



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 522

Bogotá, D. C., martes, 23 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN ESPECIAL DE SEGUIMIENTO  
AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN  
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 09 DE 2022

(noviembre 3)

Sesión descentralizada

En la ciudad de Medellín, el día jueves 03 de noviembre de 2022, siendo las 11:00 a. m., previa citación de la Mesa Directiva, los Senadores integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Honorable Senado de la República, se reunieron de manera formal en sesión descentralizada, con el objeto de desarrollar los temas contenidos en el orden del día.

**El Secretario, doctor Juan Pablo Porras Florián realiza el llamado a lista y contestan los siguientes honorables Senadores:**

**De manera presencial:**

Echeverry Piedrahíta Guido.

Pineda García Marcos Daniel.

Restrepo Correa Ómar de Jesús.

**De manera virtual:**

Cepeda Sarabia Efraín.

Gallo Maya Juan Pablo.

Acto seguido informa que se ha conformado quórum deliberatorio.

**En el transcurso de la sesión asisten los honorables Senadores:**

Yuly Esmeralda Hernández Silva y

Carlos Manuel Meisel Vergara.

**Con excusa deja de asistir la honorable Senadora:**

Piedad Córdoba.

Por solicitud del Presidente el Secretario da lectura al orden del día.

**Secretario:**

Se da inicio a la sesión descentralizada del día de hoy jueves 03 de noviembre de 2022:

**ORDEN DEL DÍA:**

I

**Llamado a lista y verificación del quórum**

II

**Lectura y aprobación del orden del día**

III

Debate sobre Descentralización y Autonomía Territorial. Con invitación al señor Gobernador de Antioquia, doctor *Anibal Gaviria Correa*; al señor Alcalde de Medellín, doctor *Daniel Quintero Calle*; a los señores Senadores y Representantes a la Cámara del departamento de Antioquia; a los señores Alcaldes Municipales, Diputados y Concejales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; a los señores Diputados del departamento de Caldas; al señor Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; al señor Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos (FND); al señor Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios (FCM); a la señora Directora Ejecutiva de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales); a los Gremios Económicos de Medellín y Antioquia; a la Academia de Medellín y Antioquia. De acuerdo con la proposición número 05 presentada a consideración de la Comisión por el Senador *Guido Echeverry Piedrahíta*, aprobada en la sesión formal presencial del miércoles 24 de agosto de 2022.

## IV

**Lo que propongan las honorables Senadoras y Senadores de la República**

Leído el orden del día el Secretario informa que los honorables Senadores José David Name, Laura Fortich, Esmeralda Hernández y Didier Lobo Chinchilla, presentaron excusa por encontrarse en audiencia pública en el municipio de La Jagua.

De los funcionarios citados e invitados presentan excusa el Director del DNP quien delega a la doctora Carolina Rozo, Directora de Descentralización y Fortalecimiento Territorial; de la Cámara de Comercio de Medellín delegan a la doctora Olga Ospina, Jefe de Investigaciones Económicas; igualmente presenta excusa el Director del Área Metropolitana del Valle de Aburra, así como el Presidente del Senado de la República, Senador Roy Barreras Montealegre, debido a intervenciones médicas. El Gobernador de Antioquia también se excusa por encontrarse recorriendo las regiones con los Diálogos Vinculantes, delega a la doctora Claudia García, Directora de Planeación de Antioquia.

**Presidente:**

Damos inicio a la sesión, el orden del día será aprobado cuando tengamos quórum decisorio. Siguiendo punto del orden del día.

**Secretario:**

A continuación, escucharnos el Himno Nacional y el del departamento de Antioquia.

Continuando con el orden del día, el Presidente concede el uso de la palabra al Padre Julio Jairo Ceballos Sepúlveda, Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

**Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Padre Julio Jairo Ceballos Sepúlveda:**

Buenos días para todos los que están asistiendo a esta sesión de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, al señor Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial, a los señores Senadores y funcionarios, a todos los que participan hoy, a las gobernaciones, las alcaldías, los concejos municipales, a los invitados especiales, bienvenidos a nuestra Universidad Pontificia Bolivariana que acaba de celebrar sus 86 años de fundación, precisamente nuestra Escuela de Derecho y Ciencias Políticas es facultad fundadora de nuestra universidad.

Para nosotros es un honor que ustedes hayan escogido esta universidad para realizar esta jornada que toca temas tan importantes para Antioquia y como se dice en la capital, para la provincia, como son la organización territorial, la descentralización, la autonomía de las regiones, el Estado Unitario y el Estado Federal; temas estos que desde antes de la independencia de nuestra República, centralismo, federalismo, dieron origen a discusiones y divisiones entre unos y otros, recordemos no más la llamada Patria Boba, posteriormente la división entre bolivarianos y

santanderistas, las Constituciones del siglo 19, 1863 y 1886, para citar las más opuestas; las reformas Constitucionales y legales del siglo XX, la de 1991 que constituyó un cambio en nuestro régimen al ir más allá del concepto de centralización política y descentralización administrativa y consagrar la figura de la autonomía de las regiones como manifestación de la necesidad de dar nuevos aires a la democracia, mediante la participación activa de diversos actores sociales, pero muy especialmente como una manera de que los entes locales, sus ciudadanos pudieron satisfacer sus necesidades propias y expedir específicas como una forma de realizar sus aspiraciones, sin desconocer el principio de unidad nacional que informa nuestra carta política, han transcurrido 31 años de nuestra última carta política y un balance sobre el desarrollo de esta autonomía, no solo es necesario, sino que permitirá concluir si ella la autonomía es solo un ideal o una meta que no se ha cumplido o si se trata de una simple o inacabado reparto de competencias, oportunidad de más para precisarse nuestro desarrollo normativo y jurisprudencial ha concretado ese concepto de autonomía y si además, esta normatividad y por supuesto las decisiones de nuestros jueces se reflejan en el que hacer de nuestras regiones, departamentos y municipios, bienvenidos a este eco-campus de la Universidad Pontificia Bolivariana, que a estas deliberaciones que se llevan a cabo durante este día, que ellas arrojen luces en el desarrollo de la autonomía de las regiones, el reconocimiento de sus necesidades y la satisfacción efectiva de las mismas, muchas gracias a todos ustedes que tengan un buen día.

**Secretario:**

Siguiendo punto del orden del día: Palabras e instalación por parte del Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Senador Marcos Daniel Pineda García.

**Presidente, honorable Senador Marcos Daniel Pineda García:**

Un saludo especial al señor Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana sede Medellín, Padre Julio Ceballos, gracias por acogernos hoy en sus instalaciones, a todas las directivas, docentes, estudiantes de la Universidad Bolivariana; un saludo especial para la delegada del señor Gobernador de Antioquia, señora Secretaria de Planeación Departamental, Claudia García; un saludo para mis honorables colegas compañeros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, al Senador citante de esta sesión descentralizada, Senador Guido Echeverry, al Senador Ómar de Jesús Restrepo, a todos los demás colegas que se encuentran en este momento conectados vía Zoom.

Ayer en la plenaria del Senado tuvimos una sesión de 14 horas, empezamos sobre las 10 y terminamos sobre las 12:30 de la madrugada, aprobando la reforma tributaria; hemos tenido jornadas muy duras durante los últimos días, pero aquí estamos cumpliendo esta cita.

Senador Guido, usted muy amablemente propuso a la Comisión venir a la ciudad de Medellín, al Congreso de la República. Antes de entrar en el debate, les cuento un poco sobre esta Comisión. En el Congreso existen Comisiones Constitucionales de la Comisión Primera a la Comisión Séptima; también tenemos Comisiones Legales, estas tienen temas especiales como la Comisión de Ordenamiento Territorial, hace parte de las Comisiones Legales del Senado de la República, está conformada por 11 miembros en su inmensa mayoría, casi todos, somos Senadores de las regiones de Colombia, de las provincias; muchos hemos tenido responsabilidades en cargos locales y por eso quisimos levantar la mano en nuestras bancadas para ser parte de esta Comisión, a la que le hemos dado toda la importancia desde el 20 de julio, desde que mi posesión en este cargo como Presidente de la Comisión, les dije a mis compañeros colegas, queremos que esta sea una Comisión más de territorio que de Capitolio y así lo hemos venido haciendo, todas las semanas por tarde cada 15 días, estamos en un municipio distinto de Colombia; hace aproximadamente 10 días, estuvimos en Riohacha-Guajira, el próximo jueves estaremos en Pereira y así sucesivamente.

¿Cuál es la vocación de la Comisión de Ordenamiento Territorial? Aquí entro un poco al tema que nos convoca: Promover la descentralización en Colombia, promover el desarrollo territorial, promover la autonomía local en Colombia y obviamente, evitar algo que hemos padecido quienes hemos ocupado cargos públicos desde lo local, el centralismo que agobia a Colombia; un centralismo que cada día se marca más, que cada día agobia más y que cada día vuelve más ineficiente la función del Estado y la responsabilidad de Colombia de llegar a los territorios del país.

Yo he tenido la oportunidad, el honor y el orgullo de ser Alcalde de mi ciudad, Montería en dos oportunidades; en Montería como Alcalde padecí el centralismo de Bogotá, no es nada despectivo en contra de la ciudad de Bogotá, es el centralismo de la capital de la República que nos agobia; todos los que hemos sido alcaldes y gobernadores que hemos tenido algún tipo de responsabilidad desde lo local, para pedir así sea una licencia, una aval, un permiso, una disponibilidad presupuestal, hay que ir a Bogotá; yo quisiera que contáramos cuantos tiquetes se gastan los alcaldes y gobernadores al año para hacer una gestión mínima en Bogotá, cuando si tuvieran un poquito más de función descentralizada, empoderamiento territorial, les aseguro que el Estado fuera más eficiente y menos paquidérmico.

Hoy celebró la presencia del doctor Rodrigo Rivera, quería saludarlo de madera especial, exministro de Estado, Presidente de la Cámara de Representantes y un hombre con toda la experiencia en descentralización, con seguridad hoy nos dará importantes luces sobre este tema que nos convoca.

No quiero hoy adentrarme en el debate, quiero simplemente darles un saludo e instalar formalmente esta sesión, pero desde luego invitar

a quienes me van a suceder en el orden del día, las personas que van a intervenir, abrir preguntas qué sobre lo que hoy en Colombia se hace y si es la conveniencia o no de un país más autónomo en las regiones, de un país que dé más funciones a los departamentos y a los municipios, un país que pueda planearse territorialmente hablando; hacer un mejor uso del suelo, desde la descentralización de Colombia. Ustedes saben que el gran problema de la sostenibilidad en Colombia es la falta de planeación del territorio y el mal uso del suelo, ahí comienza el gran problema de la descentralización en Colombia, todo centralizado en Bogotá.

Un segundo tema que nos convoca y con el que abro el debate es ¿hasta dónde llegan las competencias administrativas de quiénes tienen responsabilidades locales?

Un tercer tema es el tema de la distribución del ingreso y del Sistema General de Participaciones, hasta dónde Senadores compañeros de la Comisión, ya la del Sistema General de Participaciones, doctor Rodrigo, viene siendo ambiguo a las responsabilidades de un país con unos retos contemporáneos distintos y hasta dónde el Congreso tiene la responsabilidad y es el llamado a legislar para actualizar un mejor Sistema General de Participaciones, donde las regiones tengan mayores recursos y mayor autonomía del territorio. Aquí hay tantos temas por debatir ¿dónde hace bien cerrar fronteras y dónde abrir fronteras?

En estos días en el Senado de la República se ha discutido un proyecto de ley que para muchos puede ser de poca monta y es el tema de la prohibición de las corridas de toros, corralejas, riñas de gallo, coleos, cabalgatas, no se imaginan la cantidad de posiciones disímiles que hay del Senado, cuando me tocó a mí intervenir en la Comisión Quinta a la cual pasó el proyecto en primer debate con muchas consideraciones, comencé mi discurso diciendo: “Que vivan las regiones de Colombia”, porque uno tiene que entender con proyectos de pronto como esos, que cada región de Colombia, tiene sus propias tradiciones, sus propias costumbres, su propia manera de ver la vida, su propia manera de ser feliz, y no puede estar condenado con una decisión centralista a que le impongan la manera de convivir en el territorio.

No somos un país federal, si lo fuéramos cada departamento tuviera sus propias leyes, somos un Estado Social de Derecho, donde hay unas leyes que rigen para todo el país, pero hay retos que liderar y aprobar leyes que puedan ser útiles en todo el territorio nacional, entendiendo la dinámica del territorio. Hay municipios donde de pronto las riñas de gallos las ven como algo del mundo anterior, pero hay regiones del país donde quizás sea la única manera de divertirse un fin de semana en una vereda de Colombia. Me contaban que en una isla que tiene Bolívar que se llama el Islote, no sé si lo han escuchado, es la isla más pequeña y más poblada del mundo, allá en ese islote hay una gallera y me decían, si nos quitan la gallera el islote no tiene nada

que hacer los sábados y los domingos, triste realidad de Colombia, pero así es.

Y ni qué decir de las corralejas, hay municipios donde la ven con muy malos ojos, pero hay municipios donde es el mejor fin de semana del año y donde más se mueve la economía popular del año, es el fin de semana donde celebran las fiestas de corrales y cómo con una ley de la República usted le va a decir ese municipio que prohíbase terminantemente; es un tema de entender y leer las regiones de Colombia.

Bienvenido este debate, de verdad muy interesante, muy oportuno, además en un Congreso que está iniciando con un nuevo Gobierno que independientemente a su matiz político, nos convoca a todos los congresistas y más a aquellos que somos del territorio, orgullosamente provincianos, que hemos ocupado cargos públicos y que entendemos la dinámica de las regiones.

Este es el momento de la descentralización en Colombia, ahora o nunca mis queridos amigos de Medellín tenemos que entender que Colombia para poder ser sostenible, para hacer un país próspero, para hacer un país más eficiente, para hacer un país que lea las necesidades del territorio, tenemos que avanzar en su desarrollo territorial, en su descentralización. Bienvenida la Comisión de Ordenamiento Territorial a Medellín, Gracias por acompañarnos, queda instalada formalmente la sesión hoy en la ciudad de Medellín.

**Secretario:**

Presidente me permito informar que el señor Gobernador Aníbal Gaviria Correa, envió excusa y delegó a la doctora Carolina, él envía el siguiente saludo y enseguida tiene la palabra la doctora Claudia.

**Video del Gobernador de Antioquia, doctor Aníbal Gaviria Correa:**

*“Valoro este ejercicio que la Comisión hace en todos los territorios como un acercamiento a las comunidades para conocer de primera mano las necesidades y como funciona cada región, lo que conllevará a futuros desarrollos para los departamentos y cada departamento. Agradecemos porque como Comisión han facilitado que Antioquia pueda firmar las Regiones Administrativas y de Planificación con los hermanos departamentos de Caldas y Choco, y las que se encuentran en trámite con el Archipiélago de San Andrés y con nuestro hermano departamento de Córdoba, creemos en el trabajo de unidad y en la articulación de capacidades, ya que la integración con nuestros territorios, nuestros departamentos vecinos, es no solo necesaria sino supremamente potente para el bien de las comunidades que viven no solo en las zonas limítrofes, sino en todo el territorio para nuestros habitantes en general.*

*A través de nuestros gobiernos hemos trabajado unidos y hemos comprobado que es así como podemos lograr grandes metas que permitan la reducción de las desigualdades y la disminución de*

*las brechas de inequidad, entre lo urbano y lo rural. Del estudio que ustedes como Comisión adelante en los territorios debe resultar claramente la necesidad de fortalecer y modernizar la administración pública con autonomía regional, redistribuyendo competencias y recursos.*

*En la actualidad los gobiernos regionales no podemos crecer, se les asignan los ingresos menos dinámicos y se limitan sus funciones en aspectos verdaderamente estructurantes del desarrollo, debe haber si se quiere más control del Gobierno central, ese no es el problema, pero no condenar a los territorios a la inactividad y a la dependencia económica e institucional, debemos orientar nuestro destino como nuestro aporte a futuras generaciones, nuestra tarea es trabajar por la vida desde las regiones, con más capacidades y más funciones para los territorios.*

*Finalmente, extendiendo la invitación a todos ustedes, la cual ya realicé en la anterior cumbre de gobernadores hace unas semanas en Caquetá, para que el próximo 8 de mayo del 2023, día en el que se cumplen 160 años de la firma de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia en Rionegro, la Constitución de más profundo contenido social y sobre todo, de más carácter Federal que ha tenido nuestra historia como Nación, invitarlos pues, para que allí sigamos este debate apasionante, necesario sobre la profundización de la descentralización sobre una Colombia más Federal, con mayor poder, con mayor capacidad de decisión, con mayor posibilidades de desarrollo en sus regiones, lo que redundará en un mayor desarrollo y en un mayor progreso nacional, bienvenidos a Antioquia hoy y siempre, un abrazo”.*

**Secretario:**

Tiene el uso de la palabra la doctora Claudia García Loboguerrero, Directora de Planeación de Antioquia.

**Directora de Planeación de Antioquia, doctora Claudia García Loboguerrero:**

Un saludo al Presidente de la Comisión, al Senador Didier Lobo Chinchilla, Vicepresidente; para el Senador citante de esta sesión, Guido Echeverry; para el Secretario General, doctor Juan Pablo Porras Florián y a todos los honorables Senadores que hacen parte de esta importante Comisión. Así mismo a la academia, a los gremios, a los medios de comunicación que se han concentrado hoy, para que, de manera descentralizada, hablemos de descentralización, a los honorables diputados de Antioquia y de Caldas que están presentes, a los alcaldes municipales de Antioquia y de Caldas que nos están acompañando, a los concejales y concejales del Área Metropolitana que también están en esta iniciativa y a la comunidad en general que está aquí, para que hablemos de dos temas importantísimos: De descentralización y de autonomía.

El Gobernador Aníbal Gaviria hacía dos precisiones muy importantes: Habló de la necesidad de la autonomía y de la posibilidad de que la

descentralización fortalezca esa autonomía; quiero hacer esa claridad porque son dos conceptos distintos, la descentralización está hablando de competencias y recursos y es una deuda grande que tiene este país y a pesar de que la posición constitucional es sobre la descentralización, las decisiones han ido cada vez más a la recentralización del país. La autonomía es otra cosa, se enfoca en las capacidades, se enfoca en el margen de acción que tenemos las entidades territoriales y es así que debe ser la discusión, ¿cuál es el margen de acción que tenemos las entidades territoriales para cumplir las funciones que tenemos, para cumplir los fines del Estado?

El Senador Marcos Daniel proponía que abriéramos el debate, el debate debería ser sobre qué tanta autonomía deben tener las entidades territoriales y la propuesta es que la deben tener toda, todas las que sus capacidades le permitan ejercer de manera adecuada y eso implica que evaluemos en un país tan heterogéneo como este, cuáles son las capacidades de las entidades territoriales y cómo hacer un tratamiento asimétrico de esas capacidades para hacer un marco de acción distinto; un camino para promover una autonomía mucho más consolidada sería un tratamiento diferencial para las entidades territoriales de manera que puedan hacer una gestión de sus intereses de acuerdo con sus capacidades sociales, demográficas, estructurales, de recurso humano.

La OCDE recomendó que las entidades territoriales tengan no solo diferente poder de gasto y de ingreso, sino que sirvan también como un criterio para transferir los recursos desde el nivel central a esas capacidades que puedan tener. Hay muchos temas sobre la mesa, los nuevos esquemas asociativos, los territorios indígenas, los modelos de gobernanza, las fuentes de financiación, la arquitectura institucional, el gobierno abierto, el rol de la participación ciudadana; es importante que este momento histórico le sirva al país para hablar de descentralización, pero descentralización como un camino a la autonomía de las regiones, que será realmente el factor diferencial. Quisiéramos hoy reconocer que hay muchos mecanismos en la ley de regiones promovida por esta Comisión de Ordenamiento Territorial, ya dicta y que no han sido implementados o reglamentados; la asociatividad territorial es un maravilloso mecanismo para hacer gestión de hechos generales, para hacer gestión de hechos interjurisdiccionales, hoy se está hablando en Colombia de la creación de nuevas entidades territoriales, qué camino tan inconveniente cuando la ley ya tiene mecanismos como la asociatividad para resolver asuntos conjuntamente, para generar institucionalidad y para en el largo plazo tener proyectos y programas que puedan unir las bioregiones, otras formas de trabajo sin generar en este momento polarización y controversia, esas serían mis palabras que están en realce de las que ya el Gobernador de Antioquia había dicho.

Bienvenidos a Antioquia a esta importantísima discusión; Antioquia ha hablado de descentralización,

ha hablado de autonomía, pero no lo habla solo para Antioquia, lo habla para que se consoliden las regiones del país y con ellos un modelo de desarrollo renovado.

**Secretario:**

Damos la palabra al citante de este importante debate, Senador Guido Echeverry.

**Honorable Senador Guido Echeverry Piedrahíta:**

Un saludo muy especial para todas y todos, en especial al doctor Marco Daniel Pineda, Presidente de esta Comisión de Ordenamiento Territorial; a quienes me acompañan en la mesa principal, particularmente a la delegada del señor Gobernador, doctora Claudia García, Directora de Planeación del departamento de Antioquia; saludo al Presidente del Concejo doctor Lucas, a los Diputados, Concejales, Alcaldes que nos acompañan, al doctor Héctor Quintero, Director de la Corporación Colombia Autónoma, a los miembros de esta corporación que están con nosotros, en general a los que nos escuchan y naturalmente a los Senadores que hacen parte de esta Comisión y que hoy nos acompañan.

