

**De Comisarías a Departamentos: ¿Verdadera Descentralización Político-Administrativa, o Nueva Modalidad de Tutela por parte del Gobierno Central?**

**María Esperanza Vega Goyeneche**

**Universidad Santo Tomás De Aquino y Universidad De Konstanz**

*Nota del Autor*

María Esperanza Vega Goyeneche, IX Cohorte, Maestría en Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás de Aquino y Universidad de Konstanz.

Esta investigación ha sido financiada por la propia Estudiante.

La correspondencia relacionada con esta investigación debe ser dirigida a María Esperanza

Vega Goyeneche

Universidad Santo Tomás de Aquino.

Carrera 21 #137-04, Apartamento 401.

Contacto: [mariaesperanzavega@yahoo.com](mailto:mariaesperanzavega@yahoo.com)

**De Comisariías a Departamentos: ¿Verdadera Descentralización Político-Administrativa, o Nueva Modalidad de Tutela por parte del Gobierno Central?**

**María Esperanza Vega Goyeneche**

**Director: Diego Rengifo Lozano**

**Universidad Santo Tomás De Aquino**

**Febrero 2018**

*Nota del Autor*

María Esperanza Vega Goyeneche, IX Cohorte, Maestría en Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás de Aquino y Universidad de Konstanz.

Trabajo de Tesis presentado para optar por el Título de Magister en Derecho Público

Esta investigación ha sido financiada por la propia Estudiante.

La correspondencia relacionada con esta investigación debe ser dirigida a María Esperanza

Vega Goyeneche

, Universidad Santo Tomás de Aquino.

Carrera 21 #137-04, Apartamento 401.

Contact: [mariaesperanzavega@yahoo.com](mailto:mariaesperanzavega@yahoo.com)

### **Agradecimientos**

A la Universidad Santo Tomas de Aquino, mi apreciada Alma Mater.

A los Directivos, al Cuerpo Docente y de Apoyo a la Gestión de la Maestría en Derecho Público.

De manera muy especial, al Dr. DIEGO RENGIFO LOZANO, quien con su sabiduría y paciencia supo guiarme por el camino correcto en la realización de este trabajo de tesis.

### **Dedicatoria**

A *Salvador Felipe*, mi amor más puro y mi fuente inagotable de inspiración y de superación en todos los aspectos de mi vida.

A *Javier Eduardo*, mi amado Esposo y mi apoyo incondicional en todos los proyectos que emprendo.

A mis *Padres*, como agradecimiento eterno por su valentía al *hacer Patria* en la hermosa región que constituye el área de trabajo de esta tesis.

## Tabla de Contenido

Agradecimientos .....	III
Dedicatoria .....	IV
Tabla de Contenido .....	V
Índice de Tablas .....	IX
Índice de Figuras .....	XII
Resumen .....	1
Introducción .....	3
Capítulo I. La Constitución Política De 1991 Y El Nuevo Modelo De País .....	11
1.1 La Organización Administrativa Y Territorial De Colombia Antes De La Constitución De 1991 .....	12
1.1.1 Breves apuntes de la transformación de la división político administrativa del territorio colombiano y de los territorios que antes de 1991 eran Comisarías.....	12
1.1.2 Aspectos electorales de las antiguas comisarias territoriales.....	18
1.1.3 Aspectos administrativos de las antiguas Comisarías territoriales: entre el experimento de las regiones y la departamentalización.....	22
1.1.4 Aspectos fiscales de las antiguas comisarias territoriales y el manejo de las regalías antes de 1991.....	32
1.2 La Constitución Política De 1991, Un Nuevo Modelo De Estado Fundamentado En Los Principios De Autonomía, Descentralización, Solidaridad Y Subsidiariedad .....	44

1.2.1 Colombia como nación pluriétnica y pluricultural.....	48
1.2.2 La Colombia indígena de las antiguas Comisarías territoriales. ....	51
1.2.3 Autonomía y descentralización. ....	52
1.2.4 Descentralización política. ....	58
1.2.5 Descentralización administrativa. ....	62
1.2.6 Descentralización fiscal. ....	63
1.2.7 Solidaridad y subsidiariedad. ....	73
1.2.8 Las entidades territoriales según la Constitución de 1991. ....	77
Capítulo II. Ámbitos de la descentralización evaluados en los departamentos antes Comisarías .....	83
2.1 Descripción General De Las Antiguas Comisarías (Área De Estudio).....	84
2.2 La Situación De Las Antiguas Comisarías Respecto Al Nivel De Desarrollo De Algunos Departamentos Pobres Antes Y Después Del Cambio De Categoría Territorial..	88
2.2.1 Población.....	89
2.2.2 Salud.....	90
2.2.3 Educación.....	92
2.2.4 Industria.....	93
2.2.5 Pobreza.....	96
2.2.6 Producto Interno Bruto Departamental. ....	97
2.2.7 Desempeño Fiscal. ....	98

2.2.8 Conflicto Armado.....	100
2.3 Descentralización Política: La Elección Popular Y El Ejercicio De La Política En Las Antiguas Comisarías: ¿Democracia Participativa O Representativa?.....	103
2.3.1 Comportamiento general de las elecciones en los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías territoriales. ....	105
2.3.2 La representación indígena en el Gobierno nacional, en el Gobierno departamental y en la Rama Legislativa del poder público. ....	108
2.3.3 La consulta previa: un verdadero mecanismo de democracia participativa o un obstáculo al desarrollo.....	118
2.4 La Descentralización Administrativa Y La Autonomía Indígena.....	123
2.4.1 La autonomía de los territorios indígenas y la gestión administrativa de los departamentos donde se encuentran dichos territorios.....	128
2.4.2 La Gestión Administrativa Territorial En Territorios Bajo Figuras Afines Con La Conservación De La Biodiversidad. ....	135
2.5 Descentralización Fiscal.....	143
2.5.1 Avances de la descentralización en el comportamiento de las fuentes de inversión pública. ....	143
2.5.2 ¿El nuevo sistema general de regalías atenta realmente contra el principio de descentralización consagrado en la Constitución Política de 1991, afectando así a entidades territoriales como las antiguas Comisarías territoriales? .....	145
2.5.3 Descentralización fiscal en municipios de frontera, una oportunidad. ....	153

2.6 El Principio De Descentralización Y La Administración De Justicia.....	155
Capítulo III. Evaluación Del Modelo De Descentralización Aplicado A Los Departamentos	
Antes Comisarías .....	160
3.1 El Conflicto Armado Y Su Relación Con La Política Y Las Estructuras Sociales	
Locales.....	160
3.2 El Centralismo de 1886: un modelo con 105 años de arraigo socio-cultural en Colombia que construyó una lógica particular de relacionamiento con las regiones .....	168
3.3 La Constitución Política de 1991: un nuevo paradigma implementado sobre un viejo modelo político y socio-cultural.....	174
3.4 ¿Mediante la departamentalización de las antiguas Comisarías Territoriales se materializó el Principio Constitucional de Descentralización Político-Administrativa, o, a diferencia de esto, se trata de una nueva forma de tutela por parte del Gobierno Central? .....	179
3.5 Elementos de reflexión para el postconflicto .....	189
Conclusiones y Recomendaciones .....	192
Alternativas De Solución .....	195
Referencias Bibliográficas .....	199

**Índice de Tablas**

TABLA 1 CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN (CORPES) DEFINIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL LUEGO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 76 DE 1985.....	30
TABLA 2 REGALÍAS POR EXPLOTACIÓN PETROLERA SEGÚN EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 37 DE 1931.....	39
TABLA 3 REGALÍAS POR EXPLOTACIÓN PETROLERA SEGÚN EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 60 DE 1961.....	40
TABLA 4 PUEBLOS INDÍGENAS O ETNIAS PREDOMINANTES, SEGÚN DIVISIONES TERRITORIALES DEPARTAMENTALES 2005.....	51
TABLA 5 NÚMERO TOTAL DE RESGUARDOS INDÍGENAS, SEGÚN DIVISIONES TERRITORIALES DEPARTAMENTALES 2005.....	52
TABLA 6 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS REGALÍAS SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LA LEY 141 DE 1994. ....	70
TABLA 7 INDICADORES DESCRIPTIVOS DE LAS CONDICIONES Y MEDIOS DE VIDA DE LOS CINCO DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN COMISARIAS TERRITORIALES.....	86
TABLA 8 COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN INFANTIL QUE FALLECÍA PRODUCTO DE DIVERSAS CAUSAS EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARIAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES.....	91
TABLA 9 COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES ENTRE 1992, 2002 Y 2012 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN	

INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES.....	94
--	----

TABLA 10 COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN INDUSTRIA ENTRE 1992, 2002 Y 2012 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES.....	95
--	----

TABLA 11 COMPARACIÓN DE INDICADORES RELACIONADOS CON EL CONFLICTO ARMADO ENTRE 2003, 2006 Y 2009-10 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES. S.INF., SE REFIERE A SIN INFORMACIÓN. ....	102
--	-----

TABLA 12 PARTIDOS POLÍTICOS CON MAYOR VOTACIÓN EN LAS ÚLTIMAS CUATRO ELECCIONES PARA GOBERNACIONES (2003-2015) EN CADA UNO DE LOS 5 DEPARTAMENTOS QUE ERAN COMISARÍAS ANTES DE 1991.....	111
--	-----

TABLA 13 PARTIDOS POLÍTICOS CON MAYOR VOTACIÓN EN LAS ÚLTIMAS TRES ELECCIONES PARA ASAMBLEAS (2003-2011) EN CADA UNO DE LOS 5 DEPARTAMENTOS QUE ERAN COMISARÍAS ANTES DE 1991.....	115
--	-----

TABLA 14 COMPORTAMIENTO DE LOS CULTIVOS DE COCA ENTRE 2007 Y 2014, EN CADA UNO DE LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 FUERON COMISARÍAS.....	165
--	-----

TABLA 15 PORCENTAJE RESPECTIVO A CADA UNO DE LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 FUERON COMISARÍAS, RESPECTO DEL TOTAL NACIONAL DE DEFORESTACIÓN.....	166
---	-----

TABLA 16 VALORES DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEPARTAMENTAL (ITD)  
EVALUADO PARA EL PERIODO 2013-2014, CON ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES  
DESCRIPTORES, PARA LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 FUERON  
COMISARÍAS..... 167

## Índice de Figuras

FIGURA 1. COMPORTAMIENTO DE LOS MONTOS PROVENIENTES DE LAS REGALÍAS ENTRE 1985 Y 1989.....	42
FIGURA 2. MAPA DE LOCALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS ÉTNICOS EN COLOMBIA (RESGUARDOS INDÍGENAS Y TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS –TCCN-). .....	50
FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (FNR) POR ESCALONAMIENTO DEPARTAMENTAL 2000 – 2001. ....	71
FIGURA 4. LOCALIZACIÓN EN COLOMBIA DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE Y VICHADA. ....	85
FIGURA 5. COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE HABITANTES EN 1985, 1993 Y 2014 DE LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES. .....	90
FIGURA 6. COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SALUD ENTRE 1977 Y 2013 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES. ....	92
FIGURA 7. COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON PRIMARIA Y SECUNDARIA ENTRE 1968, 1993 Y 2012 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES.. .....	93

FIGURA 8. COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) ENTRE 1993 Y 2011 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES..	97
FIGURA 9. COMPARACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REGIONAL (EN MILES DE MILLONES DE PESOS) ENTRE EL AÑO 2000 Y EL 2011 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES..	98
FIGURA 10. COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL ENTRE EL AÑO 2000 Y EL 2013 EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN INTENDENCIAS (4) Y COMISARÍAS (5), ASÍ COMO DE 5 DEPARTAMENTOS CONSIDERADOS POBRES. LOS RANGOS DE EVALUACIÓN FISCAL (EJE Y) SON: SOLVENTE ( $\geq 80$ ); SOSTENIBLE ( $\geq 70$ Y $< 80$ ); VULNERABLE ( $\geq 60$ Y $< 70$ ); RIESGO ( $\geq 40$ Y $< 60$ ); DETERIORO ( $< 40$ ).	100
FIGURA 11. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL POTENCIAL DE VOTACIÓN EN LAS ÚLTIMAS 4 ELECCIONES REGIONALES DE LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN COMISARÍAS TERRITORIALES (AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS Y VICHADA).	106
FIGURA 12. PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN EN LAS ÚLTIMAS 4 ELECCIONES REGIONALES EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN COMISARÍAS TERRITORIALES (AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS Y VICHADA).	107

FIGURA 13. COMPORTAMIENTO HISTÓRICO EN LAS ÚLTIMAS 3 ELECCIONES REGIONALES DEL VOTO EN BLANCO, EN NÚMEROS TOTALES, EN LOS DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN COMISARÍAS TERRITORIALES (AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS Y VICHADA).....	107
FIGURA 14. MAPA DE LAS RESERVAS FORESTALES DECLARADAS POR LA LEY 2 DE 1959, CON SUS EXTENSIONES EN HECTÁREAS. ....	138
FIGURA 15. MAPA DE LOS PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (PNN).....	139
FIGURA 16. MAPA DE LAS ÁREAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL (ZIDRES). ....	141
FIGURA 17. COMPORTAMIENTO MULTI-TEMPORAL (2010-2015) DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INVERSIÓN PÚBLICA EN CADA UNO DE LOS 5 DEPARTAMENTOS QUE ANTES DE 1991 ERAN COMISARÍAS. CIFRAS EN MILLONES DE PESOS.....	144
FIGURA 18. GRÁFICO COMPARATIVO DE LA PROPORCIÓN DE RECURSOS DEL SGR RECIBIDOS POR CADA UNO DE LOS 32 DEPARTAMENTOS DEL PAÍS PARA LA VIGENCIA 2015.....	145

## Resumen

La Constitución Política de 1991 marcó un cambio en el paradigma socio-político de Colombia, al convertir al País en “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” (Art. 1 CP 91), y que además reconoce, a las comunidades indígenas como dueños y administradores de sus territorios. A lo largo de estos 26 años de vigencia de la Carta Magna, son muchos los análisis y críticas que se hacen a la descentralización, por considerar que aún incorpora muchos elementos de Centralismo que la desdibujan. Los territorios que fueron Comisarías territoriales son un escenario especialmente interesante pues durante más de un siglo estuvieron bajo la tutela directa del Gobierno Central; hoy cuando el modelo de descentralización administrativa impera en el país, se evalúa si la transformación de Comisarías a departamentos permitió realmente que este Principio Constitucional se cumpla o, si por el contrario, la tutela Central continúa siendo su rasgo característico y definitorio. La contextualización histórica de estos territorios antes y después de 1991, sumada al análisis de algunos elementos de los 3 ámbitos que comprenden la descentralización (política, administrativa y fiscal), sugieren que, en estas porciones territoriales, el modelo descentralizado está apenas en las primeras etapas de implementación y todavía la tutela del Gobierno Central, que ha sido la constante durante más de un siglo, se mantiene; fomentando, más que una descentralización propiamente dicha, esquemas de desconcentración y delegación y disimulando una tutela práctica desde el nivel Central, expresada, entre otros elementos, en la omisión, es decir, la ausencia en la toma de decisiones que promueva cambios

estructurales y profundos sobre temas fundamentales para el territorio, de forma tal, que se asegure que todo siga como ha venido siendo. Para avanzar hacia una solución, serán planteadas, algunas alternativas legislativas y administrativas.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución Política de 1991, Descentralización, Autonomía, Democracia Participativa, Democracia Representativa, Entidades Territoriales Indígenas, Regalías, Comisarías Territoriales, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Colombia.

## Introducción

Comparativamente con otros Países del mundo, Colombia, al igual que todos los Países latinoamericanos, es una República relativamente joven (207 años) y durante su mediana existencia, ha experimentado con una serie de modelos políticos, económicos y territoriales, que han buscado asegurar su adecuada gestión y gobernabilidad, para mantener la Unidad y lograr el desarrollo que redunde en la calidad de vida de todos sus habitantes.

Así, del Federalismo de las Constituciones Políticas de 1853 y 1863, el País pasó al Centralismo consagrado en la Constitución Política de 1886, y de ahí fuimos transitando lentamente hacia la descentralización, sin atentar contra la Unidad del Estado, hasta que finalmente este Principio quedó consagrado en la Constitución Política de 1991. A partir de este momento entonces Colombia quedó constituida como *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”* (Art. 1 CP 91).

No obstante, y pese a que los ejercicios en pro de la descentralización se habían iniciado ya en la década de los 60's de Siglo XX, el manejo que el Gobierno Central ha dado a las diferentes territorios del País no es a primera vista equitativo, ya que algunas áreas de Colombia todavía tienen enormes problemas de conectividad con el Centro del País; Necesidades Básicas Insatisfechas (salud, educación, servicios públicos, etc); bajas capacidades para la

autopromoción y la autogestión; dificultades para su autonomía fiscal; entre otros problemas, respecto de otras regiones que parecen más “desarrolladas”. Este es el caso de los hoy Departamentos que hasta 1991 se denominaban como Comisarías; unas extensas áreas del Territorio Nacional, que durante siglos fueron escasa y precariamente exploradas y que durante muchos años estuvieron bajo la tutela directa del Gobierno Central, hasta que, a partir de la Constitución de 1991, empezaron, al menos en el papel, a ser dueños de su destino, ganando en competencias y responsabilidades políticas, administrativas y fiscales.

Estos departamentos antes Comisarías tienen además particularidades que complejizan su gestión, máxime cuando se habla de la necesidad de “desarrollo” para sus comunidades, tales como, su enorme riqueza ecosistémica y el ser territorio natural de comunidades indígenas, las cuales, también a partir de 1991, comenzaron a ser reconocidas como actores integrantes fundamentales del territorio al tener propiedad colectiva sobre el mismo. Esta situación sin lugar a dudas, configura un escenario *sui generis* para la gobernabilidad y la gestión pública, ya que por un lado, enormes extensiones del territorio tienen condicionado su uso del suelo, al ser áreas de incalculable valor para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, y por otro lado, las comunidades indígenas son dueñas de una gran porción territorial de estos departamentos y cualquier decisión que se busque tomar, debe ser previamente concertada con ellos. Estas particularidades, que serán parte del análisis del presente trabajo, son además puntos fundamentales de discusión en lo que respecta a los escenarios de postconflicto en los que ya se encamina el País.

Así las cosas, la CP91 trajo al País un nuevo modelo que ratificó la opción por la descentralización política, administrativa y fiscal del Estado. Al tiempo que promovió la autonomía administrativa de sus entidades territoriales y la solidaridad entre todos los miembros de la sociedad. Al analizar entonces cómo ha sido la implementación del modelo descentralizado, utilizando como unidades de análisis los departamentos antes Comisarías, es conveniente preguntarse si, *¿mediante la departamentalización de las antiguas Comisarías Territoriales se materializó el Principio Constitucional de Descentralización Administrativa o, a diferencia de esto, se generó una nueva forma de tutela por parte del Gobierno Central?*, pues como analizaba el profesor Orlando Fals Borda (en Restrepo 2007), la aplicación hecha del modelo descentralizado ha tendido a desdibujarse, incorporando elementos de centralismo, muchas veces no congruentes con el espíritu original de este modelo.

Para responder a esta pregunta, la investigación se desarrolló siguiendo principalmente el método de triangulación (Busot 1991 en de Pelekais 2000), donde se mezclaron elementos de los métodos inductivo y deductivo (Pita Fernández y Pértegas Díaz 2002), para poder sustentar los argumentos que llevaron a la respuesta de la pregunta de investigación planteada. Este método de triangulación, es propio de las más recientes tendencias en la investigación, ya que permite, mediante la combinación de métodos y enfoques “compensar las fallas inherentes a cada uno de los métodos con las virtudes que posee el otro” (de Pelekais 2000, p.351).

Así, esta investigación partió de evidencia cuantitativa, representada principalmente por estadísticas nacionales, analizadas mediante gráficas y tablas, que permitieron caracterizar y describir los principales temas seleccionados, para evaluar la implementación del modelo de

descentralización política (comportamiento electoral); administrativa (conflictos para la gestión territorial municipal frente a los territorios indígenas) y fiscal (comportamiento en la distribución de las regalías) en los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías; complementada con información cualitativa proveniente, principalmente, de la normativa, la jurisprudencia, la bibliografía relevante, una entrevista semi-estructurada realizada por la Autora al Dr. Jaime Castro (09/10/2015) y las discusiones con el Dr. Diego Rengifo L. (Tutor de esta Tesis).

Las fuentes de información cuantitativa consultadas y analizadas corresponden todas, a bases de datos oficiales respaldadas en su construcción y contenido por instituciones de alta credibilidad nacional e internacional, tales como, el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC); el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM); la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC); entre otros.

De este modo, la respuesta a la pregunta de investigación planteada surgió de un análisis cualitativo de variables cuantitativas. Aunque la respuesta a la pregunta de investigación no se sustenta en una prueba de hipótesis con alta significancia estadística, como se esperaría en una investigación de método deductivo tradicional, sí se partió de los datos y las evidencias recopilados y el posterior análisis narrativo de los mismos, que permitió obtener el conocimiento para responder la pregunta de investigación, identificando la naturaleza profunda de las realidades y su sistema de relaciones, además de alcanzar conclusiones particularizables a las antiguas Comisarías territoriales, a partir de información cuantitativa general del País, como es

propio del método inductivo (Pita Fernández y Pértegas Díaz 2002). Constituyendo así, un exitoso ejercicio de triangulación para tener un panorama más completo de la situación histórica y actual de los territorios estudiados respecto a la situación en la aplicación práctica del Principio Constitucional de Descentralización.

El **Capítulo Primero**, contiene una comparación entre la Colombia antes de 1991 y después de 1991 (especialmente concentrados en las antiguas Comisarías Territoriales), además de concentrarse en algunos aspectos conceptuales y jurídicos clave para contextualizar la posterior discusión. Así mismo, dentro de este contexto, se incluye también una descripción, a través de indicadores, de cada uno de los 5 departamentos antes Comisarías, de forma tal que sea más fácil conocer las circunstancias propias de estos territorios, al tiempo que se comparan con otros departamentos considerados pobres, como una forma de ilustrar teóricamente las condiciones antes y después de 1991 y comenzar así a configurar argumentos para discutir más adelante la praxis del ejercicio de descentralización.

El **Segundo Capítulo** presenta los ámbitos del análisis realizado para evaluar cómo se ha desarrollado el proceso de descentralización en estos departamentos del País. Para esto se evalúan aspectos claves de la descentralización política, administrativa y fiscal. En el primer caso, la descentralización política se analiza desde los aspectos electorales (elección popular y el ejercicio de los derechos políticos), ya que una verdadera descentralización se sustenta en el fortalecimiento de una democracia participativa y no solamente de una democracia meramente representativa. Adicionalmente, se analizan algunos aspectos relevantes de la relación entre la

política regional, las estructuras sociales y el conflicto armado, pues una extensa parte de este territorio es una de las más azotadas por este flagelo a lo largo de todas las décadas del conflicto.

El análisis de los aspectos relacionados con la descentralización administrativa, se concentra en evaluar cómo es la gestión pública en estos departamentos frente a la autonomía de los Territorios Indígenas y el permanente conflicto entre ellos. Además, de revisar los temas más relevantes relacionados con el ordenamiento territorial de estos territorios mega diversos y sus opciones y cuáles serían sus opciones reales de desarrollo.

Para finalizar el Capítulo Dos, se analiza la descentralización fiscal, revisando el comportamiento de las principales fuentes de financiamiento de las Entidades Territoriales, haciendo especial énfasis en lo relacionado con el Sistema General de Regalías, ya que esta es quizá una de las fuentes de ingresos más interesantes para una porción territorial que antes no gozaba de esta participación, además de ser muy rica en recursos naturales renovables y no renovables.

A partir del contexto y el análisis de los ámbitos de la descentralización en estos territorios, el **Capítulo Tercero**, presenta el análisis de si realmente la departamentalización de las antiguas Comisarías Territoriales, ordenada por la Constitución de 1991, ha contribuido de manera efectiva a avanzar y materializar el Principio Constitucional de Descentralización, o si por el contrario, la forma como se han seguido gobernando y manejando las relaciones con el Gobierno Central muestran evidencias de un centralismo perenne, que desdibuja el derecho a la autonomía administrativa de las Entidades Territoriales consagrado en el Artículo 287 de la Constitución

Política. Igualmente, y a partir de los análisis realizados, en este Capítulo se examinan algunos aspectos relevantes para estos departamentos en el escenario del postconflicto.

Este trabajo se alimenta siempre de las cifras y citas bibliográficas que permitan sustentar cada uno de los puntos aquí explorados, para encontrar la respuesta a la pregunta central de esta investigación, de manera que haya elementos de juicio objetivos y no simplemente apreciaciones de la Autora.

Para terminar, **las conclusiones y recomendaciones** buscan puntualizar los aspectos más relevantes respecto a los principales hallazgos realizados a lo largo de esta investigación y plantear algunas alternativas de solución a los problemas identificados.

De esta manera, se evalúa por primera vez en el País, el proceso de descentralización desde la óptica y el conjunto de unos de los departamentos más pobres e históricamente más olvidados, las antiguas Comisarías Territoriales (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada). La descentralización fue una de las grandes promesas consignadas en la Constitución de 1991, que recogía el llamado a gritos que desde las regiones se venía haciendo y que en el País había dado sus primeros pasos con la promulgación de la Ley 14 de 1983 (Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades Territoriales); la Ley 12 de 1986 (Por la cual se dictan normas sobre la Cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado) y el Acto Legislativo 01 de 1986, por el cual se establece la elección popular de alcaldes.

Sin embargo, la manera como este modelo se ha venido implementando en el País durante los últimos 26 años tiene un sabor agridulce, pues como plantea Soto (2003, p.133), *“la política de descentralización ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad”*. Del análisis concienzudo del pasado y observando juiciosamente el presente, se construye el futuro y en la Colombia del postconflicto esto toma absoluta relevancia, pues estamos ante la expectativa de dar un verdadero salto hacia el desarrollo, o de permanecer en los vicios del pasado y tal vez *“prender la mecha”* para un próximo conflicto de causas sociales.

## **Capítulo I. La Constitución Política De 1991 Y El Nuevo Modelo De País**

Desde el principio de la República y hasta muy entrado el siglo XX (1991), la vasta extensión del Territorio Nacional que político administrativamente corresponde a los departamentos del sur oriente del país (antes Comisarías), nunca fue tenida en cuenta para aportar en las decisiones estratégicas del país. Sus características selváticas y de sabanas, alejadas de los polos de desarrollo, sumado a su población mayoritariamente indígena, marcó un destino que las mantuvo siempre bajo la administración del Gobierno Central por considerarlas incapaces de atender sus propios asuntos. Con la Constitución de 1991, la descentralización, autonomía, solidaridad y subsidiariedad, pasan a ser considerados Principios Constitucionales, lo que, sumado a la departamentalización de las Comisarías, les otorgaba, al menos en el papel, los mismos derechos que los de cualquier otra Entidad Territorial de este nivel. Adicionalmente, la nueva Constitución, por fin reconoció los derechos de la Colombia indígena. El análisis de los principales aspectos históricos, conceptuales y constitucionales, en lo referente a estos territorios que eran antiguamente Comisarías, permitirá sentar las bases para entender la evolución de los principales rasgos de la descentralización política (con énfasis en los temas electorales), administrativa y fiscal, que serán materia de análisis en el Capítulo 2.

## **1.1 La Organización Administrativa Y Territorial De Colombia Antes De La Constitución De 1991**

**1.1.1 Breves apuntes de la transformación de la división político administrativa del territorio colombiano y de los territorios que antes de 1991 eran Comisariás.** Con el surgimiento de la Gran Colombia en 1819, el País nace como una república unitaria, centralista y con un modelo administrativo conformado por una presidencia y 3 vicepresidencias (Venezuela, Colombia y Ecuador). Posteriormente, la Constitución de 1821 dividió al País en provincias, cantones y parroquias (Aguilera 2002). Luego de la muerte del Libertador Simón Bolívar y la separación de Ecuador y Venezuela, se forma a través de la Constitución de 1831, la Nueva Granada (1831-1858), la cual mantiene las características de ser una República Unitaria con un sistema presidencialista y centralista, conservando la división territorial de las Provincias Unidas de la Nueva Granada y dividiendo el territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales (Aguilera 2002).

Las constituciones de 1843 y 1853 ratificaron la división territorial en provincias, y las fortalecieron legalmente al punto en que cada una expidió su propia Constitución. En 1855, con la expedición de un acto reformativo de la Constitución de 1853, se permitió la formación de Estados, los cuales fueron reconocidos por la Constitución de 1858 dando origen a la Confederación Granadina, la cual estaba conformada por estados soberanos que, según ordenaban, se confederan a perpetuidad (PGN – IEMP 2011). Estos estados se subdividieron a su vez en departamentos, municipios y provincias (Aguilera 2002).

Con la Constitución de Rionegro (1863), el País adoptó el nombre de Estados Unidos de Colombia, momento en el que culminó el proceso de ordenación territorial centrada en Estados, agregando al Tolima<sup>1</sup>. En este modelo el Gobierno Central se reservó el manejo de las relaciones exteriores y entregó a los Estados amplia autonomía para manejar sus asuntos. Hacia 1877, los Estados existentes se habían subdividido y llegaban a 65 (Aguilera 2002).

Después de que los Liberales son derrotados en la guerra de 1885, los Conservadores impulsan la Constitución de 1886, la cual retoma el modelo imperante antes de 1858, es decir, una república unitaria, con sistema presidencialista y bajo la fórmula de centralización política (PGN – IEMP 2011). El departamento como unidad político-administrativa, es instaurado como forma de centralizar el poder del Gobierno y someter las provincias históricas al poder central, pues éstos eran dirigidos por gobernadores elegidos directamente por el presidente de la República. Los departamentos a su vez fueron divididos en provincias, y éstas en distritos municipales (Aguilera 2002).

La Constitución de 1886 estableció también la figura de las Asambleas Departamentales (Art. 183) como una corporación administrativa compuesta por Diputados, que debía reunirse cada dos años (Art. 184) y con funciones para dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales

---

<sup>1</sup> Los Estados Unidos de Colombia estaban conformados por nueve (9) Estados soberanos con presidentes elegidos por dos años. Cada Estado representó una república independiente, soberana, con Constitución, Gobierno y ejércitos propios, con derecho a declarar la guerra a los otros Estados. Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima (Aguilera 1994).

extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento, la canalización de ríos, lo relativo a la policía local, la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos, y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno (Art. 185).

Entre 1800 y 1886, los territorios que hasta 1991 fueron Comisarías, formaban parte de otros departamentos (Cauca-Popayán, Santafé de Bogotá, Boyacá, Cundinamarca y Pasto -Mendoza-Morales 1990-) y aunque la administración pública de las capitales estaba muy lejos de sus realidades, siempre fueron objeto de interés para colonos, comerciantes, exploradores y misioneros. La autoridad en estas áreas estaba en cabeza de los militares; sin embargo, la explotación, el maltrato y los abusos de poder contra los pueblos indígenas por parte de la “población blanca”, así como la severa represión, por parte del ejército, de levantamientos indígenas, algunos con tintes mesiánicos<sup>2</sup> que se sucedieron en dicho territorio, fueron la constante. El establecimiento de misiones y la fundación de aldeas misioneras a lo largo de los ríos (ej. Vaupés, Amazonas, Negro, entre otros) por parte de comunidades como los Carmelitas, Franciscanos, Capuchinos, Salesianos y Montfornianos marcaron también la dinámica de estas regiones, pues en varios casos, la autoridad religiosa llegaba a controlar hasta el comercio y las actividades de los colonos (Hugh Jones 1981)<sup>3</sup>. Desde la segunda mitad del Siglo XIX, la

---

<sup>2</sup> Existen datos de que alrededor de 1850 diversos movimientos donde sus líderes se autodeclaraban “El Nuevo Cristo” o “Emisarios de Dios” se presentaron en los alrededores del Río Negro y otros sectores del Vaupés y el Amazonas. Estos rituales se mezclaban con el llamado “Culto de Yuruparí” e incluían la flagelación ritual, el shamanismo y grandes festivales de chicha (Hugh Jones 1981).

<sup>3</sup> De acuerdo con Hugh Jones (1981) para 1888 las actividades de las misiones son cesadas y los religiosos expulsados de la región amazónica, probablemente por la presión de los comerciantes y colonos quienes alentaban a

extracción de productos forestales, especialmente el caucho y la balata, fue la principal actividad económica de esta área objeto de estudio (Hugh Jones 1981).

Luego de la guerra de los mil días y la pérdida de Panamá, en 1905 el General Rafael Reyes, decreta una nueva distribución de unidades político-administrativas, organizando el territorio en 26 departamentos, un distrito capital (Bogotá), una intendencia (La Guajira) y un territorio nacional adscrito a una jefatura militar (el Meta) (Mendoza-Morales 1989; DANE 2015). A este último, pertenecían parte de los territorios objeto de este estudio; el resto, estaban bajo la administración de los departamentos de Popayán y Pasto, estableciendo el límite de sus jurisdicciones al norte y al sur del río Putumayo, respectivamente (Mendoza-Morales 1989). Para 1904, con la entrega de los Territorios de Misión amparados en el Concordato de 1887, la Iglesia Católica regresa formalmente a su trabajo en estas áreas de los hoy departamentos amazónicos (Cabrera 2015).

Las subsiguientes reformas constitucionales de 1905, 1908, 1910, 1936, se concentraron en la creación de departamentos. Así, en 1910, se crearon los departamentos del Huila, Caldas y Valle del Cauca; el antiguo Santander se fragmentó en los actuales departamentos de Santander y Norte de Santander. Además, para solucionar el conflicto existente con los caucheros brasileños, y consolidar la soberanía colombiana, se creó la Comisaría del Vaupés (1910) que posteriormente contaría con 4 corregimientos, San José, Calamar del Vaupés, Urania y Helvecia (Decreto 02 de 1912), cada uno de ellos con presencia de un corregidor, su secretario y dos

---

los indígenas a las revueltas, debido probablemente a que los sacerdotes estaban adelantando también actividades comerciales.

gendarmes (Gobernación del Vaupés 2017). En 1913 se crea, a partir del territorio del Meta, la Comisaría del Vichada (Decreto 523 de 1913) (Ariza et al 1988). En 1928, mediante la Ley 96 y para reafirmar soberanía ante el Perú y Brasil luego de los tratados firmados con éstos, se creó la Comisaría Especial del Amazonas, la cual originalmente sólo abarcaba el Trapecio Amazónico. Esta misma Ley 96 de 1928, creó la figura de Juntas de Obras Públicas como un equivalente a las Asambleas Departamentales, con funciones para formular el presupuesto de rentas y gastos; acordar las obras importantes que debían ejecutarse; formular el presupuesto de gastos para cada obra; y dar concepto sobre los contratos celebrados por el Intendente o Comisario (Jara 2007). En 1931 se crea la Intendencia del Amazonas con la misma distribución territorial que tiene actualmente. (Gobierno del Amazonas 2017).

Con la Reforma de 1936, impulsada durante la primera administración del doctor Alfonso López Pumarejo (1934-1938), se expidió el Acto Legislativo Número Uno en la cual se dispuso la división de la república en departamentos (divididos en municipios o distritos municipales), Intendencias y Comisarías (Art. 2). Esta reforma también trasladaba los temas relacionados con la organización de los Territorios Nacionales al Poder Legislativo, rompiendo la tradición imperante, hasta ese entonces, de que era solamente el Ejecutivo el encargado y responsable directo de su gestión, administración y organización (Jara 2007). En 1943 se regresa a la figura de Comisaría Especial del Amazonas (Gobierno del Amazonas 2017). La reforma de 1945, durante el Gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo, dividió también las Intendencias y Comisarías en municipios o distritos municipales. Primero en 1963 y luego en 1977, la Comisaría de Vaupés es dividida para crear las Comisarías de Guainía y Guaviare (Ariza et al 1988). El Acto Legislativo No. 1 de 1968 en su Artículo 2 modificaba el Artículo 5 de la

Constitución, e incorporaba como entidades territoriales a los municipios o distritos municipales en que se dividían los Departamentos, las Intendencias y las Comisarías, situación que se mantuvo hasta 1991.

En la administración del Doctor Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), fueron incorporadas como Entidades Territoriales de la República, los municipios o distritos municipales en que se dividían los departamentos, las Intendencias y las Comisarías (Acto Legislativo No. 1/1968). Esta situación se mantuvo hasta 1991, cuando la promulgación de la nueva Constitución Política determinó la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1991 el modelo político administrativo se mantuvo como República Unitaria con un sistema presidencialista, pero, a diferencia de lo establecido en la Constitución de 1886, con la descentralización como Principio Constitucional. Además, erigió en departamentos a las Intendencias y Comisarías existentes<sup>4</sup> y se les definió como Entidades Territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses, a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Artículos 286 y 287). *“En razón de tales delineamientos, las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, etc. Igualmente, se permitió que los departamentos tuvieran autonomía para la administración de sus políticas sociales, económicas, turísticas, de planeación, de medio ambiente, de transporte y vías de comunicación, de desarrollo de sus zonas de fronteras y la posibilidad de crear y suprimir municipios”*

---

<sup>4</sup> Este cambio entró en vigencia el 6 de Octubre de 1991, 3 meses y dos días después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política de Colombia (Acto público desarrollado el 4 de Julio de 1991).

(Aguilera 2002, p.2). Esta nueva Carta Magna define al Municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

**1.1.2 Aspectos electorales de las antiguas comisarias territoriales.** Con la Constitución Política de 1886, se constituyó un modelo de Estado y de Gobierno, cimentado en la centralización radical del poder público, el fortalecimiento del poder Ejecutivo, el apoyo a la Iglesia Católica y la utilización de la religión como fuerza educativa y de control social (Melo 1989). La soberanía no partía ya de estados soberanos, sino más bien, como lo plantea el Artículo 2 de la Constitución “la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos (...)”. Con esto, el poder que habían alcanzado estas entidades territoriales quedaba nuevamente subordinado a las decisiones del presidente y del Gobierno Central, ya que, de ahora en adelante, era el Presidente quien nombraba por un periodo de 3 años (Art. 149 CP,1886) y separaba libremente de ser necesario, a los gobernadores de cada uno de los nuevos departamentos, eliminando así, la división geográfica del poder, que existía bajo la Constitución de 1863 (Portafolio 2009). Así mismo, los gobernadores eran los encargados de nombrar y separar libremente a los alcaldes, asegurando entonces que las decisiones centrales serían las que controlarían el devenir de las regiones. Además, bajo la Carta de 1886, el presidente, previa aprobación del Senado, era el encargado de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema (Arts. 98 y 119 CP, 1886), de los Tribunales Superiores y dos Consejeros de Estado (Art. 119 CP, 1886)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Adicionalmente, el Consejo de Estado era presidido por el Vicepresidente de la República, elegido al tiempo y por el mismo periodo que el presidente (Arts. 128 y 130 CP,1886).

Respecto a las áreas que antes de 1991 eran Comisarías, objeto de estudio y análisis de este trabajo, para 1886 y años posteriores, estos territorios se encontraban contenidos dentro de los territorios de Popayán, Boyacá y Cundinamarca (Mendoza-Morales 1990) y era entonces sobre éstos donde recaían las disposiciones constitucionales pertinentes a los departamentos (Título XVIII, Art. 182 a 201, CP 1886). Por lo tanto, los Representantes de estos Departamentos en el Congreso eran los encargados de velar por todos los temas concernientes a estas regiones. Sin embargo, la única comunicación existente con estos territorios era a través del telégrafo, razón por la que rara vez sus temas estaban en el orden del día. Una situación muy similar ocurría con las reuniones de las Asambleas Departamentales, pues si bien estaban en sus funciones la discusión de los temas relacionados con la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la explotación de bosques de propiedad del Departamento y la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos (Art. 185 CP 1886), mucha de la colonización de estos baldíos amazónicos y orinocenses, por parte de colonos provenientes del interior del País, se llevó a cabo de manera informal sin el control estricto de los Gobiernos departamentales.

Con la reforma constitucional de 1910 (Actos Legislativos 01 y 03), si bien se introdujeron cambios para poner límites al hiper-presidencialismo (Duque 2011), “presidencialismo excesivo” o “dictadura constitucional” (López 1986) ejercido por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, matizando algunos de los extremos en el ejercicio del poder, otros temas, como el carácter unitario de la República, los nexos entre el Estado y la Iglesia Católica y el ordenamiento territorial, se mantuvieron intactos aunque sustentados en nuevos consensos políticos.

Precisamente en el tema del ordenamiento territorial, los grandes departamentos eran vistos por

algunos personajes como el General Rafael Reyes y sus seguidores, como una ofensa al Estado unitario (Londoño 2011), por lo que se generó el ambiente político para la creación de nuevos departamentos (A.L 03 de 1905; Ley 17 de 1905; Decreto 09 de 1905; Ley 01 de 1908; Decreto 577 de 1909) y mediante la Ley 88 de 1910, la creación de las Comisarías Especiales, como una nueva tipificación en la división territorial. Con esta nueva figura, se dio reconocimiento explícito de los Territorios Nacionales, separándolos de los departamentos a los que históricamente pertenecieron. Esta nueva figura de Comisaría, si bien era de menor rango en responsabilidades y obligaciones que los departamentos, sí abrió la puerta jurídica a una administración pública diferencial de estos territorios. No obstante, en la práctica, el modelo de gestión no cambió y las decisiones sobre estas extensas áreas del País y, en general, sobre los departamentos, se siguieron tomando por parte del Poder Central, ya que por ejemplo, los Gobernadores y Comisarios seguían siendo nombrados o removidos por el Poder Ejecutivo Nacional, así como los alcaldes seguían siendo nombrados por los gobernadores (Londoño 2011).

