constitutionalism - and the Crisis of the European Union*. *British Journal of Political Science*, 45(4), 705–714. Recuperado el 23 de octubre de 2021, de <http://www.jstor.org/stable/43821438>
- Ambito Juridico. (01 de octubre de 2020). *Esta es la ley que reglamenta la reforma a las regalías*. Recuperado el 10 de noviembre de 2021, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/financiero-cambiario-y-seguros/esta-es-la-ley-que-reglamenta-la-reforma-las>
- Barreto, L. (marzo de 2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Recuperado el 27 de octubre de 2021, de <http://hdl.handle.net/11445/3555>
- Barreto, L. H. (marzo de 2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Fedesarrollo. Recuperado el 10 de noviembre de 2021, de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3555/CDF_No_59_Marzo_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Blanco, C. (julio - diciembre de 2017). *Condiciones de cohesión entre la comunidad andina (can) y la descentralización territorial colombiana*. <https://doi.org/http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/406/359>
- Blanco, C. (28 de junio de 2019). *El ámbito del derecho en la descentralización territorial colombiana y la comunidad andina*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v26.a61>
- Boix, A., Estupiñan, L., Borja, M., Farinós, J., Montiel, A., Moreno, G., . . . Trujillo, A. (2018). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. (L. Estupiñán, G. Moreno, & A. Montiel, Edits.) Bogotá: Universidad Libre. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11770>
- Bonet-Moron, J., Perez-Valbuena, J. G., & Ricciuli-Marin, D. (julio-diciembre de 2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía del Rosario*, 21(2), 247-307. <https://doi.org/doi:http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.7196>

- Cabezas, L. C. (2018). *Naturaleza del contrato social de las elites en el ejercicio del poder en Colombia*. *Revista de Historia, Geografía, Arte y Cultura*. Recuperado el 29 de septiembre de 2021, de <http://perspectivas.unermb.web.ve/index.php/Perspectivas/article/view/243>
- Cairo, H., & Ríos, J. (2019). *Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz* *Political elites and territorial peace in Colombia: a discourse analysis of the Peace Agreement*. <https://doi.org/https://doi.org/10.21308/recp.50.04>
- CEPAL. (junio de 2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia*. Recuperado el 22 de octubre de 2021, de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>
- Chilito, E. (2018). *Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad*. <https://doi.org/https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>
- Constitución Política de Colombia*. (s.f.). Recuperado el 18 de noviembre de 2021, de [Const] Art. 1° Julio 7 de 1991 (Colombia) 41a Ed. Editorial Legis.
- Constitución Política de Colombia*. (7 de julio de 1991). Recuperado el 18 de noviembre de 2021, de [Const]. Art. 298 41a Ed.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). [Const] Art. 332 (41a ed.). Bogotá, Colombia: Legis. Recuperado el 9 de noviembre de 2021
- Constitución Política de Colombia*. (1991). [Const]. Art 150, 300, 313 (41a ed.). Colombia: Legis.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). *Constitución Política de Colombia Art. 311* (41a Edición ed.). (E. Legis, Ed.) Bogotá, Colombia: LEGIS. Recuperado el 13 de septiembre de 2021
- Contreras, G. (2021). *PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA*. *Revista Doctrina Distrital*. <https://doi.org/https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/20/24>
- Coral, J. (23 de mayo de 2016). *Aproximaciones ideológicas a la reforma constitucional de 1910 en Colombia*. <https://doi.org/https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.airc>

- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia No. C-216/94*. Recuperado el 30 de octubre de 2021, de Relatoria de la Corte Constitucional Colombiana: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (21 de junio de 2000). *Sentencia C-727 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa*. Recuperado el 6 de octubre de 2021, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>
- Covilla, J. C., & Sanabria, P. (2021). *Esquema híbrido de relaciones integubernamentales para responder a la pandemia en Colombia*. (E. Nader, & M.-C. Fuchs, Edits.) Recuperado el 21 de septiembre de 2021, de <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Covid19+y+Estados+en+acci%C3%B3n++un+estudio+constitucional+comparado++entre+pa%C3%ADses+federales+y+no+federales.pdf/882baa4e-f650-727e-16c6-966187a92b48?version=1.0&t=1625191219244>
- Departamento Nacional de Planeación. (junio de 2021). *Boletín de Resultados Índice de Desempeño Fiscal 2020 - Nueva Metodología*. Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%C3%ADn%20de%20Resultados%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202020_ET.pdf
- Díaz, S. M. (2021). *Naturaleza del federalismo: flexibilidad y pandemia*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de https://www.kas.de/es/web/kolumbien/publicaciones/-/search/result?_SearchPortlet_structureKey=0&_SearchPortlet_searchTerm=descentralizaci3n
- DNP. (2020). *Consulta de Distribuciones SGR*. Recuperado el 10 de noviembre de 2021, de Sistema General de Regalías - SGR: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas---SGR.aspx>
- Duque, N., & Chavarro, A. (2021). *El municipio dentro del diseño territorial del estado*. <https://doi.org/https://doi.org/10.15765/poli.v1i268.2306>
- García, R., García, J., Marín, G., & Rincón, I. (diciembre de 2020). Perspectivas del desarrollo en Colombia, local y descentralización. *TLATEMOANI*(35), 17-53. <https://doi.org/https://doi.org/10.51896/tlatemoani>