Yo creo que tiene mucha carga simbólica realizar esta reunión en Medellín, capital del departamento de Antioquia, este es un territorio que a lo largo de los años ha venido reivindicando la autonomía, su desarrollo, su fortaleza, su importancia relativa con respecto al país entero, la ha hecho muy sensible al discutir estos temas de la autonomía y a avanzar en procesos que impliquen la demostración de cómo la autonomía puede ser un puntal muy importante hacia el desarrollo.

Cuando preparamos este foro, tuvimos la ocasión de hablar con el doctor Héctor y con Alfeizar, sobre qué nombre ponerle, qué idea ancla que definiera este debate y coincidíamos en que el tema de la descentralización en Colombia es un tema virtualmente agotado; no obstante, que en el preámbulo de la Constitución se dice que es un Estado descentralizado, seguimos siendo un Estado profundamente unitario que aborta desde su propia definición los grandes procesos de autonomía territorial, que no obstante, ser consagrados en el propio preámbulo de la Constitución, no han tenido desarrollo, y aquí hay una gran paradoja doctor Rodrigo Rivera, con el doctor Rodrigo tenemos una vieja amistad que surgió siendo ambos miembros de la Comisión Primera de la Cámara y desde allá venimos discutiendo estos temas y estos temas no obstante que se airean en mayor o menor proporción de vez en cuando, de tarde en tarde, pareciera que no avanzan y en ocasiones efectivamente retrocedemos.

Rodrigo Rivera y yo fuimos en buena parte testigos de la formulación concreta que se hizo la Constitución de 1991 en torno al nuevo orden territorial; esa Constitución le ordenó al Congreso elaborar una ley de ordenamiento territorial, que apenas fue aprobada después de 18 años, tal vez y después de 24 intentos, la Corte Constitucional cuando revisó esa norma, la Ley 1454, virtualmente

regañó al Congreso, dijo que el Congreso tuvo un déficit legislativo que no hizo posible que efectivamente se desarrollara ese concepto del nuevo orden territorial, fundamentalmente lo que tenga que ver con las regiones administrativas, entidad territorial y es un poco paradójico que estemos hoy aquí desde el Congreso, haciendo causa común con la Corporación Colombia Autónoma para ventilar de nuevo el tema e insistir en la importancia de lograr audiencia de los colombianos en torno a esta circunstancia, que por demás muchos comparten.

Ahora hablaba con la doctora Olga, que después de una entrevista que tuvo Alfazar por un programa televisivo esta semana, hicieron una encuesta y el 93% de la gente contestó que estaba de acuerdo con la autonomía territorial, con mayor autonomía territorial y eso no más nos debiera dar a los Congresistas el mandato responsable de profundizar en estos temas de manera efectiva y manera concluyente.

El Congreso doctor Marcos, se ha quedado corto en este tema y el propio Gobierno o los gobiernos, cuando la Corte Constitucional habló de ese déficit legislativo en torno a la Ley de Ordenamiento Territorial, le ordenó al Congreso legislar en esa materia, eso fue en el 2012 y apenas el Congreso aprobó en el 2019, una ley sobre regionalización que tocó particularmente lo que tiene que ver con Regiones Administrativas de Planificación, que también se quedó muy corta; esa ley por ejemplo estableció para el Gobierno, particularmente para Planeación Nacional, crear una Comisión de Descentralización que debería entrar a funcionar en 6 meses y en 18 meses tener una propuesta concreta en materia de descentralización y fundamentalmente una propuesta encaminada a revisar las competencias de las entidades territoriales y eso no se ha hecho; esa Comisión se reunió por primera vez apenas en marzo de este año, tuvimos la ocasión de conversar con ella en la Comisión de Ordenamiento y esperamos que rápidamente nos entreguen un informe sobre cuál ha sido su tarea para efectos de saber a qué propuestas concretas nos atenemos y en ese sentido, entender que iniciativas en materia de revisión de competencias se pueden dar por parte del Congreso en esta materia, es el debate de siempre y lo planteaba Claudia García en su intervención, vamos a seguir hablando de una descentralización que no ha tenido efectos concretos porque nos estamos recentralizando y los datos están ahí, vamos a avanzar hacia un Estado regional.

Vamos a avanzar hacia un Estado con regiones autónomas, realmente con capacidad legislativa y eventualmente constitucional, como ocurre por ejemplo en Francia, Alemania o en Italia, no tanto en Francia, y hasta donde doctor Rodrigo estas propuestas de regionalización, de regiones autónomas, de departamentos con mayores competencias más dueñas de su destino, se pueden adelantar a partir de reformas legales o constitucionales discutidas en el propio Congreso o habría que apelar al constituyente primario o a una constituyente que le

entregue a ese órgano reformador la posibilidad de tener un Estado realmente con entidades territoriales autónomas, todos estamos de acuerdo en que el Estado colombiano, no está funcionando; que hay grandes fallas en materia de prestación de bienes y servicios, que el Estado ni siquiera está en capacidad de controlar el territorio, por eso de tarde en tarde tenemos que plantear negociaciones con grupos criminales para efecto de llegar a la paz y el Estado lo que hace es resignar sus competencias para efecto de combatir y vencer la delincuencia; esa es una tarea fundamental de esa gran creación de la cultura humana que es el Estado, hay mucho que hablar sobre este tema.

A mí me gusta mucho estar aquí en Medellín hoy interactuando con la Corporación Colombia Autónoma de la cual orgullosamente hago parte; este grupo, doctor Marcos, está compuesto por gente muy ilustre de Antioquia y del resto del país, que han venido trabajando juiciosamente, sistemáticamente, organizadamente, con un altísimo valor académico estos temas territoriales en Colombia y creo que el Congreso no tiene un mejor escenario que Colombia Autónoma para propiciar estos debates y crear la seria responsabilidad por parte del Congreso, para que asumamos esa tarea de avanzar en el camino de descentralizar, más así el tema esté agotado por ese lado y de crear condiciones, bien sea en el ámbito legislativo, en el ámbito constitucional, en el ámbito constituyente, para que lleguemos a una solución de un tema que como decía el padre, el rector, venimos discutiendo desde el siglo XIX y que aún sigue haciendo irresoluto.

Agradezco profundamente a la Comisión de Ordenamiento que haya aceptado la proposición que hemos hecho para sesionar aquí para hablar de estos temas y obviamente, le agradezco infinitamente a la Corporación Colombia Autónoma que ha sido parner con nosotros en este proceso que ojalá, sea muy útil en el camino de visibilizar más este debate, está discusión, hacer que toda la comunidad, empezando por la academia, los actores políticos, empresariales, sociales, se apersonen de ella para que tenga más sentido y podamos efectivamente avanzar en las propuestas que hemos venido conversando durante tantos años y que han tenido un suceso afortunado como lo podemos ver hoy.

#### **Secretario:**

Presidente en estos momentos se declara sesión informal para los invitados hagan sus intervenciones en distintos temas. Damos la palabra al doctor Héctor Quintero Arredondo, Presidente de la Corporación Colombia Autónoma con el tema “Autonomía territorial, 32 años de incumplimiento”.

#### **Presidente de la Corporación Colombia Autónoma, doctor Héctor Quintero Arredondo:**

Un saludo cordial para todos, en especial para los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial que nos abrieron el camino, porque plantearon muy bien para dónde vamos.

Voy a ser más radical, pero ustedes abrieron el camino. Les cuento que habrá un espacio de preguntas e intervenciones que va a coordinar el doctor Antonio Montoya, no habrá preguntas al conferencista, aquí están Olga Hernández y Olga Vélez, yo les pediría que se pongan de pie, ellas son las personas que van a recoger y organizar las preguntas.

Como Presidente de la Corporación Colombia Autónoma, hemos convenido centrar la discusión en el tema autonomía y de entrada eso da una nota. Con todo respeto, nosotros ya no creemos en el cuento de la descentralización, sin embargo, vamos a hablar también de ese tema y los otros expositores mejorarán seguramente la exposición. Nosotros vamos sobre el tema autonomía, llevamos 7 años trabajando el tema, así que no tiene nada que ver con el Gobierno anterior ni con el Gobierno actual, nosotros lo manejamos técnicamente, sin ponerle cuidado a estos temas. Decimos que esta es una deuda de 32 años, yo no sé quién soporta una deuda de 32 años, pero al pobre pueblo colombiano le ha tocado porque hace 32 años una Constitución hecha con todos los sectores políticos en ese momento, los más fuertes Liberales, Conservadores y el M-19, decían que había que convertir a Colombia en un Estado con autonomía de sus entidades territoriales, eso está muy claro en la Constitución, en el artículo 286 se dijo que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y que podrían llegar a ser entidades territoriales, las regiones y las provincias que se constituyeran en los términos de la Constitución y de la ley, clarito; ese principio lleva 32 años volteando, nosotros llamamos 32 años de frustraciones y dilaciones, que es lo que se ha hecho en Colombia, intentos.

El primero fue con la Constituyente en el artículo transitorio 38, que dijo que se ordenaba crear la Comisión de Ordenamiento Territorial, quedó naufragada en el curso de la política colombiana y después de tres o cuatro proyectos de ley, algunos siquiera se hundieron, qué pena, no quiero molestar a nadie, porque eran supremamente malos y finalmente salió uno, el de la Ley 1454 que es un proyecto presentable, pero que le falta mucho definitivamente. Entre tanto, hemos crecido en un Estado Centralizado, el gordo ese que esta allá panzón, ese es el Estado que tenemos frente a un pobre, o unas pobres regiones que están a punto de desaparecer, escuálidas; cuando a mí me dicen que hay que criticar al gobernador x o y, yo soy muy indulgente, digo pobres gobernadores, no los molesten, no tienen plata, tienen que andar echando discursos por todas partes porque es que no tienen y lo propio, a los alcaldes.

La Nación para el año entrante cuenta con 415 billones de presupuesto, Antioquia es boyante, Antioquia 6 y medio y este año 4 y medio billones, Medellín con todo y EPM que disque es la maravilla del mundo, 6.5 billones este año, no hay que hablar más.

Un día que estuve en Santa fe de Antioquia con Alfazar y otro amigo que fue alcalde, terminé este punto diciendo y cuánto es el presupuesto de la ciudad madre y me dijeron, veintidós mil millones ¿qué es entonces lo que nosotros queremos? Primero dejar muy claro qué es la autonomía, para no embolatar el tema que está muy embolado definitivamente, hay una confusión muy grande y tengo que reconocer que la primera, el folleto que escribimos, ahora hay un hecho nuevo y es que la Corte Constitucional está mandando mensajes muy claros; yo no soy de los defensores ni de los que atacan la Constitución de 1991, que tiene amigos y enemigos, pero en este punto veo que la Corte Constitucional hace rato le está diciendo a todo el mundo, Congreso, Ejecutivo, oiga miren a ver qué es lo que está pasando allá.

En la Sentencia SU-09518, hablando de un tema de hidrocarburos en Cumaral, se metió a estos temas, yo me quedé aterrado porque vamos a tener que cambiar el folleto y definió por primera vez la autonomía y dijo “... *es un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales*” Claudia, no cuentitos, es que a mí me parece muy bonito que en Antioquia hagan esto o que en el Putumayo, dicen en la Corte, que “*es un auténtico poder de dirección política que se radica en las comunidades locales*”, el poder desplazado a las comunidades locales, para que seamos más claros, así es como la Corte lo quiere plantear y dice la misma Corte, “... *diferente a la descentralización, qué es una técnica de administración en virtud de la cual se produce el traspaso de funciones y atribuciones del poder central a las entidades periféricas, para que ejerzan con un amplio grado de libertad...*”, el uno es un desplazamiento del poder y allá se queda, no es para que después salga por allá el subsecretario del secretario, que es más o menos el que maneja los departamentos en todo el país, diciendo, ahora devuélvame la competencia, no señor, quiere es desplazar el poder político y al que le dé miedo como decimos en Antioquia, que compre un perro.

Lo otro es una técnica simplemente de administración, se entrega, se recoge, se evalúa, pero son dos cosas muy distintas, es el poder desplazado hacia las comunidades locales y esas comunidades, en esto creo que va a tener discrepancia con muchos, cordial desde luego, esas son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, esas son las que define la Constitución y hacia dónde hay que apuntar. En nuestra opinión, en Colombia Autonomía, allá se estructura la administración de acuerdo con la ley y claro está, lo decimos de una vez, predicamos una evolución profunda, no decimos una revolución, ¿saben por qué? Porque todo lo que vamos a predicar ya está en la Constitución, entonces no estamos predicando, pasarnos la Constitución, sino actuar dentro de la Constitución, por eso decimos que es una evolución profunda y para contestar algo que Guido planteaba, no se necesita ni un referendo ni una asamblea constituyente, que a muchos les da miedo, andan

arrosudos cuando uno dice esas cosas, a mí no me da tanto miedo, pero admito que a mucha gente le da miedo, pues tranquilos, no hay necesidad de eso.

¿Qué, quién y cuándo el artículo 287 dice que las entidades territoriales tienen los siguientes derechos? En esto seguramente Vanesa me va a rebasar, como en muchas otras cosas.

Primero: gobernarse por autoridades propias ya se cumple, en el ejecutivo algunos comienzan a decir y qué hacemos con la vigilancia, eso que está fallando en Colombia tan horrible, todo el mundo habla de figuras de robo, de latrocinio y nos gastamos millones en unas entidades que no caminan, pero nosotros por ahora solo estamos hablando del ejecutivo, en otros campos se habla de los otros asuntos, por ser unitario hay que ser claro, no estamos afuera de la Constitución; en el Estado nuestro solo hay un legislador, lo planteaba muy bien el Presidente al comenzar esta sesión, un legislador, pero es que ese legislador puede hacer excepciones, ese legislador puede hacer figuras distintas y de una vez vayan buscando el artículo 302 de la Constitución y verán cómo se van a llevar una sorpresa bien agradable.

Ejercer las competencias que correspondan: la Ley 1454 fue una ley presentable, dije yo, la pueden llevar a la mesa inclusive, pero le falta mucho, sí tuvo una cosa importante que fue definir qué son competencias, facultad o poder jurídico que tiene la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial, para atender de manera general responsabilidades estatales, unas que ya están otorgadas, las que todos conocemos en la Constitución en los artículos 298-300; en la Ley 1454 por sus artículos y otras, este es el punto central de este pedacito, otras que se les pueden adjudicar, cuando discutamos las competencias de acuerdo a la Constitución Nacional, esa que en España e Italia hace rato hicieron y que nosotros andamos muertos de miedo cada que nos tocan el tema y uno ve a los alcaldes y a los gobernadores enredados con el orden público, enredados con la educación, enredados con la salud, todo el mundo mete la mano y nadie resuelve.

Aquí en Copacabana a 20 minutos, hay un derrumbe sobre la autopista en la vía central, saben cuánto lleva ese derrumbe, un año y cuatro meses y todos los días se preguntan quién lo debe sacar, si la Nación, la ANI, el Ministerio, el alcalde, por Dios, qué ridiculez, las competencias tienen que estar precisas, obviamente es un punto fundamental de este tema, que se van a hacer conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, siempre nos habíamos visto como algo asustador, porque la Nación es la que tenía el poder; resulta que la Corte Constitucional en esos mensajes que está mandando, los planteó al revés de lo que la gente cree y dijo, sí, señor, hay que coordinarse, desde luego, hay que colaborar, pero la subsidiariedad hay que entenderla como la intervención del Estado que debe realizarse en el nivel más próximo al individuo, a la gente, como dices, prima, no dice el municipio

o el distrito de Bogotá o el de Medellín y lo que dice es ¿cómo van a hacer eso en Vigía del Fuerte o en Ponedera en el Atlántico? Eso es imposible, me perdona el Presidente que no puede hablar más de Córdoba, un error, San Bernardo del Viento podría ser un ejemplo, Córdoba muy bien, salvo salud.

Vamos a ver cómo funciona eso, ¿dónde está el individuo y cuál es el nivel más próximo al individuo? Pues resulta que son los municipios y los departamentos, aquí empieza cristo a padecer, porque la gente como es extrema, no dice el municipio o el distrito de Bogotá, o el de Medellín, sino que dicen y cómo van a hacer eso en Vigía del Fuerte o en Ponedera en el Atlántico, eso es imposible, me perdona el Presidente, que no pueda hablar más de Córdoba, un error, San Bernardo del Viento podría ser un ejemplo, entonces, ya vamos a ver cómo funciona eso, pero es que ahí es, dónde está el individuo, el individuo a dónde va primero, a su alcalde lógico, cuando un Ministro o cuando un pobre ciudadano de Ponedera o de San Bernardo del Viento, ve un Ministro, cuando se le aparece la Virgen del Carmen, supongo que eso va al mismo tiempo y, sin embargo, nosotros tenemos el esquema al revés y el tema fiscal, que es el que más duele, yo soy consciente que aquí es donde más tenemos problemas, la sentencia de la Corte recoge principios muy interesantes de otras sentencias y dice “... *el Estado es un ente jurídico que comprende todos los niveles de Gobierno y las transferencias nacionales lo son porque el ejecutivo nacional se ha apropiado constitucional o legalmente de los mejores impuestos*”, esa mentirita que nos dicen, es que el IVA y la renta son nacionales, la Corte Constitucional está diciendo, no, ese cuento no es así, todos son rentas del Estado y todos los niveles de Gobierno son parte del Estado y como pertenecen al Estado es como un todo y no a un nivel de la administración pública y entonces es lógica la Constitución; yo no estoy inventando esto ni es un cuento de hadas, el artículo 287 numeral 4º autoriza a que se repartan las rentas nacionales.

Cómo será el miedo de los Ministros de Hacienda el día que en Colombia comencemos a decir esto con propiedad, con autoridad y lo empiecen a decir en todas partes, porque este no es un lío de Antioquia y Caldas, no, esto es un lío nacional y todo el mundo lo está sintiendo, delegamos al Ministro, de pronto no es tan tarde. Hace 7 años se reían de nosotros cuando empezamos este cuento, de pronto no es tan tarde, no va a ser tan tarde que le digamos al Ministro que para poder garantizar este asunto nos tiene que dar cuatro puntos del IVA, vea Ministro, para garantizar este punto nos tiene que dar tres puntos del impuesto de renta, yo que ya estoy avanzadito en edad, le pido a mi Dios que me dé esa oportunidad, pueden repartirse vía participación, excepto las rentas municipales que tienen una norma constitucional que las protege frente al resto de la renta.

Bienvenidos a la gran evolución dentro de la Constitución Política, dicen que un viejo

dirigente, no voy a decir el nombre porque me meto en problemas políticos, decía, *“Pasajeros de la revolución favor pasar a ver a bordo”*, Guido sabe quién era, aquí entonces bienvenidos a la gran evolución, dentro de la Constitución no hay un centímetro que esté fuera de la Constitución, se puede acercar el poder al ciudadano vía localidades que son quienes conocen y soportan las dificultades, es el gran principio, todos queremos la paz, todos, pero cuando el ciudadano no conoce el Gobierno, cuando al ciudadano no le paran bolas, ahora no me digan que me mamertié, es cuando tienen que hacer un paro, qué más hacen, sino no hay paro, no lo miran, es la triste realidad en Colombia y en cambio, con unos alcaldes, con unos gobernadores con poder, con rentas, ahí está la solución a la mano, mucho más fácil entregar a las comunidades locales un cúmulo de competencias y recursos, nosotros en Colombia Autónoma decimos que por qué no pensamos en que rápidamente la educación, la salud, las vías terciarias y la agricultura, pasen de una vez a los departamentos y a los municipios, cuál es el problema?, educación y cultura por ejemplo, es lo lógico, que los padres de familia que hoy son los que sufren todos los problemas, sean los rectores con los alcaldes, de la educación; estuvimos cerquita en la época de los FER y se nos volvió ir para un Ministerio que no se sabe dónde está, mandando unas normas que uno no sabe de dónde las sacan.

Aquí debemos cambiar y la Corte Constitucional en los mensajes maravillosos que mandó, dice que sólo se limita en este campo o sea, lo que debe quedarse en la Nación solo se limita por la política macroeconómica, los asuntos de moneda, la función legislativa, el ejercicio de la función jurisdiccional, el manejo de las relaciones internacionales y el mantenimiento del orden público; desde el punto de vista militar, totalmente compartido, pero ojo, fíjense lo que queda por fuera, fíjense hasta dónde podría hacerse esa entrega, no delegación, no descentralización, esa entrega de competencias a las entidades territoriales, la síntesis aquí es muy sencilla, se pueden y se deben renegociar las rentas nacionales, por qué no vamos ahora a volver a hablar de competencias y rentas, eso sí es una virtud de la Ley 1454, dice que cuando hay una competencia que se entrega, hay que poner inmediatamente el recurso financiero y en eso hay que ser claro, tome la competencia, tome la renta y, segundo moverse en un amplio y flexible espectro.

El segundo punto es muy interesante, cuando uno empieza a hablar de este tema, hoy no ha salido aún, pero por ahí se insinuó de pronto, le dicen a uno y qué hacemos con el Chocó y qué hacemos con Vaupés y qué hacemos con el Guainía, Ayer Alfazar no lo corcharon porque Alfazar estuvo formidable, pero le dijeron, oiga, pero es que eso es como para Antioquia, los demás no pueden, pues vamos a ver qué es lo que dice la Constitución y lo planteó nuestra Directora de Planeación muy bien, es que hay que arropar un país de diferencias, no hay que tenerle miedo al tema y, las diferencias entre las entidades

territoriales que es lo que llaman asimetrías, no son un problema, se miran como una circunstancia que debe trabajarse para lograr, mediante la colaboración de entidades de mayor desarrollo, apoyo para las de menor desarrollo y así se logra la solidaridad y la equidad territorial.