Hasta 1935, los Territorios Nacionales eran de mayoría conservadora, aunque luego de las elecciones de este año y aproximadamente hasta 1943, la tendencia se invirtió y los Liberales pasaron a ser la principal fuerza política (Jara 2007). Para estos años, los territorios de las Comisarías de Vichada y Vaupés (que incluía a los hoy departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés) formaban parte de la Circunscripción Electoral de la Intendencia del Meta y participaban en los comicios para Consejos Municipales, Representantes a la Cámara y Presidente de la República. En el caso de los Corregimientos al interior de las Intendencias y Comisarías, según lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley 2 de 1943, al ser administrados por el

respectivo intendente o comisario, no podían participar en las elecciones a Consejos Municipales.

La Ley 2 de 1943, estableció la conformación de las Circunscripciones Electorales, las cuales definirían los miembros de la Cámara de Representantes. En el caso de las Intendencias y Comisarías se estableció que aquellas que tuvieran más de 70.000 habitantes podían conformar una de estas circunscripciones. Sin embargo, en aquella época ninguna de las Comisarías cumplía con ese requisito, razón por la que la misma Ley facultaba al Presidente de la República (hasta el 19 de julio de 1944) para que, *“si lo estima conveniente, forme con otras Intendencias y Comisarías una o varias Circunscripciones Electorales independientes, siempre que a cada una de éstas corresponda una población no inferior a 70.000”* (Art. 18). Infortunadamente esta disposición nunca se cumplió, con lo que los Territorios Nacionales hubieran podido tener hasta 2 representantes a la cámara. La misma ley 2 en su Artículo 17, establecía que, para la elección del Senado, los territorios de las Intendencias y Comisarias se adherirían a los departamentos (Cundinamarca y Boyacá), para formar las Circunscripciones Senatoriales, permitiendo que éstos eligieran hasta un Senador más, obviamente nunca representante de estos territorios (Jara 2007).

Los proyectos de ley para reformar la Ley 2 de 1943 tramitados en 1948 y 1949 buscaron la creación de una Circunscripción Electoral, a partir de 1951, para los territorios conformados por la Intendencia del Meta y las Comisarías de Arauca, Vichada y Vaupés, que les permitiera elegir un Senador y dos Representantes a la Cámara. Sin embargo, estos proyectos de ley se hundieron sin haber tenido el número de debates necesarios para su aprobación.

Hasta 1991, los Comisarios fueron funcionarios nombrados por el Presidente de la República o el Ministro del Interior y su gestión estaba supeditada a las órdenes que se impartieran desde el Poder Central. Aunque a partir de las elecciones de 1988 Colombia comenzó a elegir democráticamente a los alcaldes del País, los Corregimientos seguían siendo administrados por los corregidores nombrados por el Intendente o el Comisario de turno, según el caso.

**1.1.3 Aspectos administrativos de las antiguas Comisarías territoriales: entre el experimento de las regiones y la departamentalización.** A partir de 1930, con el inicio de la República Liberal, los temas de la administración territorial se hacen más importantes dentro de la agenda política, especialmente, para los llamados Territorios Nacionales, a diferencia de lo que habían sido para los predecesores Gobiernos Conservadores desde 1886. Así, el Presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) buscando dinamizar, dentro de las limitaciones geográficas y presupuestales, la vida económica y social de los territorios, e integrarlos de forma más eficaz a la estructura del aparato estatal (Rausch 2003), impulsó reformas importantes que permitieron a las Intendencias y Comisarías ganar impulso en temas de su administración. Por ejemplo, como lo describe Jara (2007, p.39) *“en materia jurídica, reemplazó la legislación unitaria que regía para todas las unidades por una nueva que variaba de acuerdo a las circunstancias geográficas, históricas o económicas de cada una de ellas. Por otra parte, estableció un nuevo régimen fiscal que incluía un auxilio anual en el presupuesto nacional fijado en proporción a las necesidades de cada territorio, la creación de las administraciones de hacienda y tesorerías intendenciales y comisariales encargadas del recaudo de rentas y del cubrimiento de los gastos públicos, y la participación de las juntas de obras públicas en la preparación de los respectivos presupuestos territoriales”*. Adicionalmente en este tiempo se creó el Departamento de Intendencias y

Comisarías, que posteriormente se llamaría de Territorios Nacionales (años después se convertiría en DAINCO), como Entidad adscrita al Ministerio de Gobierno.

La guerra con el Perú en 1932, significó para este territorio, por primera vez, su visibilización política a nivel nacional como zona de frontera estratégica para los temas de seguridad nacional, y favoreció la construcción de carreteras que comenzaron a conectar con centros urbanos como Florencia, Neiva y Pasto, así como el fomento de la navegación por los ríos Caquetá, Putumayo y Amazonas, además, de nuevos incentivos para la colonización (López 1990; Jara 2007). En 1937 el Departamento de Intendencias y Comisarías es reasignado a la Sección de Tierras y Aguas del Despacho de Agricultura, como responsable de dirigir los procesos de colonización, sin embargo, la complejidad en la administración de estos territorios necesariamente generó un conflicto de funciones, haciendo que el Departamento fuera nuevamente regresado al Ministerio de Gobierno en 1938, con importantes reajustes en sus funciones en 1940, debiendo encargarse desde ese momento de la elaboración de los planes de organización administrativa y fiscal, estudiar y controlar los presupuestos y auxilios que les eran asignados, analizar los contratos que celebraban, representar a los territorios ante los Ministerios y otras entidades públicas, así como estudiar y presentar proyectos de reformas constitucionales o legales, relacionadas con la división territorial o administrativa (Rausch 2003; Jara 2007).

Junto a esto último, el Gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) promovió también el desarrollo de los municipios como estrategia para el impulso territorial, a través del Fondo de Fomento Municipal, el cual cofinanciaba hasta el 60% del costo total de un proyecto para la construcción y mejoramiento de vías de comunicación, clínicas, cárceles, edificaciones

gubernamentales, escuelas, plantas eléctricas, plazas, parques o zonas deportivas (Plazas Olarte 1944). Gracias a este apoyo, la infraestructura en los territorios, objeto de esta investigación, avanzó considerablemente, en comparación, con lo que se tenía hasta ese momento.

La expedición de la Ley 2 de 1943, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarías, permitió que estos territorios pudieran equipararse a los departamentos y establecer los mismos impuestos y contribuciones que éstos, así como tener sus mismas rentas (Art. 1). Sin embargo, estos territorios estaban *“bajo la administración inmediata del Gobierno nacional, el cual, además de las funciones ejecutivas y administrativas, ejercerá en ellas las que en los departamentos corresponden a las asambleas departamentales”* (Art. 1 Ley 2 de 1943).

Adicionalmente, la Ley 2/43 establecía en su Artículo 3 que *“Los Corregimientos Intendenciales y Comisariales no formarán parte de ningún municipio; serán administrados por el respectivo Intendente o Comisario, en la forma y con la asesoría que el reglamento determine”*. Como se mencionó anteriormente, aunque hubo varios intentos de proyectos de ley para reformar la Ley 2 de 1943, éstos nunca fueron aprobados, y estos territorios siguieron estando bajo la completa tutela del Gobierno Central (Jara 2007).

Posteriormente, la reforma constitucional de 1968, la cual se motivó no sólo por las preocupaciones existentes sobre la planificación económica, la cuestión fiscal y la administración

local de las entidades territoriales<sup>6</sup>, sino que además buscaba frenar la “*departamentalitis*” (como se le conocía peyorativamente al proceso de creación de nuevos departamentos, aún sin cumplir los requisitos para ello), que había iniciado años antes en el País, exigiendo una votación mayor para los actos legislativos que la ordenaban (Vidal-Perdomo 2001, p.129). No obstante, esta departamentalización del País no estaba en muchos casos motivada por intereses políticos de los barones regionales, sino que en realidad respondía a una voluntad de racionalización de un ordenamiento estatal que se reforma o se trasforma, y se fundamentaba en el deseo de las regiones de ganar reconocimiento y autonomía en la definición de su futuro, de forma tal que se hiciera algo de contrapeso al modelo estrictamente Centralista imperante en Colombia con la Constitución de 1886, donde existe una sola soberanía, que reside en la Nación como conjunto (Vidal-Perdomo 2001).

Estos cambios, inspirados en los procesos de regionalización, en su acepción jurídica y estatal, ocurridos en Europa (España e Italia) después de la Segunda Guerra Mundial, buscaban generar en Colombia, al igual que en los mencionados casos, un modelo intermedio entre el centralismo y el federalismo, donde se reconociera la autonomía política, administrativa y en

---

<sup>6</sup> El Acto Legislativo 1 de 1968, Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia de 1886, introdujo en sus Artículos 49 al 63, cambios significativos en la administración pública de las regiones, así como también en la relación fiscal entre éstas y el Gobierno Central. Por ejemplo, se dio vía libre para la elección popular de las Asambleas Departamentales (ARTÍCULO 55 que modificaba el Artículo 185 de la Constitución Nacional); creó las circunscripciones electorales de Amazonas, Vichada, Vaupés y Guainía, entre otras, para la elección de Representantes (ARTÍCULO 51 que modificaba el Artículo 177 de la Constitución Nacional); crea Tribunales Administrativos en cada Departamento (ARTÍCULO 49 que modifica el Artículo 154 de la Constitución Nacional); se dio origen al esquema de las transferencias territoriales basadas en el “situado fiscal” y establece que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva (ARTÍCULOS 53 y 54 que modifican los Artículos 182 y 183 de la Constitución Nacional, respectivamente); entre otras modificaciones que apuntaban a impulsar el proceso de descentralización nacional.

algunos casos legislativa de las regiones, sin perder la unidad del Estado (Vidal-Perdomo op. cit).

Así, en Colombia fue avanzando la idea de un Estado Regional, más cercano al modelo francés, donde la Región se mueve todavía bajo la hipótesis de un modelo Centralista pero la Región se convierte en colectividad territorial y asume cada día un mayor número de funciones de carácter administrativo, sin llegar a tener potestad legislativa y una organización judicial propia, como sucede en los Estados Federalistas (Vidal-Perdomo op. cit).

Un ejercicio interesante para el País respecto al empoderamiento de las regiones para su autogestión, muy en sintonía con el modelo de descentralización, al constituir una autoridad administrativa que realizara tareas de planificación, ordenamiento del territorio y manejo de los recursos naturales, claves para el manejo unitario, fue la creación en 1954 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), inspirada en el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA). Lo interesante del modelo era la creación de pilotos de región que no obedecían a criterios políticos, sino que por el contrario respondían a una realidad hidrográfica y ecosistémica. Así por ejemplo, la creación de la CVC respondía a la necesidad de gestionar el territorio de modo que se buscaran soluciones que menguaran los desastres ocasionados por las inundaciones del río Cauca y los desbordamientos y avalanchas de sus afluentes (CVC 2012), al tiempo que promocionaban el manejo racional de los recursos naturales mediante el uso multipropósito de las aguas del río Cauca, para construir represas de generación eléctrica y el

riego (Canal y Rodríguez Becerra 2008)<sup>7</sup>. Adicionalmente, gracias a la modificación del Artículo 7 de la Constitución del 86, mediante el Acto Legislativo 03 de 1959, se permitió la creación de entidades administrativas de índole supra departamental para el fomento económico (más adelante denominado desarrollo económico y social), con lo que se impulsó la creación de 18 CAR entre 1961 y 1988; sin embargo, algunas de estas Corporaciones ya no tenían jurisdicciones supra departamentales, y luego de la Ley 99 de 1993, su objetivo se centró exclusivamente en la conservación del medio ambiente, con lo que se desdibujó, por un lado, el objetivo regional que las motivó y por otro, su vocación a promover el desarrollo económico y social (Vidal-Perdomo 2001).

Posteriormente, las discusiones que contextualizaban el proceso de creación de una nueva Carta Magna, inspiradas entre otras en la Constitución Española de 1978, incluían la necesidad de desarrollar y dar mayor alcance al concepto incluido en la Constitución de 1886 de “*centralización política y descentralización administrativa*”, en un País que cada día más transitaba de ser rural a ser principalmente urbano (Vidal-Perdomo 2001). No obstante y pese a las diferentes reformas constitucionales este principio avanzó poco en la práctica y sólo hasta el periodo 1983-87 con la promulgación del Decreto Ley 232 de 1983; la Ley 14 de 1983 (Modificada por la Ley 75 de 1986); la Ley 76 de 1985; las Leyes 11 y 12 de 1986; el Acto Legislativo No. 1 de 1986 y el Decreto Ley 77 de 1987, se podría hablar de un verdadero inicio de los procesos de descentralización en el País, con el fortalecimiento de los fiscos de las

---

<sup>7</sup> Posteriormente, la Ley 99 de 1993 reorganizó las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), creando 11 nuevas CAR, 7 Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS), fusionando 2 y reconociendo 15 de las CAR que habían sido creadas en el periodo 1961 – 1988, para un total de 33 Corporaciones. En el caso de los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, se crearon con la Ley 99 tres Corporaciones para cubrir estos amplios territorios: CORPOAMAZONÍA, CORPORINOQUIA y la CDA (Canal y Rodríguez Becerra 2008).

entidades territoriales; La Cesión y posterior aumento del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, Intendencias y Comisarías; La creación de los Consejos Regionales de Planificación (CORPES); La creación de la figura de la Elección Popular de Alcaldes; y La expedición del Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios (Acosta 2001; Cano y Ramírez 2006).

Los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) (Tabla 1), surgieron ante la imposibilidad de cambiar la Constitución del 86 en la cual sólo podían ser entidades territoriales los municipios y los departamentos; además debido a la presión ejercida en la Costa Atlántica para que se les reconociera como Región (Acosta 2001). El País se dividió en 5 CORPES que agrupaban a todos los departamentos (Tabla 1). Los CORPES constituían divisiones del territorio nacional para la planificación y el desarrollo económico y social con las siguientes funciones (Art. 2 Ley 76 de 1985):

- a) Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.*
- b) Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región.*
- c) Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.*
- d) Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación.*

*e) Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.*

*f) Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución”.*

No obstante, los CORPES no contaban ni con personería jurídica, ni con presupuestos propios y dependían funcionalmente del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de forma tal que se desconcentraran las funciones de planificación en las regiones sin dejar de estar articulados con la planificación nacional. Sin embargo, todas estas limitaciones inherentes a su estructura jurídica y presupuestal hacen que en la práctica sean subvalorados y tratados peyorativamente por Planeación Nacional. Aunque los CORPES eran la instancia de aprobación de proyectos, para su financiación a través del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, nunca tuvieron participación en las instancias de definición de las macropolíticas nacionales y no pudieron, jurídicamente, elaborar planes de desarrollo regionales (Espinosa Faciolince 1998), con esto su papel siempre fue débil y llevo a que finalmente desaparecieran formalmente a partir del 1 de Enero del 2000, para, como lo establecía la Constitución Política de 1991 en su Artículo 306, dieran paso a las Regiones Administrativas de Planeación.

**Tabla 1**

*Consejos Regionales de Planificación (CORPES) definidos por el Gobierno Nacional luego de la expedición de la Ley 76 de 1985.*

<b>CORPES</b>	<b>Departamentos que lo Conformaban</b>
Costa Atlántica	San Andrés y Providencia, Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
Centro Oriente	Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila.
Orinoquía	Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés.
Amazonía	Caquetá, Putumayo, Amazonas
Occidente	Antioquia, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca, Cauca, Nariño.

Fuente: Acosta 2001.

Es muy importante anotar que en Colombia las regiones han sido vistas y asumidas como unidades territoriales para alcanzar objetivos de planificación y desarrollo en escenarios descentralizados, y no como la base de la organización política del Estado (Entidades Territoriales), como sucede en España e Italia (Vidal-Perdomo 2001).

Como hemos visto hasta ahora, si bien en la búsqueda de un Estado descentralizado administrativamente, los experimentos regionales avanzaron con mayor o menor éxito a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, la Constitución Política de 1886 y especialmente las reformas introducidas en 1936, 1945 y 1968, conformaron el País con la división político administrativa en municipios o distritos municipales, departamentos, Intendencias y Comisarías, la cual se mantendría hasta la Constitución de 1991.

Respecto al régimen administrativo que imperaba para las Comisarias Territoriales, áreas de interés de este estudio, la Ley 22 de 1985 establecía en sus artículos 3 y 4, las acciones que le correspondían al Gobierno Nacional y al Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO) para la administración de estos territorios. Así, las políticas para su desarrollo y para la promoción de su mejoramiento económico, social y cultural; la protección de su integridad territorial, patrimonial y cultural; la política de ocupación de los suelos; las bases de la programación de la inversión pública en sus territorios, estaban totalmente en manos del Gobierno Central. Un aspecto recurrente en casi todas las entidades territoriales que se vivía en el País antes de 1991, era la bajísima tasa de permanencia de los funcionarios en sus cargos. En casos como el del departamento del Meta y algunas Intendencias y Comisarías, había hasta 2 gobernadores por año. Ante estos periodos tan cortos, ¿quién es capaz de hacer gestión efectiva y generar desarrollo? (Barberena 2010).

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1991 se erigieron en Departamentos a las Intendencias y Comisarías existentes (Art. 309). Con este cambio a departamento, las Comisarías pasaron a tener una estructura administrativa más compleja, ya que sólo contaban con cuatro secretarías: Administrativa, Obras Públicas, Educación y Agricultura; y unas oficinas de planeación, en muchos casos ocupadas por funcionarios con baja experiencia y capacidad técnica. Con el cambio, los gobernadores deberían encontrar y seleccionar personal para, además, crear una Contraloría departamental, una Secretaría de Salud, oficinas para la Procuraduría, el Instituto de los Seguros Sociales, y también diseñar una política de inversión que no existía (Neira 1991).

Esta compleja situación de arranque se agudizaba por el bajo presupuesto, la baja densidad poblacional y la ausencia de industria, que limitaba enormemente la consecución de recursos por impuestos (las pocas entradas por este concepto se limitaban a los relacionados con la venta de cigarrillos y licores). Por ejemplo, en 1991 el presupuesto del recién creado Departamento del Guainía era de solamente 1200 millones de pesos y en otros casos como el Putumayo, de los 3200 millones de su presupuesto, 1500 se gastaban anualmente en mantener funcionando las plantas de turbodiésel que generaban 5000 Kilovatios (Neira 1991).

No obstante, y pese a haberse dado este ascenso en la categoría territorial, sólo hasta 1997 las entonces comisarias recién ascendidas a departamentos (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) pudieron elegir popularmente a sus gobernadores. Entre 1991 y 1996 los gobernadores fueron cargos de libre nombramiento y remoción elegidos por el Presidente de la República (Diario El Tiempo 1991).

Adicionalmente, con la nueva figura de 32 departamentos, se suprimió el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO), que había sido creado en 1975 para la promoción del desarrollo económico, social y cultural de estas regiones (Decretos 1925 de 1975, 472 de 1986 y 2406 de 1989) (Artículo 29, Decreto 2274/91).

**1.1.4 Aspectos fiscales de las antiguas comisarias territoriales y el manejo de las regalías antes de 1991.** La década de los 60's del Siglo XX, marca una transición interesante en el manejo administrativo y fiscal del Estado, ya que con la creación del *situado fiscal* (Acto

Legislativo 01 de 1968 y reglamentado a través de la Ley 46 de 1971), se buscaba modernizar al Estado, descentralizando, mediante este sistema de transferencias del Gobierno Central a las Entidades Territoriales, los servicios de salud y educación primaria. El monto de la transferencia correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación y se distribuía así: *“el 30% se distribuía en partes iguales entre las diferentes Entidades Territoriales y el 70% restante se distribuía en proporción a la población de cada una de ellas”* (Iregui et al. 2001, p.4). No obstante, el Gobierno Central retoma la Centralización de la administración y los pagos de salud y educación básica, *“mediante la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), los cuales eran entidades descentralizadas encargadas de ejecutar el gasto nacional en educación y salud”* en las Entidades Territoriales (Iregui et al. 2001, p.4).

De otro lado, la Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial. Inicialmente estos recursos eran de libre destinación. Sin embargo, *“durante la década del setenta se expidieron algunas normas que les dieron destinación específica (Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975)”* (Iregui et al. 2001, p.4).

Posteriormente, el Plan de Integración Nacional (PIN) del Presidente Turbay, buscaba promover la descentralización como uno de los objetivos de política económica del Gobierno y como un instrumento para favorecer la autonomía de las Entidades Territoriales, mediante la reasignación de los recursos y la redefinición de competencias entre el nivel central y las regiones, evitando así que el financiamiento de éstas dependiera exclusivamente de las

transferencias nacionales y por el contrario, se fomentara el potencial tributario de las regiones (DNP 1980). Sin embargo, al final del PIN fue relativamente poco lo que se avanzó en la descentralización fiscal, quedando algunos Actos Administrativos para desconcentrar funciones (Decreto 2274 y el 2275 de 1978).

El proceso de descentralización fiscal continuó avanzando con la expedición de la Ley 14 de 1983 (modificada por la Ley 75 de 1986), la cual “*elevó el nivel de recaudos territoriales mediante la simplificación y racionalización del sistema impositivo de los departamentos y municipios*” (Iregui et al. 2001, p.5). Por otra parte, con la promulgación de la Ley 12 de 1986 se reformó el Sistema de Transferencias Territoriales, con lo que se estableció un aumento progresivo en la participación municipal sobre el recaudo del impuesto al valor agregado (IVA).

Así, la transferencia sobre el producto anual del impuesto pasaría del 30.5% en 1986 al 50% a partir de 1993 (aunque este aumento quedó truncado por la Constitución de 1991), recursos que debían ser asignados a la atención de gastos de funcionamiento e inversión de las entidades territoriales (Iregui et al. 2001). No obstante, este aparente avance, la autonomía local para el uso de estos recursos era muy limitada, pues el Gobierno Central expidió poco tiempo después lineamientos para la destinación específica de estos recursos, al tiempo que condicionó la transferencia al esfuerzo fiscal observado en el recaudo del impuesto predial (Rojas, 1987).

Finalmente, como lo resumen Iregui y colaboradores (2001) “*las reformas fiscales de los ochenta tuvieron dos objetivos fundamentales: El primero hace referencia al deseo del Gobierno de descongestionar su presupuesto de algunas de las responsabilidades de gasto territorial en*

*un momento de crisis y deterioro de las finanzas nacionales; el segundo se refiere al deseo del Gobierno nacional de ampliar la cobertura y de mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público. La distribución del gasto nacional en las regiones en gran medida reflejaba el poder relativo que estas tenían sobre las decisiones del gasto público nacional. Este hecho produjo reacciones de la población en contra del esquema de asignación del gasto y de la falta de presencia estatal en muchas regiones del País.*

*Si bien durante la década del ochenta no hubo cambios significativos en materia de descentralización fiscal, en el terreno político se dieron avances importantes que condujeron a la elección popular de alcaldes en 1986. Esta reforma le dio más elementos a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de interés municipal”, reduciendo la distancia entre el ciudadano y su gobernante para fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos (Wiesner 1992).*

**1.1.4.1 El manejo de las regalías.** La explotación de los recursos naturales no renovables fue una de las principales tareas e intereses de la Corona Española en América. Por esta razón, el Régimen de Minas en las colonias españolas era muy extenso y se fundamentaba en un sistema *regalista*, donde el subsuelo pertenece al Rey y sus recursos se convierten en una fuente de ingresos para la Corona –Fuero Viejo de Castilla de 1228- (Ricaurte 2010 y González 2014). Este sistema llevaba al pago del *Quinto Real*, equivalente al 20% como regalía a favor de España (Ocampo 2007 en Castillo 2014).

Con la Constitución de 1821 se declara que las minas son propiedad del Estado independiente y se mantiene el ordenamiento jurídico que existía hasta entonces. El 5 de Agosto de 1823 se expide la primera Ley Colombiana sobre minas donde se autoriza al Ejecutivo a arrendar todas las minas de propiedad del Estado, a excepción de las de platino (Rettberg et al. 2014). El 24 de octubre de 1829 el Libertador Simón Bolívar expide el *Reglamento de Minas*, que se convierte en la primera ley minera autónoma de la República, la cual establecía un pago por la actividad minera en las provincias donde se encontraban los recursos no renovables, dejando claro que la propiedad de éstos era del Estado (Castillo 2014, González 2014). Salvo algunas modificaciones a este *Reglamento de Minas*, como la Ley del 16 de mayo de 1836 que cede a las provincias el impuesto por los títulos de minas en su jurisdicción, este marco institucional rigió al sector minero hasta el periodo de la Confederación Granadina -1858-1863 (Rettberg et al. 2014). La promulgación de una nueva Carta Magna en 1858, que instauraba un régimen federal de Gobierno, dividió la propiedad de los recursos entre el poder central (minas de esmeraldas y sal gema) y los Estados Soberanos (todos los demás minerales) quienes eran los encargados de definir los tributos que se imponían a la actividad de explotación. Esta estructura continuó bajo la Constitución Política de 1863 (Estados Unidos de Colombia), lo que originó que existieran tantas legislaciones mineras como Estados Soberanos, además de la legislación de la Unión sobre las minas ubicadas en los territorios nacionales administrados por ésta (González 2014).

La Constitución Política de 1886 en su Art. 4 establecía que “*El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación*”; así mismo en el Artículo 202 definía que pertenecían a la República de Colombia:

*“2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización;*

*3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.”*

En la práctica esto podía interpretarse como que el Estado Colombiano era propietario del subsuelo y con esto de todos los recursos no renovables contenidos en él. No obstante, la Ley 38 de 1887 (inspirada en el Código de Antioquia) aclara en su Artículo Primero que las minas de esmeraldas y sal gema pertenecen a la Nación; las de oro, plata, platino, cobre al Estado; y todas las demás de cualquier clase pertenecen al dueño del terreno (Castillo 2014). Con esta clasificación se da apertura al principio de *Res Nullius* (sistema de ocupación) consagrado en el Derecho Romano y que en la práctica significa que el dueño del suelo es dueño también del subsuelo. Sin embargo, esto no significó un derecho constituido o adquirido por ese dueño, sino una mera expectativa que solo el descubrimiento, denuncia y determinación de la mina transformaban en derecho (González 2014).

Pese a lo anterior, la aplicación del principio de *Res Nullius* implicó que durante una buena parte de las primeras 3 décadas del Siglo XX se favorecieran los intereses particulares de terceros, especialmente empresas estadounidenses de explotación de hidrocarburos, ya que éstas usufructuaban el recurso con la aprobación de los dueños privados de los predios, dejando sólo

para el Estado Colombiano el 15% de las utilidades líquidas como regalía. La participación de los Departamentos productores como beneficiarios directos en las regalías se comienza a establecer a partir de la Ley 63 de 1919 la cual dictaba que debían recibir el 50% de las utilidades que la Nación recibía por explotación de minas, fuentes o depósitos de petróleo crudo (Julio 2014). Posteriormente, la Ley 120 de 1919 establece una división del territorio nacional en tres zonas para el pago de regalías por la explotación de petróleos, a saber: 1. Yacimientos situados a 200 kilómetros o menos de la orilla del mar, pagarían un impuesto mínimo de explotación del 10% del producto bruto; 2. Yacimientos entre 200 y 400 Km de la orilla del mar pagarían 8% y 3. Yacimientos ubicados a más de 400 Km de la orilla del mar pagarían un 6% (Carrascal y Palomino 2004).

La Ley 37 de 1931 (Ley del Petróleo) estableció en su Artículo 31, que la única forma de explotación era la concesión y definió una nueva división del País en 10 categorías de acuerdo con su distancia a la orilla del mar (Tabla 2). En ambos casos el porcentaje cobrado era mínimo respecto a las ganancias de la actividad petrolera, con lo que simplemente se otorgaba un mayor margen de utilidad a las grandes empresas extranjeras (Castillo 2014).

**Tabla 2***Regalías por explotación petrolera según el Artículo 31 de la Ley 37 de 1931.*

<b>Distancia a la orilla del mar (Km)</b>	<b>Regalía %</b>
0 – 100	11%
100-200	10%
200-300	9%
300-400	8%
400-500	7%
500-600	6%
600-700	5%
700-800	4%
800-900	3%
Más de 990	2%

Fuente: Ley 37 de 1931

Posteriormente, el Decreto 1056 de 1953 (reglamentado y modificado por el Decreto 2140 de 1955 y la Ley 60 de 1961) cambia ligeramente los porcentajes de participación estatal (Art. 39). Sin embargo, la Ley 60 (Art 13) establece una nueva división del País para la definición del porcentaje de regalías por petróleo, creando sólo 2 grandes áreas que tenían como límite referente la principal cima de la Cordillera Oriental (Tabla 3). Se destaca que *“Todo concesionario de exploración y explotación de petróleos de propiedad nacional, pagará al Gobierno la siguiente participación en especie o en dinero, a voluntad del Gobierno, en el*

*campo de producción, determinada en las instalaciones en que se efectúe la fiscalización” (Art. 13, Ley 60 de 1961).*

**Tabla 3**

*Regalías por explotación petrolera según el Artículo 13 de la Ley 60 de 1961.*

<b>ZONA</b>	<b>PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO EXPLORADO</b>
Zona Este y Sureste	11,5%
Resto del territorio nacional	14,5%

Fuente: Ley 60 de 1961

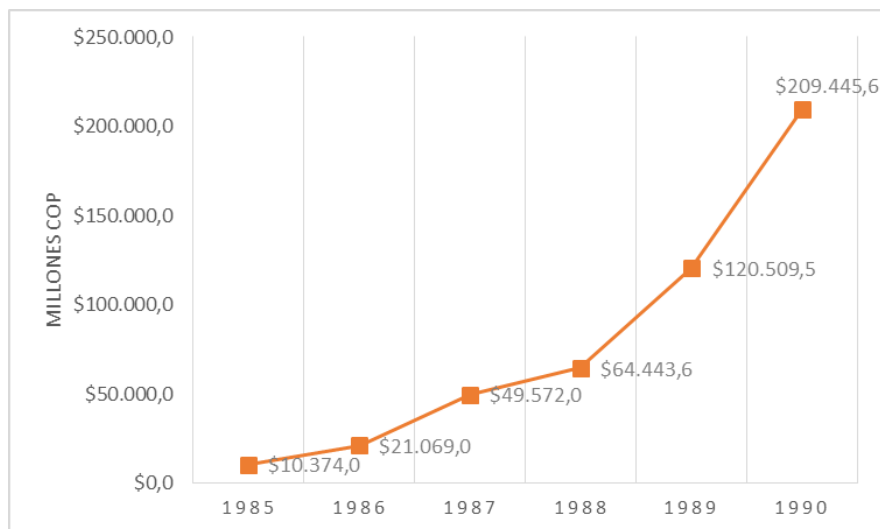
La Ley 20 de 1969 (reglamentada por el Decreto 1275 de 1970), en sus Artículos 1, 3 y 7 marcó cambios sustanciales en el régimen de propiedad, al establecer que todas las minas pertenecían a la Nación, hecho que significó la nacionalización del subsuelo en todo el País. Además, le confiere al Poder Ejecutivo la facultad de decretar la expropiación de los derechos sobre las minas y cualquier otra expropiación que sea necesaria para el ejercicio de la minería, o para aumentar la producción en beneficio de la economía nacional (Rettberg et al. 2014, p.20).

Así mismo, el Decreto 1275 de 1970 estableció que *“sólo pagará regalía en la rama de los metales no preciosos, la gran empresa minera” (Art. 232), la cual “pagará una regalía del tres por ciento (3%) del valor del producto bruto en boca de mina, la cual se aumentará en un punto por cada quince mil (15.000), setenta y cinco mil (75.000) o cincuenta mil (50.000) toneladas de cada uno de los minerales a que se refieren respectivamente, los ordinales a), b) y c) del artículo precedente (Art. 232), siempre que el promedio de riqueza y las relaciones entre las inversiones*

*y sus rendimientos previsibles justifiquen dichos aumentos. La regalía no excederá del ocho por ciento (8%) del valor del producto bruto en boca de mina. Cuando en un mismo yacimiento se encuentren asociados metales preciosos y no preciosos, a cada uno de ellos se le aplicará independientemente el régimen de regalías que le corresponda” (Art. 233).*

Posteriormente, con la expedición del nuevo Código de Minas (Decreto Ley 2655 de 1988), se ratifica la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado Colombiano sobre todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo. Además, se definen como Títulos Mineros todos los documentos, actos o contratos vigentes y los títulos adquiridos bajo la legislación anterior. Respecto a las regalías el Código en su Capítulo XXIV de Contraprestaciones Económicas (Arts. 212 a 235), establece, entre otros puntos, en su Artículo 217 que *“Los recaudos por concepto de las regalías que se obtengan en explotaciones mineras de recursos de propiedad nacional que afecten por igual a la pequeña y mediana minería, se destinarán y distribuirán en un setenta por ciento (70%) para los municipios en cuya jurisdicción se encuentran las correspondientes minas, en proporción al área bajo la licencia o contrato de concesión o de explotación localizada en cada uno. El treinta por ciento (30%) restante se destinará para los Fondos de Fomento Minero, excepto en los casos de áreas otorgadas en aportes a las empresas comerciales e industriales del Estado, en cuyo evento ese treinta por ciento (30%) se dividirá por partes iguales entre dichas empresas y los Fondos de Fomento Minero. Los municipios deberán destinar no menos del cincuenta por ciento (50%) de la parte que les corresponde en los recaudos por las regalías e impuestos específicos a las cuales se refiere este artículo, para atender a la protección ecológica y a la conservación ambiental de los recursos en su jurisdicción”.*

Este nuevo esquema de repartición significó que las regalías comenzaron a ser parte integral de los ingresos de las entidades territoriales subnacionales (Departamentos y Municipios productores), con lo que aumentaron sus ingresos de manera importante, pasando de recibir 10.374 millones en 1985 a 209.445 millones en 1990 (Figura 1). Así, por ejemplo, durante 1990 18 Municipios recibieron el 91,4% de las regalías por hidrocarburos y 1 Municipio el 90% de las regalías por carbón (Wiesner 1992). Esta concentración de recursos era administrada por las corporaciones regionales del Departamento Nacional de Planeación, con lo que se logró una inversión regional y la articulación entre programas de inversión nacionales y territoriales (Castillo 2014).



**Figura 1.** Comportamiento de los montos provenientes de las regalías entre 1985 y 1989. Datos de origen: Wiesner (1992), Gráfica elaborada por la autora.

En el caso específico de los territorios que antes de 1991 eran Comisarías territoriales (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada), el bajo porcentaje de regalías que eran

transferidos, se concentraban en uno, o a lo sumo dos Departamentos, donde había alguna explotación de recursos naturales no renovables (Guaviare principalmente). Los recursos que recibían estas regiones y que eran transferidos desde el Gobierno Central, eran parte de los ingresos corrientes del Gobierno.

De este modo, como lo plantea Correa (1994), el camino hacia la descentralización comenzó con el fortalecimiento de los fiscos de las Entidades Territoriales mediante la creación y nuevas disposiciones sobre el catastro municipal, los impuestos de Industria y Comercio, Circulación y Tránsito, Consumo de Licores (Ley 14 de 1983, modificada por la Ley 75 de 1986, decretos reglamentarios), y el incremento progresivo de la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas, o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A), con el fin de fortalecer el progreso municipal y el de los entes territoriales, con base en una mayor autonomía en la administración de los recursos fiscales (Ley 12 de 1986). Posteriormente continuó, con los aspectos políticos, principalmente representados por la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo No.1 de 1986). Y finalmente, abordó temas administrativos con el Estatuto de Descentralización en beneficio de los Municipios, el cual dispone el traslado de funciones específicas a los municipios en temas como la prestación de servicios de agua y saneamiento básico, educación, salud, asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos, desarrollo rural integrado, desarrollo urbano y obras públicas (Decreto Ley No.077 de 1987). De este modo, el Estado colombiano avanzaba hacia la descentralización fiscal y la descentralización administrativa que, a su juicio, contribuía a obtener una mayor eficiencia en la prestación de los servicios del Estado y hacer al ciudadano más responsable del Gobierno de su propio municipio.

Con el inicio de la década de los años 90, la crisis política e institucional que se vivía condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de una nueva Constitución Política en 1991. Esta permitió crear un nuevo modelo de Estado, donde la autonomía y la descentralización se convirtieron en dos de los Principios Fundamentales. Cimentar la administración del Estado en estos dos Principios tenía como objetivos principales el democratizar el ejercicio del poder en las regiones, y otorgar más responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales (Pening Gaviria 2003).

## **1.2 La Constitución Política De 1991, Un Nuevo Modelo De Estado Fundamentado En Los Principios De Autonomía, Descentralización, Solidaridad Y Subsidiariedad**

El surgimiento del Estado colombiano no fue el resultado del progresivo desarrollo de una secular Unidad Nacional, como sucedió en algunos Estados Europeos, por el contrario, como lo afirma Correa (1994, p.2), *“fue primero una creación jurídica, razón por la que se puede afirmar que Colombia fue un Estado antes que una Nación. En Colombia incluso hoy podría afirmarse que tenemos más territorio que Estado”*.

El anterior dilema comenzó a ocupar la agenda política y social del País desde los años 60 del Siglo XX y se alimentó gracias a los grandes cambios internacionales que a partir de la década de los 70's impulsaron la trans-nacionalización de los capitales y la unificación de los mercados. Como consecuencia, el Estado Colombiano entró a revisar sus relaciones con la sociedad civil, su papel en la economía y su tamaño, de forma tal que la apertura económica, la desregulación, la privatización, la desestatización, la participación y la descentralización se impusieron. Hacia

dentro y hacia afuera el Estado se redimensionó. Por esta razón la década de los 80's en Colombia se caracterizó por un impulso a la descentralización (aunque más bien terminó siendo una simple municipalización), la cual se comienza a concretar con la elección popular de alcaldes, como paso previo a lo que terminó siendo un proceso de cambio estructural iniciado con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y una nueva Constitución Política (Zapata 2010).

Con esta nueva Constitución, el País pasa a ser un Estado Social de Derecho (Art. 1 CP), lo que significa que Colombia es *“un estado de tipo democrático, que se caracteriza por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivista (económicos, sociales, culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles. Es entonces un Gobierno de las leyes, donde no gobiernan los individuos, sino que se está bajo la directriz de las normas de ese Estado. El Estado de Derecho se sujeta a la propia normatividad que emite, en tanto las autoridades, los gobernantes lo hacen supeditados a esas mismas normas. El Estado se sujeta al Derecho. En lo que respecta a los social, se refiere a los intereses colectivos y a las acciones que, en los distintos campos de la vida, se dirigen desde allí”* (Uniderecho 2009, p.1).

Así, al ser un Estado Social de Derecho, debe proveer la integración de las clases menos favorecidas, evitar la exclusión, la marginación y las desigualdades, brindando elementos como la educación y la salud, financiados con cotizaciones sociales. Además, debe asegurar las reglas

para la competencia económica y que los beneficios de las actividades económicas se extiendan a la sociedad entera (Uniderecho 2009).

Con este cambio estructural, el País necesariamente modificó también, sus expectativas, alternativas y rutas al desarrollo, ya que básicamente se pasó de una cultura jurídica centrada principalmente en el conocimiento, protección y defensa de los derechos patrimoniales individuales, a una donde los derechos e intereses colectivos toman importancia y vigencia por tener entidad constitucional y por la consagración de acciones constitucionales para su protección y defensa (Valencia Hernández 2007). Así, como lo plantea el mismo autor, *“los derechos ya no son exclusivamente derechos subjetivos o del individuo sino que responden a una nueva dimensión sobre los intereses y derechos colectivos y, el ciudadano-individuo se ve ahora como sujeto que hace parte de una comunidad concreta en la que interesan especialmente los intereses comunes que radican en la sociedad en general, de ahí que jueguen un papel importante las exigencias éticas y jurídicas sobre los nuevos derechos, la responsabilidad que le corresponde al Estado y a los particulares, en especial las grandes empresas o actividades económicas, frente a los intereses colectivos de los asociados”* (Valencia Hernández 2007, p.108).

Al hablar de un Estado que protege los derechos colectivos es importante diferenciar los conceptos complementarios e incluyentes de Nación y Estado. El concepto de Nación incluye a la sociedad y sus finalidades; en otras palabras, el desarrollo de una cultura común y la realización personal de los habitantes dentro de una sociedad; de otro lado, el concepto de Estado

está más enfocado hacia todo lo que tiene que ver con la definición de los parámetros jurídicos que guían al País nacional (Subgerencia Cultural del Banco de la República 2015).

Este avance dado gracias a la Constitución de 1991, permitió atar los procesos de construcción del Estado y la Nación a la búsqueda de un Desarrollo cimentado en la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Art. 1 CP). Sin embargo, definir el Desarrollo no es una tarea sencilla, pues este concepto tiene varios ámbitos y dimensiones claves para cubrir y entender todo el espectro de elementos que abarca. Sin embargo, con el paso de Colombia a ser un Estado Social de derecho, queda claro que el Desarrollo está atado al bienestar colectivo de cada una de las regiones que componen el País, así como también del País como un todo. Bunge (1984) identifica cuatro subsistemas o concepciones del desarrollo: el biológico, el económico, el político y el social, las cuales son interdependientes y necesarias para alcanzarlo. De acuerdo con el autor, es imposible avanzar en uno o dos aspectos dejando de lado los demás. Así las cosas, el desarrollo en un Estado Social de Derecho organizado como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, implica obligatoriamente el abordaje integral de estas cuatro concepciones para lograr que éste sea sostenible en el tiempo.

