

LA APUESTA POR LA AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO REGIONAL

Amylkar D. Acosta M¹

DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA AUTONOMÍA

Uno de los mayores logros de las regiones en Colombia con la expedición de la nueva Constitución de 1991 por parte de la Asamblea Nacional constituyente, fue dar el paso de la *descentralización*, contemplada en la Constitución de 1886 a la *Autonomía territorial* (artículos 1 y 287). Cabe preguntarse, cuál es la diferencia entre una y otra. Dejemos que sea el ex presidente del Consejo de Estado Javier Henao Hidrón quien nos despeje esta diferencia conceptual. Para él “*se entiende por descentralización la capacidad de gestión administrativa de parte de las entidades territoriales, mientras que la autonomía conlleva una capacidad de decisión política de parte de las mismas*”.

Desafortunadamente, durante los 34 años de vigencia de dicha Constitución, no solamente no han avanzado en autonomía las entidades territoriales sino que se ha retrocedido. En su lugar se ha venido dando una *recentralización*, que yo denomino *descentralización disfuncional*, consistente en delegar funciones y competencias por parte de la Nación a las entidades territoriales pero sin recursos. Y lo que es peor, se le recortaron sus recursos, para concentrarlos la Nación, a través de dos actos legislativos, el 01 de 2001 y el 04 de 2007, reduciendo el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) que se les transfieren a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP).

Y de contera, en los últimos 32 años se han expedido 18 reformas tributarias, *todas para arbitrarle recursos a la Nación, ninguna para las entidades territoriales*. Por ello, el Gobierno y el Congreso de la República están en mora de pausar sus reformas tributarias, que ahora llaman leyes de financiamiento, para dar pábulo y espacio a la *reforma tributaria territorial* largamente aplazada. De hecho existe un estudio, elaborado por una Comisión de expertos, que luego de analizar las finanzas territoriales hizo unas recomendaciones para su fortalecimiento. Su *Informe final*, fue entregado en julio de 2020 y desde entonces permanece engavetado. Llegó, entonces, la hora desengavetarlo para la bienandanza de las mismas.

EL PRESIDENCIALISMO

Ahora bien, el *presidencialismo* ha exacerbado el *centralismo* en Colombia. Desafortunadamente el acendrado presidencialismo de la Constitución de 1886

¹ Miembro de Número de la ACCE

se les colocó a los constituyentes de 1991 y pasó por la *Constituyente* a la nueva *Constitución Política* como pasa un rayo de luz por un cristal, sin romperlo ni mancharlo y salió fortificado. Como es bien sabido, según la Carta Magna, el *Presidente de la República* es, además, *Jefe de Estado*, **que no del Estado**, como algunos creen, *Jefe de gobierno* y *suprema Autoridad administrativa*, amén de que ahora se les ha dado a algunos por motejarlo como *Primer magistrado de la Nación*. Su poder es inmenso, casi que omnímodo, avasallador y el único que manifestó no saber para qué es el poder, cuando el mismo se lo preguntó, fue el Maestro y ex presidente de la República Darío Echandía.

De allí el gran desequilibrio entre las ramas del poder, entre las que impera el poder del ejecutivo. Y de no ser por la vigencia de los frenos y contrapesos (checks and balances), que han servido de muro de contención, en Colombia no tendríamos una República sino una monarquía. No obstante, en Colombia, al paso que vamos si no nos avispamos, vamos camino hacia un absolutismo presidencial.

LOS DESAFUEROS DEL GOBIENO CENTRAL

Medidas como la creación por parte del ejecutivo de las áreas y zonas de protección para la producción de alimentos (APPA y ZPPA), al amparo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, sin contar para ello con las entidades territoriales. Así fue como se crearon artificial y artificiosamente las ZPPA en Antioquia, con la afectación de 23 municipios a los cuales cobija, mediante la Resolución 577 de 2024, se hizo lo propio con los departamentos del Tolima y La Guajira, a través de las resoluciones 352 y 161 de 2024, respectivamente, abarcando a 8 municipios en cada uno de ellos. Y faltan datos de otros municipios que, como Santander también han sido objeto de esta arbitraria medida.

Es digno de mencionar también, la declaratoria y *delimitación de reservas de recursos naturales*, de carácter “temporal”, como el caso Santurbán, al antojo del gobierno nacional, con el solo expediente de un Decreto del MADS, el 044 de 2024. La expedición del Decreto 1275 de 2024, que le da facultades y competencias en materia ambiental a las autoridades indígenas, por encima de las corporaciones autónomas regionales. En aplicación de dicho Decreto fue expedida la Resolución 0221 del 3 de marzo de 2025, mediante la cual se “delimita y protege un área de 75.344, 65 hectáreas de dicho páramo, que sigue a la espera de su delimitación, ordenada por la Corte Constitucional desde 2017, mediante Sentencia T – 361.