A los que andan buscando el nuevo esquema de paz, yo les pediría humildemente que miraran ese pedacito y verá cómo les queda más fácil y nos queda más fácil a todos encontrar la paz y para lograr ese proceso hay dos principios que trae ya la Ley 1454, por eso es presentable, tiene cositas buenas, dice que las entidades de instancias de integración se adaptaran progresivamente con asignación de competencias y recursos, eso no es una caja de fuerza, la ley de la que hablaba el Presidente de la Comisión, *“quítense todas las corridas en Colombia”*, *“no puede haber un gallo más en las calles de Colombia”*, *“los antioqueños que se bajen todos de los caballos, que eso es muy maluco”*, dice muy claramente que hay gradualidad o sea que el proceso se puede hacer de acuerdo con las calidades que tengan las diferentes entidades territoriales y si usted va más adelante, puede procesar más información y hacer más cosas y si usted va más atrás, podrá hacer menos y entre todos colabórense, eso no es tan difícil.

Claudia, yo le soy franco, yo no soy amigo de las RAP, no de las RAP, sino que crean que es la solución, eso es un cuento bueno, sea un departamento que va delante puede ayudarle a uno que va un poquito más atrás, hasta ahí hasta, si el resto no se lo digo todavía y flexibilidad, el ritmo de adaptación es conforme al grado de desarrollo, yo les dije que miraran el artículo 302 hace un rato, este artículo a mí me pone a soñar, porque permite establecer diversas capacidades y competencias distintas a las señaladas en la Constitución Política en atención a su población, recursos naturales y circunstancias culturales y ecológicas y dice la ley que se podrá delegar a uno o varios departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales, qué está diciendo ahí la Constitución?, está diciendo que un departamento o un municipio que esté bien avanzado, es un verdadero Estado, dele todas las cualidades que pueda que él puede con eso, lo dice la actual Constitución, no estamos inventando o desconocer la Constitución, y a mí se me ocurre una pregunta que dejo ahí para que conversemos, qué tal darles iniciativas legislativas a los gobernadores en este punto, o sea cuando un gobernador vea que puede mucho más, dejarlo que presente proyectos de ley y abrir el esquema colombiano, salir de miedos porque nos mantenemos enredados en los miedos, decirle sí gobernador preséntelo o alcalde, presente a ver qué es lo que usted puede hacer; el artículo 150 numeral 5, permite conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, mucha gente anda diciendo que pereza, la Asamblea no tiene nada que hacer, tienen ahora mucha limitante, pero si tienen más competencias, si tienen más recursos y si les dan facultades especiales, las Asambleas vuelven a ser lo que fueron las Asambleas del siglo XIX, eran

verdaderos Congresos en su trabajo nacional, quién lo hace y cómo.

Cumplir con la Constitución es obligación de todos, todos tenemos que hacerlo, pero esa deuda tiene unos deudores más fuertes que otros, primero, los grandes deudores son los gobernadores, los alcaldes y los líderes de los territorios indígenas, yo no sé si es que no han estudiado estos puntos, si las direcciones jurídicas no se los cuentan, no voy a decir nada de las direcciones de Planeación, pero yo no entiendo cómo los gobernadores no están más fuertes, ahora vimos que dijeron que el año entrante van a presentar un proyecto de federalización, Rodrigo y candidato presidencial, ahí le dejo ese tema para que usted lo maneje.

Ahora ha dicho la Corte que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas, no es este medio revolucionario el que lo dice, es la Corte Constitucional, están en mora de poner a andar ese tema, 303-305 y todos los que tienen ahí, la LOOT es el mecanismo adecuado, la Ley de Ordenamiento Territorial hay que mejorarla en competencias y en recursos, dejar que sea presentable, que esa una verdadera ley importante en Colombia; nos deberíamos dedicar a estudiar, yo creo que Guido y el Presidente de la Comisión, por ahí tienen guardada alguna proposición sobre el tema, yo presumo que tienen algo sobre el tema, que uno podría buscar un espacio constitucional sin repetir la dolorosa experiencia del transitorio, con un origen plural, gobernadores, alcaldes, ejecutivo nacional, territorios indígenas, que proponga el estatuto, es decir crear ese espacio constitucional, la observación sé que me la van a hacer más tarde, sobre todo aquí unos amigos de Quirama, no les gusta porque dicen otra vez volver a crear Comisiones y ahí se muere eso, eso en Colombia no funciona, aquí tenemos unas comisiones que rinden los informes, o atreverse de una vez a una ley que distribuya, que defina competencias y diga cómo se distribuyen, igualando lo que viene, son los departamentos y municipios con lo que tiene la Nación.

Otro tema es que queremos, déjenme que le hablé un poco los antioqueños, no por regionalismo, queremos seguir con la ponchera detrás del Director de Planeación Nacional, yo no he dicho Bogotá, Bogotá sufre más que nosotros, queremos seguir con la ponchera llorándole al Ministro, al Senador, al Representante, de esa manera queremos ser pordioseros o queremos tener autonomía y meternos en serio en este gran campo colectivo, tome la decisión.

#### **Secretario:**

Le damos la palabra al doctor Rodrigo Rivera Salazar, ex candidato Presidencial, ex Ministro de Defensa y ex Presidente de la Cámara de Representantes, con el tema “Descentralización, autonomía y federalismo”.

#### **Doctor Rodrigo Rivera Salazar:**

Gracias por la invitación a participar en esta audiencia y poder concurrir con algunas reflexiones a enriquecer este debate.

Debo empezar por decir que con el doctor Héctor Quintero nos une la profunda crítica contra el centralismo colombiano; él habla de una deuda impagada de más de 30 años, yo creo que estamos hablando de una deuda impagada de más de 135 años, desde la Constitución de 1886, creo que el peor error en la historia de nuestra Nación que ya tiene más de 200 años, fue el cometido en 1886 al centralizar absolutamente el ejercicio del poder político en la Nación, al arrebatárselo a los departamentos, a las provincias, a las regiones el poder que habían ejercido durante buena parte del siglo XIX y esa equivocación no se ha corregido, uno mira la historia del siglo XIX en Colombia, la puja entre centralismo y federalismo, no solamente ha significado guerras civiles, también significó contraste marcado entre la situación general de desarrollo en nuestro país durante el régimen federal y la situación de desarrollo en el país durante el régimen centralista, y es claro que el país progresó, evolucionó mucho más.

Como es lógico, durante la época del federalismo del siglo XIX, durante la época del centralismo, los federalistas en Colombia de esa época perdieron la última guerra civil, hubo el balconazo de Núñez, se fue sepultada la Constitución de 1863 y ese sueño se perdió y de ahí en adelante el centralismo se dedicó a satanizar muy eficazmente la idea del sueño del federalismo, hasta el punto de que hoy los federalistas colombianos ni siquiera se confiesan federalistas, se confiesan defensores de la autonomía, pero les da pena hablar de federalismo, porque el centralismo ha sido realmente eficaz en demonizar, en satanizar el término.

Hoy me aproximo a este tema: descentralización, federalismo y autonomía territorial, con identidad con muchos de ustedes en las reservas y la crítica frente al centralismo, pero con la confesión de que soy un federalista sin ofrecer disculpas por eso; no creo en las artes políticas, semánticas, estratégicas del centralismo, que por ejemplo han logrado disfrazarse. El centralismo no se confiesa como tal, jamás, la Constitución de 1991 que es en una Constitución centralista, ni siquiera se llama así, se llama unitaria y le hace un saludo a la bandera con el tema de la autonomía de las entidades territoriales. Un segundo saludo a la bandera, absteniéndose de definir el tema y delegándolo al Congreso a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y recordar que este fue uno de los debates centrales en la Constitución de 1991, el Gobierno de entonces propuso un esquema federal y, por supuesto, la Nación no estaba preparada para ese debate y la fórmula es la que conocemos.

Pasemos a la consideración de cuál es un diagnóstico en líneas gruesas de la realidad Colombiana, primero para decirnos cosas obvias, Colombia es un país grande, mucha gente en Colombia no lo cree, pero somos uno de los 30 países más grandes del mundo, un país con más de un millón de kilómetros cuadrados y es un país bastante poblado; también muy poca gente en

Colombia o mucha gente, cree en Colombia que no es así, pero hacemos parte de la primera sección de países en el mundo que son, primero grandes y segundo poblados; en ambos indicadores Colombia es un país de una dimensión considerable, de una población por magnitud y por diversidad, bastante grande.

Sin embargo, cuando nos comparamos con países más grandes que Colombia y con países muy poblados como Colombia, nuestra Nación presenta unas singularidades que son bastante criollas; aquí he mencionado algunas de ellas que evidencian el grave desequilibrio entre territorio, población y Gobierno: Primero hay una marcada desigualdad en Colombia, después de más de 200 años de vida independiente y de más de 135 años de centralismo, tenemos un país profundamente desigual, o sea si le hacemos aquí un juicio de residencia al centralismo, podríamos decir que el centralismo colombiano perdió el año, no aserto en desarrollar equilibradamente a nuestras regiones, es una nación profundamente desigual desde el punto de vista regional, regiones muy avanzadas muy desarrolladas, pero regiones muy atrasadas en el mismo territorio de nuestro país.

Étnicamente esto es claro, las regiones más atrasadas concentran el grueso de la población indígena, de la población afrocolombiana, de la población que pertenece a unas minorías étnicas, que sufren el peso de esa desigualdad y socialmente el campesinado colombiano representa en sí, una clase bastante desigual, con indicadores de desarrollo humano muy distantes de los indicadores de las ciudades más importantes del país.

Un segundo rasgo que nos hace singulares, es la informalidad que es bastante acentuada en nuestro esquema económico; hay una obediencia, aquel principio de que las órdenes se obedecen pero no se cumplen y eso nos ha generado una Colombia al margen de la ley, informal y la expresión más radical de esa informalidad es la licitud e ilicitud? En las rentas en buena parte del territorio y de segmentos poblacionales, ilicitud ya convertida en delito generalizado en muchas partes del país, paraestatalidad o sea donde el Estado francamente no tiene una presencia fuerte, vigorosa que sea respetable, que pueda imponer las normas coactivamente, pues ahí paraestados, ese vacío lo llena alguien y se forman paraestados que en unos casos eran las guerrillas, en otros casos eran los grupos paramilitares, hoy hablamos de bandas criminales o de grupos de multi crimen, pero más allá simplemente de cometer delitos, se convierten en un reemplazo del Estado en secciones muy marcadas del territorio colombiano.

Finalmente, un rasgo muy típico colombiano que podría ser como el resumen de todo lo anterior, es el rasgo de la violencia, nosotros nos hemos acostumbrado a eso, pero no es normal, nosotros hemos terminado creyendo que es parte del paisaje, que es parte de la naturaleza, que las sociedades tienen que ser violentas, tienen que andar en confrontaciones internas armadas, conflictos, a muchos no les gusta

la palabra guerra civil, a mí tampoco me gusta, pero en muy buena parte del territorio colombiano la intensidad y la magnitud de la violencia que se ha vivido casi ininterrumpidamente durante muchas décadas en esos territorios, se compara con lo que se vivió en una guerra civil.

Cuando uno reflexiona sobre por qué esto ha ocurrido, entiende que hay una explicación que salta a la vista; los tres elementos básicos de cualquier Estado, que son elemento geográfico territorial, elemento demográfico poblacional, lo que se llama la nación y el elemento político que es el Gobierno, la institucionalidad, en el caso de Colombia es tan gravemente dislocados, como decía Rodrigo Escobar Navia, un ex Ministro caleño, en Colombia tenemos mucho más territorio que población y mucha más población que Gobierno y ese desequilibrio explica todas las características anteriores. La parte de la población que no domina el Gobierno, que no domina la institucionalidad, en la informalidad, la delincuencia, la ilegalidad y la parte del territorio que no gobernamos y ni siquiera poblamos, es el espacio vacío que llenan para estados y generan violencia, eso es consecuencia directa de haber tomado la decisión de darle a un Estado grande y muy poblado como Colombia, una organización territorial centralista o unitaria, es el traje dominguero con el que la vistieron en 1991, es un gravísimo error que condena a sucesivos presidentes de izquierda o derecha, no importa el sesgo ideológico a fracasar, porque estructuralmente están conduciendo un vehículo que es incapaz de poblar adecuadamente ese territorio vasto que tenemos, de aprovecharlo, de explotarlo, de desarrollarlo y es incapaz de gobernar adecuadamente esa población diversa y grande que tenemos.

Hay dos expresiones de esta dislocación o desequilibrio entre esos tres elementos esenciales del Estado: Una expresión local, los municipios, la organización básica del Estado en el territorio en Colombia es el municipio, cuando uno la compara con otros países del mundo y hemos venido comparándonos con países grandes y poblados como Colombia, encontramos que en funciones los municipios colombianos son bastante normales, yo creo que nadie puede decir que haya un déficit funcional y ni siquiera de recursos en municipios colombianos, comparados con municipios de resto del mundo, ahí no está el problema, pero en extensión en cantidad de municipios hay un grave déficit, la expresión municipal en Colombia es mínima, como lo vamos a ver enseguida y en el nivel departamental la expresión es contraria, en extensión es normal, Colombia tiene 32 departamentos y un distrito capital, eso es bastante normal cuando se compara con estados grandes, el número del Anderson o de estados, bueno, Estados Unidos son 50 y pueden ser 10, puede ser 15 en territorios como el colombiano; en Colombia tenemos 32, ahí no tenemos un problema en el número de departamentos, el número de regiones o ese nivel intermedio entre nación y localidades, ahí no tenemos un problema, pero en

funciones, la expresión colombiana subnacional y regional que son típicamente los departamentos, es francamente mínima, raquítica.

Ya hace 20-21 años, en el año 2001, con este libro nacía un nuevo federalismo para Colombia, donde respondiendo a esta realidad, creo que son hechos tozudos que saltan a la vista, planteamos una aproximación distinta a este problema; yo creo que es la aproximación que ha faltado para que éste tenga viabilidad política, este no es un debate jurídico, este no es un debate de derecho constitucional, ese no es un debate de derecho administrativo, ni de teoría de la administración pública; a mí me da pena de quienes se aproximan a este desafío con ese prisma académico que es muy respetable, pero este en esencia, es un debate político y cuando hablamos del debate político, estamos hablando de quién tiene el poder político entre distintos actores.

En un Estado como el colombiano, ¿quién manda a quién? Uno podría decir, quién manda a quién se detiene por quién le escribe el libreto al otro, quién concibe el libreto, quién escribe la partitura y quién simplemente interpreta el libreto, obedece la partitura que otro le ha escrito, ahí se define el poder político entre nación y departamentos, es clarísimo que en el esquema centralista o unitario con autonomía, el libreto lo sigue escribiendo la nación, organismos centralistas por definición como el Congreso Nacional o el Gobierno nacional, juntos escribiendo el libreto y la partitura para que la intérprete los departamentos, luego el poder político lo tiene la Nación; en los regímenes federales y hay algunos que no se llaman así, sino autonómicos, pero la esencia está en que los dueños del país son los ciudadanos de a pie, son los ciudadanos de provincia, son los departamentos, es el Estado más cercano al ciudadano el que le escribe el libreto a un mal necesario, a una expresión del Estado que se entiende indispensable para cumplir ciertas funciones, pero no se entiende como excelente per se.

¿Qué es el Gobierno central? Un mal necesario; se admite la necesidad de un Gobierno central para cumplir ciertas funciones por las economías de escala, por unidad nacional, pero no es que se le rinda pleitesía el Gobierno central y se reconozca el poder del Gobierno central, para en su sabiduría escribir el libreto a regiones, especialmente a regiones tan distintas como las que tenemos en Colombia y se le escribe la partitura al Gobierno central, no a los departamentos, se acotan las funciones del Gobierno central, no de los departamentos y se le entrega un sueldito al Gobierno central, no a los departamentos.

¿Qué quiero decir con esto?, que el grueso del poder político en los regímenes federales se reserva para el nivel intermedio, para el nivel departamental, lo que llamamos la cláusula general de competencia, lo que no está asignado a nadie más, ni a municipios por obvias razones, ahí no está el problema, ni a la nación como un mal necesario, se reserva a los departamentos, entonces cuando los departamentos tienen esa cláusula general de

competencia, obviamente las decisiones que toman en Antioquia son distintas a las decisiones que toman en La Guajira, porque la realidad es distinta y porque tienen la libertad para hacerlo; pero además cuando la nación como un todo, se reúne para establecer la partitura, se cuida, se tiene extremo cuidado en que la partitura sea escrita al Gobierno central y se diga este Gobierno central lo aceptamos para estas pocas cosas y no admitimos que se salga de ese libreto y le damos estos recursos, por lo cual, lo que estamos diciendo es que también esa cláusula general de competencia en materia de recaudos, en materia de ingresos, se conserva a nivel estatal, al centro se le entrega unos recursos, en el nivel estatal se conserva esa libertad, entonces antioqueña puede tener una política tributaria distinta a la de La Guajira, a la de Arauca, a la del Valle, porque las realidades económicas también son distintas y porque la libertad de autogobierno de una ciudadanía en un departamento puede concretarse en que aquí vamos a tener un régimen impositivo, un régimen tributario extremo y en otros departamentos pueden decir, aquí vamos a tener unos tributos muy precarios para utilizar la política fiscal, la política tributaria como un instrumento de desarrollo.

Lo segundo que dijimos en ese libro, fue definir o describir la impotencia estructural del estado centralista, en unas materias críticas para nuestra sociedad, seguridad, justicia y desarrollo económico integral; 20 años después hemos tenido la oportunidad de ver la evolución, 20 años después de este diagnóstico en el año 2001, estábamos en el Caguán, estábamos en el gobierno de Andrés Pastrana, después de esto vino el gobierno de Álvaro Uribe, el Gobierno de Santos, el Gobierno de Duque, ahora empezamos el Gobierno de Petro; 20 Años después yo me reafirmo en esta convicción, puedes tener gobiernos muy bien intencionados, muy pantalonudos o muy definidos o decididos a combinar la fuerza del Estado con las negociaciones políticas, y el tema de justicia y de seguridad en las regiones siguen marcando la impotencia estructural del Estado para resolverlo, y es obvio, en las naciones grandes y muy pobladas como Colombia siempre hay policía y seguridad local, generalmente hay policía, seguridad y justicia departamental, generalmente un tema tan crítico como el de la seguridad y el de la justicia, no se le deja exclusivamente al Gobierno central, como ocurre en Colombia, pero en Colombia tenemos la misma Policía Nacional que enfrenta al terrorismo, que enfrenta los grupos armados, que enfrenta a los carteles de la droga más poderosos de la historia, es la policía que cuida estadios, es la policía que pone partes de tránsito, es la policía que protege o vigila el espacio público frente a vendedores ambulantes; eso es ridículo, eso es absurdo, esas funciones, esas otras funciones menores las suelen cumplir alcaldes y gobernadores con niveles locales y regionales de responsabilidad en materia de seguridad y también en materia de justicia, y es su función, la concurrencia de esos temas funciona, aquí no podemos llevar obviamente al absurdo, al extremo.

El viejo federalismo de Colombia en el siglo XIX donde los Estados tenían ejércitos propios, conduce a la guerra civil, pero una concurrencia de responsabilidades y funciones en lo local, lo departamental, donde ellos tengan competencias y recursos para asumir responsabilidades en materia de seguridad en ciertos temas es esencial, y eso tiene que ver también con el desarrollo económico integral.

Colombia es un país enormemente rico, pero es un país que tiene sus políticas de desarrollo económico totalmente centralizadas en la estructura nacional y eso no funciona. Hay regiones que tienen otra vocación, pero cuando usted desde el centro trata de imponer una misma política de desarrollo económico a regiones tan disímiles, eso no funciona; cuando usted permite que los departamentos basados en su realidad, unos son petroleros, otros son carboneros, otros son mineros, otros son agrícolas, otros tienen la riqueza del acceso al pácifico, otros al caribe, otros son turísticos, les permite tener una política pertinente y dirigida hacia esa realidad porque no tiene que pedirle permiso a Bogotá y no tiene que aceptar que Bogotá le mande una receta que sea igual para 32 departamentos distintos, eso no funciona, aquí terminamos igualadas en un línea de mediocridad gracias al centralismo.

Tercera consideración: la imposibilidad ontológica del centralismo, cuando digo ontológica estoy hablando de algo existencial, y lo planteo de esta manera, es imposible encontrar una misma receta que en estos temas de seguridad, justicia, desarrollo económico, incluso de política tributaria, sea válida para 32 realidades distintas, eso es imposible, eso es como la cuadratura del círculo, ontológica existencialmente es un error, hay que corregirlo.

Termino diciendo en este libro, que es un problema político, necesita soluciones políticas, y las soluciones políticas se ganan con aliados y los aliados claves para librar una batalla exitosa contra el centralismo son los departamentos y el distrito capital, y lo digo porque una cosa es hablar de esto desde la perspectiva de un departamento pequeño como el departamento donde yo nací, Risaralda, Pereira, y otra cosa es hablarlo en Antioquia; Antioquia en cualquier redefinición del mapa territorial siempre será cabeza, no pasa lo mismo con Risaralda o con Quindío o con muchos departamentos del país, entonces, cuando se habla de federalismo en Colombia se piensa en regiones y cuando se piensa en regiones las dos terceras partes de los departamentos se sienten amenazados porque creen que los van a hacer adherir a Medellín o a Cali o a Barranquilla y la gente no está dispuesta a retroceder en procesos de cierto autogobierno que han logrado en los últimos años.