Sin embargo, la decisión del Constituyente /91 de estructurar a nuestro País como un “*Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la*

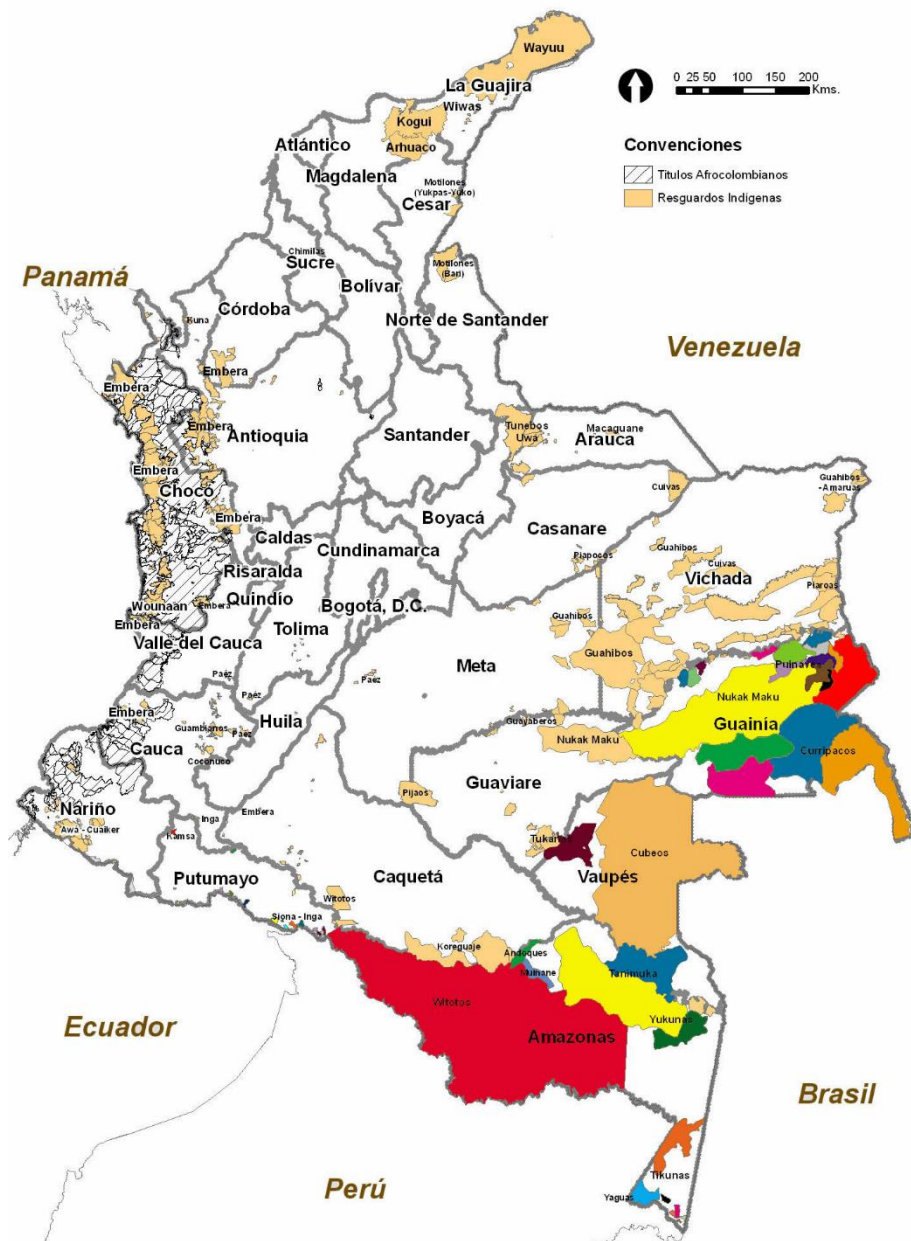
*prevalencia del interés general*” (Art. 1 CP); atraviesa en la práctica enormes retos y dificultades, lo que ha originado que el modelo tienda a desdibujarse incorporando elementos de centralismo, muchas veces no congruentes con el espíritu del modelo descentralizado (Fals Borda en Restrepo 2007), buscando subsanar las deficiencias encontradas, más que impulsando esquemas que permitan desarrollar una verdadera descentralización.

**1.2.1 Colombia como nación pluriétnica y pluricultural.** La Constitución del 91 marcó un enorme avance en el reconocimiento de las Comunidades Indígenas Colombianas como sujetos de derechos y actores importantes en la vida Nacional y en la construcción de Nación. Antes de 1991 la relación del Estado con las Comunidades Indígenas se regía principalmente por la Ley 89 de 1890: *“Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”*, una norma por lo menos arcaica que excluía de la legislación Estatal a aquellos que no se *“civilizaran”* (Art. 1) y que definía a los Indígenas como menores de edad (Art. 40), creando para ellos un fuero legislativo especial cuya titularidad correspondía al Gobierno y a la autoridad eclesiástica. Esta ley fue finalmente derogada en 1996 por la Corte Constitucional (SENTENCIA C-139/96).

Con la Constitución del 91 los indígenas en Colombia pasaron a ser reconocidos como dueños de sus tierras, con autonomía administrativa, gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y con la función de diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, entre otras (CP Art. 330). Esta nueva condición les reconocía a las comunidades indígenas los derechos que por muchos años les fueron ignorados,

pero también les impuso deberes respecto al Buen Gobierno, la autogestión y la búsqueda del desarrollo de sus territorios. En un primer paso de esta decisión, el País pasaba a tener el 31,5 % (36 millones de has) de su territorio continental titulado como Resguardos Indígenas (territorioindigenaygobernaza.com 2016), la mayoría de éstos ubicados en los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías (Figura 2).

Luego de la nueva Constitución Política, los espacios de participación Indígena han cambiado diametralmente en el País, pasando a ser *positivamente discriminados*, reconociéndoles sus derechos territoriales y culturales y otorgándoles la categoría de dueños de sus territorios (Decreto 2164 de 1995). Estos territorios colectivos son según la Constitución áreas inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63 C.P).



**Figura 2.** Mapa de localización de los territorios étnicos en Colombia (resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras –TCCN-). Fuente: Dane 2009 en [http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col\\_08.html](http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col_08.html).

De acuerdo con el DANE (2007), en el País habitan 87 pueblos indígenas, se hablan 64 lenguas amerindias y una diversidad de dialectos que se agrupan en 13 familias lingüísticas.

**1.2.2 La Colombia indígena de las antiguas Comisarías territoriales.** Una de las principales características de los Departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías es la fuerte presencia indígena. De hecho, estos 5 departamentos son los que mayor número y extensión de resguardos tienen en todo el territorio nacional. Esta característica necesariamente hace que el análisis de estos territorios en todos sus ámbitos deba necesariamente incluir una evaluación cuidadosa respecto a la relación de los actores e instituciones públicas con los pueblos ancestrales.

En el caso de los Departamentos Amazónicos objeto de este estudio y del Vichada (departamento que pertenece a la Orinoquia), la población Indígena representa 53 pueblos o etnias (Tabla 4), repartidas en 28 municipios de los 5 Departamentos objeto de este estudio (Tabla 5 y Figura 2).

**Tabla 4**

*Pueblos indígenas o Etnias predominantes, según divisiones territoriales departamentales 2005.*

DEPARTAMENTO	PUEBLOS INDÍGENAS O ETNIAS
AMAZONAS	Andoke, barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri
GUAINIA	Yeral Kurripako, Piapoco, Puinave, Sikuani,
GUAVIARE	Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Piratapuyo, Puinave, Sikuani, Tucano, Wanano
VAUPES	Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako,

---

	Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí
VICHADA	Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuané

---

Fuente: DANE 2007

**Tabla 5***Número total de Resguardos Indígenas, según divisiones territoriales departamentales 2005.*

	No. de municipios con resguardos	No. de resguardos	Población indígena*	Población no indígena*
AMAZONAS	10	26	19.000	28.277
GUAINIA	6	25	11.595	7.202
GUAVIARE	4	24	2.117	54.641
VAUPES	4	3	11587	8.356
VICHADA	4	32	17.663	10.212

---

Fuente: DANE 2007. \* Datos obtenidos del Censo 2005, citados por Amazonas 2030.

En los departamentos Amazónicos existen 156 resguardos, cuya superficie total es de 25.614.261 has, y representan el 24% del total de resguardos titulados en Colombia.

**1.2.3 Autonomía y descentralización.** Con la Constitución Política de 1991, Colombia decidió mantener la forma de centralización política y descentralización administrativa (CP Arts. 1 y 287) que venía avanzando desde algunos años atrás<sup>8</sup>, pero complementándola con el

---

<sup>8</sup> Previo a la Constitución del 91, el País ya se estaba moviendo hacia la descentralización del Estado con instrumentos normativos como, las reformas Constitucionales de 1968, las leyes 14 de 1983 (descentralización fiscal

concepto de Autonomía Territorial, el cual fue incorporado con el objetivo de buscar un desarrollo “autonómico” y post-constitucional, al estilo español, a través de una ley orgánica que determinaría el diseño territorial en el marco de una estructura unitaria (CP Art. 288) (Suelt-Cock 2013; Zambrano-Cetina 2014). Esta ley orgánica tardaría bastantes años en formularse y sólo hasta la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), se desarrollaron algunos temas pendientes respecto a la autonomía territorial, manteniendo la tradición centralista que limita la autonomía a los aspectos administrativos.

En términos generales, la Autonomía Administrativa se define como “el atributo esencial de los Gobiernos locales, en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia sin injerencia del Gobierno nacional” (Hernández-Becerra 2005). Sin embargo, este concepto se ha tratado como una palabra polisémica, y su significado ha variado a través de los tiempos y los territorios, dificultando encontrar una noción universal de autonomía de los Gobiernos locales (Merolla 2016).

En el caso Colombiano la Autonomía difiere del concepto manejado en otros Países como España (que tiene un Estado compuesto), pues en nuestro País ésta se reconoce en el marco de un Estado Unitario, lo que impide marcos flexibles en el diseño de esquemas territoriales autónomos (Suelt-Cock 2013). Así, la Corte Constitucional establece en su Sentencia C-1258 de 2001 que”  
*La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales*

---

del Estado); 76 de 1985 (creación de los CORPES) y el Acto Legislativo N° 1 de 1986 (elección popular de alcaldes). Además, se fortalecen las haciendas locales y se transfieren importantes competencias mediante el código municipal (Vidal Perdomo 2011; DNP-GTZ 2003).

*se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales”. Además, en su Sentencia C-244 de 2001 dispone que “Si bien el sistema administrativo consagrado por la Constitución Política aspira a otorgar autonomía, tanto a las entidades territoriales como a las subdivisiones que se presentan dentro de cada una de ellas, este es un proceso que debe desarrollarse de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades de cada servicio y con los recursos materiales con los que se cuenta para su prestación; de ahí que los grados de independencia que se otorga a cada entidad territorial, dependa de la materia o función específica que se descentraliza (...)”. Finalmente, en su SC-957 de 2007 plantea que “La autonomía, que fue introducida por la Carta de 1991 (artículos primero y 287, C.P.), denota un grado de independencia de las entidades territoriales, que se concibe como la posibilidad de autogobierno y administración de los asuntos que son de mayor interés para los entes territoriales. El grado de autonomía de los entes territoriales varía, entonces, en el tiempo y la descentralización es un instrumento para alcanzar mayor autonomía. La autonomía territorial se encuentra ligada, además, al principio democrático, y a la concepción del municipio como célula primaria del ordenamiento territorial”.*

De este modo, la Autonomía Administrativa tiene unos límites máximos y mínimos fijados por la Constitución y las leyes. El límite máximo se refiere a la frontera política, la cual de ser superada rompería los Principios de organización del Estado consagrados en el Artículo 1 de la Constitución que establece que Colombia es una República Unitaria, para convertirse en independiente. Mientras que el límite mínimo se refiere a su “núcleo esencial” integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Constitución a las Entidades Territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo (PGN – IEMP 2011).

Por otro lado, la descentralización puede ser definida como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, asegurando el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente; por consiguiente, es un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado, y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, siempre respetando las grandes direcciones del Estado (Frège 1986; Pening Gaviria 2003)

Así, a diferencia del modelo centralista, el cual busca concentrar la autoridad de toma de decisiones en un grupo reducido de personas e instituciones; el modelo descentralizado delega en mucho mayor grado la facultad de decidir y conserva sólo los controles necesarios en los altos niveles, permitiendo que las decisiones sean tomadas por las unidades situadas en los niveles más bajos de la organización proporcionando un considerable aumento de eficiencia. La

descentralización distribuye la autoridad por departamentos o secciones, es decir, se basa en la organización funcional. No obstante, este modelo tiene como desventajas la falta de uniformidad en las decisiones, el insuficiente aprovechamiento de los especialistas, al considerar en muchos casos que ya no se necesita la asesoría central y la fragilidad del proceso ante la falta de tomadores de decisiones capacitados.

De acuerdo con la Corte Constitucional (SC-1051/01), *“existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas (art. 123 inciso 3° C.P.), v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica. En esta hipótesis, la descentralización se realiza teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del estado. "Pueden dictarse normas, con validez para todo el territorio jurídico, de diferente contenido para hombres de diferentes características, como ser diferente lenguaje, religión, raza, sexo, etc., o inclusive de diferente profesión", como es el caso, por ejemplo, de las normas que se dirigen únicamente a*

*las comunidades indígenas*”. De otro lado, el proceso de descentralización incluye tres ámbitos: el administrativo, el fiscal y el político, a través de los cuales el Gobierno nacional transfiere a los Gobiernos subnacionales responsabilidades, recursos y autoridad política, respectivamente (Bonet et al. 2014).

Como lo menciona la Corte Constitucional en las consideraciones y fundamentos de la decisión contemplada en la Sentencia C-1051 de 2001, *“existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses”*. En otras palabras, Autonomía y Descentralización no son sinónimos y como plantea la misma Corte Constitucional, *“Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses”* (SC-063 de 2005). Así las cosas, la Descentralización pretende una mayor eficiencia en la administración de la cosa pública, y la Autonomía tiene como propósito otorgar una mayor libertad a los entes territoriales para que estas puedan gozar de un mayor bienestar y control de los intereses que les son propios (Zambrano-Cetina 2014).

**1.2.4 Descentralización política.** Se refiere al conjunto de reformas electorales o enmiendas constitucionales diseñadas para delegar autoridad política a los actores subnacionales y para abrir nuevos – o activar los existentes latentes o ineficaces – espacios para la representación de las entidades políticas subnacionales (Falleti 2002). En el caso de este trabajo, este ámbito de la descentralización se desarrollará revisando los temas relacionados con la participación indígena en el ejercicio democrático regional, así como también su representación nacional.

La Constitución Política de 1991, establece en su Preámbulo que “El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política”. Esta nueva Carta Magna establece un cambio paradigmático en la sociedad colombiana, ya que abre nuevos espacios de participación (Art. 1), impulsa un modelo de descentralización administrativa del Estado (Art. 209) y promueve el reconocimiento y la protección de la riqueza étnica y cultural del País (Arts. 7, 10, 63, 68 y 286).

De este modo, los espacios de participación abiertos a partir de 1991 permitieron dar un salto adelante para asegurar la intervención de todos los actores en la toma de decisiones nacionales, donde uno de los ejes centrales de la Planificación Económica del País es, justamente, la participación con la creación mediante el Artículo 340 de la Constitución del Consejo Nacional

de Planeación (CNP). De igual manera, partir de estas nuevas directrices que daba la Constitución, se promulgó la Ley 134 de 1994, “Por la cual se dictan Normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana”, con lo que se abren paulatinamente espacios de participación a los jóvenes (ley 375 de 1997), al ámbito escolar (ley 115 de 1994), a la agenda de paz (ley 434 de 1998), en temas culturales (ley 397 de 1997), en temas de justicia (ley 294 de 1996) y en el ordenamiento territorial (ley 388 de 1997), entre otros.

Colombia fue fundada sobre la base de una Democracia Representativa, donde la participación política de la sociedad, así como la relación del pueblo con sus gobernantes se llevan a cabo mediante la intermediación de movimientos sociales y partidos políticos, estos últimos teóricamente definidos como “Entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo” (INE 2015). No obstante, autores como Duverger (1976) y Gutierrez (2007) dudan de que esta definición sea real en la práctica. Adicionalmente, en Colombia la democracia representativa se sustenta también en el hecho de la amplia variabilidad territorial que genera la imposibilidad de que todos los ciudadanos puedan participar (Vargas 2013), como sería en un modelo clásico de democracia directa (Prud'homme 1997).

Hablar de Democracia Participativa es referirse a un Sistema que garantice una serie de espacios, instituciones y marcos legales dispuestos para facilitar y promover la inclusión

ciudadana y la cohesión social en la elaboración, ejecución y control de las políticas públicas (Bustamante 2011), así como también luchar por el reconocimiento de diferentes derechos, como el de las minorías étnicas, y/o presionar y redireccionar las directrices de los partidos políticos, de modo que se ajusten a sus agendas programáticas mediante el trabajo activo de sus líderes y representantes (Guzmán-Rendón 2011). En este sentido, la democracia participativa complementa y fortalece la democracia representativa.

No obstante, en muchos Países, los espacios propios de la democracia representativa comienzan a ser percibidos como insuficientes o inútiles, bien sea por la forma como fueron reglamentados para su ejercicio, o por la escasa respuesta que su uso genera de parte de las autoridades del Estado (Vargas 2013). Es así, como cada vez más, en el mundo se observan movimientos sociales que expresan el inconformismo con los mecanismos e instancias de participación política y social, las cuales sí bien no responden a un patrón mundial, sino a un contexto histórico y a unas circunstancias socio-políticas propias (Laborde 2011), sí expresan una falta de espacios de participación que la gente está comenzando a reclamar por la vía contestataria. Ejemplos de estas respuestas sociales se encuentran en movimientos como “los Indignados” en Europa, la “Primavera Árabe”, los movimientos estudiantiles en Chile, los disturbios de jóvenes en Inglaterra y EE.UU o el movimiento Anonymous (redes sociales) y, a nivel Colombiano, las marchas Indígenas, el Paro Agrario, la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), el Congreso de los Pueblos y la Marcha Patriótica, entre muchos otros.

Pese a que, en Colombia, gracias a la Constitución del 91, se abrieron los espacios para conformar una democracia participativa, con elementos de democracia directa (las iniciativas

populares, el plebiscito o la revocatoria), que permitieran construir un País sin exclusión, ofreciera esperanza, reconciliación, progreso y garantía a los derechos fundamentales, en la práctica nos enfrentamos a otras realidades; verbigracia, un ejercicio democrático donde cada vez hay más desgaste de los partidos políticos y de las Instituciones Estatales, a pesar del espacio existente para movimientos sociales que generen cambios. Es así que, un cambio social tan sustancial como el originado por el movimiento de la “Séptima Papeleta”, el cual, llevó al País a la Asamblea Nacional Constituyente, entra en el sin sentido que califica Bustamante (2011) como “tu participas, yo participo, ellos deciden”.

Esta realidad se evidencia entre muchas otras instancias de la vida Nacional, en falta de incidencia real y en la inefectiva participación indígena en la toma de decisiones trascendentales del País; más aún, aquellas que les competen directamente como minoría étnica y cultural, o por ser “dueños de sus territorios”.

Aunque la nueva Constitución declaró que los Gobernadores y Alcaldes serían elegidos por votación popular (Art. 260), mediante el *artículo transitorio 17* dispuso también que la primera elección popular de Gobernadores en los departamentos del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, y Vichada (antiguas Comisariás) sólo se realizarían hasta 1997, antes de eso, los Gobernadores de los mencionados departamentos serían designados por el Presidente de la República. La razón era el temor por la alta influencia de las mafias de narcotraficantes y la guerrilla en esas zonas, elementos que podrían convertirse en causa de presión para distorsionar el proceso electoral (El Tiempo 1991).

Estos cambios en la división político administrativa del País conllevaron cambios en las circunscripciones electorales, como es lógico deducir; los cuales, sin duda alguna generaron nuevas formas de participación a las comunidades Indígenas, quienes pasaron de ser considerados menores de edad (Ley 89 de 1890), a tener dos representantes en el Senado de la República elegidos por Circunscripción Nacional (Art. 171 C.P), un Representante en la Cámara (Art. 176 C.P, reglamentado por la Ley 649 de 2001) y la posibilidad de ocupar una de las dos curules destinadas a cada uno de los nuevos Departamentos, que antes fueron Comisarías<sup>9</sup>. Este nuevo panorama abrió la puerta a la conformación de Movimientos y Partidos Políticos Indígenas en todo el País para hacer efectivos estos nuevos derechos.

**1.2.5 Descentralización administrativa.** Hace referencia al conjunto de políticas que transfieren la asignación de servicios sociales tales como educación, salud, bienestar social y vivienda a los Gobiernos subnacionales (Falleti 2002). En el caso de este estudio, se analizará la gestión pública frente a la autonomía de los territorios indígenas.

Entendiendo a la Administración Pública, como las Instituciones, es decir, las personas jurídicas públicas que en un Sistema Presidencial como el Colombiano, tienen una estructura piramidal y jerárquica, como la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Entidades Territoriales, entre otras, que están integradas y marcadas por principios de legalidad, eficiencia y eficacia, subordinadas al Gobierno de turno, para canalizar y

---

<sup>9</sup> La circunscripción especial indígena para el Senado ha sido un elemento facilitador de los procesos políticos para los indígenas puesto que sólo requiere haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que acreditan mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior (Londoño 2002).

atender las demandas sociales (Campos s.f). Así, la Gestión Pública está condicionada por el papel de la Administración Pública, pues la gestión de la política, como función de los fines del Estado, se materializa mediante la Administración (Pinazo 2009).

A nivel subnacional, los principales instrumentos para la gestión pública son quizá los Planes de Desarrollo Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial, estas herramientas son las cartas de navegación de los municipios para materializan el Programa de Gobierno y las políticas institucionales, así como asignar los usos del suelo y ordenar las acciones que se podrán adelantar en el municipio, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los habitantes (Alcaldía de Medellín 2016). En el caso de los Territorios Indígenas, los Planes de Vida se han visto como una herramienta de planeación importante a partir del autodiagnóstico y la formulación de proyectos (territorioindigenaygoberna.com 2016). No obstante, estos Planes no pueden ser asumidos y evaluados con los mismos criterios con que se monitorean los Planes de Desarrollo Territorial, pues responden a una cosmología<sup>10</sup> y cosmogonía<sup>11</sup> muy distintas.

**1.2.6 Descentralización fiscal.** Se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autoridad fiscal de los Gobiernos subnacionales (Falleti 2002), tales como la posibilidad de que los municipios formulen nuevos impuestos a nivel local para aumentar sus ingresos propios, sus recaudos y que sean invertidos a nivel local (Pening Gaviria 2003). En el caso de este trabajo el análisis se centra especialmente en el nuevo Sistema General de Regalías y la participación de los departamentos objeto de estudio.

---

<sup>10</sup> La Cosmología se define como la ciencia que estudia el cosmos como un todo y las leyes que lo rigen.

<sup>11</sup> La Cosmogonía hace referencia a los mitos, primitivos o no, sobre el origen del mundo o bien la ciencia del origen del mundo a la luz de las leyes naturales descubiertas empíricamente.

Con la descentralización fiscal se buscaba delegar en mayor grado la facultad de decidir y conservar sólo los controles necesarios en los altos niveles, permitiendo que las decisiones fueran tomadas por las unidades situadas en los niveles más bajos de la organización, proporcionando un considerable aumento de eficiencia (Castaño 1995). En otras palabras, se buscaba la modernización de Estado, otorgando autonomía relativa a los niveles subnacionales (Sentencia C-520 1994) para aumentar la presencia del Estado, con Gobiernos propios elegidos popularmente, y desarrollando funciones para las que se les transfería parte del presupuesto nacional. Estas transferencias buscaban principalmente cumplir con las tareas delegadas por la descentralización respecto a la salud, la educación y la infraestructura (Barberena 2010).

Adicionalmente, la Constitución Política en su Artículo 287 concede a las entidades territoriales la capacidad para “*Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”, al tiempo que los protege de ser trasladados a la Nación (salvo en el caso de guerra exterior) (Art. 362). Esta autonomía fiscal que se constituye como ingresos corrientes provenientes de impuestos entre los que se encuentran: el consumo de cerveza, timbre, consumo de licores, degüello de ganado mayor, venta y premios de loterías, previsión social, eventos deportivos y similares, y que en principio se veía como una fuente muy interesante e importante de ingresos, no lo está siendo realmente, pues la nación acapara cerca del 82% de los recaudos de impuestos, mientras que los Departamentos y Municipios sólo captan el 12 y el 6% respectivamente (Acosta 2012). Con esta situación las entidades subnacionales no disponen de los impuestos más dinámicos que puedan proporcionar mayores recaudos para

inversión, ni por otro lado estos puedan aportar de manera contundente al proyecto descentralizador de 1991 (Castillo 2014).

Respecto a las transferencias de los ingresos corrientes del Gobierno Central a los Gobiernos subnacionales, luego del cambio de modelo impulsado por la Constitución Política del 91 estas aumentaron pasando por ejemplo de cerca del 13% en 1973 al 49% en el año 2000 (MHCP 2009).

Así las cosas, la descentralización fiscal en Colombia parece no estar trayendo los beneficios esperados, pues lejos de lo deseable donde el acompañamiento y los controles institucionales del Gobierno Central a las regiones, en temas como la cesión de recursos y responsabilidades de gastos evitaran una indisciplina fiscal, la realidad muestra que existen grandes problemas en la generación de déficit, contratación de deuda y calidad de gasto (MHCP 2009); pues se imponen impuestos nacionales que luego son transferidos a las regiones (ejemplo el IVA); el gasto en los Municipios no está ligado con la recaudación y el Gobierno Central sigue apadrinando a los Municipios quebrados (García 2004). Esta situación puede, lejos de mejorar la situación, conllevar a malas prácticas como la insostenibilidad fiscal del Estado y la nacionalización de deudas regionales o locales, que pueden hacer retroceder el proceso de descentralización al limitar la autonomía económica de las regiones (MHCP 2009).

Desde 1991 hasta 2013 (Ley 60 de 1993, Ley 715 de 2001, Acto Legislativo 01 de 2001, Acto Legislativo 04 de 2007) el sistema de transferencias ha sufrido varias reformas, cada una de las

cuales busca profundizar la descentralización, aunque los resultados siguen sin ser plenamente satisfactorios.

Después de la Constitución de 1991, se generaron diversos mecanismos de financiación para el desarrollo de programas de operación de los servicios sociales y la inversión en infraestructura y servicios públicos. Este Sistema Nacional de financiación se fue fortaleciendo progresivamente mediante diversas normas que se enmarcaron en la entonces Ley 60 de 1993, para conformar una forma múltiple que comprende cuatro subsistemas (Jaramillo 1994):

*1.2.6.1 El subsistema de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993; derogada por el Art. 113, Ley 715 de 2001).* Éste lo constituyen las cesiones de recursos que hace la nación de su propio presupuesto, tomando como base, por lo general, porcentajes de participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes. Tales transferencias se hacen de acuerdo a fórmulas preestablecidas en la Ley (715/01 y sus Decretos reglamentarios), y se ejecutan bajo la responsabilidad técnica y administrativa de las entidades territoriales.

A diferencia de lo previamente establecido en la Ley 60, la Ley 715 reglamentó el Sistema General de Participaciones de los entes territoriales (SGP) y estableció la siguiente conformación y distribución para las participaciones: 58.5% participación para educación; 24.5% participación para salud; 5.4% participación para agua potable y 11.6% propósito general (cultura, deportes, alimentación escolar entre otros) (Hurtado 2001).

De este subsistema forman parte el situado fiscal y las participaciones municipales, principalmente (aunque para los recursos de la salud, la Ley 715 fusiona estas dos fuentes – Hurtado 2001-). También podrían considerarse como parte de este subsistema las rentas nacionales cedidas de recaudo departamental (Jaramillo 1994). El numeral 2° del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos Por un Nuevo País"*”, eliminó la competencia del CONPES para aprobar la distribución de los recursos del SGP (Art. 85 Ley 715 de 2001) y ahora la distribución de los recursos del SGP se realizará a través de un documento de Distribución elaborado por el DNP.

Las regalías formarían parte de este subsistema, pero por ser objeto de análisis en este trabajo se trabajan como un cuarto subsistema.

***1.2.6.2 El subsistema de co-financiación (Decreto Ley 2132 de 1992, modificado por el Decreto 2150 de 1995; Decreto 2148 de 2009 en su Art. 26).*** El subsistema de cofinanciación, más allá de su definición legal, lo constituyen las entidades rectoras, el CONPES y los Ministerios y el conjunto de entidades denominadas fondos que manejan recursos no reembolsables del presupuesto nacional o de las regalías, destinados a la financiación parcial de proyectos en áreas en las cuales la nación tiene algún interés especial. La cofinanciación es el instrumento que posee la nación para inducir la inversión en las entidades territoriales en orden a sus políticas prioritarias. La cofinanciación se maneja por intermedio de fondos que la nación puede manejar con discrecionalidad dentro de los rangos del marco legal que los regula (Jaramillo 1994).

***1.2.6.3 El subsistema de crédito (Ley 57 de 1989; modificada por el Decreto 4167 de 2011:***

***Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de FINDETER).*** El subsistema de crédito lo constituyen el conjunto de entidades que manejan recursos financieros reembolsables destinados a la financiación de proyectos dentro de las líneas de crédito discrecionalmente abiertas por la nación en orden a viabilizar sus políticas prioritarias pero que exigen además de parte de las entidades territoriales capacidad de endeudamiento y de pago, como es el caso principal de FINDETER (Jaramillo 1994).

***1.2.6.4 El subsistema de Regalías (Ley 141 de 1994, por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR), modificada por la Ley 1530 de 2012).*** De acuerdo con la Constitución de

1991 se estableció un nuevo mecanismo para la asignación y transferencia de las regalías que el País recibía por el acceso y uso de los recursos naturales no renovables (Arts.360 y 361):

*“Artículo 360: La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.*

*La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.*

*Los Departamentos y Municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.*

*Artículo 361: Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los Departamentos y Municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”.*

Precisamente a partir de lo establecido en este último Artículo y mediante la Ley 141 de 1994 se crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR), como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica, para administrar los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los Departamentos y a los Municipios productores y a los Municipios portuarios. Los recursos del FNR eran destinados, de conformidad con el Artículo 361 de la Constitución; así como también, durante los 15 años posteriores a la promulgación de la mencionada Ley a la financiación, con un 15% de los recursos, de proyectos regionales de inversión en energización presentados por las regiones. Esta Ley también creó la Comisión Nacional de Regalías (CNR), como una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Entre las primeras ventajas que trajo la creación del FNR fue el aumento en la participación de los Municipios que recibían algún tipo de regalía (directas o indirectas), llegando a 250

(González 2005). No obstante esta cifra, y como resultado de esta diferenciación en el tipo de regalía, algunos Departamentos productores como Casanare, Meta, Arauca, Guajira, Huila, Santander concentraron entre el 70 y el 80% de los recursos asignados por regalías en el periodo 2002 - 2011. Los pocos recursos restantes, el FNR los destinaba a las demás entidades territoriales, resguardos indígenas y entidades como CORMAGDALENA o INGEOMINAS (Tabla 6).

**Tabla 6**

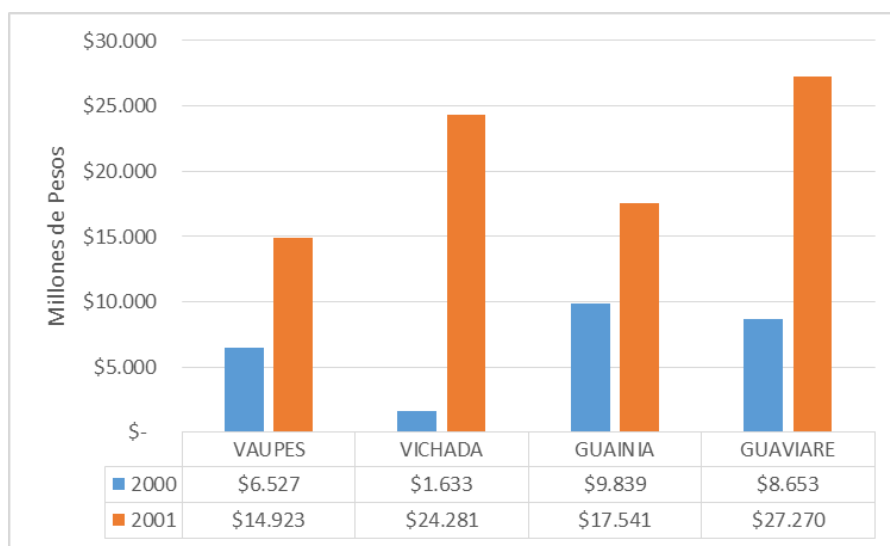
*Distribución porcentual de las regalías según lo establecido en la Ley 141 de 1994.*

<b>DESTINATARIO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Departamentos Productores	47,5%
Municipios y Distritos Productores	12,5%
Municipios y Distritos Portuarios	8%
FNR	32%

Fuente: DNP 2002.

En el caso concreto de los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, para Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada aplicaba la figura de “Escalonamiento” (Art. 40, Parágrafo 2, Ley 756 de 2002), que correspondía al monto girado a los Departamentos vecinos de los Departamentos productores. Estos recursos para proyectos de inversión eran administrados por la CNR (DNP 2002).

Para la vigencia 2002-2007 el Amazonas recibió recursos por un valor total de \$4.323,66 millones de pesos (Castillo 2014), mientras que la distribución por escalonamiento departamental de los recursos del FNR, mostró un comportamiento positivo de aumento en varios de los años. Así, por ejemplo, los Departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada aumentaron sustancialmente los recursos recibidos en 2001, ya que el número de proyectos aprobados fue casi tres veces superior al del año 2000 (DNP 2002). Por ejemplo: Vichada pasó de recibir 1.633 millones en el año 2000 a recibir 24.281 en 2001, seguido de Guaviare que pasó de 8.653 millones recibidos en 2000 a 27.270 en 2001 (DNP 2002b) (Figura 3).



**Figura 3.** Distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) por escalonamiento departamental 2000 – 2001. Fuente: DNP 2002b.

Finalmente, esta inconveniente concentración de los recursos en unos pocos Departamentos (80% en los Departamentos productores que albergan el 17 % de la población colombiana y 20% en el resto del País –Benitez 2013-); sumada a otros aspectos como la falta de pericia de los mandatarios locales en la asignación de los mismos que llevaba en muchos casos, a inversiones

que no correspondían con las prioridades de cada territorio, o su destinación final no era ni siquiera cercana a la del proyecto originalmente contemplado y, de otro lado, el fenómeno de la corrupción, lleva al Gobierno Nacional a presentar ante el Congreso en 2011 el proyecto que terminaría en convertirse en el Acto Legislativo 05, por el cual se modificaba la Constitución Política respecto al tema de regalías (Arts. 360 y 361) y creaba el Sistema General de Regalías (SGR). A partir de este Acto Legislativo, se desprende todo un conjunto de normas que dan vida al Sistema, creando su estructura de funcionamiento. Vale la pena mencionar que adicionalmente, el momento en que se propone esta modificación coincide con las altísimas expectativas que tenía el País por el potencial desarrollo minero (Benítez 2013).

**1.2.6.5 El Nuevo Sistema General De Regalías (SGR).** Luego de la modificación de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 para la creación del SGR y la expedición de la Ley 1530 de 2012 que lo reglamenta, un nuevo modelo de redistribución de los recursos en todos los Municipios y Departamentos del País se puso en marcha. Este nuevo modelo busca nuevamente hacer más equitativa la repartición de los recursos de las regalías, al tiempo que centraliza el control como una estrategia para acabar con la corrupción que carcomió al FNR.

En términos generales, el SGR funciona de la siguiente manera: el Congreso de la República aprueba el presupuesto correspondiente, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) –escenarios de trabajo coordinados entre los entes territoriales y el Gobierno nacional– se reúnen para evaluar y aprobar los proyectos. Todos los Departamentos y Municipios presentan a los OCAD sus proyectos. Mensualmente, el Ministerio de Hacienda debe girar las asignaciones

para las iniciativas aprobadas. Cualquier persona natural o jurídica, pública y privada, incluyendo las minorías étnicas, pueden presentar proyectos ante las entidades territoriales (Unimedios 2013). Este cambio sustancial en la manera como se distribuyen las regalías incluyó de manera inmediata a los 1100 Municipios y a los 32 Departamentos del País como potenciales beneficiarios de estos recursos.

En el SGR los recursos se distribuyen en 4 Fondos, a saber: Desarrollo y Compensación Regional (61%); Ahorro y Estabilización (19%); Pensiones Territoriales (10%) y Ciencia y Tecnología e Innovación (10%). Adicionalmente, el modelo contempla los OCAD, que operan a nivel regional y departamental. Son una especie de mesa técnica en la que se priorizan, evalúan y aprueban los proyectos de inversión. La asignación de estos concluye con la celebración de un contrato con una entidad pública, que es la que finalmente abre la convocatoria respectiva para ejecutar el proyecto. La siguiente etapa es la de seguimiento, control y vigilancia, a cargo de la subdirección de monitoreo del DNP.

**1.2.7 Solidaridad y subsidiariedad.** Otro de los principios que establece la Constitución de 1991 en su Artículo 1 es el de solidaridad, el cual, como lo sostiene la Corte Constitucional “*es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios*” (Consideraciones iniciales SC-459/04).

La solidaridad, además de deber ser un principio estructurante de la Constitución, es por definición la virtud moral por excelencia, ya que presupone una relación de pertenencia, y por lo mismo, de asunción de una corresponsabilidad, que vincula al individuo con el grupo social del que forma parte (Fernández Segado 2012).

En su dimensión territorial, este Principio no ha sido muy desarrollado aún en Colombia mediante jurisprudencia<sup>12</sup>, pues como sucede en Italia, la solidaridad es un concepto atado más al Estado Social, mientras que en Países como España y Alemania, su aplicación se relaciona con la organización territorial del Estado. Esta situación quizá se explica en la concepción errada de que hablar de solidaridad interterritorial es más propio de Países federalistas (Vega García 2014).

La solidaridad interterritorial es un elemento muy interesante pues se pasa de las relaciones entre los individuos de una sociedad a considerar la relación entre sí que tiene los integrantes de un conjunto (entidades territoriales) y con la relación del todo (Estado Unitario) con cada una de sus partes (entidades territoriales) (Fernández Segado 2012). Sin embargo, desarrollar el principio de solidaridad interterritorial está estrechamente ligado también al Estado Social, ya que la concepción del Estado como social y democrático de Derecho es un reflejo de la solidaridad e interrelación social, especialmente en la contemporaneidad donde la economía, la política y la sociedad se basan en redes de relaciones interpersonales, interinstitucionales e

---

<sup>12</sup> En algunas Sentencias la Corte Constitucional (SC-532/05, SC-630/11) ha relacionado el Principio de Solidaridad a las partidas presupuestales que a través del Sistema General de Participación el Gobierno Central gira a las Regiones. Sin embargo, el tema central de las Sentencias donde se trabaja el Principio de Solidaridad versan sobre el derecho a la educación, la salud; la vivienda; el trabajo; entre otros temas sociales.

internacionales. De esta forma, el principio de solidaridad podría actuar como un corolario del principio de autonomía (Fernández Segado 2012), pues como sucede en Alemania fungiría como una Cláusula General (*Generalklausel*) que exige tener en cuenta, el interés común, y no sólo el propio, en el ejercicio por los entes territoriales de sus respectivas competencias (Falcón y Tella 1986).

En el caso colombiano, cuando se analiza la histórica relación entre el Gobierno Central y las regiones se observa una enorme oportunidad para, mediante la utilización de este Principio, promover alternativas de desarrollo que si bien pueden partir desde lo público tienen necesariamente que vincular y trascender a lo privado y comunitario.

Un acápite importante merece el Principio de Subsidiariedad, establecido en la Constitución Política en sus Artículos 288 y 356, especialmente referida a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que en el Artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 se define en unos términos muy similares a la Solidaridad Interterritorial: *“La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales”*. Sin embargo, a diferencia de esta definición contenida en la Ley 1454, el concepto de Subsidiariedad, tal como se maneja en la Unión Europea o está establecido en la Doctrina Social de la Iglesia Católica,

dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema. En otras palabras, el Estado ejecuta una labor orientada al bien común cuando advierte que los particulares no la realizan adecuadamente, sea por imposibilidad o por cualquier otra razón. Al mismo tiempo, este principio pide al Estado que se abstenga de intervenir allí donde los grupos o asociaciones más pequeñas pueden bastarse por sí mismas en sus respectivos ámbitos.