La Constitución de entidades territoriales (ET) indígenas, equiparándolas con las demás ET, según el capricho del Gobierno central, como vienen procediendo

según los decretos 482 y 488 de 2025, *escudándose en el artículo transitorio 56 de la Constitución que ya perdió su vigencia por decaimiento de dicha norma, perdiendo fuerza ejecutoria y validez*. Llama poderosamente la atención que en este caso se contemplan “normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas con las demás entidades territoriales”. Como lo plantea acertadamente el profesor Luis Colmenares, “estos decretos afectan la integridad constitucional y fiscal del país, *representando una grave amenaza al equilibrio territorial, social y económico de la comunidad wayuu, distorsionando los principios constitucionales y el espíritu del Convenio 169 de la OIT*”. Tanto más, en cuanto que “el artículo 22 del Estatuto Tributario establece que *“los resguardos y cabildos indígenas no son contribuyentes ni declarantes”*, lo cual significa que la nueva entidad territorial no generará un solo peso en ingresos propios para su funcionamiento y menos para ser invertidos en su territorio. Esto es un disparate, el cual se pretende replicar en otras regiones del país, amenazándolo con su fragmentación y balcanización.

Y la tapa de la cajeta, como dice mi hermano Luis Eduardo, es la creación a espaldas y de manera inconsulta con las autoridades territoriales y las propias comunidades, a la chita callando, de una Zona económica especial binacional, mediante un Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Colombia y la dictadura de Nicolás Maduro, con el cual prácticamente se establece un *cogobierno en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y el Cesar del lado colombiano y el Estado Táchira y Zulia del lado venezolano*.

Todas estas medidas las ha tomado por sí y ante sí el gobierno central, desde los escritorios en Bogotá, alejados, distantes de los territorios, levándose de calle el principio de la autonomía territorial consagrados en la Constitución Política en sus artículos 1, 287, 288, 311 y 313.7, transgrediéndolos y llevándoselos de calle, tornándolos nugatorios. Y de esta manera, en la práctica se está configurando un vaciamiento de las competencias propias de las entidades territoriales, reduciéndolas a un capitis diminutio, recurriendo a subterfugios jurídicos de dudosa factura.

URGE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE COMPETENCIAS

En este contexto, no deja de ser esperanzador la aprobación el año anterior, mediante el Acto legislativo 03 de 2024, mediante el cual se incrementarán los recursos que se transfieren desde la Nación a las entidades territoriales mediante la Bolsa de recursos del SGP, elevándolos hasta el 39.5 de los ingresos corrientes de la Nación ICN, muy superior a lo proyectado en el Marco fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 para el 2024 – 2027, que fluctuaría entre

el 30% y el 31% de los ICN. Ello, en el lapso de 12 años, contados a partir del 2027.

No obstante, su entrada en vigor está supeditada a la aprobación de la Ley de competencias, la cual deberá establecer cuáles funciones y competencias que hoy ejerce la Nación deberán trasladarse a las entidades territoriales para que las asuma con cargo a los nuevos y mayores recursos que se le transferirán. En el mes de abril la Federación Nacional de Departamentos (FND) le hizo entrega al Gobierno Nacional de un primer borrador del proyecto, para su consideración y concertación.

Es tanta la importancia y la trascendencia de la aprobación de esta Ley para las regiones y para el país, porque al tiempo que aquellas ganan en autonomía y autodeterminación, para dejar de ser alfiles sin albedrío del agobiante centralismo, el país también gana en equidad, cohesión e inclusión. Según estudio de la FND y la Universidad EAFIT “demuestra que la reforma al SGP, con una apropiada asignación de competencias a las entidades territoriales, traerá consigo una reacción positiva del PIB”.

Da cuenta, además, del impulso que le habrá de imprimir al crecimiento de la economía regional y nacional, que puede llegar a representar 0.2 puntos porcentuales adicionales. Como bien dice el Director ejecutivo de la FND Didier Tavera: “en la FND estamos firmemente convencidos de que el camino para abordar y *cerrar las brechas sociales* que persisten en las comunidades para por la autonomía y la descentralización”.

La aprobación de esta Ley debería ser la primera prioridad en la agenda del Gobierno y del Congreso de la República en esta última legislatura de este cuatrienio. Este sería el mejor homenaje al padre de la sociología en Colombia e inspirador del autonomismo de las regiones, y ex constituyente Orlando Fals Borda en el centenario de su natalicio.

Cota, agosto 2 de 2025
www.amylkaracosta.net