El poder regional intermedio tiene sus titulares en los departamentos y el Distrito Capital, los titulares derivados, ya se habló aquí de ellos, son las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) o las regiones como entidades territoriales; en el

centralismo todos los poderes políticos se concentran en lo nacional, en la descentralización entregan un poco de esas funciones a los departamentos, pero en el federalismo la definición clave está en la cláusula general de competencia, el poder residual y el poder asignar las funciones a otras, se radique en el nivel intermedio, o sea, en los departamentos en el caso colombiano.

La autonomía real es propia de sistemas federales, ya lo he descrito aquí, incluye poder político, competencias constituyentes, legislativas, judiciales, incluye dos grandes dimensiones, autogobierno y concurrencia en la definición de normas y de políticas nacionales, pero la autonomía entre comillas de la que se habla en el centralismo colombiano desde 1991 y lo pongo bien entre comillas, es simplemente funcional o administrativa, consiste en que nos acerquemos a la mesa del rico Epulón y le pidamos que nos entregue tres mendrugos más a los departamentos que se concretan en unas funciones y unos pocos recursos, pero seguimos bajo el esquema de que el poder político lo tiene todo el centralismo, lo tiene todo el Gobierno central, hasta el extremo de que como las únicas competencias que reciben los departamentos aún en un esquema de reformas sin mayor autonomía que tenemos ahora, son simplemente administrativas, cualquier gobernador o asamblea departamental que se salga de esas competencias prevarica por extralimitación de funciones y si gasta plata en ello, pecula, aunque sean propósitos buenos y que la gente los esté pidiendo.

El centralismo colombiano comparado, yo he estudiado mucho este tema y encuentro que el indicador más completo para aproximarnos a este tema se llama el índice de autonomía regional, desarrollado hace unos 6 años en la Universidad de Oxford; en ese índice Colombia en el año 2018 estaba en 15.01 en grados de autonomía, para compararlo, España 35.67 por sus comunidades autónomas, Francia 21.08, Alemania 37.67 con sus *landers*, Italia con sus regiones 25.82, para hablar de algunos países de América Latina más autónomos que Colombia fundamentalmente Argentina, Brasil, México y hasta Perú, están por encima del 22, Colombia está en el 15.01.

En el caso de Colombia las competencias de los departamentos y el Distrito Capital son taxativas, precarias, uniformadas, equivocados y la unidad básica de Gobierno en Colombia son los municipios; los municipios que tenemos en Colombia en 1.143.000 kilómetros cuadrados, 1.122 municipios y todavía a muchos centralistas en Colombia o algunos de buena fe, les parecen que son muchos, que eso es muy burocrático, la unidad básica de autogobierno en el territorio es el municipio, nosotros deberíamos tener como muchos países municipios de 500 personas que decidan autogobernarse y decidan elegir un alcalde que no cobre dinero y decidan tener un concejo *ad-honorem* como los viejos concejos en los que algunos de nosotros tuvimos el honor de servir, pero que se

puedan autogobernar, porque el peor centralismo es el de Bogotá hacia los departamentos; el segundo peor es el de las capitales de departamentos hacia las provincias y municipios de los departamentos y el tercer peor centralismo es el de las cabeceras municipales frente los corregimientos, las veredas y los pequeños caseríos de los municipios.

En Colombia tenemos 1.122 municipios en un millón de kilómetros cuadrados, en España con la mitad de nuestro territorio 44%, tienen 8.131 municipios, en Francia con la mitad de nuestro territorio 56% tienen 35.498 municipios, en Alemania con la tercera parte de nuestro territorio 31% tienen 12,013 municipios y en Italia con el 26% de nuestro territorio tiene 7.904 municipios; se explican ustedes por qué en esos países no hay ese desequilibrio entre territorio, población y Gobierno y, por lo tanto, no hay espacio ni para la informalidad ni para la ilegalidad rampante y el delito rampante que hay en Colombia, ni para la para estatalidad ¿qué gobiernos de derecha o izquierda no han sido capaces de resolver porque estructuralmente no se pueden resolver?

Las objeciones al federalismo o a la propuesta de federalismo y algunas respuestas: Primera objeción producida por la guerra civil, llevamos 135 años del último centralismo de Colombia desde 1.886, quién ha producido las guerras civiles que hemos vivido en Colombia desde entonces, este conflicto armado interno, esta confrontación, quién la produce?, el federalismo o el centralismo, el centralismo, más bien es la solución a esa incapacidad de estructura del Estado, de proveer el bien básico de la seguridad a la población es el federalismo.

Segunda objeción: Los departamentos son incapaces, pero resulta que la misma tecnocracia y el mismo liderazgo político que estiman que es capaz de gobernar la nación y desde la nación gobernar los departamentos y los municipios con el régimen centralista que viene de los departamentos, cuando son los departamentos, se presume su incapacidad, cuando están en los ministerios, en el Congreso y en la Presidencia, se presume su capacidad, su idoneidad.

¿Qué genera corrupción? En las regiones se roban centavos, en el centralismo se roban billones y lo que genera corrupción en Colombia la falta de pesos y contrapesos donde en el mismo centralismo deciden las políticas, deciden el destino presupuestal y controlan que no se roban el dinero; lo que hay que hacer es darle la libertad de liderar el desarrollo económico y social, la búsqueda de la seguridad, de la justicia a los departamentos y poner la función de controlar para que no se roben la plata en la nación; usted tendría dos dolientes distintos controlando distintas partes de la ecuación que desfavorece las regiones más pobres y ahí viene, como decía el doctor Héctor, ahora la reserva del Chocó y qué pasa con el Choco y qué pasa con Guainía, acaso les puede ir peor en un régimen federal de cómo les ha ido en el régimen centralista o es que están en un recreo o es que están en el paraíso?, ¿Qué rompe

la unidad de la nación? Hay riesgo de secesión, llevamos más de 200 años de historia como nación y las únicas pérdidas territoriales que ha tenido Colombia, la de Ecuador, la de Venezuela, la de Panamá, la tuvimos bajo regímenes rígidamente centralistas y autoritarios.

Finalmente, la incapacidad frente al crimen organizado: El caso del narcotráfico como el ejemplo de México, yo creo que parte de la incapacidad frente al crimen organizado está en que se ha concentrado más allá de lo razonable, la responsabilidad de la nación y no se le ha entregado ninguna responsabilidad o funciones o competencias o recursos concretos a los departamentos y municipios para que asuman su papel en materia de seguridad.

El federalismo a la colombiana que proponemos, consiste en un estado central reglado con partitura de la que no se pueda salir, que si se sale en ello prevarica y que sí gasta plata en ello pecule, pero la nación, no los departamentos, concentrado en seguridad y defensa nacional; eso es una ratificación frente al viejo federalismo del siglo XIX que les permitió tener ejércitos, crimen organizado, delitos mayores, control contra la corrupción para que haga el contrapeso frente a la dinámica política de los departamentos y los municipios, control de sostenibilidad ambiental y en derechos humanos para que haga el contrapeso frente a la función de promover el desarrollo económico y social, no puedes poner al gato a cuidar el queso, tienes que tener diferentes responsables de estas funciones, concentrado en el manejo macroeconómico, la moneda, las relaciones internacionales, el aseguramiento, la salud, pensiones y el recaudo y manejo de rentas asignadas, es un menú bastante robusto, importante para el Estado nacional, pero si está acotado, permite que los departamentos puede hacer todo lo demás.

El estado local que proponemos es un estado reglado, especializado en temas urbanos y comunitarios, ahí no hay que hacer muchas modificaciones, está bastante bien; el verdadero cambio es el estado intermedio, los departamentos actuales, no regiones, sí se han de crear regiones que sea por decisión voluntaria de los departamentos, no porque el centralismo vuelva a imponerlo desde Bogotá, o amenazan con imponerlo desde Bogotá para que los departamentos se vuelvan enemigos de la propuesta federal; que a los departamentos ese nivel intermedio se les entregue todo lo demás, la cláusula general de competencia, poderes políticos, constituyente, legislativo nacional, gobernanza propia y de sus localidades.

Reflexión sobre el cómo, el camino hacia este tema: primero pedagogía, este foro es un buen escenario, hay que hacer mucho más, hay que explicar hay, que aclarar y que corregir, inspirar, hay que mostrar la lógica, la lógica absurda de que el vigilante y el administrador del condominio nos esté ordenando a los dueños de las casas del condominio, lo que tenemos que hacer al interior de nuestras casas, esa lógica absoluta; hay que comprometer

a la academia, me gusta mucho estar aquí en la Universidad Pontificia Bolivariana, la academia tiene que entrar a investigar, a aportar, ONG, centros de pensamiento, cooperación internacional, muchos de esos países que nos llevan delantera en la definición de regímenes federales o autonómicos nos pueden colaborar y mostrarnos cuáles son las competencias que ese nivel intermedio asumen y cuáles son los recursos que se requieren, nosotros no tenemos que inventarnos la rueda, está inventada; hay muchos países que nos llevan décadas o siglos de avances en esta materia y de los cuales podemos aprender a través de cooperación internacional; politizar el debate, no basta tener la razón, hay que lograr el poder, ganar aliados, son los departamentos actuales y el distrito capital.

Bogotá es la primera víctima del centralismo Bogotá, no hay que cuidar el lenguaje, esto no es contra Bogotá esto es contra el Gobierno nacional, contra la estructura centralista; es increíble que una ciudad de ocho millones de habitantes tenga las limitaciones en justicia y en seguridad que tiene Bogotá, es increíble, teniendo presupuesto para asumir esa responsabilidad, porque simplemente el esquema centralista no se lo permite y cuando hablo de los departamentos actuales, estoy diciendo hay que cuidar el lenguaje frente a la propuesta de regiones, porque los departamentos pequeños se sienten amenazados cuando se habla de regiones, a menos que claramente se les asegure que cualquier esquema de regionalización parte de su voluntad libre, expresada a nivel de los departamentos de entrar en un modelo de asociatividad con departamentos vecinos.

Finalmente: La oportunidad, actuar, lo más probable es que este tema no requiera movilizaciones de baja intensidad, sino que requiera un gran debate nacional donde este tema se convierta en un nicho fundamental de una campaña presidencial, donde un presidente, unos congresistas, reciban un mandato del pueblo que sea imposible de ignorar.

Terminó haciendo la reflexión frente a la última campaña presidencial, donde este tema brilló por su ausencia, nadie lo menciona y buena parte de los candidatos finalistas eran candidatos de provincia y tenían experiencia en gobernar provincias, Bogotá, Medellín, Bucaramanga y, sin embargo, ninguno de ellos planteó el tema del centralismo como un tema estructural y central que tiene que ser corregido y una propuesta alternativa para cambiarlo. Obviamente por la vía de los micos parlamentarios es muy difícil que este tema se puede abordar exitosamente, sacar adelante, por la vía de que alguien se le ocurra a última hora en una reunión de las 11:30 de la noche meter una propuesta, no, esto requiere un amplísimo debate nacional, político, donde los departamentos claramente empiecen a decir cuáles son las competencias que ellos van a reclamar, se pongan de acuerdo, la Colombia real, la Colombia regional, la Colombia de base, la Colombia popular, se ponga de acuerdo en cuál es el libreto o la partitura que estamos dispuestos a escribirle al Gobierno nacional

y sobre esa base construyamos un proceso político para sacar esto adelante; es además la consecuencia obvia de la principal definición política que adoptó la Constitución o la Constituyente de 1991, que fue, reconocer que el poder en Colombia que se llama la soberanía, ya no estaba en ese artificio constitucional que se llamaba la nación, sino que ahora estaba en el pueblo, el pueblo somos todos nosotros, no es una figura artificial jurídica que es la nación, la consecuencia obvia de la soberanía popular establecida en la Constitución de 1991 es el federalismo, no un centralismo vestido de autonomía.

**Presidente:**

Doctor Rodrigo, en ese punto de conquistar aliados, aquí tiene uno, soy un convencido de ese reto que como país tenemos. Volvemos a sesión formal. Tiene el uso de la palabra el Efraín Cepeda.

**Honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia:**

Desafortunadamente no pude acompañarlos hoy a ese lindo departamento de Antioquia, a Medellín, tenía una cita médica, creo que cuando contesté lista estaba saliendo de la Clínica Marly, me fue posible hacerlo.

Pertenezco a esta Comisión de Ordenamiento Territorial desde hace bastantes años, he sido su Presidente e impulsor de la descentralización, es que los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional emanaron una bancada de la región caribe, encabezada por Eduardo Verano. No continuo hasta no saludar a la delegada del señor Gobernador, a quien escuchamos al principio, por supuesto nuestro Presidente Marcos Daniel, a Didier Lobo nuestro Vicepresidente, al citante nuestro colega Guido Echeverry, al Presidente de la Corporación Autónoma de Colombia, Héctor Quintero y Rodrigo Rivera, quien fuera mi compañero de Congreso, saludo muy especialmente porque construimos con él también muchos proyectos, mucha amistad en el Congreso de Colombia, quisiéramos verlo cerca de las lidias políticas.

Realmente sí, lo dijo el Presidente de la Corporación Autónoma, este es un camino de muchas frustraciones, no puede ser que desde la Constitución de 1991 venimos pregonando una descentralización y lo que vemos es un país más recentralizado todos los días; después de casi 30 años sacamos adelante una ley de regiones que aunque tímida, porque siempre hay que negociarla con el Gobierno de turno nacional centralista, se dieron algunos pasos adelante.

Me parece que el mecanismo de las RAP y hoy todos los departamentos de Colombia pertenecen a las RAP, con excepción de San Andrés y Providencia, pues también esa RAP han sido tímidas en el proceso de presentación de proyectos al Gobierno nacional conjunto, es que una de las ventajas de las RAP es precisamente, déjeme expresarlo en un término coloquial, la unidad hace la fuerza, como la unidad de cómo en la región caribe de 7 departamentos no ha sido capaz todavía de presentar el primer

proyecto con el músculo de 2, de 7 departamentos de Colombia; casi diez millones de habitantes, de manera que yo lo miro desde dos prismas, el primero el Gobierno nacional que sí siempre tiene resistencia en el camino de la descentralización, pero las regiones también; yo no exonero porque he escuchado dos magníficas conferencias importantes y lo que tendría que agregarles es que yo no exonero a las regiones, me parece que nos ha faltado más tesón, nos parece que nos ha faltado voluntad de lucha y me parece que a las RAP les ha faltado dar también un golpe de mano en la mesa para exigir lo que les pertenece, pero sí, tengo que compartir que estamos todavía muy lejos de ese proceso y en décadas anteriores, en años atrás, las regiones reciben competencias, pero no reciben recursos, me parece.

Marcos Daniel, Presidente, copartidario y amigo, pedí la palabra por pocos minutos porque tengo que salir a un aeropuerto, redondear el tema diciendo, yo creo que tenemos que atrevernos a seguir dando pasos hacia adelante, que nos entregan competencias a las regiones y no recursos, que se *inri* que le colocan a las regiones de la corrupción en la contratación pública, me parece que eso lo que ha servido es de propaganda para que sea el estado central, con toda su ineficiencia, cuando incluimos un recurso en el presupuesto, cuando llega un ministro y lo revisa, cuando llega y lo distribuye, cuando reportó al proceso de contratación y siempre estamos en las afujías; la prueba reina de la ineficiencia es que las afujías son siempre al final de año, porque hay que adjudicar porque si no se pierde el recurso; esa es la afujía de la incompetencia, por la resistencia que se tiene de generar esas competencias, esos recursos a las regiones, que ya están bastante grandecitas, que ya han aprendido a caminar.

Cuando se hizo la Constitución de 1991 no existía la Fiscalía, creó la Fiscalía, ahora los mandatarios municipales, regionales y departamentales tienen todos los organismos de control y creo que le escuché al Presidente de la Corporación Autónoma decir que sí, que a pesar de eso siempre tienen.

Senador Guido, compañero y amigo, solo para decirles que cuando escuchamos estos planteamientos académicos muy bien estructurados, Rodrigo Rivera, Héctor Quintero, la delegada del señor Gobernador, realmente nos dan más fortaleza para que nos unamos, es que somos más las regiones unidas, en eso yo creo que podemos avanzar en leyes y creo que este Gobierno nacional podía acompañarlas.

Solo destacar al final, una de las ventajas precisamente de las RAP, es cuando un departamento grande puede llevar de la mano a un departamento más pequeño, por eso como miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial destaque mucho cuando Antioquia constituyó también una RAP con el Chocó, que realmente inicia con una vía de comunicación, porque el progreso son también vasos comunicantes, no podemos tener uno de los departamentos más ricos de Colombia hacia el lado

de uno de los más pobres de Colombia como Chocó, eso es un paso adelante.

Quiero felicitar nuevamente, como lo hice ese día, al señor Gobernador de Antioquia por ese paso importante que va a servir para el desarrollo de los departamentos, porque aquí tenemos que combatir las desigualdades, es que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo porque nos ha faltado eso, la descentralización. Decía Rodrigo sobre los índices de desarrollo de autonomía regional, estamos supremamente rezagados, esa es una prueba reina y uno de los factores más importantes por el cual somos uno de los países más desiguales del mundo, unámonos, demos un paso, adelante legislativo, en este Gobierno ahora que se inicia.

Me da mucha pena haber roto el esquema, Presidente Marcos Daniel y hemos escuchado con mucha atención y nos fortalece mucho esta sesión convocada y citada por nuestro Senador amigo Guido Echeverry.

**Presidente:**

Vamos a volver a sesión informal para darle la palabra a uno de las personas invitadas, quiero reconocer su trayectoria pública a lo largo de muchos años como alcalde, como consejero presidencial para las regiones, además de ser mi amigo, tengo que decir que es una de las personas que más conoce en el país del tema desarrollo territorial, doctor Alfazar González, tiene el uso de la palabra.

**Alfazar González:**

Doctor Marcos Daniel muchas gracias por permitir que la Comisión ante la propuesta del Senador Guido Echeverry, pueda sesionar en la ciudad de Medellín en el departamento de Antioquia, sobre estos temas que como decía del Senador Guido, ahora son tan caros a la historia político-administrativa de nuestro departamento. Un saludo a todos los Senadores y funcionarios municipales y departamentales de todo nivel que se encuentran en esta sesión y a todos los invitados presentes.

Yo estoy aquí a pesar de mis 1.87 de estatura, me siento un poco enano ante la providencial conferencia que he escuchado antes y que muy seguramente con la doctora Vanessa y el doctor Oscar que nos trae aquí a un vasco con toda la experiencia del mundo exitosa.

Voy a tratar de ser muy corto lo primero, lo segundo, voy a dar cifras para demostrar o avanzar en una aproximación a que la descentralización en Colombia está agotada. Arrancamos con la Constitución de Rionegro de 1863 que aquí el Gobernador hacía referencia a 160 años de su firma el año entrante; el Recaudó Nacional en esa época estaba en el 92% y esa Constitución lo rebajó al 48%, asignándole el 22% a los municipios que pasan del 5 al 22 y a los estados soberanos que pasan del 3 al 22.

Yo puedo divagar aquí un buen rato sobre lo que significó para Antioquia y para Colombia esta Constitución en términos fiscales y en términos de

desarrollo, lo resumo en una frase, el oidor Moni Velarde de 1783, vino aquí cómo Virrey, oidor de la Corona Española y se fue aterrado de Santa Fe de Antioquia escribiéndole a la Corona diciendo que una provincia tan pobre y al mismo tiempo tan rica, que no sé compadecía, que había esa contradicción entre la riqueza de su territorio y la pobreza de sus gentes; pues bien, esta Constitución de 1863 puso a Antioquia a la vanguardia del país en términos de su aprovechamiento fiscal de la mano de Pedro Justo Berrío, de Mariano Ospina Rodríguez, de su aprovechamiento fiscal y Antioquia saltó a los primeros lugares del desarrollo nacional. La Fundación de Manizales, para no hablar, sino aquí de la ciudad del doctor Guido, fue uno de esos hitos en la época de la colonización antioqueña, dada en esa época de los estados soberanos y claro, aquí se ha hablado suficientemente, la centralización, no voy a hacer ninguna referencia, eso en alguna forma nos metió en el embudo de no poder avanzar suficientemente en el desarrollo como venía con la Constitución de Rionegro.

Los que tuvimos la experiencia vivida de ser alcaldes por decreto en la década de los 80, cuando el doctor Belisario Betancur impulsó la elección popular de alcaldes y al mismo tiempo hicimos tránsito hacia ser alcaldes populares, vivimos como se dice hoy en día, vimos sabrosamente ese tránsito de descentralización política al elegirnos alcaldes y descentralización administrativa con la Ley 12 de 1986, para nosotros el estatuto, el mejor estatuto de descentralización fiscal que ha habido. Este proceso ha sido la Ley 12 de 1986, con el Decreto número 77, el Gobierno y el Congreso de la época dijeron, ya no le mandemos el situado fiscal a los municipios, éramos alcaldes por decreto, mandemos el IVA y la ley permitió que hubiese una buena inversión de los municipios, flexibilizó la aplicación, solamente le puso condiciones, el 50% para inversión rural el 50% y el 50% para inversión urbana, de resto le dejó flexibilidad para que de acuerdo a las necesidades de cada municipio aplicarán esos recursos del IVA.