Paradójicamente, en el mismo sentido de esta última definición se ha pronunciado la Corte Constitucional en el preámbulo de la Sentencia C-983 de 2005 cuando parte de que el concepto de subsidiariedad *“significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas”*. Adicionalmente, complementa la Corte en esta misma Sentencia: *“el principio de subsidiariedad es el que con mayor intensidad se relaciona con el tema de la descentralización. La distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales es una materia compleja que involucra intereses muchas veces contrapuestos. No es un asunto completo y acabado, sino que está en proceso de elaboración, tal como lo demuestran las distintas reformas constitucionales y legales que han tenido lugar a partir de la puesta en vigencia de la Constitución de 1991. De un lado, está justamente la insistencia en considerar los contextos locales a la hora de aplicar las políticas. Cada vez se le concede mayor importancia al papel que desempeñan las entidades territoriales en el diseño y sobre todo en la ejecución de las mismas. En este sentido, se procura que las decisiones se adopten de conformidad con el “principio de proximidad” o “principio de cercanía”*.

*Y es que no se debe ver el principio de subsidiariedad sólo como un criterio para la distribución de competencias sino también como un medio para profundizar la democracia participativa. La aplicación del principio de subsidiariedad no implica una mayor centralización sino, al contrario, involucra a los ciudadanos en la adopción de aquellas decisiones que los afectan más directamente y, en este orden de cosas, trae consigo una ampliación de los canales de diálogo y comunicación sobre la base de una mayor y más fluida información realizada, en la medida de lo posible, con claridad y transparencia. Así las cosas, con la aplicación del principio de subsidiariedad los ciudadanos deberán poder participar tanto en la definición de los objetivos globales y en el diseño de las estrategias para conseguirlos como en su ejecución y en su evaluación”.*

Al analizar la relación que el Gobierno Central debe tener con sus territorios, especialmente aquellos más alejados (como son los departamentos objeto de este trabajo) con características especiales por su alta población indígena y su alta biodiversidad, la manera como se implementa el modelo de descentralización, apoyado en los también Principios de autonomía, solidaridad y subsidiariedad (en el sentido en que lo entiende la Corte Constitucional) es fundamental para lograr empoderar a los Gobiernos y sociedades locales y avanzar hacia su autogestión y autopromoción.

**1.2.8 Las entidades territoriales según la Constitución de 1991.** Las Entidades Territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Se definen por los siguientes tres

criterios básicos: (i) Político, entendido como la capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) Administrativo, es decir que ejercen las competencias que les correspondan y (iii) Fiscal, que es la posibilidad de participar en rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (PGN – IEMP 2011).

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 (Art. 286), “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*”

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Un Departamento es una “*entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador*” (Younes 2016). Además, “*El departamento es el puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento*” (Definición dada en la Sentencia C-528 de 1996, pag. 1).

De acuerdo con la Ley 136 del 94 (Art. 10) el municipio se define como “*la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio*”.

Aunque para los Distritos no existe una definición exacta, puede decirse que son entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial (CP Art. 322). Los distritos tienen simultáneamente las competencias asignadas por la Ley a los departamentos y municipios. Igualmente, de acuerdo con sus competencias les son asignados recursos del sistema general de participaciones (PGN – IEMP 2011).

Para el caso sub – examine los Territorios Indígenas o Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) son áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales (PGN – IEMP 2011). Dicho en sus propias palabras *“Las Entidades Territoriales Indígenas son el espacio político y jurídico que tienen los pueblos indígenas en Colombia para desarrollar, diseñar e implementar nuevas estructuras de Gobierno propio para sus pueblos. Son la oportunidad histórica para eludir la imposición de formas administrativas ajenas implementadas por la sociedad mayoritaria”* (territorioindigenaygoberna.com 2016).

**1.2.8.1 Derechos de los que gozan las entidades territoriales.** De acuerdo con el Artículo 287 de la Constitución Política “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*4. Participar en las rentas nacionales”.*

*Adicionalmente, “el marco constitucional prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las Comunidades Indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.*

*Dichos territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, correspondiéndoles: (i) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y doblamiento de sus territorios; (ii) diseñar las políticas y planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; (iii) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (iv) percibir y distribuir sus recursos; (v) velar por la preservación de los recursos naturales; (vi) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; (vii) colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instituciones y disposiciones del Gobierno Nacional; (viii) representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (ix) las demás que les señalen la Constitución y la ley”.*(Definición contenida en la Sentencia T-601 de 2011).

*“PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (CP Art. 330).*

Avanzando hacia la reglamentación del artículo 329 de la Constitución, para la conformación de las entidades territoriales indígenas y, a partir de lo dispuesto en el artículo transitorio 56 de la Constitución, se promulgó el Decreto 1953 de 2014, el cual crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los Sistemas propios de los Pueblos Indígenas. Es decir, reconoce su condición de organización político administrativa de *carácter especial*, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas a través de sus autoridades propias con el Sistema Educativo Indígena Propio, Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural, los planes de vida, el Sistema General de Participaciones (SGP), entre otros.

***1.2.8.2 Principios básicos que rigen el funcionamiento de las entidades territoriales.*** El ejercicio de las Entidades Territoriales se basa en los principios constitucionales de la función administrativa (aplicables a los servidores públicos), del ejercicio de las competencias y del ordenamiento territorial, así (PGN – IEMP 2011).

En cuanto a la Categorización de las Entidades Territoriales, en Colombia se presenta de conformidad con tres condiciones: Población, ICLD (Ingresos corrientes de Libre Destinación) y el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento. Existen, entonces 7 categorías: Especial,

Uno, Dos, Tres, Cuatro, Cinco y Seis, de acuerdo a la Ley 617/00, la cual, generó esta categorización y reglamentó los gastos de funcionamiento de las Entidades de acuerdo a su funcionamiento. Con base en lo consagrado en Artículo 302 de la C.P. Así, mientras Bogotá es de categoría Especial, Vaupés (ex Comisaria, hoy departamento) es de Categoría Sexta.

## **Capítulo II. Ámbitos de la descentralización evaluados en los departamentos antes Comisarías**

Hasta este punto, se han analizado los aspectos históricos, conceptuales y constitucionales relacionados, por un lado, con la situación de los territorios que antes de 1991 eran Comisarías (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada), y por otro, con los cambios que introdujo la nueva Constitución Política en el modelo de Estado. De esta forma, y buscando contextualizar la discusión posterior centrada en el análisis a profundidad de cómo ha sido el desarrollo de los principales ámbitos que definen la descentralización (política, administrativa y fiscal -Bonet et al. 2014-), es importante entender cómo son actualmente estas regiones y además, mediante las estadísticas, evaluar el comportamiento de algunas variables estrechamente ligadas al bienestar humano y el desarrollo territorial, antes y después de 1991. Como punto de referencia para el análisis, las estadísticas relevantes se presentan no sólo para las antiguas Comisarías, sino también para las antiguas Intendencias y los departamentos más pobres.

Posteriormente, como se mencionó anteriormente, se analizan, para cada uno de los tres (3) ámbitos de la descentralización, aquellos elementos que se consideran de especial relevancia para estos territorios antiguas Comisarías. Así, para analizar el proceso de descentralización en los temas políticos, este trabajo se centra en analizar el papel que cumplen las comunidades indígenas dentro del proceso electoral regional y su representación a nivel nacional. Entender la dinámica de los procesos electorales en estos territorios permitirá aproximarse a comprender el proceso de delegación de autoridad política a los actores subnacionales y si realmente se han

abierto o activado nuevos o existentes espacios para la representación de las entidades subnacionales.

Por otra parte, respecto a la descentralización administrativa, se analiza principalmente la relación, a veces tirante, entre los gobiernos regionales de las Entidades Territoriales departamentos y municipios, con las Autoridades Indígenas y la gestión de sus territorios. Respecto, la descentralización fiscal se evalúa a través de los avances en las transferencias mediante el Sistema General de Participaciones y el nuevo esquema de repartición de las Regalías, a través del Sistema General de Regalías. Finalmente, se revisa el proceso de descentralización respecto a la estructura para la administración de justicia Contencioso Administrativa y Ordinaria, en estos territorios, como otro ejemplo, donde es necesario avanzar para generar cambios significativos que permitan empoderar, cada vez más, a estos territorios de sus asuntos.

## **2.1 Descripción General De Las Antiguas Comisarías (Área De Estudio)**

Como se ha dicho a lo largo de este escrito, el presente trabajo de tesis se centra en los territorios que antes de 1991 eran Comisarías Territoriales y que corresponden hoy a los Departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (Figura 4). Los cuatro primeros ubicados en la Región Amazónica de Colombia y Vichada en la Región de la Orinoquía. A excepción del Guaviare todos son departamentos fronterizos con Perú, Brasil y Venezuela.



**Figura 4.** Localización en Colombia de los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vichada. Fuente: IDEAM 2015.

Estos departamentos corresponden al 36% de la superficie continental de Colombia (389.740 Km<sup>2</sup>) y todos ellos se encuentran entre los 10 más extensos del País. Respecto a sus condiciones socio económicas, estos departamentos tiene una baja densidad poblacional respecto del total nacional; unos índices de pobreza altos (IPM superiores al 50%) y tasas de analfabetismo igualmente altas (de hasta 16%) (Tabla 7). Adicionalmente, todos estos cinco departamentos presentan altas tasas de mortalidad infantil (de hasta el 46,7%) y aunque en términos generales

del Índice de Desempeño Integral (IDI)<sup>13</sup> muestra mejora entre 2011 y 2014, la comparación sencilla entre Ingresos Totales (2014) y los Gastos Totales (2014) muestran en algunos casos como Guainía, Guaviare y Vaupés bajos niveles de ejecución (Tabla 7). En la Tabla 7 se incluyen también otros indicadores relevantes para describir y comparar, las principales características socio económicas y demográficas de los 5 Departamentos objeto de estudio.

**Tabla 7**

*Indicadores descriptivos de las condiciones y medios de vida de los cinco departamentos que antes de 1991 eran Comisarías Territoriales.*

Indicador	AMAZONAS	GUAINIA	GUAVIARE	VAUPES	VICHADA
CATEGORÍA					
DEPARTAMENTAL 2015	4	4	4	4	4
EXTENSIÓN KM <sup>2</sup>	109.665	72.238	53.460	54.135	100.242
% ÁREA DEL DEPARTAMENTO SOBRE					
ÁREA DEL PAÍS	9,6%	6,30%	4,70%	4,70%	8,80%
DENSIDAD POBLACIONAL					
(PERSONAS POR KM <sup>2</sup> )	0,46	0,28	2,11	0,67	0,74
TOTAL POBLACIÓN N EL DEPARTAMENTO					
	49.918	19.983	112.621	36.160	73.702
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RESPECTO DEL					
TOTAL NACIONAL	0,10%	0,01%	0,20%	0,10%	0,20%

<sup>13</sup> El Índice de Desempeño Integral (IDI) ordena y compara a los municipios del País con base en: a) la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, b) la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, c) el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y d) la gestión administrativa y fiscal (DNP 2017, p.1).

<b>Indicador</b>	<b>AMAZONAS</b>	<b>GUAINIA</b>	<b>GUAVIARE</b>	<b>VAUPES</b>	<b>VICHADA</b>
REGISTROS VALIDADOS EN					
EL SISBEN	29.691	11.020	69.317	5.669	34.208
PIB DEPARTAMENTAL (MM					
PESOS CONSTANTES)	347	158	387	144	279
ÍNDICE DE POBREZA					
MULTIDIMENSIONAL (IPM)	59,7	75,9	53,9	75,2	80,6
COBERTURA NETA					
EDUCACIÓN MEDIA (% ,2015)	38,40%	14,40%	19,20%	13,40%	15%
TASA ANALFABETISMO					
MAYORES A 15 AÑOS (2005)	7,80%	16,20%	10%	9,40%	17%
TASA DE MORTALIDAD					
INFANTIL-FALLECIDOS POR					
MIL NACIDOS VIVOS (2013)	46,7	37,5	35,3	42,7	36,9
COBERTURA VACUNACIÓN					
DTP (2015)	93%	104,60%	90,10%	76,70%	69,30%
COBERTURA TOTAL					
ACUEDUCTO (2005)	60,60%	32,70%	44,30%	75%	40,40%
DÉFICIT CUALITATIVO DE					
VIVIENDA (2005)	53,20%	74,40%	58,50%	40,30%	63,10%
ÁREA DEDICADA A					
CULTIVOS AGRICOLAS (HAS)	5.603	2.213	12.476	1.169	3.372
ÁREA DEDICADA A OTROS					
USOS (HAS)	483	868	4.784	38.906	24.361
SISTEMA NACIONAL DE					
ÁREAS PROTEGIDAS-SINAP					
(HAS)	2.305.701	1.203.953	1.299.791	566.776	862.896

<b>Indicador</b>	<b>AMAZONAS</b>	<b>GUAINIA</b>	<b>GUAVIARE</b>	<b>VAUPES</b>	<b>VICHADA</b>
<b>HOMICIDIOS POR 100 MIL</b>					
HABITANTES	18,19	10,09	32,41	16,73	25,01
<b>SECUESTROS POR 100 MIL</b>					
HABITANTES	0	0	0,9	0	0
DESPLAZAMIENTO FORZADO	24	110	287,5	27,67	77
<b>VÍCTIMAS MINAS</b>					
ANTIPERSONAL	0	0	0	0	0
<b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO</b>					
INTEGRAL (IDI)	Mejóro	Disminuyó	Mejóro	Mejóro	Mejóro
IDI 2011	36,4	44,1	55,1	56,7	30,2
IDI 2014	59,5	40,4	68,3	67,7	68,1
<b>INGRESOS TOTALES (2014).</b>					
MILLONES COP	129.476	145.021	208.320	102.088	184.787
<b>GASTOS TOTALES (2014).</b>					
MILLONES COP	127.229	9.259	149.332	67.957	172.999

Fuente: DNP 2017a y DANE 2016a, b, c y d.

## **2.2 La Situación De Las Antiguas Comisarías Respecto Al Nivel De Desarrollo De Algunos Departamentos Pobres Antes Y Después Del Cambio De Categoría Territorial**

Este apartado presenta, a modo de contextualización teórica, una comparación entre algunos índices e indicadores medidos a nivel nacional, para tener un referente del nivel de desarrollo que han tenido, respecto a algunos de los principales ámbitos de la gestión territorial las Comisarías existentes antes de 1991, y algunos de los departamentos más pobres (Caquetá, Córdoba, Cauca, La Guajira, Chocó y las antiguas Intendencias).

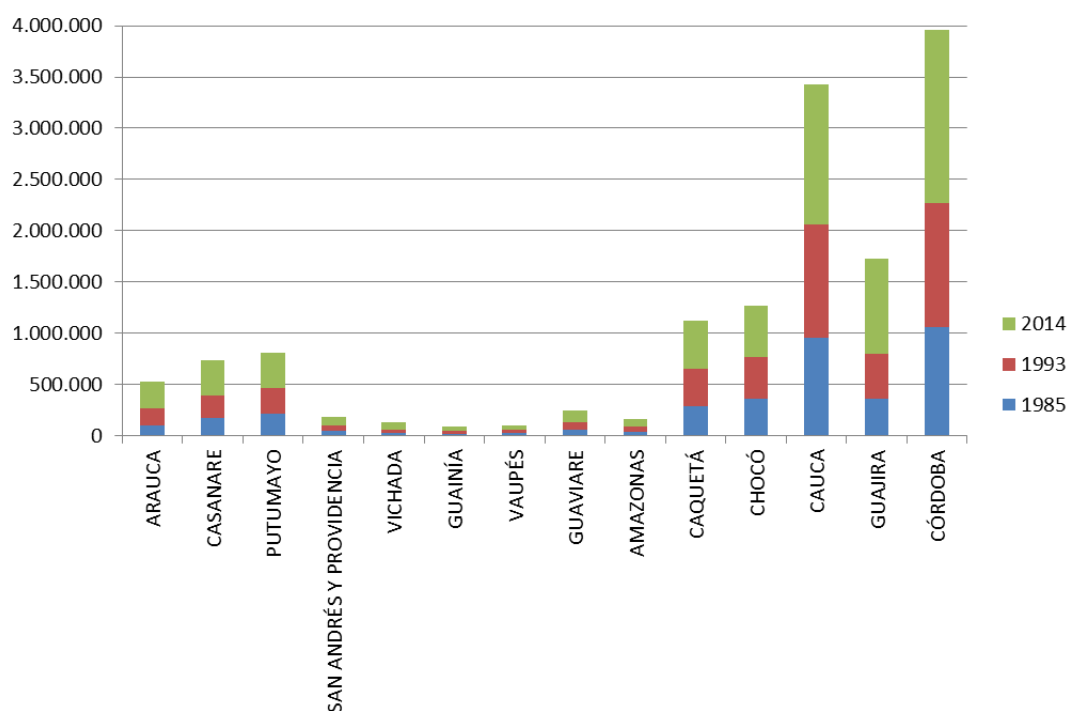
En términos generales, los indicadores muestran en todos los casos mejoramiento en las condiciones relacionadas con población, salud, educación, industria, conflicto armado, entre otros, en todas estas Entidades Territoriales. Sin embargo, los datos sugieren un mayor avance en el mejoramiento de los indicadores evaluados en Departamentos más pobres y las Intendencias que en los 5 Departamentos antes Comisarías (Figuras 5 a 10 y Tablas 8 a 11).

No obstante, la información estadística, especialmente antes de 1991, es muy deficiente y escasa haciendo difícil la comparación en todos los elementos clave que puedan ayudar a analizar la evolución en el bienestar y en el desarrollo de estos territorios antes y después de haber sido erigidos como departamentos. Adicionalmente, y como se discutirá más adelante, la realidad territorial de estos 5 Departamentos muestra una situación que a veces difiere de los resultados reflejados por las estadísticas nacionales.

A continuación, se presentan los resultados de la comparación por cada uno de los indicadores evaluados:

**2.2.1 Población.** De acuerdo con los datos históricos y las proyecciones del DANE, la población en todos los casos ha aumentado, lo cual, en términos generales, aunque obvio, muestra que, desde antes de la transformación del 91, el número de habitantes era un criterio que soportaba la mayor jerarquía (departamentos) como entidad territorial (Figura 5).

Así, en 1985 los departamentos pobres analizados albergaban 3.020.532 habitantes, las Intendencias tenían en total 525.174 habitantes y las comisarias sólo 161.811. Sin embargo, para 2014 las proyecciones de población realizadas por el DANE muestran aumento en todos los casos, aunque la proporción del mismo no sea igual, ya que en las antiguas Intendencias y Comisarías la población casi se ha duplicado pasando a tener 1.026.521 y 339.217 habitantes respectivamente (Figura 5).



**Figura 5.** Comparación del número de habitantes en 1985, 1993 y 2014 de los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Fuente: DANE 2015a, datos procesados por la autora.

**2.2.2 Salud.** Respecto a los indicadores de salud, la mortalidad infantil calculada para el periodo 1983-84 era alta en los territorios de las Comisarías y los departamentos pobres, incluso llegando a ser muy alta en el Chocó. En todos los casos, después de 1991 la tendencia es a la

significativa disminución de la mortalidad infantil, aunque para el caso de las antiguas Comisarías sigue siendo cercana al 40% (Tabla 8). Esta disminución, especialmente en los departamentos pobres, puede estar relacionada, entre otros aspectos, con el histórico aumento en el número de instituciones prestadoras de salud. Sin embargo, en las antiguas Comisarías, especialmente en Vichada y Vaupés, se aprecia incluso una disminución en el número de instituciones prestadoras de salud entre 1977 y 2013 (Figura 6). Infortunadamente, no existe información si las instituciones de salud actuales en estos dos departamentos son de mejor y mayor nivel, hecho que de alguna manera pueda compensar la reducción en número.

**Tabla 8**

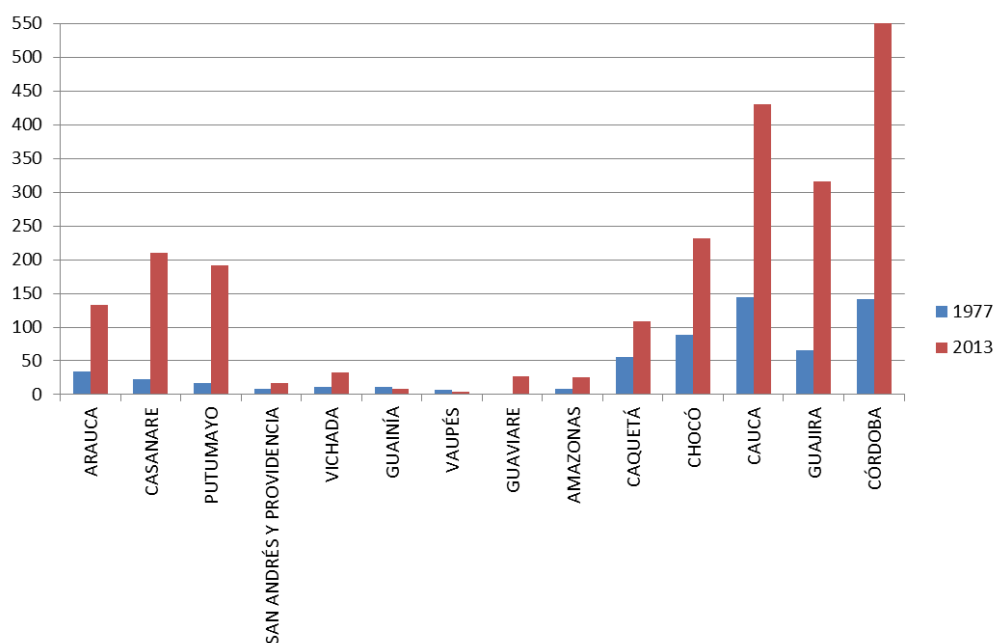
*Comparación del porcentaje de la población infantil que fallecía producto de diversas causas en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres.*

	<b>MORTALIDAD INFANTIL</b>		
	<b>1983-84</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
ARAUCA	54,10%	30,50%	25,80%
CASANARE	43,40%	29,44%	26,80%
PUTUMAYO	73,60%	22,30%	19,82%
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	43,50%	17,74%	15,33%
VICHADA	86,00%	41,63%	36,08%
GUAINÍA	63,80%	40,14%	36,71%
VAUPÉS	73,40%	46,26%	41,91%
GUAVIARE	62,40%	39,47%	35,05%
AMAZONAS	68,10%	47,10%	46,44%

**MORTALIDAD INFANTIL**

	1983-84	2005	2011
CAQUETÁ	64,60%	24,93%	21,52%
CHOCÓ	95,40%	49,36%	42,69%
CAUCA	67,40%	24,93%	21,80%
GUAJIRA	47,40%	35,21%	32,05%
CÓRDOBA	42,10%	28,18%	25,03%

Fuente: DANE 2015b, datos procesados por la autora

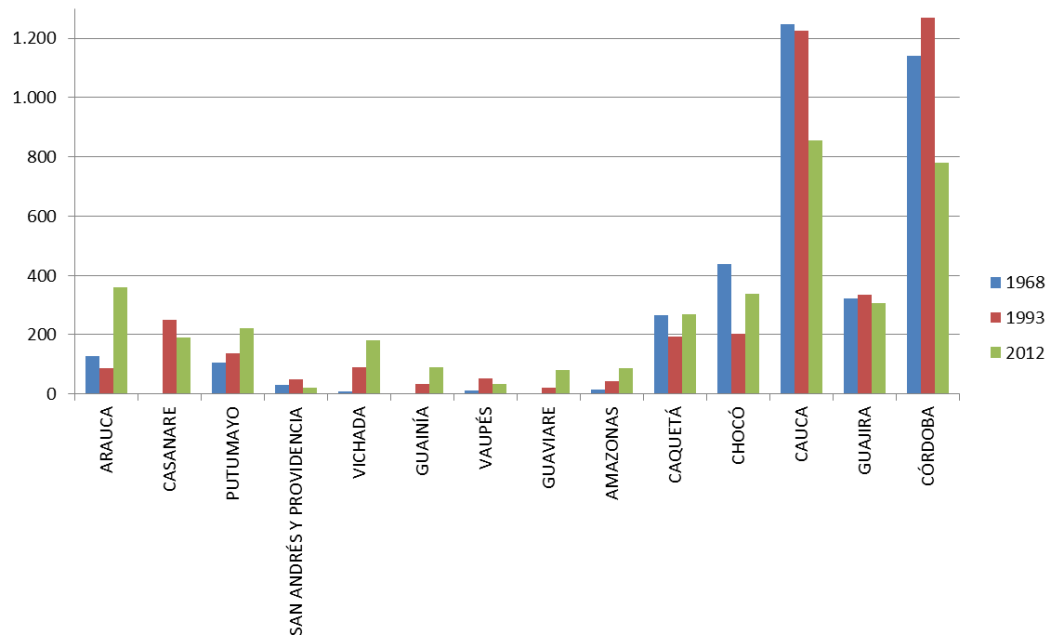


**Figura 6.** Comparación del número de instituciones prestadoras de salud entre 1977 y 2013 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Fuente: DANE 2015c y Guzmán 2014, datos procesados por la autora.

**2.2.3 Educación.** En varios casos de los departamentos pobres como Chocó, Cauca y

Córdoba, el número de instituciones educativas de primaria y secundaria ha disminuido desde las

reportadas para 1968; contrario a la mayoría de las antiguas Intendencias y Comisarías donde el número de escuelas ha aumentado significativamente después de 1991, en comparación con la información disponible para 1968, pasando en total de 300 en los 5 departamentos antes Comisarias a 744 (Figura 7).



**Figura 7.** Comparación del número de instituciones educativas con primaria y secundaria entre 1968, 1993 y 2012 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Fuente: DANE 2015d y e, datos procesados por la autora.

**2.2.4 Industria.** Respecto a la presencia de industria y la generación de empleo directo relacionado, los datos muestran en los departamentos pobres aumento en el número de industrias entre 1992 y 2012, pasando de 70 a 131 (Tabla 9). En el caso de las antiguas Intendencias y Comisarías, la industria continúa siendo muy poca, así, como es obvio, el empleo generado por esta. Entre 1992 y 2002 el número de establecimientos industriales en los departamentos antes

Intendencias y comisarias (incluido Chocó) pasó de 11 industrias en 1992 a 20 en 2012 (Tabla 9), con lo que se ha aumentado el empleo pasando de 128 a 612 empleos directos (Tabla 10).

Un punto relevante para el desarrollo de estas regiones antes Comisarías es ver como la industria en cada uno de los departamentos pobres analizados, ha sido siempre mucho mayor a la oferta industrial de estos territorios (Tabla 9), con lo que este campo es una potencial fuente de oportunidades de desarrollo y empleo para estas regiones apartadas, que como se verá posteriormente, gozan algunas de ellas de exenciones tributarias, al ser departamentos de frontera (ver página 83).

Apelando al Principio de Solidaridad analizado anteriormente y contemplado en la Carta Magna, tanto Industriales como Empresarios del nivel central, podrían “hacer esfuerzos” para activar la economía en esos departamentos.

### **Tabla 9**

*Comparación del número de establecimientos industriales entre 1992, 2002 y 2012 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres.*

	<b>NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS</b>		
	<b>INDUSTRIALES</b>		
	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>2012</b>
ARAUCA			
CASANARE	11	15 (incluye Chocó)	11
PUTUMAYO			9 (incluye Arauca y Chocó)

SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA

VICHADA

GUAINÍA

VAUPÉS

GUAVIARE

AMAZONAS

CAQUETÁ	6	4	4
CHOCÓ	3		
CAUCA	29	110	98
GUAJIRA	5	4	4
CÓRDOBA	27	32	25

---

Fuente: DANE 2015f, datos procesados por la autora.

**Tabla 10**

*Comparación del número de personas ocupadas en industria entre 1992, 2002 y 2012 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres.*

	NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS EN		
	INDUSTRIA		
	1992	2002	2012
ARAUCA	128	311 (incluye Chocó)	
CASANARE			451
PUTUMAYO			167 (incluye
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA			Arauca y Chocó)

---

---

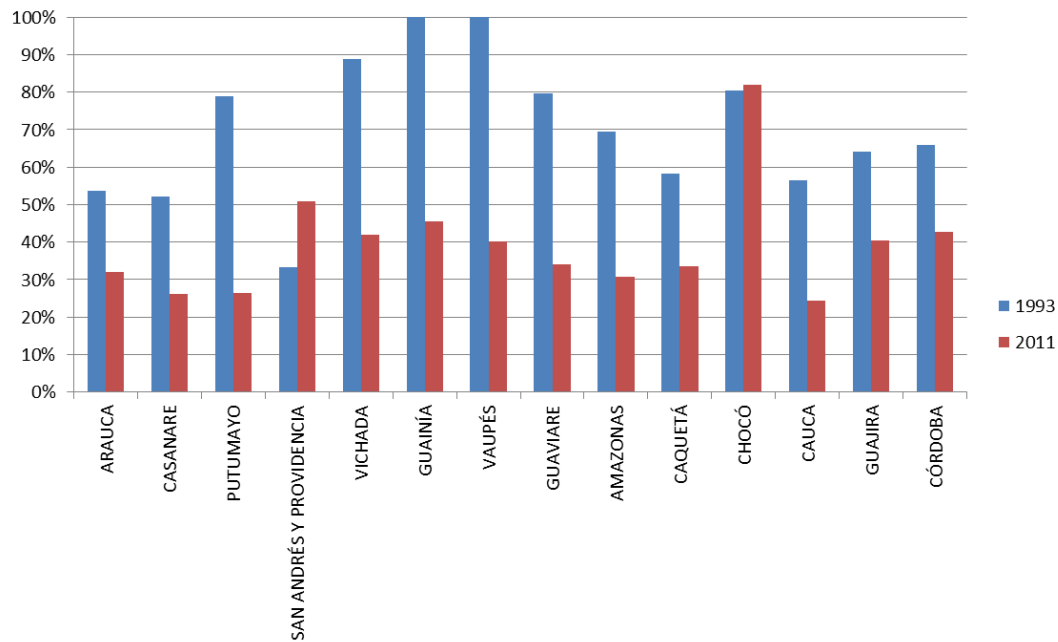
VICHADA			
GUAINÍA			
VAUPÉS			
GUAVIARE			
AMAZONAS			
CAQUETÁ	21	112	381
CHOCÓ	22		
CAUCA	434	8.785	11.589
GUAJIRA	4	41	60
CÓRDOBA	148	2.760	3.888

---

Fuente: DANE 2015, datos procesados por la autora.

**2.2.5 Pobreza.** Aunque el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) comenzó a ser calculado sólo a partir de 1993, la comparación con los valores reportados por el DANE para 2011 muestran un avance en la lucha para la erradicación de la pobreza, especialmente evidente en los departamentos antes Comisarías y algunas ex-Intendencias. No obstante, los valores del NBI siguen siendo muy altos para estas regiones ya que rondan el 40%.

Mientras en 1993 en los hoy departamentos de Guainía y Vaupés, el NBI estaba en 100%, para 2011, los valores se redujeron a 46 y 40% respectivamente (Figura 8), lo cual siguen siendo niveles muy altos de pobreza, aunque se deben reconocer los esfuerzos realizados.

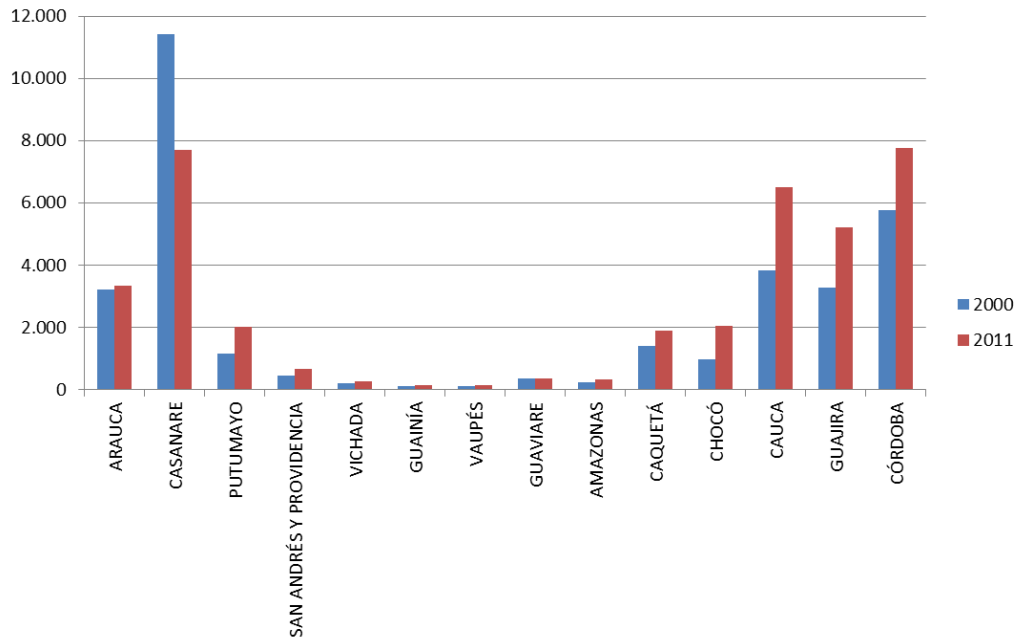


**Figura 8.** Comparación del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) entre 1993 y 2011 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Fuente: DANE 2015g, datos procesados por la autora.

**2.2.6 Producto Interno Bruto Departamental.** Respecto a la actividad productiva, comportamiento, evolución y estructura económica de los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, así como de los departamentos pobres y las Intendencias, se observa que el PIB Departamental se ha incrementado en casi la totalidad de los casos entre el año 2000 y el 2011, a excepción de Casanare. En total para las exComisarías el PIB pasó de 946 mil millones de pesos en el año 2000, a 1 billón 162 mil millones de pesos en 2011 (Figura 9).

La medición del PIB departamental no existe para años anteriores al 2000, haciendo imposible la comparación previa a la transformación del 91. No obstante, el análisis integral de todas las variables antes presentadas permite inferir que la actividad productiva y estructura

económica de las antiguas Comisarias, así como su participación en el PIB nacional, era inferior a la reportada para estos años.



**Figura 9.** Comparación del Producto Interno Bruto regional (en miles de millones de pesos) entre el año 2000 y el 2011 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisaría (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Fuente: DANE 2015g, datos procesados por la autora.

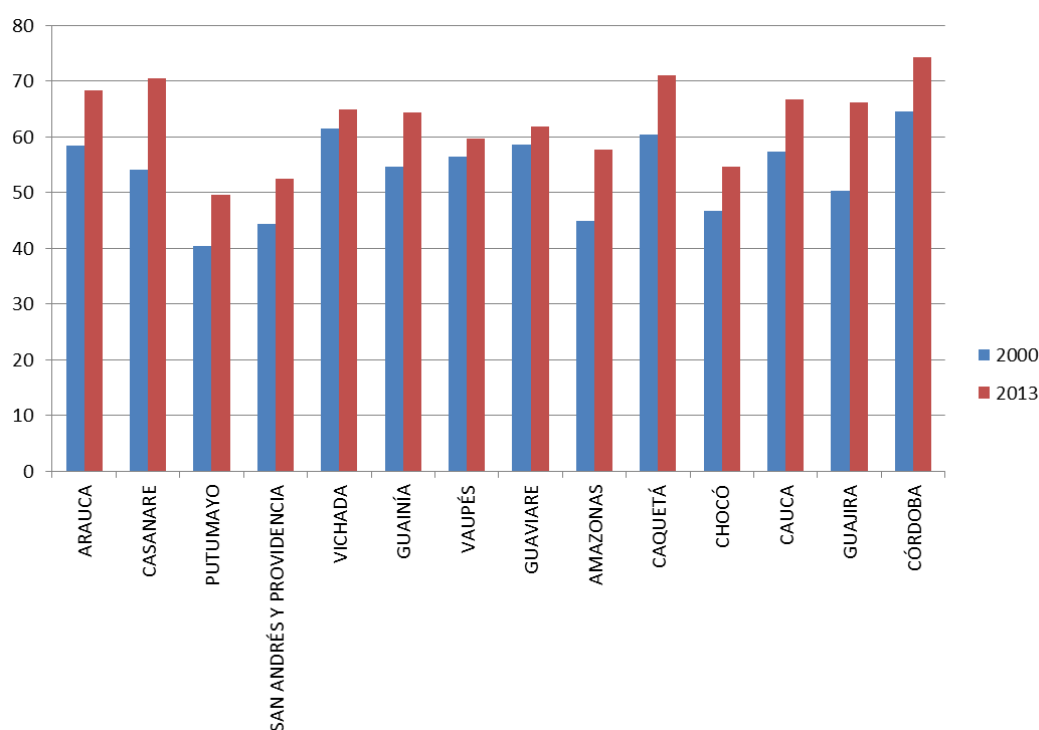
**2.2.7 Desempeño Fiscal.** Relacionado con el comportamiento y evolución de la actividad productiva y la estructura económica, así como también con el nivel pobreza (NBI), el desempeño fiscal permite evaluar el comportamiento del manejo de las finanzas públicas, las cuales deben contribuir a promover la competitividad, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la salud, la educación, entre otros aspectos clave para el bienestar de todos los habitantes de las entidades territoriales.

Así, la comparación del comportamiento del índice de desempeño fiscal (2000 – 2013) muestra un aumento en la calificación de la evaluación fiscal, para todas las entidades territoriales que luego de 1991 se convirtieron en departamentos (Figura 10). No obstante, salvo el caso de Casanare que en 2013 fue catalogado como un departamento Sostenible, la mayoría de las antiguas Intendencias y Comisarías están en rangos Vulnerables y en Riesgo (Figura 10).

El que Casanare sea considerado un departamento Sostenible significa que goza de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Sin embargo, su situación es inferior las entidades territoriales Solventes (DNP 2013).

En el caso de Arauca, Vichada, Guainía y Guaviare pasaron de ser catalogados en 2003 como departamentos en riesgo, a ser vulnerables en la evaluación de 2013, es decir, que, aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas (DNP 2013).

Los demás departamentos (Amazonas, Vaupés, San Andrés y Putumayo), siguen estando clasificados como departamentos en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo (DNP 2013).



**Figura 10.** Comparación del Índice de Desempeño Fiscal entre el año 2000 y el 2013 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. Los rangos de evaluación fiscal (Eje Y) son: Solvente ( $\geq 80$ ); Sostenible ( $\geq 70$  y  $< 80$ ); Vulnerable ( $\geq 60$  y  $< 70$ ); Riesgo ( $\geq 40$  y  $< 60$ ); Deterioro ( $< 40$ ). Fuente: DNP 2003 y 2013, datos procesados por la autora.

**2.2.8 Conflicto Armado.** Históricamente las regiones de la Orinoquía y la Amazonía han sufrido el azote de la violencia rural a manos de los diferentes grupos armados ilegales (Molano 1985, 1994 y 1995; UARIV 2013). Sin duda, la baja presencia del Estado ha favorecido esta

situación. Incluso, luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y el consecuente Decreto 2274 de 1991, la elección popular de gobernadores fue aplazada hasta 1997 para las antiguas Comisariías del Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, ya que el Gobierno del doctor Cesar Gaviria consideró que la presencia de organizaciones al margen de la ley en estos territorios podría convertirse en un elemento de presión para distorsionar el proceso electoral (Diario El Tiempo 1991).

Si bien existen innumerables relatos y trabajos académicos sobre la violencia en Colombia y especialmente en los antiguamente llamados “Territorios Nacionales”, es muy poca la información estadística completa que permita evaluar completamente el impacto del conflicto armado en las décadas de los 80s y 90s. No obstante, el trabajo recopilatorio del Observatorio Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) de la Presidencia de la República, sugiere un desescalamiento de algunas variables relacionadas con el conflicto (personas desplazadas, homicidios, masacres) desde 2003 (año de los primeros registros del Observatorio) a la fecha. Lo anterior se consolida aún más con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC.

En el análisis multitemporal se observa que el número de acciones y combates por iniciativa de la Fuerza Pública aumenta en casos como Guaviare y Cauca (Tabla 11). Los éxitos militares de la era Uribe y los primeros años del Presidente Santos, la política antidrogas apoyada por los EE. UU, el desarrollo del plan de consolidación y los pasos que permitieron un acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, pueden contribuir a explicar esta disminución en la mayoría de las cifras (Tabla 11). Ahora, ante los nuevos escenarios del postconflicto y la no desmovilización

completa de la guerrilla de las FARC, sumado al crimen organizado relacionado con el tráfico de drogas, la tala y la minería ilegales, es necesario seguir a futuro el comportamiento de esta variable en los territorios de las 5 antiguas Comisarías.