- Grandas, D., & Prado, J. (junio de 2017). *La Cooperación Internacional Descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista Sobre el Departamento de Cundinamarca (Decentralized International Cooperation in Colombia. An Institutionalist Analysis of the Department of Cundinamarca)*. Recuperado el 30 de octubre de 2021, de OASIS: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2982478
- Henríquez, O., & Valenzuela, E. (2019). *La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional. Revista del CLAD Reforma y Democracia (75)*. Recuperado el 23 de octubre de 2021, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357565037005>
- Hernández, A. (2018). *La Normatividad sobre el SGP*. Recuperado el 6 de noviembre de 2021, de Fedesarrollo: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiM_PDu44T0AhV1TDABHQSSAOkQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.repository.fedesarrollo.org.co%2Fbitstream%2Fhandle%2F11445%2F3555%2FANEXO%25201_La%2520normatividad%2520de
- Ley 358 de.* (30 de enero de 1997). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento DO: 42973: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0358_1997.html
- Ley 488 de.* (24 de diciembre de 1998). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales DO: 43.460: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0488_1998.html
- Ley 549 de.* (28 de diciembre de 1999). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia pensional. DO: 43.836: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0549_1999.html
- Ley 550 de.* (30 de diciembre de 1999). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Por la cual se promueve y facilita la reestructuración de los entes territoriales para el desarrollo

- armonico de las regiones DO: 43.940:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0550_1999.html
- Ley 617 de.* (6 de octubre de 2000). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Ley Orgánica de Presupuestob DO: 44.188:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Ley 819 de.* (9 de julio de 2003). Recuperado el 27 de noviembre de 2021, de Por la cual se dictan normas de orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. DO: 45.243:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html
- Meyson-Renoux, C. (2019). *La descentralización o la complejidad de una terminología.* Recuperado el 26 de noviembre de 2021, de <https://www.revistaderechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/1074/761>
- Nader, E., & Fuchs, M.-C. (2021). *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales.* Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Covid19+y+Estados+en+acci%C3%B3n+++un+estudio+constitucional+comparado++entre+pa%C3%ADses+federales+y+no+federales.pdf/882baa4e-f650-727e-16c6-966187a92b48?version=1.0&t=1625191219244>
- Olano, H. A. (2019). *Historia de la regeneración constitucional de 1886.* *Revista IUS*, 13(43). Recuperado el 7 de octubre de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472019000100161&script=sci_arttext
- Pérez-Valbuena, G. J., Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Barrios, P. (marzo de 2021). *Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19.* Recuperado el 16 de noviembre de 2021, de Documento sobre economía regional y urbana; No. 297.: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU_297.pdf
- Pino, J. F. (julio-diciembre de 2017). *¿Un matrimonio infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: entre la restricción cooptación y construcción.* <https://doi.org/https://doi.org/10.11144/javeriana.papo22-2.midv>
- Porto, A., Pineda, C., & Huáscar, E. (enero de 2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina.* Recuperado el 16 de septiembre de 2021, de

- <https://publications.iadb.org/en/publications?keys=descentralizaci%C3%B3n+y+autonom%C3%ADa+fiscal+subnacional+en+Am%C3%A9rica+Latina>
- Presidencia de la República. (2021). *General Rafael Reyes Prieto*. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <http://historico.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/39.htm>
- Restrepo, D., & Peña, C. (2018). Agotamiento del Estado unitario en Colombia. Propuestas para su transformación. En A. Boix, M. Borja, L. Estupiñán, J. Farinós, A. Montiel, G. Moreno, . . . A. Trujillo, L. Estupiñán, G. Moreno, & A. Montiel (Edits.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (Primera ed., pág. 259). Bogotá: Universidad Libre. Recuperado el 23 de octubre de 2021, de <https://core.ac.uk/download/pdf/198451667.pdf#page=216>
- Restrepo, J. D. (2019). *Aporte para una historia de Constitucionalismo. Social en Colombia: la reforma liberal de 1936*. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7779935.pdf>
- Robledo, P. (2018). *El régimen territorial en la Constitución. Universidad Externado de Colombia*. Recuperado el 13 de octubre de 2021, de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/3182>
- Rodríguez, J. C., & Wills, L. (2021). *La renovación del conservadurismo tradicional a través de nuevos partidos. El caso del centro democrático en Colombia*. Recuperado el 30 de octubre de 2021, de Revista Uruguaya de Ciencia Política: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/478>
- Sánchez Hernandez, H. A. (2016). *La descentralización administrativa en Colombia un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto*. Recuperado el 14 de septiembre de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6685089>
- Sánchez, D., Sanín, A., & Atehortúa, C. (2021). *La relación entre democracia y territorio en la Constitución Política de 1991: un análisis a partir de las consultas en materia minero.energetica*. <https://doi.org/https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9563>
- Serrano, J. M. (2018). *Política, reformas y economía militar en tiempos difíciles. Nueva Granada 1770 - 1824 Efectos del colonialismo borbónico en el Virreinato del Nuevo Reino de Granada 141-168*. Recuperado el 25 de noviembre de 2021, de <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=bKKkDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA141>

- &dq=políticas+reformas+y+econom%C3%ADa+militar+en+tiempos+difíciles+nueva+granada+1700+-+1824&ots=fqM1Nm1A0x&sig=x1TInpMjVuAAD5XZLWzSnXMY6z8
- Valencia, D. C., & De Chueiri, V. K. (2014). *DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN DEL PODER EN COLOMBIA. LA BÚSQUEDA DE EQUILIBRIOS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES*.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>
- Villar, G. (2018). *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21966/17955>
- Zanzzì, F., Fernández, J., & Gonzalez, V. (12 de julio de 2018). La descentralización (densidad gubernamental) y desarrollo humano. *Revista Espacios*, 39(41), 19. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <http://www.revistaespacios.com/a18v39n41/18394119.html>