Vino la elección popular de alcaldes en 1988, la elección popular de gobernadores que profundiza la descentralización con la Constitución de 1991, llega la Ley 60 de 1993, que establece los ingresos corrientes de la nación para ser transferidos a las entidades territoriales, esos ingresos corrientes de la nación son tributarios y no tributarios, se excluyen los ingresos de capital y estaban año a año las transferencias de la nación a los territorios o a los municipios o los departamentos estaba atada al incremento de la requisa nacional del Producto Interno Bruto, esto llegó con la Ley 12, las transferencias eran ascendentes, con la Ley 60 achato la curva e hizo crisis con la; el ingreso corriente de la nación hizo crisis con la crisis económica valga la redundancia de 1999 cuando la economía del país tuvo un crecimiento negativo si es permitido señalar esa frase, tratando de solucionar esos temas a finales de los 90 principios de los 2000, saca la Ley 715 de 2001 que ya recoge todo el Sistema General

de Participaciones, y ese incremento fue atado a la inflación del año anterior.

Viene la crisis del 2008 y la fórmula del Sistema General de Participación no se ha revisado y la Nación definitivamente no tiene espacio fiscal, está enredada, aquí el Senador Marcos Daniel lo señaló en la instalación de esta sesión y esta enredada de la nación de cómo seguir atendiendo las transferencias que deben ser crecientes a las entidades territoriales, a los municipios y los departamentos, porque creemos que está agotada la descentralización, porque ya entre otra razón, ya no hay espacio fiscal para que atienda los requerimientos de las regiones y al pasarse a la autonomía se soluciona en buena parte el déficit fiscal que tiene la nación en términos de sus finanzas públicas, pasar hacia la autonomía fiscal territorial con porta a ayudarlo a la nación a mejorar su déficit fiscal año a año. La magnitud de la centralización fiscal que existe en nuestro país en términos del PIB en ingresos del año 2021, la nación recauda el 17% de las rentas estatales, para señalarlo como lo decía al doctor Héctor, rentas estatales, el departamento, el punto 0.6% del PIB y los municipios el 2.3% del PIB.

Hoy en día de todos los recursos del Estado, la nación recauda el 84% del total, los departamentos el 4% y los municipios el 11%, totalmente diferente a cuando los Estados soberanos de la Constitución de Rionegro del siglo XIX, miremos este dato que lo insinuó el doctor Héctor Quintero, el Presupuesto General de la Nación para el año entrante aprobado, entiendo que ya está aprobado Senador, 405.6 billones de pesos a los departamentos y a los municipios les transfieren 69.6 billones de pesos; 17% del Presupuesto General de la Nación va a los territorios, dónde está todo lo que señalaba el doctor Rodrigo Rivera, ¿dónde están todos los líos del mundo, dónde está la población, dónde está el territorio, dónde no hay institucionalidad en fin, dónde hay todas esas dificultades? Del total del Presupuesto General de la Nación solamente transfieren 17%.

El presupuesto de Antioquia o sea lo que le transfiere Antioquia a la nación 6.5 billones, este es el presupuesto del año entrante, solamente eso representa el 1.5% del Presupuesto General de la Nación, para Bogotá que le gira 5.05 billones representa el 1.25%, aquí lo decía con buen juicio el Senador Marcos Daniel, no es un tema de Bogotá, no es un tema despectivo, Bogotá es una de las grandes perjudicadas por el centralismo bogotano si se quiere, el doctor Héctor daba un nombre a ello que hemos tratado de uniformizarlo, la centralidad no es Bogotá, es el centralismo, el Valle del Cauca 3.46 billones, representa el 0.85% del PIB de la nación, en esas tres regiones o en ese distrito y en esos dos departamentos se concentra el 66% de la riqueza nacional.

Lo veíamos en estos días, el 66% y 66% porque vamos ligados el uno al otro del tributo nacional, recaudo territorial versus Sistema General de Participación, estos son datos del 2021, lo que

recaudan en Antioquia es decir lo que recaudan en la Alpujarra, en la DIAN, Antioquia le devuelven el 24.5%, lo que recaudan en Bogotá, a Bogotá le devuelven vía transferencia el 3.6%, lo que recaudan en el Valle vía transferencia le devuelven el 16.1%; las cifras hablan solas uno no tiene que hacer mayor esfuerzo para explicarlas, ahí están, los hechos son tozudos, ahí está, cuánto cuesta la gestión de la administración y en la corrupción, que la DIAN de Antioquia gire recursos a Bogotá para que los devuelva vía gestión. Aquí nosotros estamos viviendo un acueducto, un alcantarillado en la Estrella en dificultades porque la plata se la llevaron para Bogotá porque así lo ordena la norma y luego en la gestión de regresarlos al territorio, ¿qué pasa hay en ese camino, ¿cuánto cuesta administrar, de un peso, cuánto cuesta administrar?

Todo esto nos lleva a que la autonomía para administrar los recursos del territorio, solamente con ese detalle estamos ganando, estamos haciéndola rendir mucho más, están haciéndola más eficaz para impactar a las comunidades, quería dejar estas cifras que sirvan de debate y de reflexión hacia lo que han invitado aquí todos los que han participado en el debate, para que sirva hacia desarrollos legislativos que permitan organizar un poco este estado de cosas en que se encuentra nuestra querida patria.

**Presidente:**

Seguimos en sesión informal, tiene el uso de la palabra el doctor Javier Albisturí, por Óscar Correa Aristizábal Urrea, adelante doctor Óscar con la presentación “país Vasco un caso de autonomía exitoso”.

**Doctor Óscar Correa:**

Como miembro de la diáspora vasca en nuestro país, me corresponde el privilegio de presentar al señor Francisco Javier Albisturí Marín, digno representante de la Comunidad Autónoma del país Vasco. El señor Albisturí es licenciado en filosofía y letras de la Universidad Pontificia de Salamanca, Universidad Católica de Quito y la Universidad Complutense de Madrid; licenciado en sociología de la Universidad de Deusto en el país Vasco y de la Universidad de Sorbona; doctor en filosofía y sociología de la Universidad de Deusto en Bilbao, país Vasco; ha ocupado entre otros cargos, Alcalde de la ciudad de Donostia o sea San Sebastián en el país Vasco, miembro de la Diputación Foral de Gipuzkoa, Procurador en las juntas Generales de la Provincia de Gipuzkoa, Senador del Estado Español por Gipuzkoa, profesor invitado a la cátedra de liderazgo y emprendimiento del departamento de administración de empresas, facultad de ciencias económicas y administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Les agradezco prestar mucha atención al desarrollo de esta exposición, en la cual se presentará el por qué las autonomías Vasca y Navarra están hoy a la vanguardia del Estado Español; es la gran oportunidad para Antioquia la Grande y nuestro país Colombia, de tomar de ejemplo esta realización en

el desarrollo humano y en particular de su bienestar, que es lo que se apunta hoy a nivel mundial y como se mide el grado de desarrollo de las naciones: “La autonomía Vasca un ejemplo de éxito”, con ustedes el señor Francisco Javier Albisturí Marín.

**Doctor Francisco Javier Albisturí Marín:**

Buenos días en Colombia y buenas tardes aquí en San Sebastián. Muy agradecido por la invitación realizada por el Senador Óscar Aristizábal, acepté con sumo gusto, dado que conozco bien Colombia; conozco también mucho de esta problemática en otros países de América Latina. Hace 20 años publiqué junto con el Banco Interamericano de Desarrollo este libro que habla sobre las asimetrías en la integración regional y local en el desarrollo y justamente en el capítulo sexto hablaba de la oportunidad que daba el desarrollo regional, precisamente para el desarrollo local y el desarrollo de cada uno de sus países y hacía una comparación entre lo que estaba sucediendo en Europa y lo que podía suceder en América Latina.

Hace 20 años este movimiento que ustedes han expresado con tanta viveza, aquí los que me han precedido en el uso de la palabra, prácticamente casi era como muy individualizado, muy oculto, muy limitado, académico, pero veo que empieza a ser un tema político y empieza a tener un raigambre social importante; me alegro mucho y los felicito por estos planteamientos porque yo soy un absoluto convencido como lo será también Óscar, como lo son prácticamente la mayoría de la población vuestra, porque el proceso autonómico es un proceso absolutamente humanizador y absolutamente colaborador de un desarrollo sostenido y de un desarrollo humano.

La autonomía no es un proceso corto, es un proceso más bien largo, vuestra experiencia nos es una experiencia satisfactoria, es una experiencia de mucho trabajo, de mucho esfuerzo, con resultados satisfactorios, pero que quisiéramos siempre ir más allá de lo que hasta ahora hemos conseguido; no es solo un proceso de descentralización, aquí no se trata de que alguien se los ha dado, sino de los derechos reconocidos; el caso nuestro más claramente, el caso del país Vasco, son derechos históricos que se han ido modernizando, actualizando y aplicándose a la sociedad actual. Vivimos en un mundo de unas sociedades muy complejas, esas sociedades deben también tener una gobernanza compleja, gobernar no es fácil, gobernar significa un esfuerzo, un esfuerzo individual y personal y profesional muy importante, esa es la dedicación, es decir, prácticamente un servicio en definitiva y como tal la autonomía que supone a un estado central y a unos estados autonómicos a unos gobiernos autonómicos, supone una permanente negociación y un permanente pacto que hace posible realizar los objetivos perseguidos.

La autonomía es una gobernanza madura, la autonomía valora las diferencias que existen en nuestra sociedad y además comparten los valores sociales y los revaloriza también, esos valores

sociales que se encuentran en cada uno de nuestros diferentes grupos, tanto éticos, como sociales, culturales, que componen una nación, por eso aquí se ha dicho que atiende lo inmediato por gestión de cercanía, ese es el tema clave, la unidad que es lo que se pretende y se argumenta en contra de la autonomía; la unidad es posible de otra manera diferente, la unidad nunca es uniformidad, la unidad tiene que ser sobre todo acordar y es el resultado precisamente de ese pacto y como tal, voy a pasar a exponer lo que nosotros hemos conseguido y queremos seguir manteniendo y mejorando en lo posible.

La intervención comprende tres partes, una de ellas, la organización político-administrativa, la segunda la autonomía tributaria y financiera y la tercera las consecuencias presentes y las que preparamos para el futuro de esta autonomía. ¿Por qué hago esa distinción entre organización política y administrativa, en autonomía tributaria y financiera? Fundamentalmente por una razón, la organización político-administrativa es la gestora y la autonomía tributaria y financiera es como el aceite que engrasa y hace funcionar la gestión de la organización político-administrativo.

El marco jurídico reconocido por la Constitución y el Estatuto de la Autonomía nace concretamente en la Constitución del año 1967, esa constitución reconoce ya los derechos históricos y de esos derechos históricos, que ahora son muy interesantes de describir, pero no hay tiempo para hacerlo ahora en este momento, nace el estatuto de autonomía, la Constitución establece las cortes generales, el Gobierno, los Ministerios de Gobierno central y el estatuto de autonomía lo que establece las instituciones del país Vasco, las instituciones autonómicas, el parlamento, el Gobierno vasco, las juntas generales y debajo están todos los ayuntamientos que están regulados todos ellos; la ley en territorios históricos aprobada en los años 90, lo que hace es precisamente regularizar la relación Gobierno y diputaciones forales y la ley de instituciones locales aprobada finalmente en el año 2004, lo que hace es establecer la relación entre los ayuntamientos y el resto de las instituciones y Gobierno nacional, pero sobre todo reconoce una importante autonomía a las propias, a los ayuntamientos.

La organización política administrativa, específica ya en el país Vasco está compuesta, por una parte, lo que es la general y la otra parte la territorial, son dos partes, la general es el Gobierno Vasco con su parlamento, presidente del Gobierno Vasco, quien nombra su Gobierno y sus consejeros, además los organismos autónomos y los entes públicos; en medio están las competencias que tienen autonomía, las competencias reconocidas por la Constitución y competencias que han sido negociadas posteriormente con el Gobierno central y esas competencias han sido después compartidas con las diputaciones forales, por ejemplo, la agricultura, las carreteras, el transporte por carretera, es una competencia que inicialmente pertenecía al

Gobierno central, el Gobierno central lo traslada al Gobierno Vasco y el Gobierno Vasco por razones históricas, traslada a las diputaciones forales; esas competencias son las que van separándose.

Entre la organización política general y la organización política administrativa territorial hay una competencia clave que es la hacienda, la recaudación y la legislación tributaria, que pertenece históricamente a las diputaciones forales; hay unos órganos de coordinación, el Consejo Vasco de Finanzas donde la recaudación realizada por las diputaciones forales se distribuye entre el Gobierno vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos para configurar los presupuestos anuales de cada una de esas tres instituciones, y existe después el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, donde los ayuntamientos con las diputaciones y el Gobierno Vasco, garantizan la autonomía de los ayuntamientos y de los entes locales como puede ser las comarcas, las mancomunidades, que son entidades que de alguna forma también atienden, realizan y gestionan las competencias que corresponde a los ayuntamientos.

Ahora, la autonomía tributaria y financiera está contenida bajo dos aspectos; primero el concierto económico que fundamenta, digamos las razones por las cuales la autonomía financiera del Gobierno vasco y del país Vasco se produce y que reconoce ahí las singularidades de esas relaciones tributarias y financieras, por qué singularidad, porque realmente no hay un sistema por lo menos comparable al actual, al que tenemos entre las relaciones económicas entre el Gobierno vasco y el Gobierno central, no existe otra similar, hay descentralizaciones, hay cesiones de impuestos, pero realmente el reconocimiento del derecho que se tiene a recaudar a planificar a mantener a regular a armonizar, que tienen los territorios del país Vasco, es el derecho, es un derecho original, ese derecho no está reconocido en ninguna otra constitución como tal, ni siquiera en los regímenes más avanzados y más autonómicos como son los Alemanes a los Austriacos.

Reconoce esa potestad tributaria foral que es el rasgo esencial de esa especialidad básicamente, potestad de recaudación, potestad de legislación y constituye también con ello la necesaria adecuación del ordenamiento de las relaciones de carácter tributario y financiero entre el estado y el país Vasco, aunque diríamos esa potestad podría permitir el que hubiera legislaciones diferentes, realmente diríamos ese efecto pactista que he hablado anteriormente, lo que está llevando es a la necesaria adecuación y ordenamiento de esas relaciones tributarias y financieras, el fundamento ahí lo tienen ustedes expuesto, está en la disposición adicional primera de la Constitución que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, que fueron en 1876 computados, que fueron después recuperados y reconocidos y que la democracia en el año 1977 vuelve a reconocer a los territorios históricos, de las primeras decisiones más importantes, de allí surge el Estatuto y el Estatuto en su Título 3º reconoce que no

es la autonomía como está, sino que son los entes que componen esa autonomía los territorios históricos Alaba, Vizcaya y Navarra, los destinatarios de esos derechos históricos y que por lo tanto, esa capacidad normativa de carácter tributario corresponde a las instituciones competentes de los territorios históricos, que son las diputaciones forales.

Les he dicho singularidad, claro que es así y es singularidad fundamentalmente porque diríamos no existe esa composición de una autonomía con autonomías internas, que llegan incluso hasta el nivel municipal; les he dicho las características del concierto es un sistema capcionar, nació en el siglo XIX como un acuerdo entre el Estado y las 3 diputaciones forales, todavía no existía el Gobierno Vasco ni la autonomía vasca, no existía en el ideario político, ni en el lenguaje político, ni en el sistema político de la época, eso fue evolucionando posteriormente y nació prácticamente con la segunda República Española, nace y tiene un sistema en el cual las tres diputaciones pactan con el Estado la contribución a las cargas del Estado, este sistema paccionado es un cuerdo de lo que es históricamente desde el principio de la edad media, el pacto con la Corona, con las villas forales de las tres provincias vascas, con el pacto con la Corona, por lo cual las villas recaudaban y llegaban a un acuerdo de contribución, cuál es el rey que les defendía teóricamente, permitía el comercio, favorecía el comercio y la industria y el rey era como una especie de tutor de ese sistema jurídico existente.

Ese pacto del cual la Corona se extiende a un pacto con el Gobierno central y continúa después y se recopila la constitución también como un reconocimiento de los derechos históricos y un pacto permanente, ese pacto reconoce la potestad normativa tributaria propia, no es ninguna sesión de nadie, es el reconocimiento de esa capacidad legislativa y recaudatoria, es el reconocimiento de la autonomía de gestión tributaria, no interviene para nada la hacienda estatal, diríamos dentro de lo que significa el sistema tributario europeo, el sistema tributario nuestro es uno más de los que está en el Sistema Europeo, o sea entra exactamente de igual a igual o se reconoce exactamente de igual a igual que el sistema tributario español y así ha sido además refrendado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es importante, es un riesgo unilateral.

El Estado no gasta más que aquellos elementos que se acuerdan y se pactan en cada presupuesto, pero el riesgo es unilateral, los recursos son de la comunidad autónoma y la comunidad autónoma responde de hecho, si gasta más de lo previsto es su responsabilidad, no hay que recurrir a nadie más, únicamente el endeudamiento, pero no a otra institución política para que ceda recursos a la comunidad, el Estado no gasta, está, por lo tanto, no tiene costes en la comunidad autónoma, es más, la comunidad autónoma es la que contribuye a los costes del Estado, así hoy el concierto económico, este que les he descrito, parte de una ley del año 1872,

se acuerda el primer concierto económico realizado después de la desaparición de los fueros y cada 30 años se renueva, después de tanto tiempo en el año 2002, yo era ponente en el Senado de este acuerdo, de esta ley de este acuerdo, fue un hito magnífico para nosotros, se acuerda que el concierto económico no se renueve cada 30 años, sino que tenga ya un carácter reconocido como un carácter indefinido, forma parte del Estado constitucional español, forma parte del sistema tributario que España, presenta ante Europa y forma parte intrínseca de lo que es la legislación autonómica vasca.

El concierto se articula en dos grandes ámbitos importantes: primero el tributario, ahí es importante establecer la concertación, la concertación son aquellos impuestos que son propios del sistema tributario vasco y aquellos impuestos que pueden ser también propios del sistema tributario, pero dependen de la legislación del Estado, o sea del sistema general del Estado Español en su sistema tributario; a continuación fijar los puntos de conexión, los puntos de conexión no son más que los límites a dónde llega la capacidad tributaria del Estado y de la autonomía, no se puede salir fuera de los límites de la autonomía, salvo de las cooperaciones que las empresas realizan, si tienen el domicilio fiscal en el país vasco o las operaciones, incluso internacionales por aquellas empresas que actúan y venden desde el propio país vasco, los puntos de conexión es y el propio Gobierno Español, la propia acción tributaria española, no puede intervenir a aquellas operaciones que se realizan por empresas españolas exclusivamente en el país vasco.

Ese palabrejo que es el punto de conexión marca el límite de la actuación de competencias de cada uno y el tema financiero que está referido al cupo, es decir, a esas relaciones por las cuales normas generales y metodologías por las cuales el país Vasco contribuye a los gastos generales del Estado y a los gastos que el Estado aporta a Europa también a los recursos que el Estado aporta a Europa.

Este ámbito financiero establece la forma en que el país Vasco contribuye al sostenimiento de las cargas generales del Estado por competencias absolutas, los tributos concertados pueden ser dirigidos en dos, como le decía antes, unos de normativa autónoma y capacidad normativa plena que corresponde a las diputaciones forales y al Parlamento Vasco también y los tributos concertados de normativa común, que se aplica a la normativa del territorio, pero las instituciones vascas tienen únicamente libertad de configuración de los aspectos formales de los tributos, por ejemplo, el impuesto de bienes inmuebles está vinculado al catastro de los edificios públicos, de los edificios privados, de los de edificios industriales etc., el margen del impuesto es el que marca los límites que marca la legislación tributaria española, sin embargo, hay una libertad para que los tipos varíen en función de la política inmobiliaria o de la política de promoción del suelo que se pueda la atracción a de la recaudación que cada municipio quiera establecer.

Hay un montón de figuras de carácter tributario que son indirectas, que son las que pertenecen a esta normativa, por ejemplo, el caso de los consumos de alcohol o de los expuestos especiales para gasolina etc. Pero hay un fundamento, un elemento que es la regla de armonización, es decir, el régimen concertado, los tributos concertados se deben adaptar a la situación y la estructura del sistema impositivo vigente en el Estado, es decir, el pacto comprende que no haya una competencia desleal, que hoy lamentablemente se está produciendo desde comunidades autónomas que no tienen una capacidad normativa, sino que tienen unos impuestos leoninos y dentro de estos impuestos leoninos hay un margen de maniobra, eso se está produciendo ahora que es una aberración desde el punto de vista de aplicación tributaria, sin embargo, en el país Vasco está pactado que haya una armonización, mantenemos el mismo tipo de impuestos, hacer posible el mismo tipo de cotización que pueda tener cada impuesto y dentro de unos límites que no rompen la competencia entre las diferentes regiones.

La del concierto finalmente prevé la necesidad de común acuerdo, siempre aparece el tema del pacto entre la administración para su modificación y adaptación a los cambios del sistema tributario por la alteración de las competencias, puede producirse por dos hechos, por ejemplo, actualmente se han introducido una serie de impuestos a los beneficios extraordinarios que han obtenido, tanto la banca como las compañías energéticas, que las ha aplicado después también la Unión Europea, la Comisión Europea, esos impuestos que sean introducidos, que son novedosos y que tienen un carácter temporal, también son pactados con la Comunidad Autónoma Vasca para que en el territorio aquellas empresas energéticas y entidades financieras que actúan en el territorio, puedan también ser recaudados por la propia hacienda foral vasca y también puede suceder lo siguiente: Puede suceder que haya sido después de una larga negociación transferidas competencias a la comunidad autónoma con lo cual se deduce de los gastos del Estado esas competencias, porque correr ya a cargo de la propia autonomía y la comunidad autónoma, deja de pagar al Estado por esas competencias, por ejemplo en este caso muy concreto ha sido trasladada hace poco tiempo el tema correspondiente a la gestión de las comisiones dentro del país Vasco, la política penitenciaria del país Vasco varía en cuanto a destinos de personal y en cuanto a gastos, modificación de las instalaciones etcétera, eso va a cargo ya de la comunidad autónoma, pero deja de contribuir a la política penitenciaria general que existía antes de la competencia y que a través del cupo se pagaba.