**Tabla 11**

*Comparación de indicadores relacionados con el conflicto armado entre 2003, 2006 y 2009-10 en los departamentos que antes de 1991 eran Intendencias (4) y Comisarías (5), así como de 5 departamentos considerados pobres. s.inf., se refiere a sin información.*

ENTIDADES TERRITORIALES A PRINCIPIOS DE 1991		CONFLICTO ARMADO NÚMERO DE PERSONAS DESPLAZADAS (por fecha de expulsión)						CONFLICTO ARMADO NÚMERO DE ACCIONES Y COMBATES POR INICIATIVA DE LAS FF.AA					
		CONFLICTO			CONFLICTO			CONFLICTO			CONFLICTO		
		ARMADO			ARMADO			ARMADO			ARMADO		
		2003	2006	2010	2003	2006	2009	2003	2006	2009	2003	2006	2009
INTENDENCIAS	ARAUCA	4.312	6.204	2.458	445	185	219	7	0	3	50	49	26
	CASANARE	2.309	1.297	104	312	185	34	1	0	0	s.inf.	79	2
	PUTUMAYO	12.132	11.068	3.159	273	381	186	1	1	0	25	41	11
	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	0	0	0	s.inf.	s.inf.	15	0	0	0	0	0	0
COMISARIAS	VICHADA	321	1.465	256	2	51	7	0	0	0	3	9	2
	GUAINÍA	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.	s.inf.
	VAUPÉS	161	310	76	2	3	3	0	0	0	4	5	1
	GUAVIARE	4.056	3.549	1.109	105	117	53	0	1	1	s.inf.	16	19
	AMAZONAS	91	96	18	13	11	10	0	0	0	1	0	0
DEPARTAMENTOS	CAQUETÁ	10.480	18.196	5.316	325	465	349	2	9	1	s.inf.	s.inf.	38
MÁS POBRES	CHOCÓ	6.724	6.231	1.817	86	120	71	0	2	0	2	15	5
	CAUCA	6.335	11.598	5.435	401	542	577	2	0	1	26	76	77

GUAJIRA	6.011	4.540	2.240	408	214	253	3	0	1	s.inf.	s.inf.	8
CÓRDOBA	2.922	5.541	3.235	252	258	562	1	2	4	s.inf.	s.inf.	11

Fuente: Observatorio Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Presidencia de la República, datos procesados por la autora.

### **2.3 Descentralización Política: La Elección Popular Y El Ejercicio De La Política En Las Antiguas Comisarías: ¿Democracia Participativa O Representativa?**

La Constitución de 1991, al establecer la transformación de las Intendencias y Comisarías en Departamentos, modificó de inmediato las circunscripciones electorales para la Cámara lo que representó la posibilidad de que estas regiones tuviesen sus propios representantes, aunque para la elección del Senado, no tuvo ningún impacto real (Flórez Henao 2008). Por otra parte, si bien la nueva Constitución declaró que los gobernadores y alcaldes serían elegidos por votación popular (Art. 260), mediante el *artículo transitorio 17* dispuso también que la primera elección popular de Gobernadores en los departamentos del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, y Vichada (antiguas Comisarías) sólo se realizarían hasta 1997, antes de eso, los Gobernadores de los mencionados departamentos serían designados por el Presidente de la República. La razón, tal como se ha repetido previamente, era el temor por la alta influencia de las mafias de narcotraficantes y la guerrilla en esas zonas, elementos que podrían convertirse en causa de presión para distorsionar el proceso electoral (El Tiempo 1991).

Adicionalmente, por la Constitución se erigieron en Entidades Territoriales los territorios colectivos indígenas (resguardos) (Art. 286). Entendiendo por Territorio Indígena, “*las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y*

*aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”* (Decreto 2164 de 1995). De esta manera, los territorios indígenas “*gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”* (Art. 287 Constitución Política).

Avanzando hacia la reglamentación del artículo 329 de la Constitución, para la conformación de las entidades territoriales indígenas y, a partir de lo dispuesto en el artículo transitorio 56 de la Constitución, se promulgó el Decreto 1953 de 2014, el cual crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas. Es decir, reconoce su condición de organización político administrativa de *carácter especial*, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas a través de sus autoridades propias con el Sistema Educativo Indígena Propio, Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural, los planes de vida, el Sistema General de Participaciones (SGP), entre otros.

Estos cambios en la división político administrativa del País conllevaron cambios en las circunscripciones electorales, como es lógico deducir; los cuales, sin duda alguna generaron

nuevas formas de participación a las comunidades Indígenas, quienes pasaron de ser considerados menores de edad (Ley 89 de 1890), a tener dos representantes en el Senado de la República elegidos por Circunscripción Nacional (Art. 171 C.P), un Representante en la Cámara (Art. 176 C.P, reglamentado por la Ley 649 de 2001) y la posibilidad de ocupar una de las dos curules destinadas a cada uno de los nuevos Departamentos, que antes fueron Comisarías<sup>14</sup>. Este nuevo panorama abrió la puerta a la conformación de Movimientos y Partidos Políticos Indígenas en todo el País para hacer efectivos estos nuevos derechos.

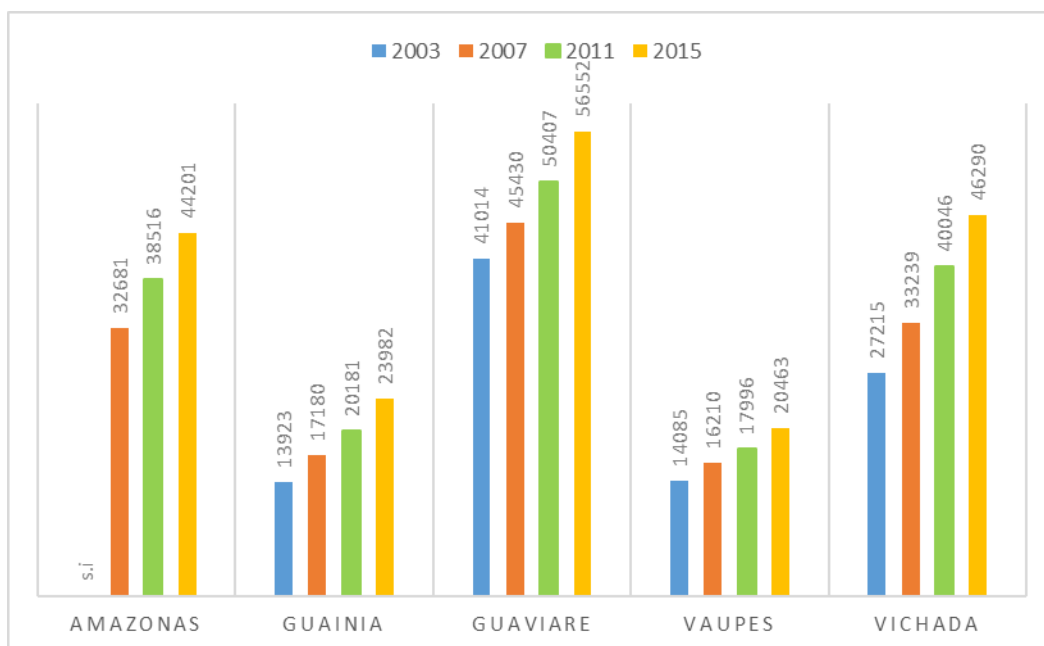
**2.3.1 Comportamiento general de las elecciones en los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías territoriales.** Al analizar la información disponible en la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), se observa que el potencial de votación de las Entidades Territoriales para las elecciones nacionales a Congreso, muestra un aumento promedio del 24%, entre las elecciones de 1998 y las de 2014 (RNEC 2015). No obstante, la participación efectiva muestra un porcentaje promedio de abstención en las últimas 5 elecciones por encima del 55% y una incidencia del voto en blanco muy significativa, mostrando valores promedio de aumento entre 1998 y 2014 del 140% (2010 fue el año donde menor votación en blanco se produjo en los 5 departamentos) (RNEC 2015).

Por otra parte, al analizar las elecciones regionales se observa que el potencial de votación en estos departamentos ha aumentado en promedio en 16,6%, siendo Amazonas, Guaviare y

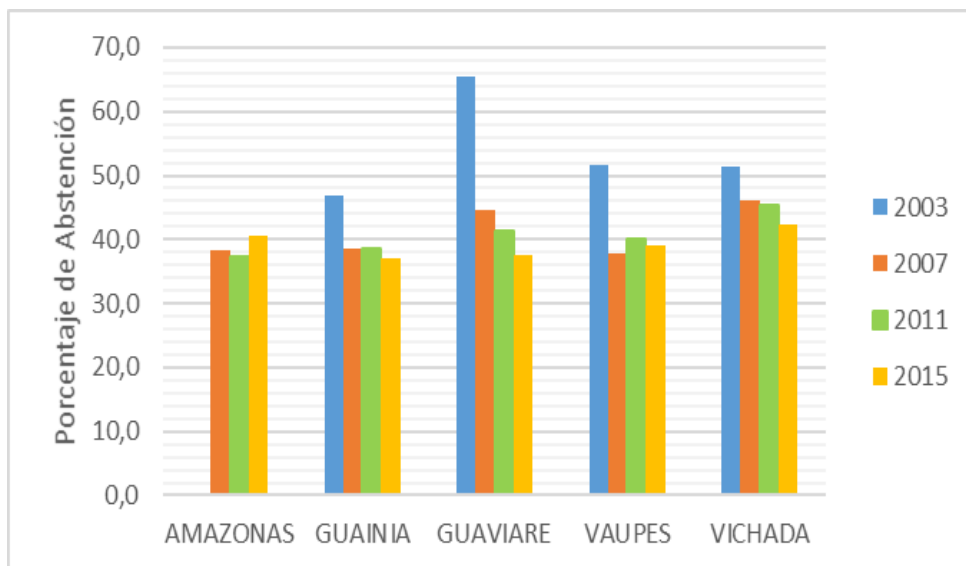
---

<sup>14</sup> La circunscripción especial indígena para el Senado ha sido un elemento facilitador de los procesos políticos para los indígenas puesto que sólo requiere haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que acreditan mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior (Londoño 2002).

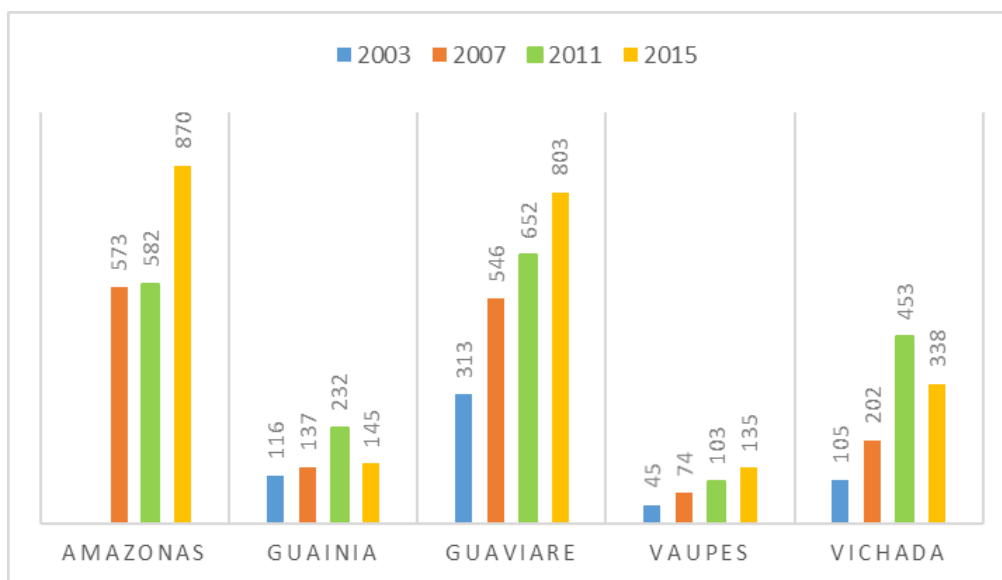
Vichada los departamentos donde mayor aumento se registra (Figura 11); aunque la abstención se ha mantenido relativamente alta (44% en promedio) (Figura 12). De otro lado, el voto en blanco ha aumentado significativamente en estos territorios, registrando un incremento promedio de 56% entre las elecciones del 2003 y las del 2011 (Figura 13). Amazonas y Guaviare es donde más aumenta el voto en blanco, mientras que en Guainía y Vichada a disminuido para las últimas elecciones regionales en 2015.



**Figura 11.** Comportamiento histórico del potencial de votación en las últimas 4 elecciones regionales de los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías territoriales (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada). Fuente: la autora a partir de la información de la RNEC 2017.



**Figura 12.** Porcentaje de abstención en las últimas 4 elecciones regionales en los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías territoriales (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada). Fuente: la autora a partir de la información de la RNEC 2015.



**Figura 13.** Comportamiento histórico en las últimas 3 elecciones regionales del voto en blanco, en números totales, en los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías territoriales (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada). Fuente: la autora a partir de la información de la RNEC 2015.

**2.3.2 La representación indígena en el Gobierno nacional, en el Gobierno departamental y en la Rama Legislativa del poder público.** Desde que los territorios indígenas fueron declarados entidades territoriales, cada uno de ellos tiene sus autoridades propias (gobernadores indígenas y cabildos). No obstante, en lo que a su participación en el Gobierno Central se refiere, a la fecha, Colombia no ha tenido ministros de Estado, ni jefes de Departamentos Administrativos, ni mucho menos Presidente o Vicepresidente de origen Indígena o que representen políticamente a esta Comunidad.

En el caso del Senado y de la Cámara de Representantes, las curules de la circunscripción Indígena vienen siendo ocupadas por representantes de esta comunidad en cada una de las 7 elecciones para Congreso que han seguido a la Asamblea Nacional Constituyente (1991-2014). Esta última, un espacio muy importante donde por primera vez hubo representación de los Indígenas, a través de 2 de ellos (Lorenzo Muelas Hurtado del partido AICO y Francisco Rojas Birry de la ONIC), en las decisiones más trascendentales del País.

Pese a la importancia de este espacio de *Participación*, el número de candidatos para la Circunscripción Indígena ha tenido un comportamiento no uniforme, pasando de ser 36 en el año 2002, 8 en 2010 y 16 en 2014. El ascenso en el número de candidatos generó un mayor número de votos, los cuales pasaron de 95.629 votos en 2010 a 116.700 por los aspirantes a la Cámara en 2014 (de la Urbe 2014). A esto debe sumarse el aumento del voto en blanco para la circunscripción Indígena que en las elecciones del 2006 alcanzó el 58% (Congreso Visible 2006). En la gran mayoría de los casos, por no decir todas, las curules de las circunscripciones

indígenas de Senado y Cámara han sido ocupadas por representantes del Cauca, Nariño y Antioquía.

Respecto a la trascendencia de la participación indígena en el Congreso de la República, ésta ha sido muy baja, pues de 47 Proyectos de Ley de Iniciativa Indígena desde 1998 hasta 2010, solo fue aprobado uno, el cual data del cuatrienio 1998-2002 y que consistió en el reconocimiento de los derechos territoriales, la preservación de los recursos naturales y la ampliación de cobertura en el ámbito de justicia y salud (de la Urbe op.cit).

Contrario a lo que se podría esperar, por ser las áreas de los Departamentos antes Comisarías los que mayor extensión tienen en resguardos y territorios colectivos y tener una alta población Indígena, la representación de dicha Comunidad en el Congreso de la República, se ha logrado a través de la circunscripción territorial y no de la *Especial*. Así, Leonardo Caicedo (indígena Wanano del Vaupes) y Jhony Aparicio Ramírez (Hijo de madre Sikvani del Guainía y padre Boyacense), ambos representando al partido Alianza Social Indígena, han logrado una curul en la Cámara de Representantes (Laurent 2002; Londoño 2002).

Ahora bien, es importante aclarar, cómo recientemente la representación Partidista de la Circunscripción Indígena en el Congreso de la República quedó asegurada, luego de que la Corte Constitucional mediante Sentencia T-232 de 2014, llenó el *aparente* vacío que al parecer contenía el inciso 2 del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos

electorales y se dictan otras disposiciones”, respecto a la posibilidad de que los partidos políticos postularan candidatos para las curules de la Circunscripción Especial Indígena.

Algo distinto viene sucediendo en las elecciones regionales, donde las comunidades Indígenas han tenido avances significativos respecto a sus espacios de *participación* ganados en las elecciones para Concejos, Asambleas, Gobernaciones y Alcaldías (Londoño 2002). Así, por ejemplo, la historia de gobernadores Indígenas que inició en el Cauca con Floro Tunubalá (año 2000), ha contribuido para que en otros departamentos y municipios, entre ellos, los que son objeto de éste Artículo, también cuenten dentro de su registro histórico de mandatarios locales a Gobernadores y Alcaldes Indígenas, bien sean puros o mestizos. Algunos ejemplos son: Roberto Jaramillo García (Vaupés 2012-2015) y Efrén De Jesús Ramírez Sabana (Guainía 2005-2007), ambos elegidos por el del Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia (AICO). Así también algunos alcaldes y varios representantes en asambleas y consejos en departamentos como Vaupés, Vichada y Guainía (RNEC 2015).

En términos generales, los partidos tradicionales, otros partidos políticos conformados en otras regiones del País como estructuras partidistas “tradicionales” y los movimientos sociales no identificados con la causa Indígena, continúan teniendo la hegemonía en estos territorios, siendo Cambio Radical, el Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador los que mayores votaciones han tenido (Tablas 12 y 13). Sin embargo, resultan interesantes los casos de Vaupés, Guainía y Vichada donde los partidos indígenas Movimiento Autoridades Indígenas De Colombia (AICO) y Movimiento Alianza Social Indígena ocupan un lugar dentro de los cinco

partidos con mayor votación histórica para Gobernaciones y Asambleas en la Región de estudio (Tablas 12 y 13).

**Tabla 12**

*Partidos políticos con mayor votación en las últimas cuatro elecciones para Gobernaciones (2003-2015) en cada uno de los 5 departamentos que eran Comisarías antes de 1991.*

Departamento	Partido	2003	2007	2011	2015	Total de
						Votos
AMAZONAS	1. PARTIDO CAMBIO RADICAL		6.896	6.453	8.563	21.912
	2. PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA		9.427			9.427
	3. PARTIDO ALIANZA VERDE			7.696		7.696
	4. PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE				6.083	6.083
	5. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO Y ALIANZA VERDE				5.355	5.355
	6. MOVIMIENTO DE INCLUSION Y OPORTUNIDADES			4.678		4.678
	7. MOVIMIENTO POLITICO AFROVIDES			1.814		1.814
	8. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO				1.384	1.384
	9. PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA				1.159	1.159
	10. PARTIDO COLOMBIA DEMOCRÁTICA			1.099		1.099
GUAINIA	1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2.168		4.610		6.778
	2. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD		3.131	3.246		6.377



Encabezado: DESCENTRALIZACIÓN O TUTELA CENTRAL: COMISARIAS

113

	5. PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA	8.793		8.793	
	6. PARTIDO DE LA U Y CAMBIO RADICAL		8.602	8.602	
	7. PARTIDO LIBERAL Y ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE		5.479	5.479	
	8. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO Y CENTRO DEMOCRÁTICO		4.672	4.672	
	9. MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	4.354		4.354	
	10. MOVIMIENTO EQUIPO COLOMBIA	2.928		2.928	
VAUPES	1. PARTIDO CAMBIO RADICAL	3.585	3.053	7.202	13.840
	2. MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA A.I.C.O.	377	6.364		6.741
	3. PARTIDO LIBERAL Y ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE		4.711	4.711	
	4. MOVIMIENTO COLOMBIA VIVA	3.159		3.159	
	5. MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDÍGENA	2.546		2.546	
	6. MOVIMIENTO DE PARTICIPACION POPULAR	2.106		2.106	
	7. PARTIDO COLOMBIA DEMOCRATICA	2.043		2.043	
	8. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	38	89	714	841
	9. MOVIMIENTO CONVERGENCIA POPULAR CIVICA	808		808	
	10. MOVIMIENTO SOMOS	692		692	

COLOMBIA						
VICHADA	1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	5.077	5.980	3.615	6.415	21.087
	2. MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA A.I.C.O.	4.293		7.013		11.306
	3. PARTIDO DE LA U Y CAMBIO RADICAL				11.258	11.258
	4. PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE			9.328		9.328
	5. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"		5.989	281		6.270
	6. MOVIMIENTO ALAS-EQUIPO COLOMBIA		4.376			4.376
	7. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO Y CENTRO DEMOCRÁTICO				3.591	3.591
	8. MOVIMIENTO APERTURA LIBERAL	3.129				3.129
	9. POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO				2.917	2.917
	10. MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDIGENA Y SOCIAL "MAIS"				683	683

Fuente de los Datos: Registraduría Nacional del Estado Civil 2017, procesados por la autora.

**Tabla 13**

*Partidos políticos con mayor votación en las últimas tres elecciones para Asambleas (2003-2011) en cada uno de los 5 departamentos que eran Comisarías antes de 1991.*

<b>Departamento</b>	<b>Partido</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Total de Votos</b>
AMAZONAS	1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2.243	2.732	3.813	2.516	11.304
	2. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	4.199	1.925	1.971	2.017	10.112
	3. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"		2.906	2.694	4161	9.761
	4. PARTIDO CAMBIO RADICAL		3.177	3.115	2721	9.013
	5. POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO		1.388	1.322	1622	4.332
	6. PARTIDO VERDE OPCIÓN CENTRO		1.025	2.545		3.570
	7. NUEVO PARTIDO	2.789				2.789
	8. PARTIDO ALIANZA VERDE				2664	2.664
	9. PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE			890	1525	2.415
	10. PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA			2.291		2.291
GUAINIA	1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	1.255	1.546	1.484	1.594	5.879
	2. PARTIDO CAMBIO RADICAL		1.446	1.704	2536	5.686
	3. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"		1.155	2.419	1483	5.057
	4. MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA A.I.C.O.	752		1.445	905	3.102

Encabezado: DESCENTRALIZACIÓN O TUTELA CENTRAL: COMISARIAS

116

						<b>Total de</b>
<b>Departamento</b>	<b>Partido</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Votos</b>
	5. PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE			1.043	1591	2.634
	6. PARTIDO ALIANZA VERDE			999	1539	2.538
	7. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO		579	500	1095	2.174
	8. POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO		393	566	837	1.796
	9. MOVIMIENTO POLITICO COMUNAL Y COMUNITARIO DE COLOMBIA	1.517				1.517
	10. MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL INDÍGENA		1.511			1.511
GUAVIARE	1. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	4.932	4.984	6.717	4.767	21.400
	2. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL " PARTIDO DE LA U"		103	5.278	7030	12.411
	3. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	2.040	2.634		3196	7.870
	4. PARTIDO CAMBIO RADICAL		1179	2.170	4222	7.571
	5. PARTIDO ALIANZA VERDE			1.997	3275	5.272
	6. PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE			2.044	1758	3.802
	7. MOVIMIENTO EQUIPO COLOMBIA	201	3.515			3.716
	8. PARTIDO DE INTEGRACION NACIONAL PIN			3.302		3.302
	9. PARTIDO CONVERGENCIA CIUDADANA		3258			3.258

## Encabezado: DESCENTRALIZACIÓN O TUTELA CENTRAL: COMISARIAS

117

						<b>Total de</b>
<b>Departamento</b>	<b>Partido</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>Votos</b>
<hr/>						
	10. PARTIDO VERDE OPCIÓN		2981			2.981
	CENTRO					2.981
<hr/>						
VAUPES	1. PARTIDO CAMBIO RADICAL		2.370	1.603	2082	6.055
	2. PARTIDO LIBERAL		182	2.163		5.458
	COLOMBIANO				3113	5.458
	3. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD			849		2.332
	NACIONAL " PARTIDO DE LA U"				1483	2.332
	4. MOVIMIENTO AUTORIDADES					2.122
	INDIGENAS DE COLOMBIA	178	716	1.228		2.122
	A.I.C.O.					2.122
	5. PARTIDO ALIANZA VERDE			842	1198	2.040
	6. PARTIDO ALIANZA SOCIAL			835		1.928
	INDEPENDIENTE				1093	1.928
	7. MOVIMIENTO ALIANZA SOCIAL					1.875
	INDIGENA	140	1.735			1.875
	8. PARTIDO COLOMBIA		1.825			1.825
	DEMOCRATICA					1.825
	9. PARTIDO OPCION CIUDADANA				1704	1.704
	10. PARTIDO VERDE OPCIÓN					1.702
	CENTRO		1.702			1.702
<hr/>						
VICHADA	1. PARTIDO LIBERAL		3.319	3.008	2.626	3.952
	COLOMBIANO					12.905
	2. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD			2.327		9.135
	NACIONAL " PARTIDO DE LA U"			2236	4572	9.135
	3. PARTIDO CAMBIO RADICAL			1.938	4104	8.907
	4. MOVIMIENTO AUTORIDADES					7.593
	INDIGENAS DE COLOMBIA	2.013	1.750	1.908	1.922	7.593
	A.I.C.O.					7.593

Departamento	Partido	2003	2007	2011	2015	Total de Votos
	5. PARTIDO ALIANZA SOCIAL					
	INDEPENDIENTE			2549	3546	6.095
	6. MOVIMIENTO APERTURA	1.837	3.036			
	LIBERAL					4.873
	7. MOVIMIENTO DE INCLUSION Y					
	OPORTUNIDADES			2491		2.491
	8. PARTIDO CENTRO					
	DEMOCRATICO				1988	1.988
	9. PARTIDO ALIANZA VERDE			651	1223	1.874
	10. PARTIDO CONSERVADOR					
	COLOMBIANO			1068	794	1.862

Fuente de los datos: Registraduría Nacional del Estado Civil 2017, procesados por la autora.

**2.3.3 La consulta previa: un verdadero mecanismo de democracia participativa o un obstáculo al desarrollo.** Uno de los mayores instrumentos de incidencia territorial que el Estado les ha otorgado a las Comunidades Indígenas se desprende del Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes (adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989), el cual fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991 (Además la sentencia SU-039 de 1997 señaló los parámetros de las consultas previas).

A partir de la referida Ley (Arts. 6, 7 y 15), se hace obligatorio en el País consultar a los Pueblos interesados, mediante los procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas las medidas legislativas, administrativas o los proyectos de desarrollo que les

afecten directamente (incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente), para así poder establecer conjuntamente los mecanismos para superar cualquier dificultad ligada al desarrollo de los proyectos, de forma tal que la calidad de vida de los *dueños de los territorios* no se vea afectada. A manera de ejemplo, la IV Encuesta de Percepción Amazonas 2030 (2013), muestra que el 85% de los entrevistados en la Región Amazónica manifestaron la importancia de que las Comunidades Indígenas deban ser consultadas, a través de la Consulta Previa, para la toma de decisiones políticas en la Región.

No obstante, este instrumento que es Derecho Fundamental y en teoría es una herramienta clave de la democracia participativa, al ser un mecanismo que permite a los habitantes de un determinado territorio (resguardo) tomar parte directa en la toma de decisiones de modo que su bienestar y su futuro no se vean comprometidos por ningún proyecto del Gobierno; se ha venido contaminando por algunos casos donde la consulta termina en lucrativos negocios individuales (Rueda 2013; Rico 2009), lo que infortunadamente ha generado que para los sectores productivos del País, esta sea una de las figuras más odiosas y engorrosas que, a su criterio, frena el desarrollo de los territorios en general. Es tan cierto el problema que incluso es identificada por las mismas Políticas del Gobierno como un “cuello de botella” que afecta y pone en riesgo, por ejemplo, la realización de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, PINES (CONPES 3762, DNP 2013). En el caso específico de los Departamentos que antes fueron Comisarías, las restricciones de uso del suelo impuestas especialmente por las figuras de protección ambiental, han limitado las consultas previas para proyectos a unos pocos y puntuales casos y a la Consulta de algunos actos legislativos o administrativos como se esperaba hubiera sucedido con el código minero o la ley de víctimas.

Este divorcio práctico que lesiona la participación democrática a la que tienen derecho las comunidades indígenas, en la toma de decisiones sobre sus propios territorios, se fundamenta básicamente en la dificultad de entablar canales de diálogo efectivo entre sistemas culturales muy diferentes, que manejan lenguajes diferentes, así como unas cosmologías y cosmogonías y tiempos muy distintos.

En tal sentido, el análisis realizado del ejercicio político y los temas electorales en estas regiones demuestran la baja participación real de las comunidades Indígenas y sus representantes en los cargos de toma de decisiones (nacionales y regionales); la animadversión sectorial y en general las dificultades que atraviesa el valioso mecanismo de la consulta previa y la evidencia empírica del papel puramente utilitario de las Comunidades Indígenas en época electoral, donde los caciques o dirigentes de la Etnia Indígena se han venido convirtiendo cada vez más, en intermediarios que consiguen votos a cambio de contratos o prebendas a título personal y no colectivo, se puede concluir, que en el País, más allá de todos los mecanismos y espacios de participación que han sido creados a partir de la Constitución Política de 1991, las comunidades Indígenas viven más una democracia representativa que una verdadera democracia participativa.

En los apartados departamentos, objeto de este Estudio, donde históricamente siempre ha habido más territorio que presencia Estatal, los históricos vicios de la política “tradicional” han permeado las estructuras Indígenas haciendo que éstos encuentren en la politiquería y el clientelismo las formas de respuesta para acomodarse ante un esquema que sigue segregándolos, considerándolos sólo para conseguir los votos que permitan continuar sosteniendo las

organizaciones imperantes de los partidos y movimientos impulsados desde el centro del Estado, y no para escucharlos, hacerlos partícipes de las soluciones a los temas que les preocupan y les afectan. Es así como la política se ha convertido en la principal industria de estos Departamentos, donde unos pocos Indígenas sacan usufructo de sus posiciones de liderazgo y de los derechos especiales que les asisten como minoría étnica, sin que esto represente asumir los deberes correlativos a esos derechos que tendrían que ser asumidos respecto de sus comunidades, las cuales en su gran mayoría siguen viviendo aisladas y con altísimos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Así, lo que se tiene en estos 5 departamentos son estructuras partidistas de estructura tradicional que responden a los lineamientos dictados desde la Capital o que sencillamente funcionan como franquicias (Tanaka 2004). Incluso, los mismos partidos Indígenas tienen sedes centrales y sus líderes nacionales representan a comunidades de otras regiones del País (Cauca, Nariño y Antioquia). Estos esquemas más representativos que participativos facilitan que los líderes Indígenas de los Departamentos objeto de estudio, no se comprometan con sus comunidades, pues al responder a objetivos programáticos definidos nacionalmente y a líderes externos a estos territorios, facilita que hábilmente se auto marginen de sus responsabilidades con sus Pueblos. En otras palabras, por imposición o por convencimiento, no pocos líderes Indígenas se acomodaron al sistema, convirtiendo las bondades dadas por la Constitución del 91 en una hegemonía oligárquica.

Otro punto que sin duda afecta el desarrollo del ejercicio político en la Región Amazónica y en el departamento del Vichada (antiguas Comisarias Territoriales), es la diferencia en como

algunos movimientos eligen a sus candidatos, pues mientras en el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) se observa un compromiso claro frente a la identidad étnica y los candidatos siempre son indígenas; no siempre parece ser así en el Movimiento Alianza Social Indígena, cuya estrategia han sido las alianzas y otorgar avales a candidatos que no son indígenas (Ej. Antanas Mockus o Sergio Fajardo), lo que puede confundir a los electores (Londoño 2002).

De esta triste realidad política, se puede inferir, que efectivamente 26 años después de promulgada la Carta Magna que hoy nos rige, los mecanismos de participación directa no eran la solución a los problemas, ni de la legitimidad en la toma de decisiones en Colombia (Guzmán-Rendón 2011), ni de corrupción, tampoco eran idóneos para evitar conductas autoritarias en las autoridades locales (Tanaka 2005); en cambio, han sido muy pocos los avances para superar el autoritarismo, la exclusión y los vicios políticos de fondo. Como lo plantea Gabriel Bustamante (2011) *“Si bien es cierto en el campo legal hubo toda una revolución democratizadora, en la práctica poco ha cambiado, nuestra forma de asumir lo público, la cual siguió marcada por la violencia, por una mayor apatía y un creciente individualismo. Nuestra democracia no se ha fortalecido, como era la intención de la Constituyente, por el contrario, luce más impotente ante los nuevos y mayores retos que le imprimió la Carta del 91. Por todo esto la democracia colombiana se terminó desarrollando durante todos estos años entre dos realidades tan disímiles, tan desconocidas entre si y tan incoherentes: la maravillosa realidad constitucional, la enredada realidad legal y la trágica realidad social”*.

## 2.4 La Descentralización Administrativa Y La Autonomía Indígena

El concepto de Descentralización Administrativa de las Entidades Territoriales que introduce la Constitución Política en su Artículo 1 impulsó la autonomía territorial, la cual era ya un “*pedido a gritos*” que desde años atrás se venía sintiendo en el País y sobre el que se habían tomado algunas decisiones, de modo tal, que las regiones pudieran ser protagonistas de su auto-planificación, auto-gestión y auto-sostenimiento fiscal. Así, la descentralización territorial de la que se habla en Colombia es en realidad una descentralización puramente administrativa y así lo deja ver la Corte Constitucional, cuando parte del concepto de descentralización territorial como “*el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad*” (Sentencia C-1051 de 2001). Conviene aclarar entonces que la descentralización planteada por la Constitución no es *sensu stricto* territorial, como sucede en los Estados federales, pues el Estado sigue siendo unitario (Suelstorf 2013).

La autonomía de las Entidades Territoriales implica “*el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y,*

*finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos”* (Sentencia C-1051 de 2001).

Sin embargo, al hablar de Descentralización Administrativa en el tema Indígena nos encontramos con una gran encrucijada y podríamos decir que con una paradoja: aunque el Estado reconoce a los Territorios Indígenas como una Entidad Territorial sujeta de todos los derechos constitucionales consignados en el Artículo 287, al mismo tiempo condiciona en su Artículo 329<sup>15</sup> la creación de dichas Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) a la existencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual debería haber establecido las reglas para la designación de dichas ETIs. Sin embargo, 20 años después de promulgada la Constitución por fin el País tuvo su esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011, la cual no incluyó nada respecto a la conformación de este tipo de Entidad Territorial (Sánchez 2012), con lo que continuó dejando en un limbo jurídico los temas de la gestión territorial y administrativa asociada, que en teoría son un derecho reconocido a las comunidades Indígenas. Incluso, la misma Corte Constitucional, en SC-489 de 2012, exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

---

<sup>15</sup> CP Art. 329: “*La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.*

*Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.*

*La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte”.*

Sin embargo, y pese a esta situación, las Comunidades Indígenas han ejercido y se les ha reconocido su derecho a vivir en Resguardos. Entendidos estos como una *“Institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales”* (definición contenida en la Sentencia C-921 de 2007). Es en estos territorios, localizados al interior de Entidades Territoriales del orden Departamental y Municipal, donde los indígenas ejercen su autonomía, sus formas y medios de vida de acuerdo con su cultura propia.

En sus propias palabras, *“la Autonomía Indígena es la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo a sus propios valores, instituciones, y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte”* (territorioindigenaygoberna.com 2016). Al respecto, *“los límites a la autonomía se refieren a lo verdaderamente intolerable desde el punto de vista de los derechos humanos, a partir de un consenso intercultural lo más amplio posible: el derecho a la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y el principio de legalidad, especialmente en materia penal. Ha destacado que los límites están determinados por (i) “el núcleo duro de los derechos humanos”, junto con el principio de legalidad como garantía del debido proceso y (ii) por los derechos fundamentales como mínimos de convivencia, cuyo núcleo esencial debe mantenerse a salvo de actuaciones arbitrarias. Esta formulación, ha llevado a la Corte a preguntarse si, en últimas, no son todos los derechos fundamentales los límites a la autonomía, teniendo en cuenta que allí también se encuentra el mencionado núcleo duro o contenido esencial. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha ilustrado estos ámbitos al diferenciar entre la forma en que los*

*límites se aplican a los distintos ámbitos autonómicos de las comunidades”* (definición contenida en la Sentencia T- 601 de 2011).

En el sentido práctico, la Autonomía Indígena se ejerce actualmente en los resguardos y se refiere más al “dejarlos vivir en paz”, bajo sus normas culturalmente heredadas, lejos de la influencia externa. En ningún caso estamos hablando del concepto de autonomía administrativa que le aplica a las demás Entidades Territoriales, ya que de conformarse y declararse las ETIs, los dirigentes y sus equipos de trabajo pasarían a ser servidores públicos, sujetos a los deberes y derechos que les asigna la ley (Ley 909 de 2004 y sus decretos reglamentarios).

El concepto de Resguardo no puede entonces equipararse para efectos administrativos al de ETI, pues como bien lo menciona la Corte Constitucional en los aspectos iniciales de su Sentencia C-921 de 2007, *“el concepto de resguardo ha tenido a través de la historia, y aún mantiene actualmente, una relación directa con el territorio perteneciente a los pueblos indígenas, sin que pueda, sin embargo, identificarse resguardo con territorio, ya que el territorio es sólo uno de los elementos componentes del actual concepto de resguardo pues hace referencia al lugar donde los grupos étnicos ejercen el derecho fundamental de propiedad colectiva”*. Claramente, el concepto de ETI es meramente territorial y de todos los aspectos administrativos relacionados para su buena gestión en pro del desarrollo.

Esta falta de definición respecto a los aspectos territoriales administrativos indígenas por parte del Estado colombiano, ha venido a generar un sinnúmero de conflictos entre las Entidades Territoriales y los resguardos, pues por un lado, se deben cumplir con las funciones de

administrar y gestionar la jurisdicción territorial asignada (espacio geográfico y habitantes), pero existen porciones de ese espacio geográfico que están sujetas a la visión ancestral indígena, la cual debe ser estrictamente respetada. Por otro lado, los indígenas, ante el vacío jurídico existente respecto a ser responsables ante el Estado de una Entidad Territorial, han hecho valer sus derechos a la gestión territorial por la vía de los derechos fundamentales, algo que sin duda implica grandes dificultades cuando se trata de aspectos meramente administrativos concernientes a la gestión pública.

La Autonomía de las Entidades Territoriales, pueden desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Constitución y la ley; no se trata de una autonomía en términos absolutos sino de carácter relativo. Así, si bien en principio, la Constitución, estructuró esta autonomía dentro del modelo de descentralización, no se alejó del concepto de Unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales (Sentencias C-520 de 1994 y C-244 de 2001).

Por consiguiente, no es posible hablar de una verdadera autonomía Indígena en el sentido estricto del derecho administrativo, pues al no ser líderes y trabajar representando a una Entidad Territorial, todo el marco normativo desarrollado para la función pública en Entidades Territoriales no les aplica. Por el contrario, lo que se tiene actualmente en el País, son Comunidades que, amparadas en la Constitución y la ley, luchan por hacer respetar su derecho a la identidad étnica y cultural al interior de sus resguardos y buscan a través de la defensa de estos derechos fundamentales ganar o hacer respetar la autonomía territorial que a la fecha les ha sido negada.

**2.4.1 La autonomía de los territorios indígenas y la gestión administrativa de los departamentos donde se encuentran dichos territorios.** La respuesta a la pregunta de ¿sí la autonomía de los Territorios Indígenas constituye un obstáculo para la gestión administrativa de los departamentos donde se encuentran asentados?, claramente debe ser analizada desde varios ámbitos. Primero, es evidente que existe un conflicto entre los departamentos y municipios con las comunidades indígenas por temas relacionados con la gestión en sus territorios. La renuencia del Estado Colombiano a obedecer lo estipulado en la Constitución y reglamentar la definición de las ETIs para otorgarle la autonomía territorial y administrativa a los Indígenas, es la principal causa de este conflicto en el día a día de la gestión entre los líderes y la comunidad en general de los resguardos y los administradores públicos de las Entidades Territoriales del orden departamental y/o municipal, pues aunque los resguardos están subordinados al municipio, éstos alegan plena autonomía.

El permanente conflicto en que viven muchos resguardos, es alimentado también porque aún hoy algunos funcionarios municipales consideran, por ejemplo, como dádivas o ayudas los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que entregan a los indígenas, cuando esto está establecido por la Ley (Ley 1450 de 2011<sup>16</sup> que modificó el artículo 83 de la Ley 715 de 2001, acto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-921 de 2007). Esta situación perversa se ha alimentado además por la corrupción que ha permeado a

---

<sup>16</sup> Art. 13 Ley 1450 de 2011: “Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior”.

algunos de los líderes indígenas de los Resguardos, ya que, al ser sus representantes legales, es con ellos con quienes la Alcaldía correspondiente firma y acuerda el destino y uso de los dineros de las transferencias. De esta forma, sobre los Resguardos han recaído funciones administrativas y burocráticas que se han vuelto más importantes que las funciones tradicionales de ejercicio de autoridad (Otero 2006). Adicionalmente, la relación establecida por la ley respecto al manejo de los recursos financieros ha resultado en una dependencia hacia las instancias gubernamentales del orden municipal, lo que entra en contradicción con las pretensiones de autonomía y autodeterminación de muchas comunidades.

Incluso, esta espiral corrupta ha llegado a afectar las relaciones al interior de los resguardos, pues muchos consideran que *“a raíz de las transferencias de recursos, los Cabildos tienden a convertirse en botines de disputa, perdiéndose el espíritu de los que ha sido legítimamente el sentido de la autoridad, el poder y el desarrollo de nuestros Pueblos, de igual manera, el sentido de autoridad y poder se viene trasladando a los líderes y dirigentes y a los voceros en las diferentes corporaciones públicas. De esta forma, los Cabildos ejercen cada vez más una autoridad mecánica y un poder simbólico (...) la integración económica de los Indígenas a la Nación es lo que viene debilitando a nuestras autoridades y Gobierno, que al entretenerse en lo político-administrativo están perdiendo el espíritu de su legitimidad y prácticamente están convirtiéndose en agentes del Estado”* (Segundo Rogelio Tarapues, Representante del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, citado en Otero 2006). Esta última reflexión pone un manto de duda sobre si realmente todos los líderes Indígenas entienden exactamente qué significa para ellos y sus territorios convertirse en Entidades Territoriales.