Pasemos ahora a los impuestos concertados: Como verán todos ustedes, son los impuestos directos que prácticamente existen en casi todos los países hoy día, son generales y que en definitiva sobre estos hay capacidad de normativa sobre este tipo de impuestos y puede haber diferencias en los tipos de aplicación, por ejemplo, lo que está

sucediendo en estos momentos, la imposición directa a las personas físicas en lo que se refiere a la renta de las personas físicas en estos momentos con la inflación de España, las diputaciones forales han tomado la decisión de deflactar el tipo del año 2022, pero que se carga en la campaña de renta del año 2023 un 7% para tratar de igualar los sueldos a la inflación subyacente que hemos o estamos viviendo durante este año 22, por lo cual lo que se hace es contribuir a una mejora de las rentas de las personas y no a cargar además de la inflación, cargar el impuesto de la renta a los efectos de esa inflación, en el impuesto de sociedades ocurre por lo tanto, precisamente ante los momentos inflacionarios y la crisis energética que ha existido hasta ahora, y lo mismo ocurre prácticamente en todos los demás, son impuestos que se cobran, por ejemplo, en las comunidades autónomas en el régimen común y las que no son como el país Vasco, tanto el impuesto de las personas físicas como el impuesto sobre el valor añadido está cedido en un 50% a las comunidades autónomas, el Estado cedió un 50% y les permite una modificación del tipo para poder tener sus propias políticas tributarias, a excepción del impuesto sobre el valor añadido que ya viene marcado prácticamente impuesto por Europa.

El concierto tiene una serie de instituciones que son instituciones de control y de seguimiento y diríamos de carácter legislativo, una Comisión Mixta con cierto cupo que es la que mantiene la relación entre las dos administraciones, administración central y la vasca, y asume la competencia en cualquier materia tributaria y financiera, ella es la que interpreta esa Comisión Mixta, interpreta y aplica, nos dice cómo aplicar las nuevas figuras impositivas que se puedan plantear, siempre que sean concertadas, una Comisión Arbitral que es la que trata todos los desacuerdos que puedan existir no solamente entre el Gobierno central y la administración vasca, sino también entre la administración vasca y otras administraciones que pueden existir incluso internacionales, somos un país fronterizo y en ese país fronterizo tenemos mucha relación comercial, mucha relación personal e incluso habitacional porque hay gente que habita en un sitio como Francia, el suroeste francés y trabaja en el país vasco.

¿Cuál es el sistema de cupo, cómo se financia todo esto? El cupo es la contribución del país vasco a la financiación de las competencias que todavía ejerce el Estado como los servicios y que no han sido transferidos a la comunidad autónoma, es decir, en la Constitución aparecen una serie de competencias que debe ser transferidas y otras que no, pero otras que han sido de alguna forma entendidas como reclamadas, porque los estatutos aprobados hablaban también de esa posibilidad, el módulo de cálculo es un complejo mecanismo que tiene en cuenta el peso relativo en España y la financiación de las competencias no asumidas, porque dice que es un mecanismo muy complejo, porque aquí para elaborar un índice que finalmente ya veremos cuál

es, ese índice hay que tener en cuenta la población, los ingresos tributarios que tiene el país vasco, la renta de los diferentes colectivos, la producción industrial, la exportación, las compras y ventas al exterior, las realizadas dentro del mercado español, las inversiones realizadas de inversores españoles a inversores vascos e inversores extranjeros, es decir, todo el peso de los componentes de ese índice es complejo y al final se llega a un acuerdo que ya veremos cuál es, y cada cinco años se analiza en los presupuestos del Estado este cupo y hay que contribuir con el a las cargas del Estado para valorar la cuantía, las competencias del Estado y las que han sido transferidas.

**Doctor Óscar Correa:**

Javier me da pena, lo que estás diciendo es de una gran importancia, pero estamos retrasados porque comenzamos a sesionar muy tarde, te ruego, si te parece bien, que entres a explicar rápidamente el cupo, cómo se define, lo que le mandan a la centralidad, lo que ustedes llaman el Estado y sobre todo, veo en tu magnífica presentación los datos comparativos.

**Doctor Francisco Javier Albisturí Marín:**

Lo más que podamos es que hay que situar al oyente, hay una ley que dirige todo esto que es una ley que se renueva cada cinco años y para entenderlo claramente, cada cinco años los presupuestos del Estado lo que establecen es el cupo que hay que pagar el primer año y marca los años siguientes, los cuales varían en función de las cargas del Estado, nunca sobre los ingresos que tiene el país Vasco, siempre sobre la contribución a las cargas del Estado y siempre aplicando el 6.24% de las partidas que en el presupuesto del Estado son competencias del Estado como tal.

Hay datos comparativos que son importantes de lo que significa esta autonomía financiera y administrativa, primero en el tema de salud el gasto es el 10,3% del PUB, creo que está 0.6 puntos por encima de la OCDE y además desde el año 2003, en educación por habitante es de 1908, similar a países como Alemania y Suiza, en industria es del 23,1% como los países más avanzados de la comunidad europea.

**Secretario:**

Doctor, disculpe, estamos ya cortos de tiempo.

**Doctor Francisco Javier Albisturí Marín:**

Muchas gracias por la invitación y si ustedes quieren alguna ampliación, hablaremos.

**Secretario:**

El Senador Guido Echeverry asume la Presidencia de esta sesión descentralizada. Presidente estamos en sesión informal, debemos regresar a sesión formal. Con la venia del Presidente tiene el uso de la palabra el Senador antioqueño Esteban Quintero.

**Honorable Senador Esteban Quintero:**

Un saludo muy especial a los compañeros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, bienvenidos

a nuestra tierra, yo no hago parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial, si lo hice en la Cámara de Representantes y espero en los próximos meses o dentro de uno o dos años ser parte de esta Comisión tan importante. Un saludo muy especial para todos los diputados, concejales de Medellín; al Senador José Obdulio Gaviria y a todos ustedes un saludo especial.

Solamente dos apreciaciones importantes, poniéndole mucha atención a esas magníficas conferencias y exposiciones que ustedes acaban de hacer, con las cuales me identifico plenamente, aquí tienen un aliado dentro del Congreso de la República, para ayudar a tener este propósito en común y poder sacarlo adelante, sin embargo, quiero hacer dos apreciaciones, la primera de ellas es que nosotros desde acá en el departamento de Antioquia, sobre todo en nuestro partido del Centro Democrático pensamos y consideramos que sí está bien que nosotros tengamos que fortalecer la descentralización y autonomía presupuestal, autonomía administrativa, claro que sí, la ley ha quedado corta, después de la Ley de Ordenamiento Territorial para darle esa función de territorialidad a las provincias, a las regiones incluso, le hicimos un esfuerzo en la Cámara de Representantes con los demás Congresistas para crear las Provincias de Planificación y obviamente también las Regiones Administrativas de Planificación y Regiones como Entidades Territoriales, que es el paso que queremos seguir dando, eso es muy importante, sin embargo, no sé si aquí hay alguien del Gobierno nacional, presente, doctor Guido, Planeación? Cómo está doctora, muchas gracias, bienvenida.

Queremos decirle que estamos supremamente preocupados con la propuesta que tiene el presidente Gustavo Petro de crear nuevos departamentos y de crear un departamento como el Magdalena Medio, eso iría totalmente en contra de todo lo que estamos hablando acá y como Congresistas de nuestro partido del Centro Democrático y creo que también como antioqueños, queremos decirle que vamos a defender nuestro territorio, porque no podemos que a nosotros los antioqueños nos empiecen a segmentar; sí queremos un verdadero federalismo, como le decía al doctor Guillermo, tenemos que fortalecer esos departamentos y sus municipios que hoy tenemos, pero si queremos crear otros departamentos y en caso tal de que esa propuesta cale en algunos líderes nacionales, incluso antioqueños, pues lo que estaremos nosotros haciendo es crear departamentos para que sean departamentos más pobres porque las transferencias nacionales van a tener que repartirse entre más departamentos de los que existen. Estamos de acuerdo con esa descentralización, con el federalismo, incluso, que aquí toma tanto sentido, pero realmente para llegar a ello lo que tenemos que hacer es fortalecer estas entidades territoriales con las cuales hoy contamos.

Lo segundo que quería comentarles es que además debemos darle más dientes jurídicos y financieros a los esquemas asociativos que hoy tenemos; nosotros

con el liderazgo del diputado Hernán Torres, mi profesor, quien se encuentra aquí, seguramente presentaremos un proyecto de ley bajo el liderazgo de él, bien significativo y fundamental, no solo para Antioquia sino para Colombia; queremos darle más dientes por decirlo así, competencias jurídicas y competencias presupuestales, doctor José Obdulio, a las provincias, porque hoy por hoy el único esquema asociativo territorial que tiene competencias jurídicas y financieras son las áreas metropolitanas y resulta que muchas veces en nuestra región, como usted lo decía doctor Guillermo, no podemos imponer las cosas, sino más bien que los mismos municipios traten de ponerse de acuerdo, pues el área metropolitana en muchas de nuestras regiones está estigmatizada políticamente, por eso del área metropolitana, por ejemplo, una región como el Oriente Antioqueño, donde ustedes se bajaron en el aeropuerto José María Córdova, que es necesario, es una necesidad imperante o en el Urabá antioqueño que también es una necesidad imperante, pues sería la única, el único esquema asociativo, la única figura que se podría convertir por ejemplo una autoridad de transporte, en la autoridad de planeación e inclusive cuando superé el millón de habitantes, en autoridad ambiental; la provincia no, la provincia no tiene esas competencias, entonces, tenemos que darles más dientes a esas figuras o esquemas asociativos o en su defecto, que también esta Comisión y los Congresistas nos ayuden a despolitizar el debate frente a las regiones y que el área metropolitana pueda de una vez por todo, ser una realidad en el Oriente Antioqueño y en Urabá, para solucionar problemáticas conjuntas.

A nosotros no se nos puede olvidar que así queremos autonomía, federalismo, hoy por hoy, en estos momentos hay problemáticas conjuntas que nos afectan, que deben tener soluciones conjuntas y qué más allá de la segmentación, lo que necesitamos es unidad.

**Secretario:**

Presidente volvemos a sesión informal. Con su venia, le damos el uso de la palabra a la doctora Vanessa Suercu, doctora en derecho de la Universidad del Rosario, con el tema “Los Desafíos de la Organización Territorial en Colombia en este Cuatrienio”.

**Doctora Vanessa Suercu:**

Saludo a la Presidencia y la Vicepresidencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial, al Senador citante; doy las gracias también a Colombia Autónoma en cabeza del doctor Quintero; señor Álzate quién muy gentilmente me ha invitado a esta sesión el día de hoy y a todos y todas las que están aquí para hacer parte de esta discusión amplia a la que nos invita la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Lo primero que quiero contarles es que yo hice mi tesis doctoral sobre el tema, también me confieso federal, pero la verdad lo que observo, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal colombiano,

es la posibilidad de la regionalización, pero ya les voy a explicar por qué hice mi tesis doctoral sobre el Estado Federal.

En teoría y práctica estudié el caso Español como un proceso Federal, aquí hay dos conceptos fundamentales y es que en todas los contextos estatales hay diferentes formas de descentralización o formas de descentralización, eso se llama procesos descentralizadores y los procesos descentralizadores comprenden dos variables: la descentralización política y la descentralización administrativa, la administrativa es la propia de un Estado Unitario y es en la que nos hemos centrado el día de hoy y, la política es la que acaba de presentar el profesor del país Vasco, que nos habló ya de una autonomía mayor que además tiene un raigambre histórico, que es difícil tener en cuenta para el caso Colombiano. En los conciertos económicos del país Vasco, son asuntos que fueron concertados con el Estado Español en su formación en el siglo XVIII, pero además tiene un antecedente de los poderes feudales, yo creo que hay en contexto histórico y en variables de comparación, está muy lejano ese caso; estamos hablando de un caso de autonomía fiscal pactada desde el medioevo en la configuración del Estado Español, donde eso no fue una sola variable y dónde había tres comunidades históricas de la que hace parte el país Vasco, yo lo veo complejo, sin que se puedan discutir algunos elementos, pero sus elementos están muy alejados de la realidad colombiana.

En el segundo, en el tema de la autonomía, sí vamos a discutir autonomía política o autonomía administrativa y eso ya son dos terminologías jurídicas, pero que van a dar posibilidades a los diversos tipos de autonomía que pueden tener lugar en una regionalización y es lo que decía y saludo aquí a la representante del Gobernador de Antioquia y hablaba de la simetría regional, es decir, de los diversos contenidos que le pueden dar a una autonomía; uno le puede dar a una autonomía un contenido cultural histórico y de hecho, lo hace la autonomía del proceso descentralizador Español, ellos tienen lenguas distintas reconocidas en las tres comunidades históricas, ellos tienen regímenes fiscales, derecho civil diferente, hechos culturales distintos, entonces cada región le va a dar su contenido acorde con sus intereses y acorde con sus procesos históricos; entonces cuando hablamos del Estado Federal no hay un Estado Federal, hay múltiples formas de ser federal y hoy en el mundo contemporáneo estamos hablando del federal *without process*, esto fue un concepto que ideó un señor en los 60, él se traslada de Alemania y a Estados Unidos y lidera todo un proceso que lo que veía era que todos los contextos estatales tienen procesos de traslado de competencias y que eso va variando en el tiempo y que el Estado se va transformando, porque el estado del XIX es diferente al del principio del XX, al de mediados y que eso se va transformando acorde con las necesidades de contextos.

Hechas esos elementos conceptuales, hechas esas precisiones, quisiera contarles que el mundo se encuentran en un cambio de paradigma, es porque es importante, porque esta discusión es relevante, porque el Estado Unitario fue un modelo importante para la configuración de la Nación, el Estado Nacional del siglo XIX, pero después de la segunda parte del siglo XX, ya los Estados no se declaran con una sola Nación, sino incluso se reconoce que puede haber un Estado con múltiples formas nacionales, de ahí también los intereses del proceso descentralizador Español, hablan de multiplicidad de Naciones o nacionalidades como quedó en el artículo segundo de la Constitución Española y hacia dónde va ese cambio de paradigma, pues al reconocimiento de mayor autonomía a las entidades subnacionales, entiéndase cantones, regiones, departamentos, municipios, en doble nivel, porque estamos integrados a un mundo global, pero también necesitamos que nuestros contextos locales tengan capacidad de interlocución con las estructuras administrativas y económicas presentes en un contexto Estatal, la primera premisa.

La segunda premisa es que el federalismo y el regionalismo, ahora lo voy a desarrollar, porque el regionalismo es en sí un proceso federal, reconoce la diversidad del mundo contemporáneo, pero la diversidad presente en los contextos territoriales, entonces ustedes ven, en la India existe un modelo Federal, en Rusia un modelo federal y también en Sudáfrica, en contextos donde hubo conflictos, en contextos donde hay diferencias culturales pero también étnicas, religiosas, decir el federalismo ofrece una capacidad de comprender esa diversidad y dar unas estructuras jurídicas que se adapten a esa diversidad, pero es el federalismo contemporáneo, porque el federalismo del 19 era sustancialmente homogéneo, promovía una homogeneidad, ese fue el federalismo de los Estados Unidos, El federalismo contemporáneo dice, mire, hay una diversidad en los contextos estatales, reconozcamos esa diversidad y vemos unas estructuras jurídicas capaces de lidiar con esa diversidad, es decir, unas estructuras jurídicas flexibles para reconocer la diversidad presente en los contextos estatales.

Otro concepto que quisiera que tuviéramos en cuenta, porque lo conceptual es muy importante en estos escenarios y las diferencias conceptuales para poder hacer comparaciones, incluso, y es que el Estado federal, su versión como proceso federal, como es un proceso regional, hace parte de los estados compuestos, los estados compuestos tienen doble institucionalidad, es decir, hay dos esferas completas de Gobierno, lo que hablaba el profesor del país Vasco y son compuestos porque tienen competencias, por ejemplo legislativas, jurisdiccionales, incluso, tienen sus propias policías y eso les implica que puedan tomar decisiones; pero eso es un modelo que existe en el mundo contemporáneo, pero uno puede hacer uso de lo que existe en el mundo contemporáneo y, por favor, adaptarlo al contexto colombiano, es decir, aquí

hay que pensar qué competencias deberían tener los ámbitos intermedios, aquí estamos hablando de la región o los ámbitos municipales y la autonomía del nivel intermedio que son las regiones, aquí las regiones Españolas, las regiones Italianas, los cantones, los Estados Federados en México, en Argentina, en Brasil, esos niveles intermedios tienen competencias muy distintas a la autonomía municipal. Entonces, hay que revisar cuáles serían los grados de competencias del nivel departamental o regional o el intermedio en cualquier esquema organización territorial y las que tendría el municipio de la autonomía local y a eso hay que darle contenido, que sean coherentes y que puedan, además, tener prácticas en el día a día, en la cotidianidad de la gobernanza departamental o municipal o regional.

Colombia no es ajena a una tendencia global de aumentar la autonomía del nivel intermedio y del nivel local o las autonomías, pero todavía esa discusión aunque sabemos que existe, no está todavía trasladada a los contextos normativos y comienza, ya lo han dicho acá y lo que ya han dicho voy a pasar de largo en mi presentación, pero uno de los elementos es que desde los 80 comienza a ver este proceso descentralizador que se vierte en la elección popular de alcaldes y después en la de los gobernadores en el 91 y un modelo unitario con características regionales propuesto por el Constituyente de 1991; Colombia está en esa tendencia, sin embargo, se resuelve centralista, pero acá han dicho bueno, esta centralización por qué tiene lugar, hay que preguntarse por qué tiene lugar la centralización, hay varias hipótesis, por ejemplo, una de Francisco Gutiérrez Sanín, otra de Víctor Barrera que yo utilizo acá, otras de autores internacionales como Michael Mann, en el que dice que hay una coalición centralizadora, es decir, hay un nivel intermedio al que le conviene esa centralización y que no hay una centralización, no, es Bogotá, es una coalición de departamentos donde hay un mercado dinámico, donde además se benefician de esa centralidad, si hay un beneficio de esta centralidad, pues la centralidad permanece y los procesos recentralizadores se fortalecen a lo largo de toda la segunda parte del siglo XX en Colombia y en el XXI.

Cuando uno observa que desde el Gobierno Samper hasta el de Duque, hay todas medidas recentralizadoras y la pregunta es ¿Por qué tiene lugar esto y qué tiene que ver con el reparto político y económico? Sin embargo, esa propuesta de regionalización no ha sido discutida en su profundidad precisamente por la negación de la coalición centralizadora, pero también por otros elementos que están aquí en el slider; el proyecto modernizador qué significaba balancear el poder regional y el poder nacional, realmente solo beneficiosa coalición centralizadora y la periferia queda por fuera de ese proyecto modernizador que se ha señalado, pues el proyecto del Estado Unitario es un proyecto centralizante y esa periferia no hace parte de ese proyecto modernizador, no fue vinculada,

con esa periferia no se hizo un consenso y es sobre esa periferia donde se toman las mayores y más importantes decisiones que afectan su desempeño y su capacidad de atender los problemas sociales de la territorialidad, la educación, infraestructura y demás.

El modelo colombiano es un modelo de Estado Unitario que combinaba dos variables, aquí ya fueron señaladas, que era la descentralización y la autonomía; la autonomía tiene que llenarse de contenido, los conceptos tienen que aterrizar y normalmente se hace a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que tiene la competencia de interpretar la Constitución a través de sus sentencias y lo que señaló en la primera parte de la realización del modelo Colombiano, es que el principio de unidad prevalecía sobre el principio la autonomía y eso lo hizo en sentencias hasta el año 2000 cuando comienza a ver un activismo que llega por vía de revisión de tutela a la Corte Constitucional, en el cual se estaba discutiendo el modelo extractivista o el modelo en clave o la discusión económica entre el proyecto de desarrollo extractivista del nivel nacional y su no acuerdo o no interés de realizar este o de estar de acuerdo con ese proyecto de desarrollo económico por parte de las entidades territoriales.

Ustedes se acuerdan de las consultas populares en Piedras-Tolima, la discusión de Cumaral es una de ellas, esa tutela llegó en revisión y es una sentencia unificadora, que cambia una tendencia que hubo en la Corte Constitucional de darle mayor relevancia a la autonomía en la toma de decisiones que afectan la vida en el territorio, por ejemplo, el caso del Tolima para darles un contexto, hay una discusión sobre el modelo extractivista y la economía agrícola arrocerá, el gremio arrocerero necesita agua de buena calidad y con el modelo estatista se pone en cuestionamiento, ahí hay una tensión, las tensiones y las disputas por el territorio van a ser parte de la discusión de la organización territorial del Estado, esto no es un tema meramente técnico, ni jurídico, es un tema político, es un tema económico y es un tema que tiene tras proyecto desarrollo, qué desarrollo estamos hablando y que cuando hablamos de desarrollo, qué entendemos por eso y si eso va a ser múltiple o multidimensional o si va a ser solamente una forma de desarrollo la que vamos a comprender en el Estado colombiano y en el cual se reflejen los intereses de quienes habitan el territorio, porque hablar de un modelo regional, bueno, uno, porque fue propuesto en los artículos 306 y 307 y ese era nuestro proceso descentralizador.

Nosotros no tenemos una propuesta de Estado Federal, para hacer una propuesta de Estado Federal como lo propone el Senador Rodrigo Rivera, tendríamos que modificar la Constitución en su totalidad porque el artículo primero nos genera toda una arquitectura constitucional y tendríamos que hacer una discusión constitucional que implicaría una nueva constitución, pero lo que sí estaba propuesto ahí era que iba a haber un proceso

descentralizador, que se iba a realizar a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y esa Ley Orgánica iba a determinar cómo Colombia se iba a regionalizar y esta fue la que ya señalaron que se presentó en 19 oportunidades y no pasó y 19 años después, por iniciativa de Germán Vargas Lleras, la Ley de Ordenamiento Territorial sale a la luz jurídica, sin embargo, tiene muchas fallas técnicas, como también la va a tener la 1962 y ya vamos a ver por qué.

Entonces, es importante revisar el modelo regional, uno porque nos va a permitir tomar decisiones concertadas con los que habitan el territorio con la institucionalidad territorial y nos va a permitir también determinar formas de desarrollo múltiple para atender esas necesidades, ¿por qué?, también porque es necesario cerrar brechas entre territorios; vamos a ver dos gráficas en las cuales podemos ver las brechas económicas, el modelo y si es un modelo regional el Francés, que se hizo a partir de unas modificaciones constitucionales que finalmente se llevan a cabo en el 2003, pero que inicia con un planteamiento en los años 50 y 60 en el cual se habló de la necesidad de regionalización para cerrar brechas entre territorios, porque había unas brechas económicas muy amplias que vamos a ver qué pasa también en el contexto colombiano. No puede haber una infraestructura de servicios en la mayoría en Cundinamarca, en Bogotá, en Antioquia, en Atlántico, en Boyacá y luego que las infraestructuras de servicios no estén o no sean adecuadas en el Choco, en La Guajira, en el Cauca, en el Magdalena, que son ahora los departamentos más pobres de acuerdo con el índice multidimensional de pobreza.

Cerrar brechas entre territorios nos permite planeación ampliada y un tema importante es que hay grados de descentralización y de autonomía dependiendo de la organización territorial adoptada por el Estado; entonces en un regional es menor y el regional va a permitir asimetrías de contenidos de autonomía, es el modelo regional el que señala una autonomía típica de un Estado Unitario, puede convivir con autonomía con un grado político mayor en un mismo contexto estatal, es la regionalización la que lo desarrolló, ahora contemporáneamente el autor Lazar lo llama acuerdos federales asimétricos en un interior de un contexto estatal, eso quiere decir que aunque no nos declaremos federales, ya esa discusión no importa, podemos hacer acuerdos diferenciados para planeación, para presupuestos, para estructuras administrativas distintas ¿por qué nos preguntamos esto, por qué hoy es relevante esta reunión de la Comisión de Ordenamiento Territorial? Porque Colombia necesita un reparto distinto del poder económico y político, que nos permita ampliar la participación de otras entidades territoriales en ese proyecto modernizador, o si quieren romper ese proyecto modernizador y darle otro significado dentro de una planeación y conversación entre el centro y la periferia.

Entonces, hay que repartir el poder político y económico, porque éste está concentrado y miremos la representación de la Cámara de Representantes está por nivel de población y realmente si la Cámara de Representantes está defendiendo la autonomía territorial y vamos a ver porque aquí mismo lo ha dicho el Senador citante, pues qué pasó cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, qué pasó cuando se hizo la modificación del sistema de anterior situado fiscal hoy Sistema General de Participaciones y qué pasó con las modificaciones del Sistema General de Regalías, quien hizo esas modificaciones, eso lo hizo el Congreso de la República con un modelo bicameral, en el cual había una representación de cámara territorial que se suponía que representaba las entidades territoriales, no lo hizo porque ese modelo también tiene una concentración del poder político y como ustedes ya vieron y fue expuesto acá, ya con cifras muy claras por uno de los Representantes de Colombia Autónoma, las diferencias de participación frente al producto interno bruto y las transferencias no, ahí hay un sacrificio económico, pero ahí volvemos de las entidades territoriales con mayor capacidad o si ustedes quieren con mayor capacidad de ingreso frente a las que no la tienen.

Miremos ahora que pasó con la Ley de Regiones, ya sabemos que hay un modelo regional propuesto, ese modelo propuesto si tenía una autonomía cada vez más amplia, con un situado fiscal que era su sistema económico, ligados los ingresos corrientes de la nación y que vimos que en la reforma al situado fiscal con el Sistema General de Participaciones se desliga, es decir, ahora esa cifra se actualiza con el IPC, pero ya no hay una parte, si la nación es más rica, las entidades territoriales no la van a hacer, eso fue la reforma que implicó el Sistema General de Participaciones y también si usted hace el sacrificio ambiental y sacrificio territorial por el proyecto extractivista y usted sacrifica su territorio, ya no va a recibir usted las regalías como departamento productor porque esa también tuvo un proceso centralizador para determinar a partir de proyectos, quién podía acceder a esos recursos.

El sistema económico de la organización territorial cambió y en términos jurídicos o constitucionales, eso quiere decir que se sustituyó, en este momento hay una organización territorial sin modelo económico asociado, eso quiere decir que se transfieren competencias sin recursos asociados y que si la nación va ser más rica, no lo van a hacer sus entidades territoriales y ese es el problema que hoy nos reúne acá y pensar que esos modelos van a ayudar o no a ese desequilibrio, pues es lo que intentaremos discutir o resolver al final.

¿Qué necesidades son importantes? Pues una infraestructura que conecte lo veredal, allí hay una organización territorial muy importante que tienes y mía culpa, que quiénes trabajamos organización territorial, no hemos hecho toda o no le hemos dado toda la relevancia o no hemos hecho toda la investigación necesaria; por ejemplo con el modelo

veredal de toma de decisiones, ese de pronto es más participativo, la junta de acción comunal también es más participativo y la influencia de la junta de acción comunal para la toma de decisiones más grandes, es decir, de abajo hacia arriba, pensar desde lo federal a lo municipal y de lo municipal al régimen intermedio, qué elementos son centrales con esa organización?, pues acceso a la tierra, pensar que no todos los desarrollos son exógenos, sino también endógenos y que tienen que ver con decisiones desde el nivel territorial, atención a riesgos medioambientales o sostenibilidad medioambiental, preocuparse por la sostenibilidad medioambiental y también en el marco del conflicto armado, las necesidades de las víctimas, pero son muchos temas y a dónde pueden ser tratados, planes de desarrollo presupuestos y plan de ordenamiento territorial, la mitad de los planes de ordenamiento territorial que se discriminan por población, están desactualizados, hay que pensar si esa si es una herramienta o no es una herramienta para planear el territorio o para hacer un pacto social en el territorio para brindar servicios y también para atender las necesidades y los intereses de quienes habitan el territorio.

Este es el modelo jurídico, aquí se ha hablado mucho de la LOOT, pero no se ha hablado de la 1962 y, la 1962 impide el modelo regional, entonces, al final tenemos que pensar si modificamos la LOOT y modificamos la 1962, o si teniendo estas dos normas es posible reconocer las autonomías estructuras institucionales asimétricas y compartir diferentes tipos sobre el desarrollo, sobre la cultura desde los territorios, hay que pensar si eso es un impedimento o no lo es, yo creo que sí.

Estas son las regiones actuales, todas son RAP, ¿cuál era la intencionalidad del Constituyente y de la Constituyente? La idea era que después de la región administrativa y de planificación esas regiones se convirtieran en regiones como entidades territoriales y por qué eso es importante?, porque las entidades territoriales tienen derechos y si tienen derechos pueden exigir su cumplimiento y si tienen derechos pueden además determinar cómo lo hacen en otros contactos herramientas para su protección, ¿qué quiere decir eso?, no me atribuye a una competencia si yo no tengo los recursos para poderla realizar en la práctica, ustedes ahí lo ven, ven los años de creadas.

En el siguiente slide, vemos que hay unas que no tienen; hasta hace muy poco Antioquia estaba en este lugar, hoy ya el Gobernador nos señaló que va a ser parte de tres regiones administrativas y de planificación, pero hay que preguntarse por el norte de Antioquia en ese lugar, con las tres no puede hacer RET, es decir, no se puede ir a región como entidad territorial, no va a poder acceder a los derechos del 287, es decir tener sus propios recursos, tener facultad impositiva en el marco de la ley, administrar los asuntos de su jurisdicción, que son los derechos a los que tiene lugar cualquier entidad territorial, eso va a significar que van a hacer muchas asociaciones pero ¿en la práctica, en qué va a terminar?

Realmente, la 1962 tiene los siguientes inconvenientes: uno la 1962 va a permitir que continúe está disparidad, ustedes ven acá, yo solamente voy a mencionar la pobreza monetaria por departamentos, incidencia en la pobreza monetaria y ustedes ven ahí a La Guajira, Chocó, Magdalena, Córdoba, Cauca, Cesar y Sucre; menos pobres está Valle del Cauca, Antioquia, Caldas y Cundinamarca, lo ven en los dos extremos, entonces, aquí en éste usualmente cuando se conforma regiones, no es usual la disparidad en la posibilidad de asumir asuntos de administración y asuntos de proyectos de infraestructura, que es para lo cual uno se convierte en región y también asuntos para poder generar procesos de participación; hay muchas diferencias en términos administrativos, en términos económicos, en términos culturales, por eso la región tiende a fracasar, ese es uno de los elementos.

Aquí pueden ver lo que he hablado acá, existe una centralidad que donde los recursos están concentrados donde están los mercados dinámicos, donde está el enclave económico y la periferia está alrededor y el problema que tiene la periferia es que la periferia está la economía ilegal fundamentalmente, el Estado es inversor, también es empresario y dónde va a invertir, pues dónde va a producir recursos también, va a alimentar la brecha, entonces la pregunta que uno se tiene que hacer es ¿cómo cerrar la brecha económica entre territorios, no para un solo departamento, sino para la territorialidad colombiana o no para dos o no para tres o no para los cuatro menos pobre?, porque qué hace con el resto, igual el desequilibrio va a estar, los conflictos sociales van a estar, la disputa por el territorio y muchos asuntos van a seguir siendo resueltos por la violencia, porque la institucionalidad en la periferia no está atendiendo los problemas, no tiene la capacidad de atender las problemáticas sociales, políticas y económicas que se presentan en la periferia, precisamente por esta disparidad que tiene la 1962, esta aterriza la 1454, esta se hace en junio del 2019, acá cuando uno hable de ley atribuyámosle de una vez la responsabilidad política a quien impulsa ese proyecto; la LOOT es responsabilidad política de Germán Vargas Lleras bajo el gobierno de Santos, la Ley de Regiones es responsabilidad del Gobierno Duque y en junio del 2019 sale a la luz jurídica. La mayoría de los gobernadores hombres la mayoría, alguna mujer, se tomaron la foto con el Presidente, entonces atribuyamos responsabilidad política, no la sigamos diluyendo porque esto tiene un beneficio político a determinados lugares y sectores del país, entonces se hace esta norma con la intención y la capacidad de que las RAP se fortaleciera, para desarrollar el 306 y 307, que es el modelo regional Colombiano, es del proceso descentralizador regional Colombiano, que tenemos en este momento, son entidades administrativas, no son políticas, qué van a hacer, por qué no política?, cuando el profesor Vasco hablaba de entidad política, estamos hablando de una entidad que incide en la toma de decisiones a nivel nacional, tiene interlocución política en la toma de

decisiones o tiene la capacidad de incidir en la toma decisiones que conforma la voluntad popular en un contexto estatal, si no existe esa capacidad y lo que vemos, son regiones de planificación, realmente no son regiones políticas, son regiones para una planificación ampliada, para resolver ciertos asuntos y no hacen nada más ni nada mejor de lo que ya hacía la 1454 con la asociatividad de los departamentos, eso ya existe y no funciona, se creó en el 2011 la Ley 1454, se expide en el 2011 y hasta el día de hoy no ha tenido realmente un cambio de paradigma en Colombia que podamos evaluar realmente el impacto de la 1454; esto tiene algo de populismo con mucha anti técnica para que no funcione.

Está acá en la 1962 con esa intencionalidad que no adiciona ni mejora nada del modelo regional y uno no puede señalar y tampoco puede ser ingenua que los señores Senadores y Representantes, no saben que es la autonomía política y administrativa y no saben que es la organización territorial del Estado, eso no es cierto, la idea de la región era que no produjera más burocracia, alguien de su gobierno, algún secretario, secretaria de su gobierno, asumir una responsabilidad y competencia al interior de la región, no va a haber un gobernador regional y una junta, va a haber un gerente, no se asignan recursos de las transferencias, no hay, no va a haber la participación; el artículo 35 de la 1962 dice, puede participar en regalías, pero hagan los proyectos y participe en regalías, pero eso no es nada, no son recursos, no es un porcentaje, no estamos diciendo nada.

Continuamos y ahora más adelante lo vemos, es que no era posible que la 1962 lo hiciera por lo siguiente, porque el situado fiscal modificado como ya lo dije, hizo tránsito al Sistema General de Participación y si esto fue en el Acto Legislativo número 4 del 2007, yo pongo esas fechas para que ustedes se pongan, Gobierno, Sistema General de Regalías Acto Legislativo del 2011, y hace muy poco en el Gobierno Duque se expide la Ley 2056 del 2020 que tiene que revertir la concentración de recursos del Sistema General de Regalías y aumenta la participación nuevamente de los departamentos productores de economía extractivista, ya hay un habitus del nivel central, de extraer recursos del nivel territorial, de transferir competencias a nivel territorial, porque existe un reparto inadecuado del poder político y económico.

Otro ejemplo es el Decreto número 417, mediante el cual se declara el estado de emergencia por la pandemia, en el cual se extraen recursos de préstamo del nivel nacional del Fonpet, la nación debe esa plata a las entidades territoriales, es decir que ya es un problema social que los servidores públicos salgan sin el reconocimiento de su pensión, porque esos recursos estaban ahí y estaban asociados con el Sistema de Regalías, entonces, hay que revisar qué va a pasar con esos recursos, hagámosle también veeduría a eso a nivel nacional desde el nivel territorial, yo creo que un buen elemento sería hacerle veeduría.

Recomendaciones: Muy gentilmente tengo cercanía con Colombia Autónoma, con el Señor Luis Álzate discutimos qué iba yo a presentar acá y me decía que era muy importante las recomendaciones, para que las discutamos, uno hay que modificar la 1454 del 2011 para cumplir el cometido constitucional; hay que establecer atribuciones, tienen que tener órganos de administración, tienen que tener recursos, no podemos crear regiones sin recursos, porque, muy queridos me han invitado la RAP del Eje Cafetero a varios encuentros, pero yo veo que lo que hacemos es como un encuentro, hay un lugar de encuentro para discutir temas, pero ¿en qué estamos cambiando la realidad de las personas en el territorio? Tenemos que tener claro cuáles van a ser los ingresos del Fondo de Regalías y una cosa que no se ha hecho y un modelo regional no puede funcionar, por lo menos con autonomía política, la región administrativa de planificación puede funcionar sin estatuto especial, pero la regionalización necesita estatuto especial, un estatuto que determine los órganos, las competencias y los recursos desde el nivel territorial, es decir, cómo va a ser la hoja de ruta del funcionamiento de esa entidad territorial.

También hay que modificar otras normas base de la organización territorial colombiana, la del Plan de Desarrollo 152 del 94 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, porque las dos tienen unas propuestas homogenizantes, porque las dos no entienden la diversidad de la organización territorial colombiana y tampoco evidencian la brecha económica del territorio y como afectó el conflicto armado la disputa por la tierra; pero también cómo afecta la comprensión de los desarrollos distintos en el territorio.

Se señaló que era necesario que diseñáramos uno de los elementos fundamentales de un estado federal y un estado regional, son mecanismos intergubernamentales de toma de decisión y no es participación ciudadana, no son los que están en la Ley 388, he discutido con ustedes afuera y con todos he hablado y todos me han dicho algo al respecto, no son esos, son otros y no existen, no existen respecto a la comparación, en esa manera si no hay mecanismos intergubernamentales de toma de decisión, las decisiones van a seguir siendo impuestas desde el nivel nacional a nivel territorial.

¿Qué tiene que tener el diseño? El diseño tiene que romper las comprensiones homogéneas de la autonomía, el diseño tiene que tener unas propuestas no homogenizantes desde leyes fundamentales de Planeación de Desarrollo y Planeación de Ordenamiento Territorial; el diseño tienen que entender que el consenso es fundamental y que no es participación ciudadana, sino relaciones políticas entre el nivel nacional y a nivel territorial, tenemos que pensar en mecanismos intergubernamentales para la toma de decisión y, por supuesto, plantearnos la necesidad de reformar la Ley de Regiones que impide la transformación en región como entidad territorial, porque no va a tener ni recursos ni va

a tener mecanismos de gobernanza, porque así lo determinó la ley.

**Secretario:**

Vamos cerrando, ahora habrá un bloque de dos preguntas, damos la palabra al doctor Hernando Escobar delegado de la Fundación Quirama, para hablar sobre el tema “Desarrollo de la Autonomía de las Entidades Territoriales”.

**Delegado de la Fundación Quirama, doctor Hernando Escobar:**

El problema comienza y todos los expositores han mencionado, que no ha funcionado en Colombia el régimen territorial y es por la forma en que está dispuesta la forma de Estado, es una forma confusa. República unitaria con descentralización, implica una antinomia, es decir, hablar de monarquía con dictadura y proletariado, como hubo una polarización como ocurre en Colombia, el resultado es esquizofrénico; estas leyes fracasaron en la distribución de competencias, la Ley Orgánica era la llamada a avituallar la descentralización y la autonomía, pero se contentó con no hacerla, pero habló del tema, pero para no hacerlo, no se cumplió el objetivo de armonizar la República unitaria con la autonomía de las entidades territoriales, había un problema de inicio, pero se agravó con la no reglamentación de las soluciones que podría tener ese esquema rígido; hay tensión entre el ejercicio de la competencia de la Nación y las entidades territoriales, pero hay tensión porque la Constitución trajo unos mecanismos de armonización que no han sido utilizados durante 31 años, vamos a verlos y simplemente se acudió a la tensión y dio paso fue a protestas, voy a decirlo de una forma más resumida, en la Constitución había una manera de concertar, integrar y coordinar los planes nacionales con los municipales y departamentales.

El Plan Nacional se hacía con participación de las entidades territoriales y de los sectores sociales y económicos, pero como no los citaron y cuando los citaban no iban, se perdía la oportunidad de armonizar los distintos intereses, entonces, realmente la Constitución si planteó que los tres planes de desarrollo de los municipios, los departamentos y la nación fueran concertados, integrados y coordinados, pero esto no se ha hecho durante 31 años. Vamos a ver porque, también trajo un régimen ficticio, dijo que iba a haber centralización política y descentralización administrativa, jamás se llevó a cabo la descentralización; tal vez hay un Decreto el 2703 de Alberto Lleras Camargo, pero la verdad es que la Constitución de 1986 sigue rigiendo, no ha recibido cristiana sepultura y la del 91 tampoco ha comenzado a regir, ya lo anotaba, la autonomía de las entidades territoriales no ha sido avitualladas, simplemente se mencionó, pero no existe, seguimos con un régimen inercial ya desde cinco siglos, desde la corona española.

La Constitución de 1991 por esos conflictos internos que hubo, en la Comisión Segunda de la Constituyente no se pusieron las funciones de la

Nación y de las entidades territoriales, sino que se dijo, la Ley Orgánica va a ser esa distribución de competencias y la Ley Orgánica volvió a decir que los ministros pueden delegar y los ministros obviamente, por la fuerza centrípeta del poder, no van a delegar nada; los ministros no se van a desprender del poder que tienen, porque entonces es una atribución enteramente discrecional, aquí lo que se había dicho era que había que distribuir la competencia en las entidades territoriales, no dejar que los ministros pudieran hacer lo que quisieran y eso fue lo que se le dijo que hiciera, no se devolvió el poder a las entidades territoriales, no se permitió un desarrollo integral en el territorio que corresponde a las diferentes características sociales, económicas y ambientales, estando los mecanismos para integrar y coordinar los planes de desarrollo, no se hizo y vamos a ver más adelante el problema cómo se profundiza.

La Ley Orgánica confunde la autonomía con la planeación, la descentralización y la simple desconcentración, trata de eso con una impropiedad en el lenguaje que da a entender que quien escribió esa ley, realmente no sabía qué estaba haciendo, miren esto, en vez de distribuir las competencias y los recursos, dijo que propiciara condiciones para concertar políticas, nunca las propiciaron, nunca las llevaron a cabo, eso fue realmente un engaño, nos indica a qué condiciones se refiere y las consecuencias de su omisión.

#### **Principios que deben ser desarrolladas y aplicadas por el legislador:**

Esa era la ley para hacerlo, no para que el legislador defiriera el trabajo al legislador ordinario, el legislador orgánico es el que debió hacer el trabajo y no lo hizo, el Gobierno presentará en los seis meses siguientes las iniciativas de reformas legislativas, había que expedir un nuevo código de régimen municipal, departamental, volver a describir las funciones de los Ministerios, no hicieron absolutamente nada desde el 2011, seguimos a la espera y miren cuantos años han pasado.