Frente a la evidente tensa relación administrativa entre los Alcaldes y los Líderes de los Resguardos y sus Comunidades, está también el otro lado de la moneda y es el hecho de que gracias a la falta de decisión por parte del Gobierno Central, los Indígenas hayan encontrado en el alegato de defensa de sus derechos fundamentales la forma de ganar “batallas” estrictamente relacionadas con los aspectos administrativos, sacando la discusión del plano gerencial (ejemplo, pertinencia o pericia técnica de un determinado proyecto) y llevándolo a un plano donde siempre serán vistos como minoría históricamente vulnerada (ejemplo, discriminación étnica o utilizar la obligatoriedad de la consulta previa de otro de los proyectos de la Alcaldía para presionar la aprobación de aquel que es de interés indígena). Estos son nudos y discusiones imposibles de romper porque es como discutir en dos idiomas distintos, unas cosas le competen al derecho administrativo y otras al derecho estrictamente constitucional y de derechos humanos.

De este modo, mientras el conflicto administrativo se siga resolviendo solamente apelando a los derechos fundamentales y encuentren eco para sus alegatos, es muy difícil que realmente se generen las necesidades en avanzar en esquemas novedosos e innovadores de gestión y toma de decisiones conjunta, temas meramente administrativos, para el desarrollo territorial. En otras palabras, parte de este conflicto se sustenta también en que la relación entre el alcalde y los líderes indígenas no es de pares administrativos y lo que se vive es una relación tirante entre una Entidad Territorial (municipio) y un territorio colectivo subordinado a ésta.

Lo anterior se ha profundizado debido a una confusión basada en los pronunciamientos la Corte Constitucional en su Sentencia T-601 de 2011 respecto a la obligatoriedad de que *“el carácter multicultural de la Constitución de 1991, sugiere que frente a un conflicto*

*constitucional entre garantías de las comunidades indígenas y de la sociedad mayoritaria, en abstracto aquellas gozan de una dimensión de peso mayor, en punto de la maximización de la autonomía. Solamente resultan admisibles restricciones a la autonomía indígena, cuando sea necesario salvaguardar un interés de superior jerarquía o sean las menos gravosas para la autonomía que se les reconoce a los pueblos indígenas*”, esto sin duda ha dado alientos a los alegatos de algunos líderes Indígenas que han sido contaminados por las “filosofías” corruptas de los “blancos” y conlleva a que actualmente busquen plena autonomía administrativa y transferencia directa de recursos por parte del Gobierno Central, pero movidos más por intereses egoístas que por razones de interés colectivos, sin ser formalmente una Entidad Territorial.

Adicionalmente, la sanción de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) motivó a los Indígenas reunidos en el X Congreso del CRIC realizado en 1997 a trabajar en sus planes de desarrollo propios, llamándolos “Planes de Vida” *“Para que podamos construir nuestro destino desde nuestra propia lógica”* (Tropenbos 2009). A la fecha, hay que reconocer que varios Resguardos han avanzado en la construcción de estos Planes, sin embargo, al revisar los Artículos 31 y 32 de la mencionada Ley, ésta se refiere a las Entidades Territoriales y nuevamente, como se ha sostenido en reiteradas ocasiones dentro de este Artículo, Los Resguardos no son Entidades Territoriales formalmente hablando y mientras los territorios indígenas no sean erigidos como tales, la formalidad, obligatoriedad y estatus de Plan de Desarrollo no lo tienen los Planes de Vida.

En este sentido, debe tenerse claridad respecto a que una cosa es la Autonomía Indígena fundada en el respeto a sus derechos fundamentales y otra muy distinta la Autonomía

Administrativa que deberán tener una vez las Entidades Territoriales Indígenas sean más que teoría.

Bajo este escenario, no se puede perder de vista que los líderes de las Entidades Territoriales son autoridades administrativas y sus funciones se enmarcan en lo establecido en la Constitución en sus artículos 209 al 211, no es este el caso de las autoridades Indígenas de los Resguardos, a quienes les asiste un poder comunitario otorgado por sus propias estructuras y su tradición, el cual no está sujeto al control por parte del Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación o la Contraloría.

Si bien es cierto que la armonización de instrumentos de planeación (Planes de Vida y Planes de Desarrollo Territorial) puede ayudar enormemente a suavizar el conflicto existente entre las Entidades Territoriales y los Resguardos Indígenas, de hecho en algunos municipios del País se han adelantado ejercicios interesantes (Ejemplo, Municipios del Departamento del Cauca), mientras las ETIs no existan formalmente, este no pasará de ser un ejercicio bien intencionado de algunos de los alcaldes y líderes indígenas de turno, ya que no existe ninguna herramienta jurídicamente vinculante respecto a esta armonización y articulación en términos Administrativos. A la fecha, muchos de los resguardos indígenas no cuentan con un *Plan de Vida*.

Así las cosas, el único camino viable de solución comienza con la modificación de la Ley 1454 de 2011 (LOOT) para incluir el tema de la reglamentación y procedimiento para la definición de las ETIs. Claro está, este paso al frente para cumplir con lo establecido en la

Constitución (Arts. 286 y 287) significará enormes cambios para el País, especialmente, en lo relacionado al Ordenamiento Territorial, a su división político administrativa y a todos los aspectos de la administración y la gestión pública que se desprenden de ella. Un País donde el 31% de su territorio cambiará de figura administrativa significará el cambio de límites, la reducción de área y hasta la desaparición de algún departamento y varios municipios del País (especialmente en los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías), ya que al ser erigidos los Territorios Indígenas a la categoría de Entidad Territorial, no podrá haber yuxtaposiciones de límites y jurisdicciones territoriales, pues por simple lógica de la gestión y la correcta gerencia, no pueden haber dos equipos administradores para un mismo territorio. Eso sólo generaría más conflictos, mayor inoperancia del Estado y le abriría aún más, o del todo, las puertas a la corrupción administrativa. Cuando se decida el Gobierno a dar este paso y siendo congruentes con lo dispuesto por la Corte Constitucional deberán primar los intereses indígenas.

De otro lado, este sustancial cambio traerá grandes retos por un lado al Gobierno Central, en términos de tener Entidades Territoriales con baja población, altas NBI, sin industria, con altas tasas de analfabetismo y con una gran necesidad de fortalecer las capacidades respecto a gerencia y administración pública; y por otro lado, a las comunidades indígenas y sus líderes pues estos últimos se verán abocados a ser servidores públicos que deberán estar alineados con los intereses del Estado y del Gobierno de turno y sujetos al control por parte de los organismos encargados para tal fin en el Estado; siendo así, su gestión exclusivamente cimentada en la tradición ancestral debe verse necesariamente modificada.

Otro aspecto de necesaria reflexión, por lo que significa para el futuro de las Entidades Territoriales Indígenas, es el análisis al texto final del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC (Gobierno de Colombia 2016), ya que en las 297 páginas no se menciona la necesidad de avanzar sobre este tema, lo que significa que seguirá sin ser prioridad en la agenda para los años venideros (Agenda del post-conflicto). Dicha situación no deja de ser sorprendente ya que a lo largo del texto se menciona a los indígenas 27 veces<sup>17</sup> refiriéndose a la necesidad de reconocer y valorar sus derechos; pero frente a los aspectos territoriales y de autonomía, el acuerdo se centra en hablar sobre la Reforma Rural Integral (RRI) centrada en las reservas campesinas (quizá buscando en el futuro cercano hacer de estas Entidades Territoriales<sup>18</sup>), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las zonas de concentración. De alguna forma esto podría interpretarse como que, si bien las FARC buscan reconocer las minorías étnicas en el Acuerdo, los intereses de las comunidades indígenas no corresponden con los intereses de las FARC.

---

<sup>17</sup> Análisis del texto del Acuerdo Final realizado por la Autora.

<sup>18</sup> ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA: Pag. 8. “*Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del País. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía con un enfoque de género y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia*”.

Pag. 9. “*Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. **Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)** y demás formas de asociatividad solidaria*”. (No subrayado en el texto original).

Respecto a las zonas de concentración y campamentos especiales, varios de éstos se plantean en áreas colindantes, cercanas o yuxtapuestas con resguardos<sup>19</sup> (El Espectador 2016), situación que muy probablemente generará conflictos asociados al uso del territorio y al desarrollo de actividades al interior de él; donde necesariamente la Entidad Territorial del orden municipal o departamental tendrá que entrar a mediar, garantizando los derechos de los Indígenas, pero expectantes por las claridades imperiosas que sobre el funcionamiento administrativo de estas áreas de concentración de guerrilleros, debe darse.

**2.4.2 La Gestión Administrativa Territorial En Territorios Bajo Figuras Afines Con La Conservación De La Biodiversidad.** Al permanente conflicto administrativo entre los Resguardos Indígenas y las Entidades Territoriales, que se vive en los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías, se suma un reto adicional para la gestión pública y este es el hecho de que la mayoría del área de los departamentos se encuentra bajo alguna figura de conservación estricta o afín a estos objetivos, con lo que se restringe o condiciona el uso del suelo, limitando muchas opciones de desarrollo para las comunidades locales.

De esta forma, la Región Amazónica casi en su totalidad (incluidos los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés) forma parte de las Reservas Forestales Nacionales declaradas por la Ley 2 de 1959, las cuales tienen como principal función “*el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y Bosques de Interés General*” (Art. 1) (Figura 14).

---

<sup>19</sup> En el caso de los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías se encuentran 3 zonas de concentración (Vichada: Cumaribo; Guaviare: San José del Guaviare (este), San José del Guaviare (oeste) y un campamento especial (Puerto Colombia, Guainía).

El principal conflicto administrativo se centra en el alto condicionamiento que tiene el ordenamiento territorial departamental y municipal (Ley 1454 de 2011, Ley 388 de 1997) para fines de establecimiento de actividades productivas que contribuyan con el desarrollo regional, pues estas zonas de reserva, sumadas a los Parques Nacionales Naturales (PNN) (Figura 15) y los Resguardos Indígenas son determinantes del ordenamiento (Art. 10 Ley 388 de 1997) y restringen o condicionan el uso del suelo.

Así, para poder realizar un cambio en el uso del suelo con fines diferentes a los antes mencionados, se debe solicitar una sustracción de Reserva, la cual debe ser tramitada ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos trámites, donde el Gobierno departamental no tiene ninguna injerencia suelen ser largos y muy dispendiosos. Además, las sustracciones suelen concederse a proyectos externos a estos territorios (concesiones mineras o hidrocarburíferas) y pocas veces están dirigidos a beneficiar, por ejemplo, áreas campesinas de producción agrícola o pecuaria. Esto sin contar que las áreas de PNN, al igual que los Resguardos Indígenas, son áreas inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63 CP reglamentado por la Ley 165 de 2013). Tener tanta área bajo algún tipo de limitante de uso es un enorme reto para la administración regional, pues las oportunidades y opciones de desarrollo (incluida la construcción de infraestructura que los comunique con el Gobierno Central y con los principales centros de mercado<sup>20</sup>), está fuertemente limitada o es simplemente imposible.

---

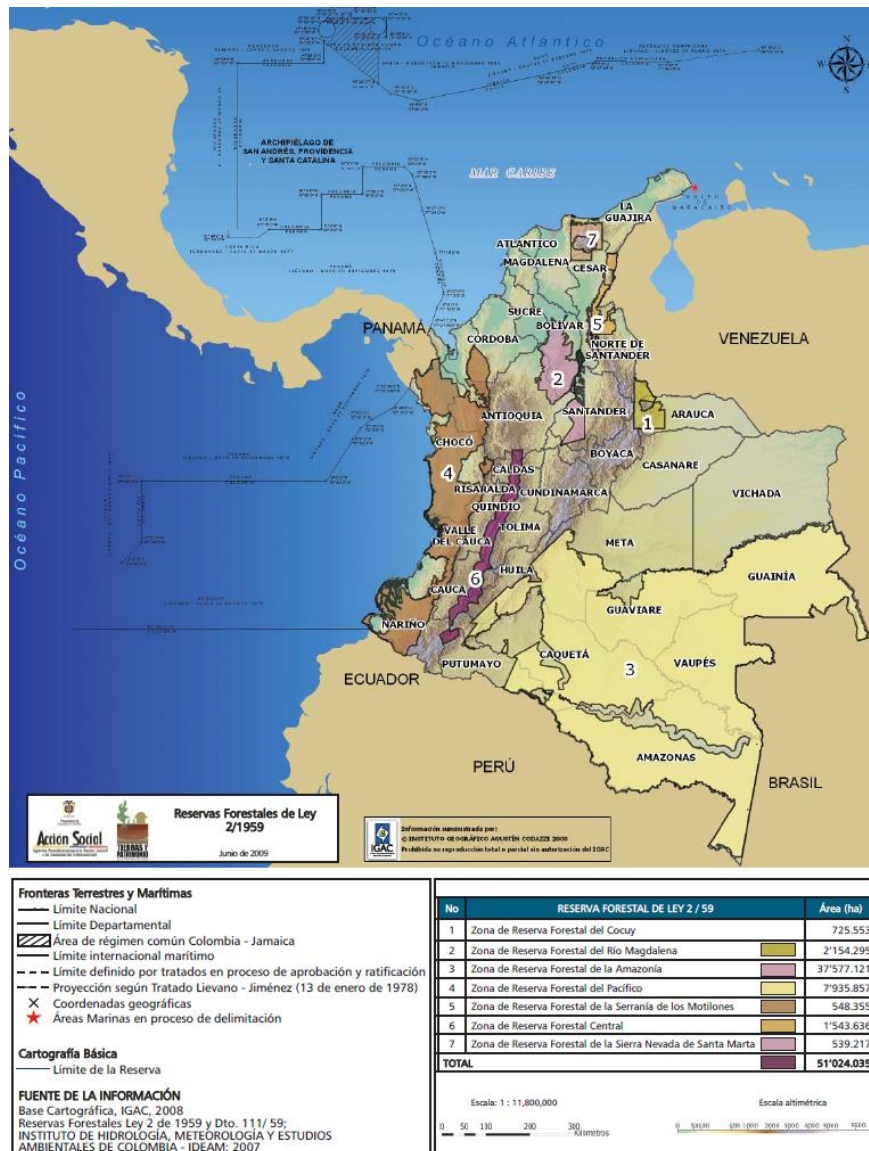
<sup>20</sup> Actualmente, existe un fuerte debate por la “legalización” y extensión a través de la pavimentación de una carretera entre los municipios de Calamar y Miraflores en el Departamento del Guaviare, incluida y desarrollada dentro del plan de obras del departamento. El primer tramo de esta carretera fue inicialmente trazada y construida ilegalmente por las FARC, pero ahora con la firma del proceso de Paz, se ha continuado y terminado su construcción. Para unos es una vía necesaria de comunicación para entrada y salida de personas y productos, para otros, es una masacre ambiental (Baena y Correa 2017).

Dejando a estas Comunidades a expensas exclusivas del movimiento de personas y mercancías por avión, lo que encarece enormemente el costo de la vida<sup>21</sup>.

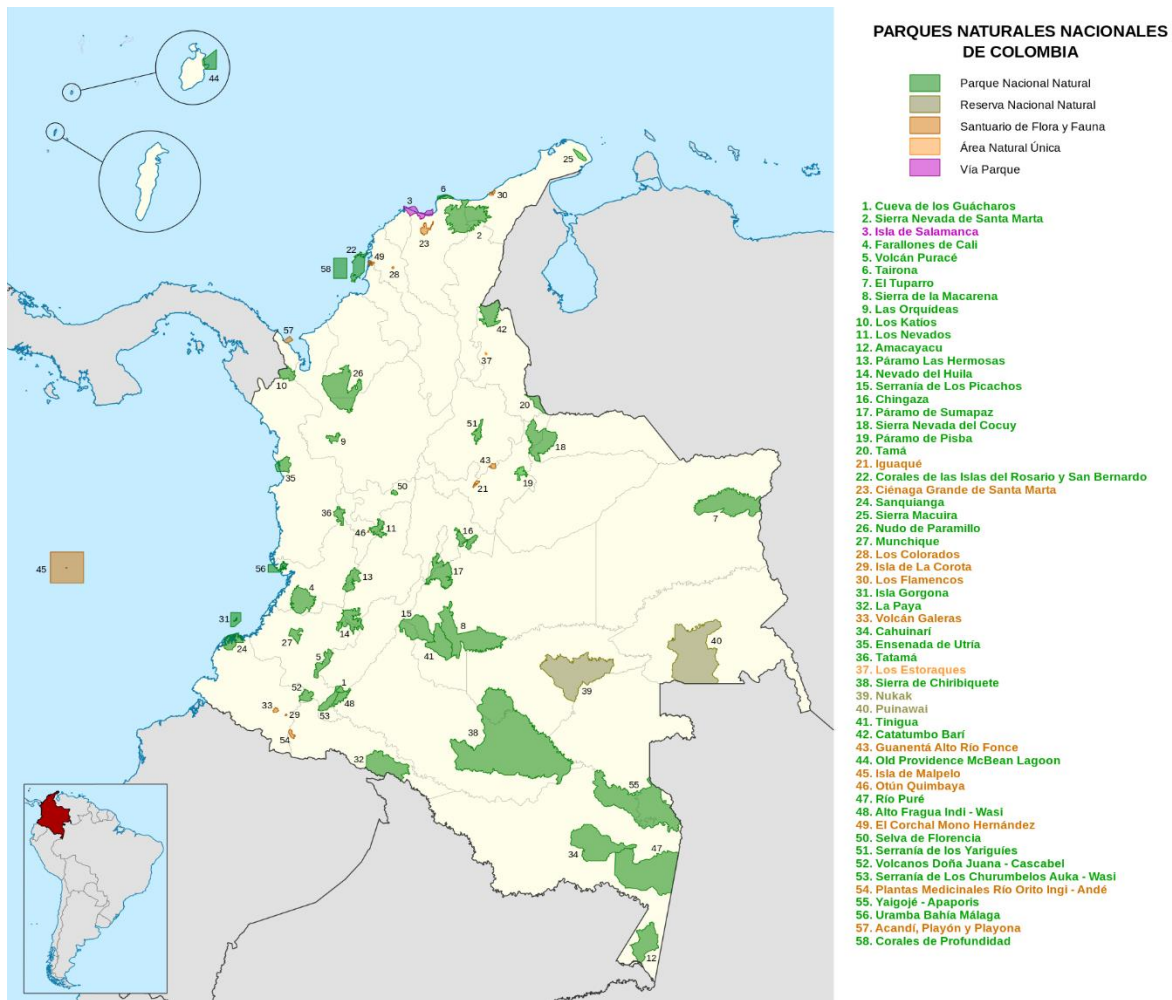
La administración centralizada de estas vastas extensiones del territorio nacional, llevan a la reflexión de cuál debe ser el papel de los Gobiernos regionales en su administración, bajo un modelo descentralizado, pues actualmente estas reservas de Ley 2da, no son manejadas de ninguna manera, más allá de cuando se solicita alguna sustracción se emite un concepto que la permite o la niega. Sin embargo, una vez la sustracción se concede nadie vigila y controla cómo se transforma el territorio sustraído, generando en muchas ocasiones pasivos ambientales que luego quedan afectando a las comunidades locales y donde ahora sí, son las administraciones locales las que deben adelantar acciones para su recuperación y restauración. En muchos casos los escasos recursos de inversión impiden también que se adelante alguna acción de reparación por parte de las gobernaciones, alcaldías o Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>21</sup> Sólo para observar las proporciones en los precios un ejercicio de 2003 es ilustrativo: el bulto de cemento que en Bogotá costaba entonces 18.000 pesos, luego del transporte en Mitú costaba 83.000 (Sierra 2003). Actualmente, las diferencias en precios se mantienen en esa proporción o en algunos casos se ha aumentado por el alto costo de la gasolina en el País.



**Figura 14.** Mapa de las Reservas Forestales declaradas por la Ley 2 de 1959, con sus extensiones en hectáreas. Fuente: Acción Social 2009.



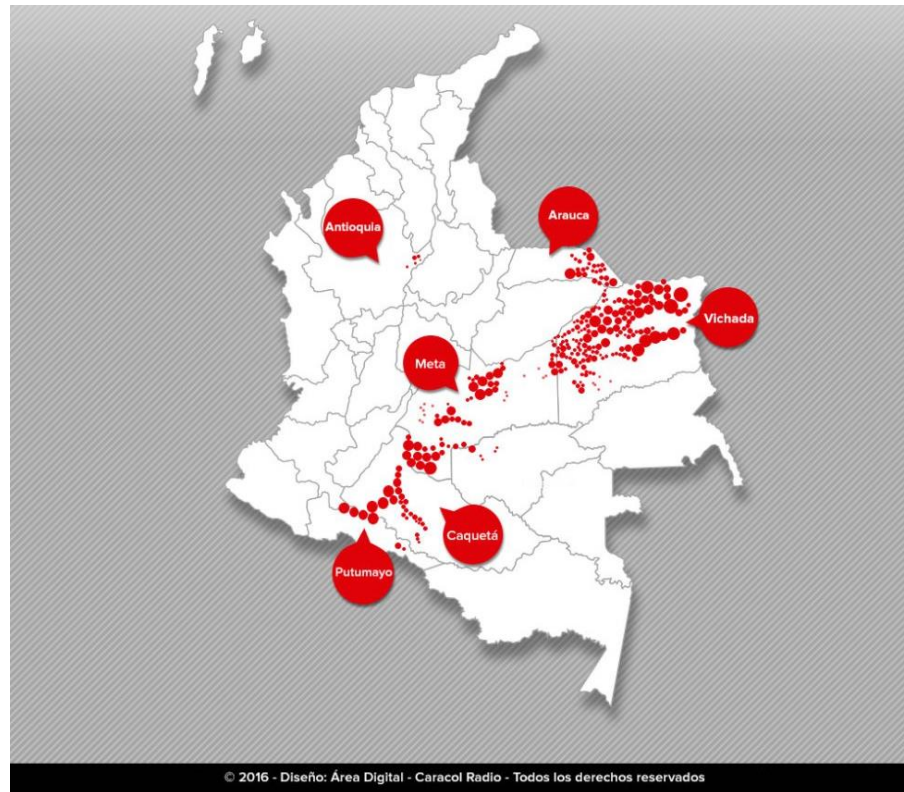
**Figura 15.** Mapa de los Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN). Fuente: Wikipedia 2017.

Adicionalmente, la nueva estrategia del Gobierno de declarar Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), Ley 1776 de 2016, está generando un gran debate nacional por las posibles consecuencias que puedan traer. Si bien, las ZIDRES se definen como “zonas especiales de aptitud agropecuaria, ubicadas en el territorio nacional, aisladas de los centros urbanos más significativos, que demandan elevados costos de adaptación productiva, tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y

*climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar”*

(FINAGRO 2017); su implementación puede traer problemas de legalización a las actividades de acumulación irregular de predios (con antecedentes de baldíos) por parte de empresas nacionales y extranjeras, causando efectos negativos en términos de concentración y expropiación de tierra (OXFAM 2017), además de la enorme pérdida de biodiversidad nativa que pueden traer las intervenciones.

El debate queda abierto, no sólo por las implicaciones de este nuevo tipo de áreas, sino por establecer cuál fue y será el nivel de participación de las gobernaciones y alcaldías en las decisiones sobre la selección de las áreas ZIDRES y las actividades a desarrollar, un tema especialmente álgido para los Departamentos de Guaviare y Vichada, pues una gran parte de su territorio se encuentra priorizado dentro de las posibles áreas ZIDRES (Figura 16). Como lo ha establecido el Gobierno Nacional, los proyectos asociativos a desarrollar, en los que podrán participar empresas agrícolas, forestales o ganaderas con campesinos y asociaciones de campesinos, se deberán inscribir ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, luego un comité técnico compuesto por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y/o quien defina el Gobierno Nacional, evalúa y viabiliza los proyectos (FINAGRO 2017). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público vigilarán la adquisición de predios y el desarrollo de los proyectos.



**Figura 16.** Mapa de las áreas Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Fuente: Caracol Radio En línea:

[http://caracol.com.co/radio/2016/01/04/economia/1451919666\\_360388.html](http://caracol.com.co/radio/2016/01/04/economia/1451919666_360388.html)

Así las cosas, estos territorios aún después de 25 años de promulgada la nueva Constitución y casi 59 años de iniciados los ejercicios hacia la descentralización en Colombia, continúan bajo el permanente dilema de la gestión administrativa que debe lidiar entre la urgente necesidad de conservar la enorme biodiversidad amazónica, clave para el mundo, y buscar las alternativas que permitan traer a estos territorios opciones de desarrollo económico, en un entorno multicultural y pluriétnico que exige opciones de gestión administrativa diferentes a las implementadas en la mayoría del País. En este sentido y bajo la lógica de los principios de descentralización, autonomía y subsidiariedad, para lograr efectivamente que las regiones logren autogestionarse y

autopromoverse, sin perder de vista que Colombia es un Estado Unitario<sup>22</sup>, aún hacen faltan claridades y lineamientos jurídicos desde los poderes del Gobierno Central que permitan generar una gestión administrativa para el desarrollo, en algunos casos *sui generis*, para conciliar las visiones y expectativas de las comunidades indígenas y los demás actores regionales, en entornos de altísima biodiversidad. Adicionalmente, es necesario avanzar en considerar a los actores regionales (alcaldías, gobernaciones y CARs) como activos participantes dentro de las grandes discusiones que conciernen directamente a sus territorios.

Respecto a este último punto, es interesante observar cómo gracias a la Constitución los indígenas (población mayoritaria en las antiguas Comisarías) ganaron una jurisdicción especial y una protección normativa a sus territorios, costumbres y decisiones. La consulta previa (Ley 21 de 1991, Art. 6,7, y 15; Decretos 1396 y 1397 de 1996, y la Sentencia U-039 de 1997 que señaló los parámetros de las consultas previas), se ha posicionado como un instrumento obligatorio que condiciona la toma de decisiones que afecta directamente a estas comunidades. Sin embargo, en el caso del resto de las Entidades Territoriales, pareciera que se puede hacer todo lo que el Gobierno Central desee, sin consultar a sus habitantes y dirigentes. Una situación que claramente violenta los principios constitucionales de descentralización, autonomía, subsidiariedad y solidaridad, pues acompañar a los territorios en su gestión es fortalecer sus capacidades y solidarizarse con ellas para salir de las situaciones de abandono y miseria. Parecería necesario

---

<sup>22</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional SC-497A de 1994: “*El Estado unitario supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del Gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción. La centralización política no es otra cosa, pues, que una jerarquía constitucional reconocida dentro de la organización jurídica del Estado. Pero la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales*”.

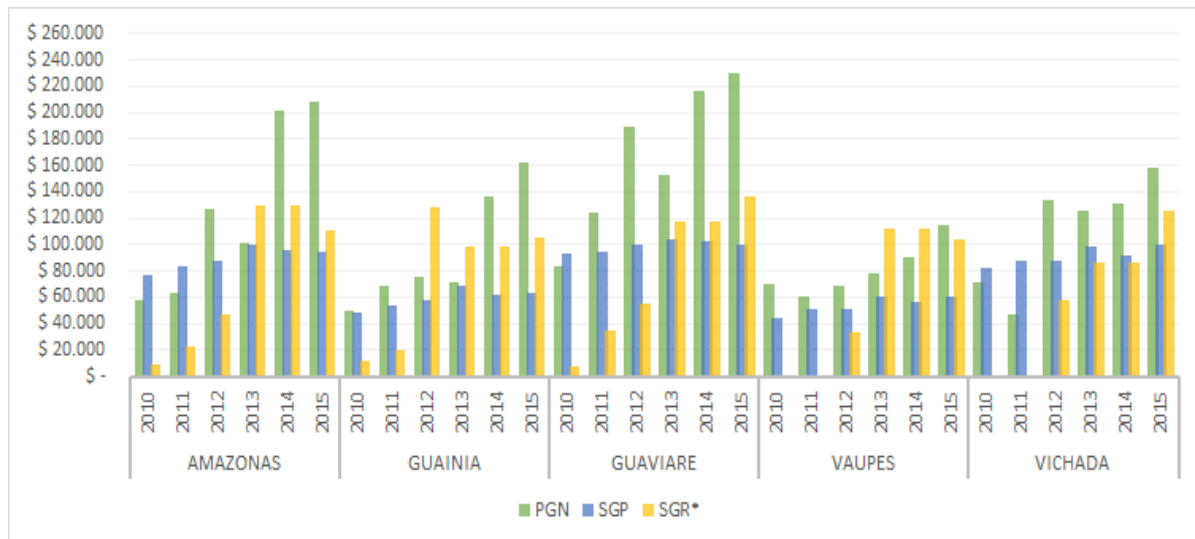
que los poderes Legislativo y Judicial obligaran a una “Consulta Previa” con los actores regionales y locales para el desarrollo de cierto tipo de proyectos del Ejecutivo, como forma de forzar a que sean escuchados en sus demandas, necesidades y aspiraciones, de manera que sean actores protagónicos de su propio desarrollo.

## **2.5 Descentralización Fiscal**

**2.5.1 Avances de la descentralización en el comportamiento de las fuentes de inversión pública.** Revisando el comportamiento histórico reciente de la cantidad de recursos girados, según las tres principales fuentes (PGN, SGP, SGR) a los departamentos que fueron Comisarías antes de 1991, se puede observar que en términos generales el ejercicio de descentralización fiscal y de autonomía mediante la administración propia de los recursos, es en general y de acuerdo con los indicadores y las cifras, positivo en la mayoría de los cinco casos (Figura 17).

Así, la tendencia general del comportamiento de los recursos girados a estos departamentos por el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) muestra aumento gradual con los años (Figura 17). Esto significa, por ejemplo, en el caso del SGP que año a año están llegando más recursos para educación, salud, agua potable y propósitos generales. No obstante, la realidad parece seguir mostrando un atraso significativo respecto a otros departamentos del País, pues la tasa de analfabetismo en estos departamentos es aún alta, al igual que la pobreza (medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional, IPM o del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) (Tabla 7, Figura 8). De acuerdo con el último Censo Nacional Agropecuario (DANE

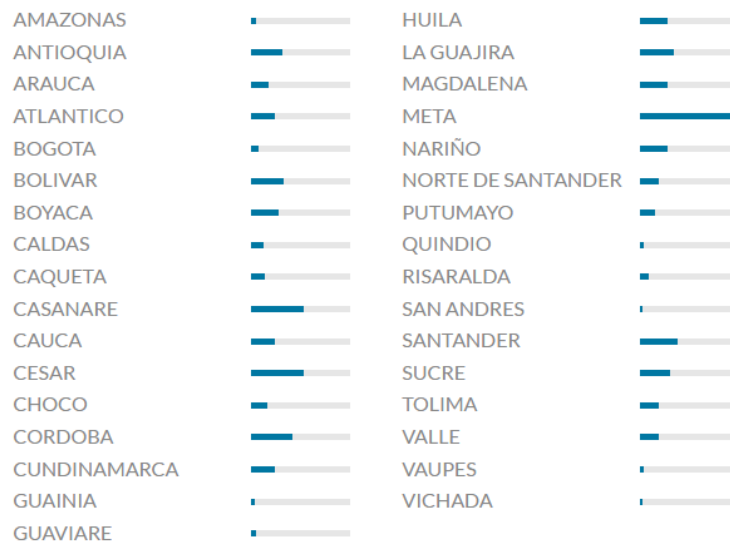
2016b), Vichada con un 80,6% de su población, Guainía con un 75,9% y Vaupés con un 75,2%, son de los departamentos más pobres respecto a la población residente en el área rural dispersa censada. En los cascos urbanos la situación no es muy diferente (DNP 2017).



**Figura 17.** Comportamiento multi-temporal (2010-2015) de las principales fuentes de inversión pública en cada uno de los 5 departamentos que antes de 1991 eran Comisarías. Cifras en millones de pesos. Fuente: Elaboración de la Autora a partir de la información del DNP 2017a y b. \* Recursos presupuestados para inversión SGR

A pesar del aumento de los recursos ligados al subsistema de transferencias automáticas para estos 5 departamentos antes Comisarías, la baja densidad poblacional los mantiene en una clara desventaja frente a departamentos más poblados, así estos sean los departamentos más extensos en área del País (Figura 18). Vastas áreas que deben ser manejadas, protegidas, administradas y gestionadas con presupuestos muy limitados, incapaces de generar alternativas atractivas para ser polos de desarrollo y atraer inversión y gente.

## Recursos aprobados por departamento



**Figura 18.** Gráfico comparativo de la proporción de recursos del SGR recibidos por cada uno de los 32 departamentos del País para la vigencia 2015. Fuente: DNP 2017b.

Un especial interés suscita para este estudio el caso de las regalías, pues se convierten en una nueva fuente muy interesante de recursos para estas regiones, que pueden apalancar proyectos y acciones concretas tendientes a mejorar el desarrollo de estas comunidades. Adicionalmente, estos 5 departamentos tienen altísima riqueza y potencial para desarrollar aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, que en un determinado momento podrían ser fuente de nuevas regalías directas.

**2.5.2 ¿El nuevo sistema general de regalías atenta realmente contra el principio de descentralización consagrado en la Constitución Política de 1991, afectando así a entidades territoriales como las antiguas Comisarias territoriales?** La descentralización consiste en la facultad que se les otorga a entidades territoriales distintas del poder central para gobernarse a sí

mismas. La descentralización territorial se entiende como la radicación de competencias o funciones de tipo administrativo en cabeza de las entidades territoriales regionales, las cuales son ejercidas por éstas en su nombre y responsabilidad. En un Estado descentralizado las entidades territoriales ejercen ciertas funciones administrativas en forma autónoma e independiente (Intervención del Ministerio de Minas y Energía, Sentencia C-317 de 2012). Mientras que la autonomía se refiere a la capacidad de autogestión que se les concede a dichas entidades en la conducción de sus asuntos propios (Intervención del Ministerio de Minas y Energía, Sentencia C-317 de 2012).

A partir de la implementación del nuevo Sistema General de Regalías en 2011, todos los recursos provenientes de las Regalías, incluyendo las que se giraban directamente a Municipios y Departamentos pasan ahora por la estructura establecida para el SGR. Como se explicó anteriormente, a partir de esta decisión, muchas voces a favor y en contra se han escuchado; algunos criticando el potencial uso de los recursos como “mermelada” administrada desde el Centro para fines políticos en las regiones; otros criticando que la repartición entre todos los Municipios del País impide la concentración de esfuerzos para el desarrollo de grandes proyectos estratégicos, al tiempo que puede hacer la ejecución de estos recursos mucho más lenta; y unos más, los más relevantes para este estudio, que critican el nuevo modelo por considerar que atenta directamente contra el Principio de descentralización consagrado en la Constitución Política de 1991, pues el Gobierno Central adquirió un mayor protagonismo en cuanto al manejo de los recursos de las regalías. A juicio de muchos mandatarios locales y regionales la decisión final sobre la aprobación de un proyecto la toma el Gobierno Central, así éste haya recibido el visto bueno de los Departamentos y Municipios, con lo que la autonomía de los entes territoriales

parece haberse reducido. Al respecto Unimedios (2013) recoge la opinión de Sergio Fajardo Ex-Gobernador de Antioquia quien aseguraba que *“en un principio son tres entes los que discuten; pero aprobaron que de ahora en adelante, si al Gobierno nacional no le parece un proyecto, no se aprueba; así el departamento y Municipio le den el visto bueno. A eso lo he denominado centralismo”*.

Este aparente “centralismo” parecería ser especialmente sensible cuando se analizan regiones apartadas de Bogotá, como los Departamentos que fueron Comisarías antes de 1991, los cuales con la nueva Constitución comenzaron a gozar de autonomía en su gestión (Art. 287), entre la que se incluye la ejecución de los recursos de regalías que les llegaban por Escalonamiento; al tiempo que ganaban mayor visibilidad política a nivel nacional.

No obstante, los principios de descentralización territorial y autonomía de las regiones no son absolutos, por cuanto deben hacerse compatibles con la Unidad Nacional, que emana de la concepción de República Unitaria, expresada en el Artículo 1 de la Constitución Política. Este aspecto fundamental es recogido por la Corte Constitucional en la SC-317 de 2012, que declaró exequible el Acto Legislativo 05 de 2012, al considerar que éste *“no sustituye los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía territorial por otros completamente diferentes”*. Así mismo, cuando se revisan las cifras de la asignación de las regalías por entidad territorial bajo este nuevo Sistema, el argumento de los impactos a la descentralización puede perder fuerza.

Adicionalmente, como lo argumentaba la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República ante la demanda hecha contra el Acto Legislativo 05 de 2012, el cual fue declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante la SC-317 de 2012, *“frente a las regalías las entidades territoriales tienen un derecho de participación, pero no son titulares de los recursos naturales objeto de explotación, por lo que el régimen de descentralización y autonomía territorial en lo que concierne a las regalías no se ve afectado por la forma en que se distribuye la participación en las mismas. En otros términos, antes de que se entreguen a las entidades territoriales, a título de participación, los recursos provenientes de las regalías no son de propiedad de las entidades territoriales, lo que significa que, respecto de ellos, dichas entidades no ejercen la plenitud de las prerrogativas que les confiere su condición de entidades autónomas.*

*Lo anterior quiere decir que la modificación de la forma en que las entidades territoriales acceden a la participación de las regalías no afecta la estructura descentralizada y de autonomía territorial del Estado colombiano”.*

Finot (1998) y Lago et al. (2012) plantean que una de las principales características de la descentralización es la búsqueda de la equidad, para este caso, la equidad entre las regiones, no sólo respecto del Centro, sino también de unas ante las otras. De este modo, al analizar los recursos de las regalías invertidos en las entidades territoriales, frente a los indicadores de pobreza como el NBI y el IPM, se encuentra que existe una relación positiva y significativa entre la población con altas NBI e IPM y los recursos *per cápita* por regalías, independiente de si se está hablando de las regalías totales o de los recursos asignados a través de los diferentes fondos establecidos en el marco del SGR (FCR, FDR y FCTeI) (Bonet y Urrego 2014). Esto indica que

la distribución de los recursos está siguiendo un criterio por pobreza relativa; es decir, los Departamentos con mayor NBI e IPM están recibiendo más ingresos por habitante. Este es el caso de los Departamentos de Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas quienes durante 2012 recibieron entre \$600.000 y \$1.000.000 de pesos *per cápita*, quizá las cifras más altas del País (Bonet y Urrego op. cit). Estos datos parecen sustentar que los recursos de regalías están contribuyendo a generar una mayor equidad territorial, pues no sólo están llegando a todas las Entidades Territoriales (Departamentos y Municipios), sino también están apoyando especialmente a aquellas Entidades más pobres para que puedan aumentar sus niveles de bienestar humano.

De otro lado y como se planteó anteriormente, el concepto de descentralización no implica autonomía absoluta, pues no se trata de independencia de las regiones respecto del Centro. Un aspecto abordado por la Corte Constitucional en su SC- 317 de 2012, al considerar que con la modificación realizada a los Artículos 360 y 361 de la Constitución, mediante el Acto Legislativo 05/12, “*las entidades descentralizadas no han perdido la capacidad de administrar sus propios recursos, o que la Nación haya asumido competencias jurídicas que limiten la capacidad de autogestión de las entidades descentralizadas territorialmente*”. Esta aparente centralización en la administración de los recursos bajo el nuevo modelo del SGR, puede más bien interpretarse como el cumplimiento del papel tutelar del Gobierno Central para con sus regiones. Un aspecto que podría considerarse necesario cuando se revisa la historia de la administración de los recursos de las regalías por parte de las Regiones, la cual ha demostrado las débiles capacidades de gestión que adicionalmente han abierto las puertas a la corrupción. En palabras de ex-Constituyente Jaime Castro volver a un esquema de mayor control desde el

Centro de los recursos de las regalías ha sido culpa de las mismas regiones: *“Infortunadamente, la descentralización se ha venido desvirtuando y pervirtiendo, porque gran número de Municipios y Departamentos cayeron en manos de roscas y camarillas, a veces clanes familiares que utilizan indebidamente el poder”* (Unimedios 2013).

Sin embargo, en lugar de verse como un aspecto negativo, la tutela del Gobierno Central con sus regiones, más que un intento por ganar poder político frente a los niveles subnacionales, busca el fortalecimiento de las capacidades de éstos, para optimizar su gestión fiscal frente a los recursos de regalías, mediante el acompañamiento permanente y el monitoreo de las inversiones. Esta nueva figura de administración tampoco constituye una maniobra que disminuye las facultades de las regiones, ya que como se mencionó anteriormente al citar la SC-317 de 2012, el marco normativo que da origen al SGR *“no establece previsión alguna que modifique la autonomía política de las entidades territoriales. No sustrae de la competencia de las entidades el derecho a gobernarse por sí mismas y no elimina el derecho que les asiste a elegir a sus gobernantes. Tampoco altera en lo más mínimo la autonomía administrativa para manejar los asuntos dentro de su jurisdicción, toda vez que no contiene disposición alguna que cambie la forma como han de manejar y dirigir sus servicios públicos, administrar sus bienes y solucionar sus problemas. De igual forma, no se reforman los tributos de las entidades territoriales, así como tampoco se establecen medidas que puedan interpretarse como guías o lineamientos para direccionar cómo han de gastarse esos recursos”* (Concepto del MHCP ante la demanda interpuesta al Acto Legislativo 05 de 2012).