#### **Otro de los grandes problemas que ya habían mencionado:**

La Ley 152 es otra Ley Orgánica que planteó lo contrario de lo que dice la Constitución de 1991, en orden público la Constitución de 1991 si es jerárquica, la tropa marcha y no delibera, los gobernadores y los alcaldes tienen que obedecer, pero en tiempos de paz tiene que haber concertación, dice la Constitución, integración y coordinación y cuando usted dice que el Presidente es el máximo orientador de la Planeación Nacional, qué está diciendo, que ni el zar de todas las Rusias tiene el mismo poder que tiene el Presidente en Colombia, que no existe autonomía ninguna de las entidades territoriales, que él no va a concertar con nadie, establece la posibilidad de concertar e integrar las iniciativas, pero si usted se enfrentan en esa Ley Orgánica 152 a que el Presidente es el que escucha a todo el mundo, pero él hace lo que le da la gana, nos

salimos a ningún sitio; tiene que haber coordinación entre esos tres planes, municipal, departamental y nacional, pero si la coherencia debe ser con el plan nacional, los subordina.

Qué autonomía está dejando que tenga un municipio o qué negociación está haciendo con él; la Sentencia 095 cae en un yerro grave, el auténtico poder de dirección política sujeto a la Constitución, pero que supone estas entidades territoriales las primeras llamadas para hacer las prioridades, está haciendo el error del Gobierno nacional, pero invertido, pone los municipios a que sean los primeros que establezcan las prioridades, la Constitución lo que dijo fue que era un régimen horizontal, había que concertar integrar y coordinar; sustituir el tirano por unos reyes feudales tampoco es ninguna solución, el legislador no puede vaciar de contenido a la autonomía, la Constitución en el artículo 80 dice que la administración y aprovechamiento de los recursos naturales se haría en forma planificada, qué planificación es que la Nación hace lo que le da la gana por encima de todos los intereses territoriales?

Obviamente que la Corte reduce la autonomía de las entidades territoriales y como la Corte cree que es constituyente, además modifica la Constitución, es que ese es el problema de la Corte actual, a la Corte lo que había que plantear es una excepción de inconstitucionalidad porque está modificando la Constitución de manera muy burda; la Corte plantea un esquema que es la proyección holográfica, cree que los derechos de las entidades territoriales son la proyección holográfica del Gobierno nacional y de la misma Corte. Dice la Constitución, la Constitución supone que el Plan Nacional de Desarrollo debe hacerse con participación de los representantes de las entidades territoriales, no los citan y si lo citan no van, esto es un sistema absoluto, irresponsable, pero se va a hacer una un proyecto minero o eléctrica y la gente va y se amarra de los árboles, pero es que el escenario para discutirlo era este y no se aprovecha. El Plan Nacional de Desarrollo, a propósito, es una especie también de proyección holográfica de la voluntad de unos funcionarios de Planeación Nacional y del Gobierno nacional, que no admite concertación alguna.

La Constitución había dicho que la parte general de los planes de desarrollo se discutiera y se evaluará por el Congreso, pero no que se aprobara, en cambio, la parte especial, los presupuestos plurianuales y los proyectos específicos, si se aprueban por ley, y ustedes dirán por qué dijo la Constitución eso en el artículo 34?, muy sencillo, cuando se esté aprobando el Plan Nacional de Desarrollo a partir de febrero del año entrante, los alcaldes y los gobernadores llegan un año y nueve meses después, entonces cuando ellos llegan no tienen con quién concertar nada, porque ya hay una ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y lo petrifico, habría que volver a reunir el Congreso y eso no ha corrido en 31 años; el Presidente de la República concierta con la parte general los planes.

Es necesario volver a modificar las dos leyes de manera absoluta, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para distribuir competencias que no se ha hecho en Colombia hasta ahora en estos 31 años y una nueva ley del plan general de desarrollo que permita realmente que se concierten los tres planes, no que se impongan los de abajo sobre los de arriba o los de arriba y los de abajo cómo está hoy.

**Secretario:**

Presidente me permito informar que retomamos sesión formal. Le damos la palabra al doctor Jorge Iván Osorio Velásquez, alcalde de Génova-Quindío y miembro de la Misión de Descentralizada, delegado de la Federación de Municipios.

**Alcalde de Génova Quindío, doctor Jorge Iván Osorio Velásquez:**

Yo sí dije que no iba a venir desde Génova, Quindío y no iba a hablar. Ha sido muy agradable escucharlos a cada uno de ustedes, todos expertos y estamos acá construyendo conocimiento en materia de descentralización; doctor Rodrigo Rivera, grabé toda su intervención, seguramente me va a servir de manera académica para estudiar cada uno de sus exposiciones, muy interesantes.

A la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, muchas gracias por esa invitación; a cada uno de ustedes Dios les pague. Para mí es un placer gigante estar en esta Universidad como miembro de la Misión de Descentralización, y representante de todos los alcaldes de Colombia y como delegado de la Federación Nacional de Municipios, siendo un Alcalde en ejercicio que ya va de salida, quiero hablar varias particularidades antes de entrar en unos componentes de la Misión que hemos desarrollado.

Primero: Cuando hicimos la tarea o el proceso político de la campaña electoral, veníamos con miles de ilusiones de posicionarnos y desarrollar todas nuestras iniciativas construidas, consolidadas en nuestros programas de Gobierno, pero finalmente aterrizamos cuando enfrentamos las diferentes situaciones que todos hemos vivido, la más importante y la más básica de todas, es la que nos permite a nosotros no poder ejecutar todas nuestras ilusiones y todos nuestros sueños para nuestros territorios, es la falta de recursos, la limitación de esos recursos, de qué manera el Gobierno nacional viene año tras año disminuyendo las transferencias, de qué manera el Gobierno nacional año tras año viene, aumenta y ahí vemos que hay crecimiento económico, pero lo contrario, le quita más plática a los territorios. De qué manera vemos también en muchas ocasiones y ahora lo decía uno de los panelistas, alguien que socializó, que bueno ser uno de Antioquia, porque Antioquia tiene los primeros puestos en todo, el plan de desarrollo, que el índice de desempeño municipal, territorial, de regalías, pero es que aquí le entra toda la plata del mundo, eso tiene unas fuentes alternas de financiación impresionantes, cómo se juega un rol importantísimo.

Les hablo como alcalde de Génova, me voy mañana para Bogotá con un paquete de proyectos debajo del brazo a tocar puertas a los diferentes Ministerios y como el Gobierno nacional lo primero que le dice es ¿usted es alcalde de dónde?, de Génova Quindío, ¿eso dónde queda?, pero vaya otro alcalde de una ciudad capital, de una ciudad con mayor población, le pagan los tiquetes, le ponen alfombra roja y le dan hotel; eso no puede suceder en este Estado y eso hace parte del análisis que se tiene que hacer.

Primero: El Sistema General de Participaciones, aquí no estamos diciendo, modifíquelo, tiene que entrar a revisión, esos porcentajes de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y otras disposiciones.

La Ley 617 analícenla, cómo nos categorizan, yo me comparo con el municipio de Salento, que seguramente muchos de ustedes han ido, el municipio más turístico de mi departamento, municipio de sexta categoría, pero que finalmente tienen unos ingresos totalmente diferentes por situaciones turísticas, situaciones ambientales, entonces, a mí no me pueden evaluar lo mismo y no me pueden dar los mismos recursos, simplemente porque somos de sexta categoría; pienso que hay que analizar de manera puntual la Ley 617, mirar a ver cómo no nos limitan el gasto, cómo miramos una recategorización, en dónde, de manera asimétrica como no lo contempla la OCDE en un estudio del 2019 o por demanda; cuáles son las fortalezas, la realidad de cada uno de los territorios y así mismo se hace esa distribución de recursos.

Dentro de la misión de descentralización que se creó y que lo han mencionado ya varias personas que han intervenido, no funcionaban desde hace 30 años la Secretaría Técnica que muy bien ejerce en este caso, la Dirección de Descentralización del DNP y aquí se encuentra el profe, el nuevo Director de la Misión de Descentralización. Llevamos realizando un trabajo muy juicioso desde meses anteriores, recorriendo varias regiones y recogiendo necesidades y ¿qué estamos viendo?, que este es un país diverso, si no vamos para el Valle, para la Costa, para Nariño, si nos vamos para la Amazonía, vimos que todos tienen necesidades diferentes, pero todos llegamos a la misma conclusión: No hay plata, no hay plata y no hay plata y el Gobierno nacional nos sigue generando más competencias, más funciones, creando políticas públicas, creando nuevas normas, ejecuten, ejecuten, ejecuten, pero mándenos la plata para poder ejecutarlas; algo tan sencillo como que en mí municipio que tengo un presupuesto de 12.000 millones de pesos para el año, un municipio con 9.000 habitantes, el 40% del presupuesto es para el sector salud, para el régimen subsidiado para poder asegurar a toda nuestra población, toda la plata está ahí; pero vaya un alcalde y haga un reclamo a una EPS por una mala prestación de servicio, no eso no es competencia del alcalde, le toca la Superintendencia, pero es que los recursos los estoy administrando yo y los tengo yo, yo se los giro a la

EPS, no es competencia, un caso muy particular, eso pasa, esas competencias entre niveles de Gobierno hay que esclarecerlas.

Desde la Misión ya desarrollamos un trabajo diagnóstico y encontramos un poco de similitudes del Gobierno nacional, departamental y municipal, que esperamos finalizando la misión, entregar al Congreso de la República las diferentes iniciativas, por ejemplo con el medio ambiente; les quiero contar un caso particular, iniciando este año, el DPS hizo una convocatoria, se presentaron unos proyectos, la gobernación del departamento presentó unas iniciativas para unos municipios del Quindío y para unos pavimentos de una zona de unas calles de unos municipios que no tenían pavimento, yo muy animado le presente la iniciativa de ese diagnóstico de calles al Gobierno departamental y en este momento dijeron, vamos a iniciar el pilotaje con el municipio de Génova, tenía una calle vuelta nada, la población encima reclamándome y dijo el departamento con el DPS, iniciemos en Génova, por cosas de la vida iniciaron las obras y se frenó todo y la obra quedó incompleta; en Bogotá liquidaron el tema no sé qué fue lo que pasó y ahí tengo a toda la gente encima, eso quedó peor de cómo estaba.

Pero hablando en materia de descentralización y de competencias, no sé a quién reclamarle, ni sé quién me va a cumplir; la Alcaldesa de Circasia hizo el mismo ejercicio, socializó con 11 barrios 11 calles que iba a ser lo mismo y tiene a toda la gente encima, a quién le reclamamos, ¿al departamento, a la Nación?, Tenemos una similitud de funciones impresionantes.

¿Qué es lo que tenemos que aclarar? En la Misión de Descentralización se trabajan cinco componentes básicos: El primero es la competencia, las competencias entre niveles de Gobierno ya lo hablamos, esa multiculturalidad o similitud de actividades de proyectos que tanto la nación es la parte de los municipios entre todos tienen que hacer, pero que finalmente llegamos a nada. La segunda, las fuentes y usos de recursos para el desarrollo, ya lo mencionó ahora, tenemos leyes que llevan más de 20 años, caso Ley 715, caso Ley 617, los estatutos o los códigos de rentas de los municipios están desactualizados, todos, más del 70% de los municipios no ha actualizado su esquema de ordenamiento territorial, son cosas que tenemos que analizar en el momento.

El tercer componente en la Misión es la arquitectura institucional y modernización de la administración pública; el cuarto el Estado abierto, participación ciudadana y el quinto punto, el Estado está en deuda, es la descentralización y los territorios indígenas, el Estado está en deuda con los territorios indígenas y creo que hay que prestarle la atención correspondiente para ello.

Yo traía una presentación como todos, pero por el tiempo no la hice, quise hacer un resumen y contarles características muy particulares, lo que le pedimos al Honorable Senado de la República

y a esta Comisión es que le demos la importancia a la Misión de Descentralización, doctor Guido, ya se ha hecho un trabajo muy juicioso en meses anteriores, se han hecho mesas de trabajo aquí en Antioquia estuvimos también trabajando no sé si la Secretaría de Planeación nos acompañó, pero ya hay un trabajo muy adelantado, creo que es relevante darle continuidad a todas estas iniciativas y darle cumplimiento a ese plan de acción de 18 meses que contempla la Ley de Regiones y el decreto que lo reglamenta.

#### **Secretario:**

Señor Concejal de Medellín, doctor Julio González Villa, tiene el uso de la palabra.

#### **Concejal de Medellín, doctor Julio González Villa:**

Agradecerles que hayan venido acá; me llamó la atención que esta Comisión se llame de descentralización, cuando yo digo esa palabra, me acuerdo de Jorge Eliécer Gaitán, que dice, “sí avanza seguidme, sí paro, empujarme y si retrocedo máteme, no retroceda, el tema de descentralización Senador Guido, es un tema de 1886, ese tema hay que sacarlo del tema, el tema es autonomía, yo creo que el federalismo no es de discusión en este momento, federalismo es una consecuencia histórica, yo creo que la Constitución más importante en el tema Federal o autonómico no es la de 1863, es la de 1853, que le dio la autonomía a los municipios, que los municipios se dieron sus propias constituciones y al darse sus propias constituciones, dio lugar a que se crearon los primeros Estados soberanos; fue con base en la Constitución de 1853 que nacen los Estados soberanos, el Estado soberano de Panamá, luego el de Antioquia en 1856 y todo el resto, eso es autonomía, porque cuando ya los nueve Estado soberano se crearon, dijeron ahora sí unámonos y nace la Confederación, ahí nace la Federación; la Federación es consecuencia de la autonomía, yo creo que no es bueno perder el norte en este asunto, porque lo que dice la Constitución es autonomía, yo no pido más que respetar la Constitución, esa ley está mal hecha, pero prima la Constitución sobre la ley, somos es autonómicos, es decir, el país como la Constitución del 53 se construye de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo; no es el Presidente Petro el que dice que se van a crear departamentos, eso es inconstitucional, no se pueden desmembrar las entidades territoriales, porque viola la autonomía y eso hay que decirlo al Gobierno nacional y se lo tiene que decir el Congreso de la República, que no cree más desorden y más inestabilidad.

Urabá es de Antioquia, el Magdalena Medio es de Antioquia y como dijo el Senador Rodrigo, cualquier unión debe salir de la iniciativa propia de las circunstancias de los hechos actuales, los hechos son los que mandan, Bogotá no es ni el Gobierno nacional los que definen esto, vuelvo a repetir, hay que respetar la Constitución; cómo es posible que exista la revocatoria como un instrumento de la autonomía y que el Gobierno, los entes

centrales como el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría, no permitan que la ciudad decida si revoca o no revoca a sus alcaldes, repito lo único que pedimos es que respetemos la Constitución, que volvamos a los conceptos esenciales, el concepto es el concepto autonómico y sobre ellos somos capaces de construir un nuevo país a través de esta Comisión.

**Secretario:**

Tiene el uso de la palabra el doctor Hernán Torres, diputado de Antioquia, como no se encuentra, le damos la palabra al señor Antonio Montoya Hoyos, quien va a hacer una pregunta al Senador Guido, enseguida de la respuesta el Senador Guido como citante, cierra este debate.

**Señor Antonio Montoya Hoyos:**

Si promulgar la Ley 1454 se demoró 18 años, con la dinámica del Congreso, ¿cuántos años se demorarán las reformas económicas, administrativas, fiscales, judiciales y dentro de la Constitución, no es mejor pasar a un proceso Constituyente?

**Honorable Senador Guido Echeverry Piedrahíta:**

La verdad es que Colombia ha sido muy mezquina en adelantar las reformas profundas que se requieren y el riesgo es que si no hacemos las reformas oportunas cuando corresponde, estamos en riesgo de vivir situaciones muy conflictivas, cuando no se hacen las reformas necesarias e inevitables podemos caer en un estado prerrevolucionario o revolucionario; la verdad es que Colombia no ha hecho las reformas consecuentes, tenemos como ejemplo es la Ley 1444 que apenas desarrolló a medias ese principio constitucional que le ordenó al Congreso aprobar una ley de ordenamiento territorial; sí Colombia no hace las transformaciones necesarias para cambiar este estado de cosas, bien puede verse abocada a la inevitabilidad de un proceso Constituyente.

En el caso por ejemplo del tema territorial, yo sí creo que hacer el tránsito hacia un estado con autonomías territoriales, implica la exigencia de apelar al constituyente primario, en su caso o a una Constituyente convocada exclusivamente para tal fin; aquí hay una tarea imperativa para el Congreso, y es avanzar en estos procesos, ir adelantando las tareas necesarias para que efectivamente este tipo de reformas se den, se concreten, se concluyan, tiene sentido creo que este tipo de eventos es muy importante captar un poco el palpito de la gente y entender ese mensaje de urgencia frente a las reformas que efectivamente el país está reclamando.

**Señor Antonio Montoya Hoyos:**

¿Cómo queda con la descentralización las expresiones y desarrollo de actividades culturales, artísticas y deportivas, capitales sociales de las regiones?

**Honorable Senador Guido Echeverry Piedrahíta:**

Uno de los temas que más se analizan cuando se trata de hablar de descentralización, es a quién

corresponde la promoción del arte, la cultura, y sobre eso no existe un criterio unificado; lo que sabemos hoy es que estas políticas están claramente centralizadas, los departamentos y municipios tienen muy poca capacidad de maniobra y cuando hablo de maniobra hablo de recursos para efectos de incentivar esto que llaman genéricamente la economía naranja; creo que en el marco de las competencias que hoy están definidas por la Constitución y por la ley, estas son responsabilidades compartidas entre las entidades territoriales y el Estado Central y creo que en ese sentido sería muy importante definir con claridad los recursos que corresponden a cada instancia de los gobiernos o cada espacio de Gobierno, para saber exactamente quién es responsable de este tipo de actividades. Aquí pasa un poco como con el tema ambiental, hay una gran dispersión de competencias en los espacios territoriales y nunca terminamos por saber quién es responsable de esta política pública y por la tanto a quien se pide cuentas para efectos de evaluar si se ha hecho bien o no, y si existe satisfacción para la comunidad.

**Señor Antonio Montoya Hoyos:**

La última, que es casi como un sí o un no, y dice el doctor Rodrigo Sanín, ¿considera la Comisión posible abrir la discusión de adoptar un régimen federal en Colombia?

**Honorable Senador Guido Echeverry Piedrahíta:**

Yo diría que no solamente es posible, es necesario y es urgente; en esto el Congreso necesita mucho acompañamiento de la opinión, mucha presión ciudadana, la concurrencia de autoridades locales y departamentales, de líderes de los territorios, nacionales, que democráticamente presionen al Congreso para que efectivamente esas tareas se puedan adelantar, creo que es urgente más que necesario y más que posible.

**Secretario:**

Antes de dar la palabra al Senador citante, al doctor Guido Echeverry, queremos agradecer a la doctora Michelle Figueroa Pachón, Subdirectora de Acuerdos y Convenios de la Federación de Departamentos. Senador Guido Echeverry, tiene el uso de la palabra.

**Honorable Senador Guido Echeverry Piedrahíta:**

Ya a esta altura del día, creo que quienes tenemos afición por estos temas, nos hemos servido un gran banquete, porque las distintas intervenciones han sido de muchísima altura y muy desafiantes desde la perspectiva de convocarnos a que este sigue siendo un debate serio, una conversación responsable y que como presentaba ahora el doctor Héctor Quintero, no sea simplemente una conversadera o una opinadera, o una debatidera; hace mucho tiempo este tema es recurrente en el país, el Estado colombiano requiere urgentes reformas, cómo decía el doctor Hernando de Quirama, la verdad es que en apariencia, doctor Hernando, estas normas las hacen personas que no conocen de los temas, yo diría que por el contrario,

las hacen personas que si saben cómo enmascarar realmente la necesidad de profundizar en este tipo de reformas y de transformaciones.

Aquí nos llevamos una importante visión que surgió de los distintos conceptos que se han expresado en torno a lo que significa la necesidad, la perentoriedad de arrancar rápidamente con temas que nos lleven a concluir, alguna vez por lo menos, en una parte sustancial estos aspectos de la reforma territorial; cómo he dicho, creo que Antioquia es una magnífica imagen, una magnífica ventana abierta para que ese tipo de temas se discutan en todo el país.

Yo creo que la presencia que hemos tenido esta mañana aquí y parte de la tarde, el nivel de los conferencistas y en las intervenciones, nos hablan de éste, como un evento exitoso, que esperamos contribuya a avanzar seriamente esta temática hasta concretarla y hacer posible que se vayan estructurando realmente salidas a estas altas expectativas y estos propósitos. Como miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y como citante a este foro a este debate, agradezco inmensamente a la Corporación Colombia Autónoma, a los conferencistas, a la

Universidad Pontificia Bolivariana, a la Federación de Departamentos, a la Gobernación de Antioquia, que han concurrido a apoyar este evento, que no dudó en calificar de muy exitoso.

**Secretario:**

Presidente me permito informar que para el cuarto punto del orden del día: Lo que proponga los Senadores y Senadoras, por Secretaría no se ha radicado nada. Agradecerles a todos los presentes, al equipo técnico por la ayuda, al equipo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, a todos los asesores del Senador Guido Echeverry por su colaboración. Damos culminado del orden del día, se levantaría la sesión, señor Presidente

**MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA**  
Presidente

**DIDIER LOBO CHINCHILLA**  
Vicepresidente

**JUAN PABLO PORRAS FLORIAN**  
Secretario General