Con el nuevo Sistema, las decisiones respecto a la financiación de iniciativas no se encuentran concentradas en una institución o persona, sino que por el contrario se generaron comités participativos e interinstitucionales (OCAD) donde tiene asiento el nivel central, los Departamentos y los Municipios. A diferencia de lo manifestado por el Ex Gobernador Fajardo, aquellos pocos casos donde una decisión del Gobierno Central revirtió las decisiones tomadas en el marco de un OCAD, obedecieron a la acción de los mecanismos de seguimiento, control y vigilancia, adelantados por el DNP precisamente para evitar inversiones que no se ajustaban estrictamente a lo establecido en la ley (Unimedios 2013).

Adicionalmente, en el camino de este necesario fortalecimiento de capacidades a las regiones para su gestión y desempeño fiscal, es importante resaltar que por primera vez se incluyeron, dentro de las asignaciones especiales del SGR, recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación municipal, con lo que se busca cerrar la brecha existente entre la necesidad, la planeación y la ejecución de los proyectos (Benitez 2013). Algo claramente positivo sobre todo para Municipios de Sexta Categoría como los de los Departamentos que fueron Comisarías antes de 1991.

Como se menciona antes, este acompañamiento colectivo para la definición y priorización de actividades, así como el monitoreo, control y vigilancia ejercido desde el DNP a la implementación de los proyectos, puede colaborar enormemente para conjurar la indisciplina fiscal que se generó con el Sistema anterior, en el cual, por ejemplo, los alcaldes y gobernadores eran los únicos que decidían cómo y en qué se gastaban los recursos, con lo que se incrementó la ineficiencia y la corrupción.

Al respecto, la evaluación que en 2016 hace el DNP del desempeño de las regiones en la ejecución de proyectos con los recursos de regalías, utilizando el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías<sup>23</sup>, muestra que, por ejemplo, para el caso de los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, todos obtienen muy buenas calificaciones, incluso Guaviare obtiene calificación sobresaliente junto con Antioquia y Caldas. Este resultado es positivo comparado con los resultados que se tenían con el modelo anterior, donde el número de proyectos ejecutados satisfactoriamente por estos Departamentos era realmente bajo. De esta forma, los altos valores en el Índice de Desempeño podrían sugerir que la estrategia de acompañamiento para el fortalecimiento de las capacidades regionales para el manejo y destinación de estos recursos, que se está trabajando hace casi ya 5 años, está funcionando.

No obstante, los aspectos positivos del nuevo SGR, en algunos temas como Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I) todavía persiste un desbalance regional significativo, encontrándose Departamentos como Antioquia, que ha presentado más propuestas de las que se pueden financiar con los nuevos recursos asignados, mientras que otros Departamentos como Vichada y Vaupés brillan por su ausencia. Obviamente algunas regiones tienen una experiencia mucho más avanzada en la presentación de este tipo de iniciativas, en tanto que otras ni siquiera cuentan con instituciones universitarias que las apoyen en la presentación de propuestas viables

---

<sup>23</sup> El Índice de Gestión de Proyectos de Regalías es la herramienta diseñada por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para a partir de la información reportada medir y valorar trimestralmente la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Los criterios de medición son: 1) Transparencia, 2) Eficacia, 3) Eficiencia y 4) Medidas de Control. Este instrumento podrá ser utilizado por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión como uno de los elementos a considerar en la designación de las entidades públicas que serán ejecutoras de los proyectos (DNP 2015).

(Unimedios 2013), un aspecto donde necesariamente Colciencias y el ICFES deberán intervenir para hacer un acompañamiento más cercano y permanente a las regiones.

Por otra parte, la estructura del nuevo Sistema puede apoyar otro elemento asociado a la descentralización y es el desarrollo que hace Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) de lo establecido en la Constitución respecto a la integración regional (interdepartamental o intermunicipal) (Art. 306), apalancando en el marco de los OCAD, proyectos estratégicos de gran escala.

Así las cosas, se podría concluir que el nuevo modelo de regalías no ha atentado contra el Principio Constitucional de Descentralización consignado en la Carta Magna, por el contrario, viene contribuyendo a robustecerlo a través del acompañamiento a las regiones para fortalecer sus capacidades de gestión lo cual las empodera; al tiempo en que éstas no han perdido sus competencias autónomas establecidas por la Constitución (Art. 287). Así mismo, los Departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías están teniendo mayor participación en los recursos de regalías lo que puede favorecer su desarrollo endógeno, un aspecto muy relevante para cambiar las situaciones de abandono y pobreza que todavía abundan en estos Departamentos.

**2.5.3 Descentralización fiscal en municipios de frontera, una oportunidad.** Dentro del análisis de la descentralización fiscal, un aspecto importante a mencionar como alternativa generada por el Gobierno Central para mejorar las opciones de desarrollo de estos territorios, es

la declaratoria de Zonas de Régimen Aduanero Especial, primero Leticia<sup>24</sup> (Decreto 2685 de 1999 parcialmente derogado por el Art. 676 del Decreto 390 de 2016) y recientemente el municipio de Inírida en el Departamento de Guainía y de los municipios de Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo, en el Departamento del Vichada<sup>25</sup> (Art. 576 Decreto 390 de 2016). Sin embargo, tal como lo establece el Artículo 311 del nuevo Estatuto Aduanero (Decreto 390 de 2016), *“las mercancías importadas a las Zonas de Régimen Aduanero Especial, las cuales sólo podrán circular libremente dentro de la respectiva Zona de Régimen Aduanero Especial. Sólo se permitirá la libre circulación en el resto de territorio aduanero nacional, cuando las mercancías sean despachadas para el consumo, pagando los tributos aduaneros que correspondan, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”*.

Con la creación de estas zonas especiales se abre una puerta para que a estos territorios puedan ofrecer oportunidades de inversión y así poder comenzar a forjar una industria que pueda convertir a estos departamentos en atractivos para la inversión que genere empleo y oportunidades, pues como lo establece el Estatuto Aduanero en su Artículo 579 sobre Importaciones de Maquinarias y Equipos, *“Se podrá importar para uso exclusivo en las Zonas de Régimen Aduanero Especial, maquinaria, equipos y sus partes, destinados a la construcción*

---

<sup>24</sup> El Régimen Aduanero Especial de Leticia, se aplicará exclusivamente a las mercancías que se importen por el Puerto de Leticia, el Aeropuerto Internacional Vásquez Cobo y el paso de frontera entre Brasil y Colombia, sobre la Avenida Internacional, en el departamento del Amazonas, para su consumo o utilización en todo el departamento del Amazonas.

Parágrafo 1. Los beneficios y las demás disposiciones referidas al municipio de Leticia, contempladas en el presente Decreto, se entenderán igualmente aplicables a todo el departamento del Amazonas y en el municipio de Taraira en el departamento del Vaupés (Art. 587 Decreto 390 de 2016).

<sup>25</sup> El ámbito de aplicación de esta Zona de Régimen Aduanero Especial está conformado por el municipio de Inírida en el departamento de Guainía y los municipios de Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo, en el departamento del Vichada, siempre y cuando sean introducidas por la jurisdicción correspondiente a los municipios de Inírida y Puerto Carreño (Art. 598 Decreto 390 de 2016).

*de obras públicas de infraestructura, obras para el desarrollo económico y social y para la prestación de servicios públicos, así como los bienes de capital destinados al establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las existentes en la zona. Las mercancías así importadas quedarán en restringida circulación dentro de la zona”.*

No obstante, sería importante ampliar a todos los municipios de la frontera, la declaratoria de zonas de régimen aduanero especial, pues así se podrán traer productos y materias primas desde Brasil a menores precios. Como mencionaba el exgoberador de Vaupés Harold León, “el impacto es tan poco, y el beneficio sería tan grande” (Sierra 2003).

## **2.6 El Principio De Descentralización Y La Administración De Justicia**

Al revisar cómo se viene implementando el principio de descentralización en la Justicia, se encuentra que los avances no son los deseados. Así, tanto para la jurisdicción Contencioso Administrativa, como para la Jurisdicción Ordinaria, estos 5 departamentos no cuentan al día de hoy, con sus propios Tribunales, como sí sucede con casi todos los demás departamentos del País.

Colombia a partir de la Reforma Constitucional de 1968 a la Carta Magna de 1886 (Art. 154), estableció que en cada departamento habría un Tribunal Administrativo, cuyas funciones y número de Magistrados serían determinados por la Ley. Posteriormente y dada su característica territorial de Comisariás, el Decreto Ley 01 de 1984 estableció en su Artículo 106 que la “*En*

*cada departamento habrá un tribunal administrativo, con residencia en la capital respectiva, que ejercerá su jurisdicción en el correspondiente territorio. Sin embargo, para los efectos de este código agréganse las Intendencias y comisarias a los siguientes tribunales:*

*Al de Bolívar, la Intendencia de san Andrés y Providencia.*

*Al de Boyacá las Intendencias de Arauca y Casanare.*

*Al de Cundinamarca, las Comisarías del Amazonas y Vaupés.*

*Al del Meta, las Comisarías de Vichada, Guainía y Guaviare.*

*Al de Nariño, la Intendencia del Putumayo".*

Al promulgarse la Constitución de 1991 y respecto al tema que atañe este apartado, la situación para las antiguas Comisarías no cambió mucho. Si bien se creó el Consejo Superior de la Judicatura (Art. 254 CP), el cual según el artículo 40 de la Ley 270 de 1996 tiene dentro de sus funciones que "*Los Tribunales Administrativos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo. Tienen el número de Magistrados que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres.*

*Los Tribunales Administrativos ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los Magistrados; por la Sala de Gobierno, por las Salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley".*

De esta manera y como señaló la Corte Constitucional según Sentencia C-049 de 2001, está “en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la atribución de señalar y determinar la estructura y composición geográfica de la jurisdicción administrativa, función genéricamente indicada por el artículo 257-1 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 40 incisos 1 y 2 y en el numeral 6 del artículo 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, de acuerdo con los criterios técnicos allí señalados”. Así las cosas, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (hoy Consejo de Gobierno Judicial, Acto Legislativo 02 de 2015) expidió el Acuerdo No. 88 del 9 de mayo de 1996, “*Por el cual se establece la División del Territorio Nacional, para efectos judiciales, en la jurisdicción contencioso administrativa y se dictan otras disposiciones*”, el cual dispuso en su artículo primero lo siguiente:

*"ARTÍCULO PRIMERO. Establécese la siguiente división del territorio nacional para la jurisdicción contencioso administrativa:*

(...)

*EL DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, con sede en la ciudad de Santafé de Bogotá D.C., y comprensión territorial en los Departamentos de Cundinamarca y Amazonas.*

(...)

*EL DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DEL META, con sede en la ciudad de Villavicencio, con comprensión territorial en los Departamentos del Meta, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.”*

Una vez más los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, quedaban supeditados, esta vez respecto a la administración de justicia en temas administrativos, al poder central o de centros urbanos más “desarrollados”.

Una situación muy similar se tiene respecto a la Jurisdicción Ordinaria, ya que, si bien en estos 5 departamentos existen Juzgados Promiscuos Municipales, para segundas instancias o casos de mayor envergadura, los habitantes de estos departamentos deben seguir acudiendo a los Tribunales que se encuentran más cerca del poder central. Los Juzgados de Circuito correspondientes a cada uno de estos departamentos se encuentran: el correspondiente al Amazonas en Cundinamarca y los correspondientes a los otros 4 departamentos en Villavicencio. Para todos éstos, el Distrito Judicial correspondiente es el de Bogotá.

Esta situación evidencia como aún hoy estas regiones son tuteladas por el Gobierno Central, sin que en estos temas se materialice todavía la descentralización y sin que puedan ejercer plenamente la autonomía que les fue otorgada por la Constitución del 91. Esto muestra como para dichos temas la descentralización y la autonomía para estas regiones sigue estando más en el papel que en la práctica.

No obstante, es importante reconocer el esfuerzo de la Rama Judicial en cumplir lo estipulado por la Constitución Política respecto a la autonomía judicial indígena, a través de Jurisdicciones Especiales (Art. 246 a 248). Éstas, fueron establecidas con el fin de proporcionar a estos pueblos las herramientas necesarias para el reconocimiento de sus derechos fundamentales como sujetos colectivos de derecho, y para que, de manera autónoma, libre e independiente, entraran a resolver los conflictos suscitados en sus comunidades, siguiendo sus propios usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la ley y a la Constitución (Rama Judicial s.f).

Con la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se incorporan en la estructura general de la Administración de Justicia no sólo a los jueces de paz, sino también la jurisdicción de las Comunidades Indígenas (Art. 12), como integrantes de la Rama Judicial. La Jurisdicción Especial Indígena constituye un derecho individual de la persona para ser juzgado acorde con sus tradiciones y un derecho de cada pueblo indígena de ejercer justicia propia (ONIC 2015). A la fecha, son varios los intentos por fortalecer y acompañar a las autoridades indígenas en la armonización entre su sistema especial y la justicia ordinaria, aunque siempre existen desavenencias, espacialmente de parte de los indígenas que muchas veces consideran vulnerados sus derechos a la justicia propia.

### **Capítulo III. Evaluación Del Modelo De Descentralización Aplicado A Los Departamentos**

#### **Antes Comisarías**

El análisis histórico del proceso de transformación político-administrativa que permitió observar los aspectos más relevantes del país respecto a los ámbitos políticos (electorales), administrativos y fiscales, antes y después de la Constitución de 1991, adelantado en el Capítulo 1; sumado a la descripción y análisis del comportamiento de estos 3 ámbitos, más los relativos a la administración de justicia, en el territorio de estudio, que se abordaron en el Capítulo 2, constituyen el marco de referencia y soporte para el análisis y la discusión que permita sustentar la aceptación de la hipótesis de esta investigación, que plantea que, la aplicación hecha del modelo descentralizado, promovido por la Constitución de 1991, ha tendido a desdibujarse en la implementación práctica, por la remanencia de elementos de centralismo excesivo (tutela), no congruentes con el espíritu original de la descentralización. Para iniciar este análisis final, y por considerarlo fundamental para contextualizar y entender las dinámicas sociales y administrativas de estos territorios, se revisan algunos aspectos de la relación política de los actores sociales y los actores armados.

#### **3.1 El Conflicto Armado Y Su Relación Con La Política Y Las Estructuras Sociales Locales**

Como se mencionó anteriormente, Colombia es un País donde históricamente ha habido más territorio que Estado (Correa 1994, p.2) y en ninguna parte esto parece ser más palpable que en los antiguos “Territorios Nacionales”, de los cuales los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías son parte. Estos territorios, fueron colonizados durante las décadas del 50 y 60,

mayoritariamente por familias desplazadas que huían de la violencia política que se vivía en la Región Andina del país. Así, la historia del campesinado amazónico ha sido una historia de continuos desplazamientos y acaparamiento de tierras, que ha creado una sociedad gestada por la guerra, el abandono estatal y la ausencia de oportunidades económicas (Echeverry y Pérez 2011). Poco a poco dichas situaciones fueron abriendo los espacios para que los territorios de estos departamentos se convirtieran en el principal lugar de asentamiento y acción de algunos grupos rebeldes, especialmente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que encontraron en su condición de baldíos nacionales, su espesa capa vegetal y su abandono estatal, el lugar perfecto para operar y establecer verdaderos regímenes del terror, donde hasta fueron capaces de retar al Estado de Derecho, promulgando leyes<sup>26</sup> y creando tribunales de justicia propios, para el juzgamiento de civiles en las zonas rurales, incluso durante el desarrollo del proceso de paz adelantado por el ex Presidente Andrés Pastrana.

Así, analizar el proceso de implementación de la descentralización en estos territorios que antes de 1991 fueron Comisarías, necesariamente debe detenerse a evaluar el impacto del orden público, en su acepción restringida, es decir, limitado concretamente con el problema de la paz y la tranquilidad ciudadanas (Correa 1994), en el desarrollo de las agendas políticas (electorales), sociales y de ordenamiento territorial de estos departamentos. La coacción a los actores públicos, el desvío de fondos destinados a la contratación pública mediante el cobro de “vacunas”, el

---

<sup>26</sup> Por los medios de comunicación, el País conoció acerca de la promulgación de la ley 001 de reforma agraria, mediante la cual se anuncia que los grandes terratenientes serán expropiados para entregar parcelas a los campesinos más pobres; la ley 002 mediante la que impusieron un impuesto del 10% a todas aquellas empresas o personas, nacionales o extranjeras, que tengan en el País más de un millón de dólares de patrimonio; y la ley 003 mediante la cual se "sancionará y castigará" a los políticos y funcionarios que consideren vinculados a la corrupción que afecta a buena parte de las instituciones públicas (Rueda 2000; Padilla 2000).

cambio en el uso del suelo para la introducción de cultivos de uso ilícito, laboratorios de procesamiento de drogas y la construcción de infraestructura ilegal, entre otros problemas, generaron dinámicas muy particulares que hicieron de la administración pública local un ejercicio muy riesgoso y nada agradecido.

Un ejemplo típico del histórico abandono por parte del Gobierno Central a estas regiones fue no sólo la toma guerrillera de Mitú (Capital del Departamento del Vaupés) en Noviembre 01 de 1998, sino la actitud del Gobierno Central con este Departamento luego de lo sucedido. Considerado el ataque más sangriento de las FARC ya que dejó el 50% del pueblo prácticamente destruido, 16 policías, 24 militares y 11 civiles muertos, 47 uniformados heridos y 61 más secuestrados (Bedoya 2008). Lo escabroso de este hecho, no fue únicamente que 120 soldados y policías combatieran durante 3 días contra 1.900 guerrilleros; que la población civil quedará atrapada entre el fuego cruzado, o que la respuesta de apoyo de las tropas de la VII Brigada del Ejército, comandadas por el general Freddy Padilla de León, sólo pudieran llegar 72 horas después de iniciado el ataque<sup>27</sup>, pues la guerrilla había dinamitado la única pista de aterrizaje de Mitú. Esta toma guerrillera significó además, el saqueo y destrucción de todos los edificios de las instituciones públicas, incluidos la gobernación, la alcaldía, la registraduría, los juzgados, la estación de policía, entre otros. La toma de Mitú fue la única acción militar directa que esta guerrilla ejecutó contra una capital de departamento y la opinión pública nacional, realmente recuerda y sabe poco sobre este hecho. Además, pocas fueron las acciones posteriores por parte del Estado para reparar el andamiaje institucional perdido, más allá de reconstruir los edificios.

---

<sup>27</sup> Las tropas del Ejército Nacional tuvieron que apelar a Brasil para poder aterrizar sus aviones y abastecer de combustible a los helicópteros y desde ahí desplazarse en lanchas y por tierra hasta Mitú (Arrieta 2008; El Tiempo 2010).

Incluso, en Febrero de 2000, sólo 1 año y tres meses después de la toma, el Ejército Nacional, por orden del entonces Ministro de Defensa Luis Fernando Ramírez, retiró de Mitú a los 200 efectivos que se encontraban allí al cuidado del pueblo, para destinarlos a la protección del pozo petrolero de Samoré (Norte de Santander), dejando a la población nuevamente a disposición de una guerrilla que acababa de terminar una tregua declarada en Diciembre de 1999 (Ramírez 2000). Ni siquiera el llamado hecho por el entonces Gobernador(e) Johny Ariza pudo revertir la decisión del Gobierno Central<sup>28</sup>. Increíblemente, los hostigamientos permanentes de los miembros de la guerrilla luego del ataque, motivaron que la gobernación, la alcaldía, algunas secretarías, la Casa de la Cultura, la Contraloría, la Fiscalía, el Vicariato y el hotel Mitasava fueron reubicados del Parque Santander, pues era frecuente que disparos o explosiones de pipetas de gas, ahuyentaran a cualquier habitante que osara pasar o sentarse en el parque. Algunos Colegios, como el José Eustasio Rivera Diurno, cerraron sus actividades por falta de garantías para laborar<sup>29</sup>.

El resultado de esta acción fue que la Capital de un Departamento del País quedará a merced de un grupo armado ilegal, sin que la presencia del Estado y el Gobierno Central fuera lo suficientemente significativa como para recuperar la confianza y seguridad de sus habitantes, aún

---

<sup>28</sup> El día que las tropas abandonaron Mitú las 300 mujeres de la Asociación de Mujeres del Vaupés protestó por las calles pidiendo a los soldados que no las dejaran solas de nuevo (Ramírez 2000).

<sup>29</sup> Ramírez (2000) describía la situación que se vivía en Mitú de la siguiente manera: “(...) ante la ausencia de respuestas oficiales crearon sus propios mecanismos de defensa: ya no salen a las discotecas, evitan transitar por el parque, mantienen ropa y colchones donde sus vecinos, se encierran en sus casas a las 7 de la noche, seleccionan un rincón seguro dentro de la casa y, en caso extremo, se tiran debajo de la cama o se cubren con un colchón cuando empiezan las explosiones de los cilindros, el tiroteo o el bombardeo del avión fantasma. Así, escondidos, pasan muchas noches en vela con la certeza de que lo peor está por pasar. (...) Según los voceros del Ejército, la situación que se registra en la capital del Vaupés es generalizada en el resto del País. El problema es que a nivel nacional, la seguridad es como una cobija sencilla para una cama doble. Se tapa una parte y se destapa la otra, dicen”.

casi 2 años después de la toma. Esta palpable ausencia de solidaridad (como máxima moral y como pilar fundamental del Estado Social de Derecho) del pueblo y el Gobierno colombiano con los habitantes de este departamento y su institucionalidad, está lejos de ser ejemplo de descentralización, ya que el Vaupés luego de ser golpeado no estaba en capacidad de autogestionarse opciones de salida a la crisis institucional y social generada. Finalmente, en 2015, el Consejo de Estado a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo decidió revocar la sentencia del 15 de diciembre de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta y, en su lugar, condenar y declarar patrimonialmente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa-, por los perjuicios causados ante la muerte de civiles durante la toma de Mitú (Expediente No. 500012331000 199940094 01 (33819)). Es probable que en un futuro cercano otras acciones de reparación directa como esta prosperen, sin embargo, la situación general de aislamiento y abandono por parte del Gobierno Central sigue sin cambiar.

En el resto de departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías, salvo Amazonas, la presencia de la guerrilla de las FARC, y ahora de sus disidencias, ha sido siempre fuerte, pues allí se ubican gran parte de las hectáreas de coca y los laboratorios que esta guerrilla utiliza para financiar su funcionamiento.

Respecto al cultivo de coca, las cifras recolectadas por el SIMSI-UNODC (2015) revelan un leve crecimiento general en las hectáreas cultivadas en los Departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, entre 2007 y 2014 (12%), aunque algunos departamentos como Guainía, Vaupés y Vichada muestran una reducción de las áreas cultivadas (Tabla 14). Esta situación claramente genera graves impactos ambientales, al aumentar las tasas de deforestación, las cuales en 2015

representan el 18% de la deforestación nacional (Tabla 15)<sup>30</sup>. Con esta amenaza activa, se encuentra en grave riesgo la enorme biodiversidad existente en esta zona, y con ella la prestación de servicios ecosistémicos claves para sustentar el bienestar humano (MADS 2011) y las potencialidades respecto al desarrollo de nuevas fuentes de ingresos para los habitantes de estos territorios (Rodríguez y Chaux 2014).

**Tabla 14**

*Comportamiento de los cultivos de coca entre 2007 y 2014, en cada uno de los Departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías.*

	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	Dic.	% Cambio
Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2013-2014
AMAZONAS	541	836	312	338	122	98	110	173	57%
GUAINIA	623	625	606	446	318	301	81	66	-19%
GUAVIARE	9299	6629	8660	5701	6839	3851	4725	5658	20%
VAUPES	307	557	395	721	277	254	184	109	-41%
VICHADA	7218	3174	3228	2743	2264	1242	713	511	-28%
	1798	1182	1320						
TOTAL	8	1	1	9949	9820	5746	5813	6517	12%

Fuente: UNODC y Gobierno de Colombia 2015.

<sup>30</sup> Según el IDEAM, en el segundo semestre de 2015, en el territorio de los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías se encuentra uno de los 7 principales núcleos de deforestación de Colombia: el de Guaviare-Sur del Meta. Área de interés “Marginal de la Selva”.

**Tabla 15**

*Porcentaje respectivo a cada uno de los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías, respecto del total nacional de deforestación.*

<b>Departamento</b>	<b>% de Deforestación Respecto del Total Nacional</b>
AMAZONAS	1,44%
GUAINIA	0,85%
GUAVIARE	12%
VAUPES	1,50%
VICHADA	1,79%
TOTAL	17,58%

Fuente: IDEAM 2015.

Con la firma del Acuerdo de Paz de La Habana, la situación no cambia radicalmente, pues al ser departamentos históricamente abandonados por el Estado y de concentración de esta guerrilla, la presencia de grupos disidentes sigue siendo un gran problema, incluso expandiéndose a zonas que antes no se encontraban ocupadas. Por ejemplo, algunos de los frentes disidentes han comenzado a llegar al departamento de Amazonas, PNN Yaigojé Apaporis, sector de La Pedrera y alrededores (Vaupés y Amazonas), a imponer su régimen a las comunidades indígenas allí asentadas. Según la AFP (2016), los guerrilleros del Frente Primero han comenzado a llegar a los Resguardos Indígenas para advertirles que *"tenían que someterse a sus condiciones"*. *"Sus condiciones son básicamente que (los indígenas) no trabajen con cooperación internacional, la no aceptación de la institucionalidad del Estado y poner en cintura a los líderes y sus recursos"*.

La histórica y permanente presencia de las FARC y otros grupos ilegales ligados al negocio del narcotráfico, durante varias décadas en estos territorios, generó que permearan las estructuras políticas y sociales de estos departamentos. Ante esta situación, en algunos municipios, la coca se convirtió en moneda de cambio y la corrupción aumentó asociada con la coacción sobre los servidores públicos, el “boleteo”, las “vacunas” y la extorsión. De acuerdo con la Corporación Transparencia por Colombia (2015), el Índice de Transparencia Departamental (ITD), calculado para estos departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías, muestra valores preocupantes. Así, los 5 departamentos registran valores muy bajos del ITD, lo que significa un riesgo entre Alto y Muy Alto de falta de transparencia en sus acciones, en otras palabras, corrupción (Tabla 16).

**Tabla 16**

*Valores del Índice de Transparencia Departamental (ITD) evaluado para el periodo 2013-2014, con algunos de sus principales descriptores, para los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías. Los valores reportados están evaluados sobre 100.*

Nombre de la Entidad	ITD-Gob. 2013-2014	Nivel de riesgo	Control y Sanción	Divulgación de la gestión administrativa	Divulgación		Gestión de la contratación	Rendición de cuentas a la ciudadanía	Sanciones disciplina rias y fiscales
					proactiva de la gestión presupuestal y financiera	Políticas y medidas anticorrupción			
Amazonas	48,0	RIESGO ALTO	50,6	73,6	20,0	57,0	58,8	20,2	30,6
Guaviare	54,8	RIESGO ALTO	78,9	68,4	15,0	38,1	64,1	96,7	25,0
Vichada	56,1	RIESGO ALTO	62,9	54,0	28,6	51,4	55,3	76,6	25,0
Vaupés	32,4	RIESGO MUY	29,6	42,8	28,3	33,8	50,9	7,2	43,8

---

ALTO									
RIESGO									
Guainía	34,2	MUY	46,5	34,5	17,6	26,6	54,9	64,0	0,0
ALTO									

---

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia 2015.

Los valores bajos del ITD están estrechamente relacionados con los altos niveles de abandono estatal, lo que quiere decir que en aquellos lugares donde hay menor institucionalidad y presencia del Estado, la corrupción se reproduce con mayor facilidad, pues tal como comentaba la Directora del área de Sector Público de la Corporación Transparencia por Colombia Marcela Restrepo al Diario El Colombiano (2015), *“la corrupción también se origina en la gran iniquidad del Gobierno Nacional en la búsqueda de desarrollo regional. La principal alerta que tenemos es que seguimos concentrando el desarrollo en los mismos departamentos de siempre, es decir, el Estado se ve muy bien en Antioquia, Meta, Santander, Caldas e incluso en Bogotá, y pareciera que hay otros departamentos con menos derechos que los otros”*.

### **3.2 El Centralismo de 1886: un modelo con 105 años de arraigo socio-cultural en Colombia que construyó una lógica particular de relacionamiento con las regiones**

El apoyo de las legislaturas de los Estados y las mayorías en el Congreso, permitió al presidente Rafael Núñez y a los Regeneradores, promover, en condición de *fuera suficiente* (Duque 2011), un nuevo modelo de País que, según sus argumentos, recuperará y garantizará el orden nacional. Desde el mismo proceso de selección y la composición final del Consejo

Nacional Constituyente<sup>31</sup> encargado de formular una nueva constitución, se evidenciaba ya el tipo de poder que se impondría en Colombia, sentando además, las bases para una nueva forma de relacionamiento con las regiones.

Así, con la Constitución Política de 1886, se inicia un régimen centralista hiper-presidencialista (Duque 2011), o como lo llamaría el expresidente López Michelsen (1986) de “presidencialismo excesivo” o de “dictadura constitucional”, el cual concentraba prácticamente todo el poder en la figura del Presidente, eliminando incluso una verdadera división entre los tres Poderes, ya que como se mencionó anteriormente, los nombramientos de cuenta del Presidente en altos cargos legislativos y judiciales, neutralizaban la independencia y el control ante los potenciales abusos del poder Ejecutivo (Portafolio 2009). Adicionalmente, esta nueva Constitución inició un nuevo modelo que eliminaba la división geográfica del poder subordinando las decisiones regionales al Presidente y al Gobierno Central.

Esta nueva forma de ejercer el poder se perpetuó 105 años, hasta el nacimiento de una nueva Constitución, creando necesariamente un sistema de relacionamiento político y de procedimientos en la administración pública, tanto explícitos como implícitos, entre el Gobierno Central y las regiones, que poco a poco se fue instalando en la consciencia colectiva y en el proceder nacional. Aunque luego de la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, se abrió la

---

<sup>31</sup> El Consejo Nacional Constituyente era un congreso de delegatarios constituido por dos representantes de cada Estado, uno independiente (Liberal que apoyaba al Presidente Núñez) y otro Conservador, los cuales eran nombrados por los jefes civiles y militares de estas facciones, quienes a su vez eran nombrados por el Presidente. De esta manera, estos jefes designaron a quienes el Presidente les indicó, excluyendo a los opositores (Liberales radicales). En este proceso de nombramiento se mantuvo una lógica de notablato regional y élites sociales, quienes eran considerados individuos confiables, asegurando sin dudas la aprobación de una propuesta para la nueva Constitución de origen gubernamental (Duque 2011).

puerta a una lenta transición hacia la descentralización en el País, hecho que para muchas regiones, como la Andina y Caribe, significó mayor participación en la toma de decisiones nacional, para las Comisarías siguió siendo la expresión de la tutela permanente y explícita del Gobierno Central, con lo que estos territorios seguían sin contar para las decisiones nacionales de trascendencia, incapaces de velar por su propio desarrollo (Artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 que modificaba el Artículo 6 de la CP de 1886<sup>32</sup>). Evidencias adicionales de la tutela central ejercida sobre estas regiones se encuentra en hechos como, (i) el nombramiento de los comisarios por parte del Gobierno Central para cumplir compromisos políticos, y que eran hombres leales al presidente, al ministro del interior, o a su círculo cercano, generalmente procedentes de otras regiones del País (incluso militares) que aseguraban que sus actuaciones siempre se hacían siguiendo las directrices del Gobierno Central; (ii) los comisarios a su vez nombrando los alcaldes y corregidores; (iii) el hecho que aunque pudieran establecer los mismos impuestos y contribuciones y las mismas rentas que los departamentos, su administración, así como las funciones correspondientes a las Asambleas Departamentales fueran ejercidas por el Gobierno Central (Art. 1, Ley 2 de 1943); y (iv) el hecho de que las instituciones creadas para la administración de estos territorios siempre funcionaran en Bogotá (Departamento de Intendencias y Comisarías, Departamento de Territorios Nacionales, DAINCO, Ministerio de Gobierno), al tiempo que, se caracterizaban por siempre tener personal insuficiente, carente de especialización y casi nunca oriundo de esas regiones; con falta de autonomía en el control de los auxilios nacionales, y con falta de coordinación con otras dependencias oficiales. Esta situación

---

<sup>32</sup> El Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 1968 modificaba del Artículo 6 de la CP de 1886 así: “*las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los Municipios que las integran*”.

hacía que en general los procesos y trámites relacionados con estos territorios fueron lentos y demorados, perjudicando severamente el funcionamiento administrativo de éstos (Jara 2007).

Paradójicamente, esta permanente y estricta tutela sobre estos territorios se expresó también en abandono político, social e institucional, una situación, que aunque intentó ser cambiada durante la República Liberal (1930-1946) mediante mayor atención y legislación para favorecer el desarrollo en esos territorios, inexorablemente parece estar condicionada por la ecología, la geografía y la historia, y explicada parcialmente en la *“Tragedia de los Comunes”* de Garrett Hardin (1968); donde, al ser el Gobierno Central el garante del bienestar del colectivo nacional, estos enormes valores territoriales que eran las Comisariías, eran de todos y al final, de nadie.

La baja accesibilidad geográfica<sup>33</sup>, que contrastaba con los territorios andinos y caribeños que poco a poco se posicionaban como las áreas de mayor concentración poblacional y por ende de mayor poder político y económico, se sumaban otra serie de circunstancias y particularidades que desde los comienzos de la República de Colombia fueron condicionantes al desarrollo de estas regiones, tales como, la ausencia casi total de infraestructura vial y portuaria que conectara de manera más rápida y eficiente con el centro del País y los mercados, limitándose a una escasa y anacrónica flota aérea, a la radio y al telégrafo<sup>34</sup>. Adicionalmente, su realidad ecosistémica de selvas húmedas tupidas e inhóspitas, el desconocimiento ambiental y topográfico que durante

---

<sup>33</sup> Anecdóticamente, el Expresidente Alfonso López Michelsen (1990) escribía que eran pocos los compatriotas que habían oído hablar de Leticia antes del 1 de septiembre de 1932, cuando estalló la guerra con el Perú.

<sup>34</sup> En 1990 el Dr. Alfonso López Michelsen escribía: “Han transcurrido cincuenta y cinco años desde el conflicto con el Perú, se ha desarrollado la aviación en forma que nadie podía soñar con las aeronaves de propulsión a chorro, los recursos económicos de la Nación se han centuplicado y, sin embargo, el acceso a nuestro puerto amazónico, para abastecer siquiera a sus habitantes, sigue siendo magno problema que interesa a nuestra propia soberanía política, económica y cultural”.

mucho tiempo imperó; llevó a ser fuente de todo tipo de mitos y leyendas sobre indígenas indomables devoradores de hombres que alejaron a muchos, e hicieron que estos territorios nunca fueran vistos como opciones verdaderamente ciertas para un desarrollo socio económico promisorio y reservando las aventuras a exploradores, misioneros, colonos (muchos de ellos huyendo de la violencia política) y algunos comerciantes, todos ellos “valientes” o “locos”. Existen evidencias documentales de las solicitudes que en muchas ocasiones los directivos de las instituciones encargadas de la administración de estas áreas hicieron para impulsar sistemas de transporte terrestre, aéreo y/o fluvial que redujeran las distancias entre poblaciones y de éstas con el centro del País, para facilitar la administración pública y de justicia en estos territorios. Por ejemplo, frente a este último aspecto, debido a que el número de Jueces era escaso, los medios de trabajo local eran muy deficientes, la remuneración escasa y el acceso y movimiento al interior de estas áreas era también complejo, pocos se prestaban para ejercer sus actividades directamente en las Comisarías y muchos lo hacían incluso desde Bogotá (Jara 2007).

Durante todo este tiempo de vigencia de la Constitución de 1886, no existieron iniciativas legislativas que impulsarán el desarrollo y el establecimiento de actividades productivas e industriales rentables en estas regiones selváticas y de frontera. Quizá la expedición misma de la Ley 2 de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, alivió cargas administrativas y políticas posteriores, y cerró muchas discusiones y oportunidades reales de desarrollo, de mayor relacionamiento y empoderamiento de las Comisarías, al condicionar y restringir de facto el uso del suelo de toda la región amazónica, por considerarla de vocación exclusivamente forestal.

Adicionalmente, un aspecto que lastimosamente no podemos dejar de lado en la explicación del relacionamiento histórico tutelado entre el Gobierno Central y estos territorios que eran Comisarías, es el que éstos son territorios mayoritariamente indígenas. Una deplorable característica que gran parte de la sociedad colombiana heredó de sus ancestros españoles, era el desprecio por lo indígena, como símbolo de incivilización, barbarie e incultura (Soler y Pardo 2007; Leal y Arias 2007). Incluso la ley trataba a los indígenas como menores de edad, incapaces de ver por su propio desarrollo (Art. 40 Ley 89 de 1890, cuyos artículos más polémicos sólo fueron derogados por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-139 de 1996 y por el Decreto 1088 de 1993)<sup>35</sup>. Los comisarios y corregidores, su equipo de trabajo cercano y la autoridad Eclesiástica, cumplían las funciones de “padres responsables” de la población indígena, convirtiéndose en los únicos ciudadanos y habitantes idóneos, para tomar las decisiones y traducir las leyes y directrices nacionales a la realidad local. Un escenario a todas luces surrealista si se considera que se está hablando de cerca del 36% de la superficie continental del País.

Finalmente, el modelo centralista radical, sumado al abandono económico, institucional y social, permitió en estas regiones, la expansión territorial de las guerrillas y otros grupos ilegales<sup>36</sup> (Kalmanovitz y López 2005; Sánchez 2016), así como también, el que a medida que los partidos políticos empezaron a encontrar en estos territorios intereses para sus fines políticos,

---

<sup>35</sup> Es especialmente interesante el que en el texto original de la Constitución Política de 1886 no se hace ninguna referencia a la población indígena de Colombia.

<sup>36</sup> La región compuesta por los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía fueron el área de influencia del temido Bloque Oriental de las FARC (Jorge Briceño), con más de 3.600 guerrilleros organizados en cerca de 21 Frentes, 6 compañías y 3 columnas móviles y de “fuerzas especiales” (CNMH 2014). Actualmente, estos departamentos sufren las acciones de los disidentes de las FARC (AFP 2016).

se fue desarrollando una cultura política, donde muchas de las malas prácticas políticas y administrativas, ampliamente difundidas en el centro del País, poco a poco se convirtieron en cotidianas, generando una verdadera industria generadora de empleo y oportunidades sociales, al principio engañando a los indígenas y luego incorporando a muchos de ellos en el juego.

En resumen, el modelo centralista impulsado por la Constitución de 1886 y sus posteriores Actos Legislativos, tuvo a nivel regional dos caras, la primera relativa a los departamentos donde, el Gobierno Central comenzó a decirles qué debían hacer, obligándolos al tiempo a estar permanentemente reportándole cómo lo hacían; y la segunda, aplicable a las Intendencias y Comisarías, donde el Gobierno Central no solo les decía qué debían hacer, sino que además decidió hacerlo por ellos. En el primer caso, se fue generando un esquema donde los departamentos iban poco a poco empoderándose de sus responsabilidades; mientras que, en el segundo caso, basado en el prejuicio de la incapacidad, se generó un esquema asistencialista en la administración pública, que sin lugar a dudas atrasó el fortalecimiento de capacidades que estos territorios pudieran haber iniciado y que una vez promulgada la Constitución de 1991, desnudó las debilidades locales para la Administración Pública.

### **3.3 La Constitución Política de 1991: un nuevo paradigma implementado sobre un viejo modelo político y socio-cultural**

Como se analizó anteriormente, en los dos primeros Capítulos de este trabajo de tesis, aunque la descentralización en Colombia inició antes de 1991, fue con la Carta Magna de 1991, que se elevan a rango constitucional los Principios de descentralización (política, administrativa y fiscal

-Bonet et al. 2014-), autonomía, solidaridad y subsidiariedad, para contribuir a la construcción de un Estado Social de Derecho (Art. 1 CP), que fomentara el desarrollo territorial desde los propios territorios, la que significaba, que de ahora en adelante y a diferencia de lo que sucedía antes de 1991, las regiones tendrían más autonomía y capacidad para autogestionar su desarrollo.

Al impulsar la descentralización el País buscaba: (i) una salida al enclaustramiento político en el que se encontraba luego del Frente Nacional que limitaba las opciones solamente a los dos Partidos tradicionales; (ii) una salida a la ola de paros cívicos que recorría el País, reclamando mejoras en los servicios públicos (entre 1970 y 1986 más del 62% de los paros cívicos tuvieron como causa inmediata la no prestación, la mala calidad y los costos de los principales servicios públicos domiciliarios, acueducto, alcantarillado y energía eléctrica -Correa 1994-); (iii) aliviar la presión de los organismos internacionales, que impulsaban la descentralización como forma de democratizar y de mejorar la eficiencia de la gestión pública; y (iv) apoyar los acercamientos de paz que por entonces parecían señalar que fortaleciendo los Gobiernos locales sería una manera de facilitar la inserción de la guerrilla a la vida política local. Al mismo tiempo, el modelo de descentralización acercaba el Estado a los ciudadanos; estimulaba la participación ciudadana en las decisiones locales; mejoraba la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios y hacía más transparente la gestión, de forma tal que el ciudadano pudiera vigilar directamente a la administración pública (Barberena 2013). De esta forma, el País avanzaba en el fortalecimiento de la institucionalidad local; en la capacidad de la sociedad civil para participar; en la redistribución de competencias y recursos, así como en un nuevo marco de relaciones intergubernamentales.

Desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el País ha realizado importantes avances en materia legal y jurisprudencial para defender y fortalecer el modelo de descentralización administrativa y autonomía<sup>37</sup>, sin embargo, a lo largo de estos 26 años han ido apareciendo decisiones del Ejecutivo y del Legislativo que no apoyan, al menos de forma directa, el modelo, por el contrario, aparecen síntomas de un retroceso en la capacidad de descentralización del Sector Público Colombiano, especialmente, en los temas fiscales (Verdugo 2015)<sup>38</sup>, que a la larga son el gran condicionante en la Administración Pública. Así las cosas, aunque la descentralización está lejos de ser un mito (Sánchez 2016), la aplicación del modelo descentralizado en la realidad de las Entidades Territoriales, evidencia elementos aún congruentes con el modelo de tutela central propios de la Constitución de 1886, y no con el espíritu descentralizador de la Constitución del 91.

Desde su implementación, muchos son los juicios y análisis al proceso de descentralización en Colombia (Cifuentes 1994; Pening Gaviria 2003; Soto 2003; KAS 2010; Barberena 2013). En los temas administrativos nacionales, aunque el País ha avanzado en otorgar nuevas y mayores responsabilidades a las Gobernaciones y Municipios, aún es necesario fomentar con decisión el crecimiento de los recursos propios, como impuestos locales, dentro del total de sus ingresos (Pening Gaviria 2003; Obando 2014), pues la realidad continúa mostrando una alta dependencia

---

<sup>37</sup> Son ejemplos de la jurisprudencia para dar claridad sobre los temas de descentralización administrativa y autonomía las Sentencias C-497A de 1994; C-244 de 2001; C-1051 de 2001; C-1258 de 2001; C-063 de 2005 y C-957 de 2007.

<sup>38</sup> Son ejemplos de los síntomas de retroceso progresivo en temas de descentralización fiscal, la expedición de la Ley 358 de 1997; 617 de 2000 y ley 819 de 2003 (todas estas leyes buscaban estabilizar los funcionamientos de las entidades públicas del nivel territorial e imponer restricciones al gastos público y al endeudamiento de las mismas) (Obando 2014); el Decreto 2785 de 2013 (Sistema de Cuenta Única Nacional-SCUN) y Decreto 1780 de 2014 (Traslado de Recursos a la Cuenta Única Nacional).

por las transferencias del Gobierno Nacional, la cuales, si bien en muchos de los casos, siguen siendo insuficientes para atender todas las necesidades y obligaciones de las Entidades Territoriales, pueden también, condicionar la toma de decisiones regional ante las exigencias del Centro. Por otra parte, los temas políticos son donde se observan los mayores avances, ya que se dejó atrás el esquema bipartidista que estableció serios límites a la competencia justa y libre, marginando las fuerzas políticas emergentes y generando graves problemas de corrupción y clientelismo (Flórez Henao 2008) y se abrió aún más la participación para la elección popular de las autoridades locales (quienes además tienen periodos de gestión más largos), y se generaron los espacios políticos para nuevos actores (Barberena 2010), entre ellos, las minorías étnicas, de modo que pudieran participar del ejercicio democrático y ser representados por ellos mismos. Sin embargo, el proceso político desde 1991 ha estado ensombrecido por la violencia contra opciones electorales alternativas; además, los grupos armados ilegales se empoderaron políticamente en los territorios apartados y la corrupción y el clientelismo son el “pan de cada día” en el nivel territorial (Castro 2007; Castro 2015). Esto último, sumado a fallas protuberantes en el seguimiento que se hace a la gestión por parte de los Entes de Control, lo que abre más espacio a las malas prácticas, pues todos los informes que éstos reciben, se refieren a los trámites, pero no a los resultados. Así las cosas, no se verifica si efectivamente la escuela o el puesto de salud existen y si cumplen con su papel de educar niños o de atender y sanar personas, sino que se evalúa simplemente si el proceso de contratación se cumplió correctamente (Barberena 2010).

En resumen, las principales críticas reiterativas al proceso de descentralización, se sustentan en la percepción de que el Ejecutivo, el Legislador y el Juez Constitucional, haciendo uso de la

Cláusula General de competencias y de la condición de subordinación de los gobernantes locales, optaron por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión, convirtiendo la democracia local y a sus representantes en simples agentes de una política fiscal insuficiente para resolver los temas nacionales y regionales de fondo (Soto 2003). Así, la política de descentralización ha estado determinada en muchos casos por los principios más puros del centralismo, donde en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad (SC- 317 de 2012). Como afirma Soto (2003) *“El Gobierno Central ostenta la cláusula general de competencias, lo cual significa que las entidades territoriales disponen sólo de aquellas que les son expresamente atribuidas. Le corresponde así al nivel central actuar sobre el todo (...). Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos”*. Este tema parece hacerse más evidente al examinar la realidad de las regiones apartadas del País.

De este modo, como se analizó en el Capítulo I, aunque el modelo centralista tiene ventajas importantes y sigue siendo el modelo de Estado en Colombia, la larga vida de la Constitución de 1886 y sus reformas, aseguró que más allá del modelo *per se*, la permanente y explícita tutela que el Gobierno Central ejerció por más de un siglo sobre los territorios que eran Intendencias y Comisarías, generaran respuestas adaptativas asociadas al manejo y administración del poder, que se instalaron en los cimientos de las estructuras políticas Colombianas, y sobre todo, en el andamiaje socio-cultural de la sociedad nacional, las cuales difícilmente desaparecerían con

simplemente cambiar las leyes o incluso, la Constitución Política. Eran entonces necesarios, cambios y atenciones a los demás elementos económicos, culturales, geográficos y políticos que intervinieran en la forma en que una población se relaciona con su territorio y sus estructuras de Gobierno, pues, como lo señala Moncayo (1986, citado por Londoño 2011), *“federalismo o centralismo, o régimen unitario con descentralización, no son soluciones técnico-jurídicas sino resultados concretos de un proceso histórico contradictorio”*.

A partir de todo este contexto, es momento entonces de dar respuesta a la pregunta que ha orientado toda esta investigación:

**3.4 ¿Mediante la departamentalización de las antiguas Comisarías Territoriales se materializó el Principio Constitucional de Descentralización Político-Administrativa, o, a diferencia de esto, se trata de una nueva forma de tutela por parte del Gobierno Central?**

Aunque en términos generales se puede concluir que la tutela del Gobierno Central es todavía marcada en la administración de estas regiones, las evidencias muestran situaciones variopintas que permiten matizar levemente la situación, dejando ver elementos positivos que la descentralización, impulsada por la Constitución del 91, ha traído.

A modo de contexto respecto a la implementación práctica del modelo de descentralización y autonomía, es importante no perder de vista ciertas particularidades que hacen del análisis de estos 5 departamentos (antiguas Comisarías territoriales: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada), algo diferente respecto de otras Entidades Territoriales del País. Si bien el cambio de

las Comisarías a Departamentos no fue totalmente abrupto, pues el proceso de descentralización había comenzado hacia los años 60 del Siglo XX (primero en temas fiscales, luego políticos y finalmente administrativos), estas regiones estuvieron, en muchos temas, bajo la tutela del Gobierno Central hasta 1991, situación que claramente dificultó mucho el comienzo del proceso de descentralización éstos nuevos departamentos, pues los cambios, en algunos casos súbitos, que trajo consigo la Constitución de 1991, les exigía mayores complejidades administrativas, institucionales y presupuestales para las que no estaban cultural, política, técnica e institucionalmente preparados. Por ejemplo, la alta rotación y cortos periodos de gestión en los gobernantes de las Comisarías, previos a 1991, contribuyó mucho a esta situación.

Por otra parte, es necesario entender que 26 años (tiempo que lleva implementándose el modelo descentralizado del 91), pueden parecer mucho tiempo para la administración de un departamento o Distrito con historia de desarrollo (un buen ejemplo de esto es Bogotá – Barberena 2010-), es decir, para que se vean cambios, avances, progresos. Sin embargo, 26 años para un departamento naciente, sin historia de desarrollo que sustente las decisiones y las acciones, es muy poco. Esa relatividad en el tiempo, debe ser comprendida por unos y otros para mejorar en la implementación, desarrollo y fortalecimiento del modelo de descentralización administrativa y autonomía de estos territorios.

El análisis de las estadísticas reportadas, por y para, las antiguas Comisarías, respecto de otros departamentos pobres, muestra avances que suponen mayores beneficios para estos territorios, respecto de los que gozaban antes de 1991. Sin lugar a dudas, un éxito que puede sugerir un impacto favorable de la descentralización que permite canalizar y focalizar mejor las inversiones

en salud, educación, reducción de la pobreza, aumento del PIB, reducción del conflicto armado, entre otros. No obstante, y como se mencionó anteriormente, la mayoría de los recursos disponibles para adelantar estas acciones provienen principalmente del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que significa que son recursos del Gobierno Central con destinación específica. Aún en estos departamentos la proporción de recursos propios respecto de los recursos girados desde el Centro es muy baja, con lo que no es posible hablar de una verdadera descentralización que haya impulsado estos cambios, por el contrario, son reflejo de las decisiones del Gobierno Central, las que han llevado mayor desarrollo a estas nuevas Entidades Territoriales. No obstante, al visitar los Cinco departamentos objeto del presente estudio, la realidad territorial es frecuentemente diferente, donde las condiciones de vida de muchos de los habitantes son francamente difíciles. Altos niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, altos niveles de desempleo e informalidad laboral, alto costo de la vida, una compleja relación entre las instituciones y los ciudadanos, difícil acceso a los servicios de salud especialmente en áreas rurales, presencia de los actores armados ilegales, el poder político está en manos de unos pocos representantes, especialmente, de los partidos tradicionales con sede en el Centro del País, las capacidades técnicas e institucionales de los funcionarios públicos son deficientes, las inversiones públicas muchas veces no se ven, una proporción importante de los dirigentes han sido procesados, penal y disciplinariamente, por hechos de corrupción, entre otras. Estas problemáticas son el contrapeso a las estadísticas, que lleva a pensar que los beneficios del desarrollo aún están lejos de los territorios objeto de estudio, mostrando el rostro de una descentralización aún muy precoz y cada vez más frágil, que todavía permite el desarrollo desigual y muy diferente entre departamentos y municipios, incluso vecinos (Sánchez 2016). Así, los departamentos antes Comisarías, se mantienen en el “*círculo vicioso de la dependencia*

*centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo las reglas relativas de la función administrativa propios de los principios de desconcentración y delegación” (PGN – IEMP 2011)<sup>39</sup>,*

Adicionalmente, el análisis adelantado respecto a los tres ámbitos de la descentralización (político, administrativo y fiscal -Bonet et al. 2014-), en sus aspectos más relevantes para estos 5 departamentos (Capítulo II), soporta la tesis de que la implementación del modelo descentralizado apenas está en unas primeras etapas de implementación y todavía la tutela del Gobierno Central, que ha sido la constante durante más de un siglo, se mantiene. Claro está, que bajo una realidad constitucional distinta, esta práctica es disimulada principalmente, a través de la omisión, es decir, la ausencia en la toma de decisiones que promueva cambios estructurales y profundos sobre temas fundamentales para estos territorios, tales como aumentar la conectividad con el centro del País, fortalecer la presencia institucional, impulsar la industria, aprovechar adecuadamente las ventajas otorgadas por el Decreto 390 de 2016 de Zonas de Régimen Aduanero Especial, reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), entre otros. Adicionalmente, otras formas como se sigue ejerciendo esta tutela central son, la persistente

---

<sup>39</sup> Utilizando las definiciones contenidas en el Artículos 8 y 9 de la Ley 489/1998 (Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 910 de 2000), tenemos que por desconcentración se entiende “*la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones*”. Esta desconcentración puede ser de dos tipos principales: Territorial, que es el traslado de funciones de la ciudad capital hacia otras ciudades del País; y Jerárquica o funcional, que se da cuando mediante la Ley se otorga, directamente, una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde, en principio, a otra autoridad (PGN – IEMP 2011). Finalmente, Delegación es definida como “*transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias*”.

dependencia de estos territorios de las transferencias del Sistema General de Participaciones; el insuficiente aliento e impulso a que se recauden tributos propios; y la hegemonía en estos territorios de los partidos políticos del Centro y sus Programas de Gobierno, que han distraído la posibilidad de generar verdaderos procesos intestinos que propendan por los intereses particulares de esta parte del País. Como se analizó anteriormente, resulta imposible intentar resultados diferentes en la gestión pública, cuando un nuevo marco normativo sustentado en nuevos paradigmas, se monta sobre estructuras y procedimientos antiguos.

Respecto a los temas electorales (descentralización política), son quizá donde mayores avances se pueden reportar respecto a la situación antes de 1991, pues existe un mayor número de movimientos y partidos políticos, algunos indígenas, participando activamente tanto en las elecciones regionales como en las nacionales. Además, es evidente la presencia de los grupos indígenas en los diferentes comicios, lo que demuestra el derecho a participar, a elegir y a ser elegidos para liderar los destinos de estos territorios. Por otra parte, estas regiones, ya cuentan con participación directa en la Cámara de Representantes, donde hijos de colonos e indígenas han logrado participación. No obstante, al repasar los resultados de las diferentes elecciones (p.112), se pone de manifiesto la baja frecuencia con que los partidos y los candidatos Indígenas ganan, y por el contrario, es clara la dominancia de los candidatos que representan a los partidos tradicionales y sus programas de Gobierno acordados desde el Centro del País (destacan, Cambio Radical, Partido Conservador, Partido de la U, Partido Liberal, Alianza Verde). En otros casos, los mismos Partidos Indígenas son Organizaciones de otras Departamentos del País (Cauca, Nariño, Antioquia), que avalan candidatos en estos territorios, pero cuyos intereses primarios están en defender sus causas regionales originales. Estos esquemas más representativos que

participativos facilitan que, en muchos casos, los líderes indígenas de estos 5 Departamentos, no se comprometan verdaderamente con sus comunidades, ya que responden a objetivos programáticos definidos nacionalmente y a líderes externos de su territorio, lo que facilita que hábilmente se auto marginen de sus responsabilidades con sus Pueblos. Así, por imposición o por convencimiento, no pocos líderes indígenas se acomodaron al Sistema, convirtiendo las bondades dadas por la Constitución del 91 en una hegemonía oligárquica.

Otro aspecto anteriormente analizado y que señala la hegemonía que el Centro busca mantener sobre el devenir de estos territorios, lo constituye la falta de decisión por parte del Gobierno y el Congreso de cumplir lo estipulado en la Constitución de 1991 y conformar y reglamentar las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs). Dicha situación, lejos de favorecer los intereses de los referidos territorios, ha generado un conflicto permanente entre las administraciones locales y los Resguardos por la gestión de los territorios indígenas, al punto que se ha presentado una situación perversa para la Administración Pública, donde por un lado, los funcionarios municipales administran como dádivas los recursos del SGP, que por ley les corresponden a los Indígenas; por otro lado, el manejo del dinero público y el deber responder por él, han traído problemas en la administración interna de los resguardos y finalmente, el indisoluble alegato, sustentado en la aparente violación de derechos fundamentales Indígenas, como minoría históricamente vulnerada, para resolver legalmente temas que son exclusivamente administrativos (contratos públicos, pertinencia o pericia técnica de un determinado proyecto, entre otros). Aunque los Resguardos son la principal figura de propiedad territorial de los indígenas en Colombia, éstos no son ETIs, y la falta de toma de decisiones para reglamentar las

ETI, sugiere la importancia de mantener este limbo, quizá, para evitar dar más poder a las Comunidades Indígenas.

En la administración de la justicia, tampoco se aprecian avances en una toma de decisiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura para reorganizar las jurisdicciones Contencioso Administrativa y Ordinaria, de modo que permitan que estos departamentos tengan sus propios Tribunales, como sucede en casi todos los demás departamentos. Actualmente, la jurisdicción Contencioso Administrativa ubica al departamento del Amazonas dentro del Distrito Judicial de Cundinamarca y a los departamentos de Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés en el Distrito Judicial del Meta (Acuerdo No. 88 del 9 de mayo de 1996). Respecto a la justicia ordinaria, las segundas instancias y casos de mayor envergadura, son resueltos en los Juzgados de Circuito de Cundinamarca (con sede en Bogotá) y Villavicencio. Pese a lo anterior, es importante reconocer, dentro del proceso de descentralización, el reconocimiento por parte de la Rama Judicial, de la Jurisdicción Indígena (Art. 12, Ley 270 de 1996).

Adicionalmente, pasa el tiempo y el Gobierno Central no toma las decisiones para fortalecer y solidificar de una vez por todas, la presencia institucional, la cual sigue siendo muy débil, dejando espacios abiertos muy bien aprovechados por las guerrillas y otros grupos armados ilegales, para permear las administraciones públicas y comenzar a usufructuar el erario público a través de la contratación o las extorsiones a los contratistas. Este poder ilegal, que se espera merme significativamente con la entrada en vigencia del Proceso de Paz, ha condicionado enormemente el desarrollo de las porciones territoriales objeto de estudio, pues genera

inseguridad administrativa y jurídica, lo cual, entorpece la autogestión pública y ahuyenta la inversión proveniente de fuera de los cinco departamentos referidos.

Otro aspecto que sigue sin resolverse adecuadamente para dichos departamentos y que constituye además una infracción al Principio Constitucional de Solidaridad, es el aislamiento geográfico. La decisión de conectar las ciudades capitales o sus principales puertos mediante carreteras o puertos fluviales es una decisión potestativa del Gobierno Central, y aún hoy en pleno Siglo XXI, muchos de los poblados, incluso capitales como Mitú y Puerto Inírida, dependen de una precaria y anacrónica flota de aviones DC-3 para poder acceder a los servicios más básicos de salud, llevar sus productos a un centro de mercado o poder abastecerse con insumos. Es casi una perpetuación del imaginario existente en muchos de los actores del Gobierno Central y de la Sociedad Colombiana en general, de que estas son áreas lejanas sin oportunidades, no estratégicas por su bajo aporte al PIB, o simplemente áreas salvajes. Dicho aislamiento, promueve, además, por ejemplo, que en muchos casos los Gobernadores y Alcaldes tengan residencia en Bogotá o Villavicencio, pues les es más fácil desde acá gestionar los temas que sus territorios necesitan. Esa distancia geográfica y temporal con la realidad local, los descontextualiza y los absorbe en dinámicas, problemáticas y prioridades que, por ejemplo, interesan más al Gobierno Central.

Como ya se ha mencionado anteriormente, los temas relativos a la descentralización fiscal son quizá donde mayor evidencia de regreso al centralismo excesivo y a la tutela se observan. Se ha hablado ya del SGP y sus recursos con destinaciones específicas. Sin embargo, el caso del Sistema General de Regalías (SGR) (Acto Legislativo 05 de 2012, declarado exequible mediante

SC-317 de 2012), que frecuentemente es mostrado como ejemplo del retroceso en la descentralización, es algo diferente, pues como se analizó extensamente en el Capítulo II, el nuevo modelo para la asignación de recursos “*no establece previsión alguna que modifique la autonomía política de las entidades territoriales. No sustrae de la competencia de las entidades el derecho a gobernarse por sí mismas y no elimina el derecho que les asiste a elegir a sus gobernantes. Tampoco altera en lo más mínimo la autonomía administrativa para manejar los asuntos dentro de su jurisdicción, toda vez que no contiene disposición alguna que cambie la forma como han de manejar y dirigir sus servicios públicos, administrar sus bienes y solucionar sus problemas. De igual forma, no se reforman los tributos de las entidades territoriales, así como tampoco se establecen medidas que puedan interpretarse como guías o lineamientos para direccionar cómo han de gastarse esos recursos*” (SC-317 de 2012: Concepto del MHCP ante la demanda interpuesta al Acto Legislativo 05 de 2012). Si bien es cierto, la corrupción rampante en las regiones obligó a repensar el modelo de asignación y repartición de los recursos (Unimedios 2013; Castro J. comm. pers 2015), estos recursos son de la Nación y no de las regiones *per se*. Los que sucedió es que el modelo anterior, al permitir a alcaldes y gobernadores decidir directamente sobre la destinación de los recursos de regalías, con lo que se les dio oportunidad a muchos de malgastarlos y hasta de robárselos, creó el imaginario que estos recursos eran de las regiones, por ende, al cambiar el sistema de asignación, la sensación general fue la pérdida de la autonomía. Así, el nuevo modelo de regalías no ha atentado contra el principio constitucional de descentralización, por el contrario, ha contribuido a robustecerlo mediante el acompañamiento a las regiones para fortalecer sus capacidades de gestión lo cual las empodera. En el caso de los departamentos que antes de 1991 fueron Comisarías, su

participación en los recursos de regalías está aumentando, lo que puede favorecer su desarrollo endógeno.

Queda claro entonces, que la tutela centralista, a través de la acción (decisiones explícitas que buscan centralizar algunas decisiones concernientes a las regiones), o de la omisión (dejando que todo quede como convenientemente está), que el Estado ha ejercido y sigue manteniendo, aún dentro del proceso de implementación práctica del modelo de descentralización administrativa y autonomía, es una mala práctica que, si bien en alguna época se excusó en las bajas capacidades de estas regiones para su administración, sin lugar a dudas, ha generado más problemas de los que ha resuelto. Esta prolongada tutela por parte del Gobierno Central ha promovido modelos asistencialistas, tomando decisiones a espaldas de las comunidades locales, desde el Centro, obedeciendo a intereses ajenos a la realidad local, y favorecido también, la consolidación de maquinarias corruptas o sistemas de gestión territorial ineficientes, que en nada contribuyen a alcanzar los objetivos de desarrollo y calidad de vida para estas comunidades (PGN – IEMP 2011).

Desde el Centro el País se gestiona desde la generalidad, haciendo a un lado las características individuales de cada territorio, mientras que para que la gestión sea efectiva a nivel local, especialmente, en los departamentos antes Comisarías, se requiere siempre considerar su multiculturalidad y pluriétnicidad. Por esta razón, se hace necesario un paquete legislativo importante que permita generar un marco normativo especial para promover el desarrollo de estos territorios, congruente con las figuras de conservación y uso del suelo existentes, de modo tal que no se atente con la enorme riqueza medio ambiental de importancia global.

Así, el País no podía esperar que tan solo con una nueva norma, así sea la Norma de Normas, se generara un cambio socio-cultural inmediato, pues la inercia que el Gobierno y la administración pública traen, de más de un siglo de procedimientos y formas de relacionamiento, hace que muchas veces ante la no respuesta existente para enfrentar las nuevas exigencia del modelo, se sigan todas las prácticas “tradicionales”, asegurando que la “zona de confort institucional” que se sustenta en la historia y la tradición, pueda continuar sustentando una gobernabilidad, favoreciendo, por ejemplo, que la histórica tutela no se rompa. También, la continuidad del imaginario culturalmente arraigado, que señala a estos territorios como incapaces de asumir su autogestión y autodesarrollo, sumado a los cambiantes intereses políticos en el Centro, pueden mostrar la rentabilidad de mantener el esquema tutelado, para, por ejemplo, aprovechar estas enormes extensiones territoriales que marcan mucho al elaborar mapas de poder político territorial.

### **3.5 Elementos de reflexión para el postconflicto**

Como acertadamente lo plantea Sánchez (2016, p.100), *“la centralización política y administrativa está estrechamente vinculada con la violencia, dado que en un País en donde unos pocos gobiernan según los intereses de cuatro o cinco departamentos capitales, y en donde la división administrativa no es otra cosa que una manera de dividir las fronteras naturales o culturales, mas no un móvil para la inversión racionalizada de los recursos públicos, no puede desarrollarse una paz duradera, puesto que allí en donde el Estado no llega se ciernen las sombras del narcotráfico y no se acallan los tambores de la guerra irregular”*.

Así, cuando se piensa en este complejo territorio bajo los escenarios del postconflicto, emergen siempre más preguntas que respuestas, pues su situación claramente sigue siendo desventajosa frente a otros departamentos del País. Es entonces necesario profundizar en la descentralización, permitirle que madure como modelo, para hacerla más real, partiendo del verdadero empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades regionales para asumir la autogestión. Al mismo tiempo, se hace muy importante dotar a estas regiones de los instrumentos para aumentar sus recursos, pues “*descentralización sin recursos es un fracaso, pero más aún, descentralización sin recursos propios*” (Estupiñán, 2012, p. 172). En este sentido, otro aspecto a considerar es privilegiar, desde el Gobierno Central, la inversión periférica, que es aquella que se genera fuera de las grandes urbes, y que deberá privilegiar a los municipios y departamentos propensos donde la violencia y al narcotráfico se han instalado, generando descongestión, polos alternativos de desarrollo y empleo rural (agrícola y no agrícola) (Sánchez 2016).

Un asunto no menor que debe ser considerado para la búsqueda de verdaderas opciones de desarrollo, es la condición de ser “pulmón del mundo”, pues ésta necesariamente puede continuar limitando, por las restricciones y condicionantes a los usos del suelo, las opciones de desarrollo que urgentemente necesitan sus habitantes. La conservación a partir del uso sostenible es también una opción real y quizá sea una alternativa de altísima rentabilidad para estas regiones. El turismo en sus diferentes facetas (ecoturismo, turismo de naturaleza, turismo comunitario, turismo aventura), puede ser una alternativa cierta para apalancar procesos de desarrollo. Sin embargo, es fundamental hacerlo bien, promover al turismo como faro de desarrollo implica poder considerarlo una industria territorial, lo que implica poner todo el

ordenamiento territorial, la gestión pública y privada, y la institucionalidad al servicio de este fin, para lograr generar cadenas productivas sostenibles y una experiencia completa en el usuario final.

Para los departamentos que antes de 1991 eran Comisarías, la descentralización es apenas un modelo en primeras fases de implementación, el postconflicto, necesariamente traerá nuevos retos, que de no ser adecuadamente gestionados, se sumarán a la larga lista de pendientes, que impiden el verdadero desarrollo de estos territorios. La paz, necesariamente se sustenta en realidades territoriales de verdadera autogestión, autopromoción y autoempoderamiento que genere desarrollos propios con opciones para todos.

### Conclusiones y Recomendaciones

1. En estos Cinco departamentos se puede decir que, el modelo descentralizado está apenas en las primeras etapas de implementación y todavía la tutela del Gobierno Central, que ha sido la constante durante más de un siglo, se mantiene. Claro está, que bajo una realidad constitucional distinta, esta práctica es disimulada principalmente, a través de la omisión, es decir, la ausencia en la toma de decisiones que promueva cambios estructurales y profundos sobre temas fundamentales para estos territorios, de forma tal, que se asegure que todo siga como ha venido siendo.
2. El modelo centralista impulsado por la Constitución de 1886, tuvo a nivel regional dos caras, la primera relativa a los departamentos donde, el Gobierno Central comenzó a decirles qué debían hacer, obligándolos al tiempo a estar permanentemente reportándole cómo lo hacían; y la segunda, aplicable a las Intendencias y Comisarías, dónde el Gobierno Central no solo les decía qué debían hacer, sino que además decidió hacerlo por ellos.
3. La larga vida de la Constitución de 1886, aseguró que más allá del modelo centralista *per se*, los territorios que eran Intendencias y Comisarías, generaran respuestas adaptativas asociadas al manejo y administración del poder, que se instalaron en los cimientos de las estructuras políticas colombianas, y sobre todo, en el andamiaje socio-cultural de la sociedad nacional, las cuales difícilmente desaparecerían con simplemente cambiar las leyes o incluso, la constitución política. En otras palabras, resulta imposible intentar

resultados diferentes en la gestión pública, cuando un nuevo marco normativo sustentado en nuevos paradigmas, se monta sobre estructuras y procedimientos antiguos.

4. El proceso de descentralización política muestra cómo los grupos indígenas pueden ahora participar y ser elegidos para liderar los destinos de estas sus regiones. No obstante, las comunidades Indígenas viven más una democracia representativa que una verdadera democracia participativa.
5. Los temas relativos a la descentralización fiscal son quizá donde mayores síntomas de un retroceso en la capacidad de descentralización del sector público colombiano se están dando, los cuales a la larga, son el gran condicionante en la administración pública.
6. Aunque el cambio a departamentos no fue abrupto, pues el proceso de descentralización había comenzado décadas antes, el arranque de estas Comisarias en estas nuevas condiciones sí fue un tema difícil, pues esta nueva categoría les exigía mayores complejidades administrativas, institucionales y presupuestales para las que no estaban política, técnica e institucionalmente preparados.
7. El análisis del avance en la descentralización realizado exclusivamente desde los indicadores medidos por el nivel central muestra valores favorables año a año para estos departamentos. Sin embargo, la realidad territorial muestra otra cara, donde las condiciones de vida de muchos de los habitantes; el ejercicio político; la relación de las instituciones y la sociedad con los actores armados ilegales y las complejas

administración y gestión territoriales, evidencian el abandono y la baja capacidad de autogestión local para el desarrollo.

8. En la relación entre el Centro y estas Regiones, es claro que desde el Centro se gestiona desde la generalidad, haciendo a un lado las particularidades de cada territorio; y particularmente estos Departamentos son muestras ejemplificantes de la altísima multiculturalidad y pluriétnicidad del País, lo que significa tener en cuenta una gran cantidad de particularidades, para que la descentralización sea realmente exitosa. Por otro lado, es necesario en esta relación el compromiso político, social e institucional de parte de estas Regiones para fortalecerse y hacerse verdadero cargo de sí mismas, de conformidad con lo estipulado en la Constitución Política.
  
9. Estos departamentos antes Comisarías, se mantienen *“en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo esquemas de desconcentración y delegación”* (PGN – IEMP 2011), más que de descentralización.
  
10. Esta prolongada tutela por parte del Gobierno Central promueve modelos asistencialistas perversos que incrementan la corrupción, ya que se toman decisiones a espaldas de las comunidades locales, desde el centro, obedeciendo a intereses ajenos a la realidad local y contrarios al espíritu de la Constitución Política de 1991.

11. El histórico abandono que el Estado ha tenido sobre estas áreas del territorio nacional, donde la presencia institucional es todavía insuficiente, es una evidencia de la falta de solidaridad nacional para con estos territorios. La bajísima infraestructura, la incomunicación, la ausencia de experiencias exitosas donde los sectores privados de este País hayan hecho apuestas para generar alternativas productivas o emprendimientos industriales generadores de empleo (ni siquiera se utilizan las ventajas otorgadas por el Decreto 390 de 2016 de Zonas de Régimen Aduanero Especial), son sólo ejemplos de cómo estos departamentos no constituyen prioridad alguna cuando se piensa en acciones que impacten el PIB, dinamicen las economías locales y busquen mejorar la calidad de vida de los habitantes, en su mayoría indígena.

### **Alternativas De Solución**

1. Para empezar a solucionar el conflicto permanente en que se encuentran las Entidades Territoriales con los Territorios Indígenas por la autonomía de estos últimos, el único camino viable es la modificación de la Ley 1454 de 2011 (LOOT) para incluir el tema de la reglamentación y procedimiento para la definición de las ETIs. Este paso al frente para cumplir con lo establecido en la Constitución (Arts. 286 y 287) significará enormes cambios para el País, especialmente, en lo relacionado al Ordenamiento Territorial, a su división político administrativa y a todos los aspectos de la administración y la gestión pública que se desprenden de ella.

2. Para solucionar los problemas existentes respecto a la Participación Democrática Indígena, el fortalecimiento de los partidos políticos puede contribuir enormemente. En este sentido, una opción es promover una nueva reforma política dirigida al manejo de los Departamentos con mayoría de población Indígena, de tal modo que se abran nuevos y verdaderos espacios a representantes de dicha Etnia.

Así, considerando la alta proporción de población Indígena que habita los Departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, y la enorme extensión de tierra que cubren los Resguardos, la Reforma política propuesta debería estar encaminada a la obligatoriedad de que al menos una de las dos curules de la circunscripción territorial deba ser ocupada por un representante indígena, asegurando la representación de las comunidades estos departamentos en el Congreso de la República. Por otro lado, se debería exigir a todos los partidos políticos interesados en entregar avales en estos Departamentos, a tener candidatos indígenas en sus listas, bien sean de voto preferente o listas cerradas. En este último caso, una opción interesante a considerar puede ser la de tener candidatos indígenas encabezando las listas. Así mismo, para las elecciones en Asambleas y Consejos un 50% de las listas de cada partido político aspirante debería estar compuesto por representación indígena.

Con una reforma política de estas características se garantizaría la presencia de representantes directos de las comunidades Indígenas en los cargos estratégicos para la toma de decisiones, que no sólo aboguen por recursos para su región y sus comunidades, sino que también asuman antes éstas todas las obligaciones y responsabilidades acordes

con los cargos, de modo tal que se avance hacia el real empoderamiento y mejoramiento de las condiciones de vida de estos pueblos.

3. Para el Estado Colombiano es obligatorio tomar la decisión de cumplir la Constitución/91 reglamentando y declarando las ETIs; asumiendo el desafío que conllevará todos los cambios político-administrativos, sociales y presupuestales de tal decisión, demostrando que definitivamente se ha dejado atrás la *“tradicción colonialista según la cual los indígenas siguen siendo considerados menores de edad, e incapaces de manejar sus propios asuntos”* (Guerra 2010) y, de esta forma, realmente generemos nuevos escenarios de autonomía indígena al interior de un Estado Unitario.
4. Es necesario desarrollar un paquete legislativo que de vía libre a un marco normativo especial para promover el desarrollo de estos territorios, incentivando la inversión periférica (fuera de las grandes ciudades) para generar alternativas productivas, congruentes con las figuras de conservación y uso del suelo existentes, de modo tal que, se generen oportunidades de desarrollo local, pero no se atente con la enorme riqueza medio ambiental de importancia global.
5. Como opción de mejoramiento al actual SGR, se debería plantear unas fases donde en algún momento, cuando se considere que la región está lista, se entregue mayor facultad en la manera como se adjudican y ejecutan los recursos de regalías, cumpliendo con el papel del Gobierno Central de fortalecer capacidades y acompañar, pero no sustituir, de

modo tal que el principio de descentralización consagrado en la Constitución Política de 1991 se continúe respetando y materializando.

6. Es necesario promover estrategias de desarrollo verdaderamente efectivas, quizá por sus particulares características el Turismo, en sus diferentes categorías, pueda ser una de las mejores alternativas. Siempre y cuando se haga de manera sostenible y entendiendo que se trata de una industria, que debe vincular a todos los actores públicos y privados para su promoción y desarrollo, y no solamente de un negocio para superar las crisis.

### Referencias Bibliográficas

- Acción Social. (2009). Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2/59. Serie Consultorías e investigaciones Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá Colombia.
- Acosta, A. (2001). Regiones Administrativas de Planeación. Disertación presentada en “Los Martes del Planetario”. Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá Colombia.
- Acosta, A. (2012). La Reforma Del Régimen De Regalías Y Su Impacto En Las Finanzas Territoriales. Litografía Impregon S.A.
- AFP. (2016). Alta Amazonía, amenazada por disidentes de las FARC. Artículo publicado en el Diario El Espectador 16/09/2016. En Línea:  
<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/alta-amazonia-amenazada-disidentes-de-farc-articulo-655174>
- Aguilera, M. (1994). La Presidencia en los 9 Estados soberanos de Colombia: el poder ejecutivo en el sistema federal, 1853-1885. Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 56, Agosto.  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/agosto1994/agosto1.htm>
- Aguilera, M. (2002). DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA. Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 145, Enero de 2002.  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/division.htm>
- Alcaldía de Medellín. (2016). Glosario. En línea:  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://ee04983747a42a53ba135f1ae3f54999>

- Amazonas 2030. (2015). Generalidades de la Amazonia. En línea:  
<http://www.amazonas2030.net/InfografiaABCAmazonas/INDIGENOUS%20POPULATION%20DISTRIBUTION%20BY%20STATE%20IN%20THE%20COLOMBIAN%20AMAZON.pdf>
- Ariza, E., Ramírez, M.C., y Vega, L. (1998). Atlas cultural de la Amazonia colombiana: la construcción del territorio en el siglo XX. Corpes Orinoquia; Corpes Amazonia; Instituto Colombiano de Antropología; Ministerio de Cultura. Bogotá.
- Arrieta, L.A. (2008). Mitú fue el Infierno. Artículo publicado en el Diario El Espectador, 31 Oct 2008. En línea: <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso87232-mitu-fue-el-infierno>
- Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia. (1905). Sobre División Territorial (Ley 17 de 1905).
- Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia. (1905). Reformatorio de la Constitución, sobre división general del territorio (Acto Legislativo 03 de 1905).
- Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia. (1908). Sobre división territorial (Ley 1 de 1908).
- Asamblea Nacional de Colombia. (1910). Por el cual se interpreta el artículo 6o del Acto Legislativo número 9 de 17 de abril de 1905 (Acto Legislativo 01 de 1910).
- Asamblea Nacional de Colombia. (1910). Reformatorio de la Constitución Nacional (Acto Legislativo 03 de 1910).
- Baena, C. y Correa, P. (2017). La carretera con la que quieren pavimentar el Amazonas. Artículo publicado en el Diario El Espectador, 05/02/2017. En línea:  
<http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/pavimentando-el-amazonas-articulo-678316>

- Banco de la República. (2015). Nación. Subgerencia Cultural del En línea:  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/nacion>
- Barberena, V. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En Fundación Konrad Adenauer Stiftung (Ed.), 25 Años de la descentralización en Colombia (Págs. 59-91). Bogotá.
- Barberena, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En: KAS (Fundación Konrad Adenauer Stiftung). 25 años de la Descentralización en Colombia (pp. 55 – 87). Bogotá, Colombia.
- Barberena, V. (2013). Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz. Artículo publicado en Razón Pública.com. En Línea:  
<http://razonpublica.com/index.php/politica-y-Gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html>
- Bedoya, Y. (2008). La toma a Mitú fue el golpe más sangriento de las FARC. Publicado en el Diario El Tiempo 01/11/2008. En Línea:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3167781>
- Benitez, Y. (2013). Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los Municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. Finanzas y Política Económica. 5(1):151-178.
- Bonet, J., Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Banco de la República.
- Bunge, M. (1984). Los Cuatro Aspectos Del Desarrollo. En: Ciencia y Desarrollo. Editorial Siglo XX, Buenos Aires, Argentina. En línea:

<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/seminariodeintegracion/Bunge,%201984.%20Los%20cuatro%20aspectos%20del%20desarrollo.pdf>

- Bustamante, G. (2011). ¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia? Revista Semana Sección Nación. 2011/04/26. En línea: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-paso-democracia-participativa-colombia/238906-3>
- Cabrera, G. (2015). Las publicaciones periódicas eclesiásticas y la visión sobre los indios como fuente para la historia de las misiones en el Alto Río Negro-Vaupés, 1913-1989. Historia y Sociedad. 28:17-45.
- Canal, F. y Rodríguez Becerra, M. (2008). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En: Rodríguez Becerra, M. (Ed.). Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia (pp. 303-390). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Cano, R. y Ramírez, L.F.(2006). Descentralización Fiscal Y Eficiencia En Los Servicios Sociales A Nivel Departamental Y Distrital En Colombia (2001-2005). Seminario Regional De Política Fiscal. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL) y Universidad de La Salle. Bogotá Colombia.
- Carrascal, J.L. y Palomino, C.A. (2004). Efectos de la ley de regalías petroleras (ley 756 de 2002) sobre las entidades territoriales, caso Santander. Tesis de Maestría. Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración.
- Castaño, G.A. (2015). Centralización y Descentralización. Seminario de Teoría Administrativa. Universidad Nacional Sede Manizales. En línea: [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulo6/Pages/6.9/69Diseno\\_organizacional\\_continuacion4.htm](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulo6/Pages/6.9/69Diseno_organizacional_continuacion4.htm)

- Castaño, G.A. (2015). Centralización y Descentralización. Seminario de Teoría Administrativa. Universidad Nacional Sede Manizales. En línea:  
[http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulo6/Pages/6.9/69Diseno\\_organizacional\\_continuacion4.htm](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010014/Contenidos/Capitulo6/Pages/6.9/69Diseno_organizacional_continuacion4.htm)
- Castillo, A.M. (2014). La incidencia del Nuevo Sistema General de Regalías en la descentralización fiscal en los Departamentos de Cundinamarca y Meta: Estudio de Caso. Tesis de Pregrado. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Castro, J. (2006). Cómo Salvar la Descentralización. Revista Jurídicas. Vol. 3, No. 1, Enero – Junio, 2006, págs. 11-33.
- Castro, J. (2007). 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. En Pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia. ¿Cómo salvar la descentralización? Editorial Escala. Bogotá.
- Castro, J. (2008). Naturaleza y alcances políticos de la descentralización. pp. 115-126. en: Calderón, L.F.; Velásquez, J.A. (Ed.) ¿Veinte años de democracia local en Colombia? Memorias del Encuentro Nacional. Instituto Tecnológico Metropolitano. Medellín, Colombia.
- Castro, J. (2015). Entrevista sobre el proceso Constituyente de 1991 y la descentralización en Colombia. Realizada por María Esperanza Vega G. Realizada en Bogotá el 09/10/2015.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Guerrilla y población civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013. Tercera edición. Bogotá.
- Cifuentes Noyes, A. (1994). Diez años de descentralización: resultados y perspectivas. Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Santafé de Bogotá. Editorial Kinte.

- Clavijo, S. (2011). Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos. Bogotá: Fedesarrollo. Colombia.
- Congreso de la República. (1890). Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada (Ley 89 de 1890).
- Congreso de la República. (1928). Por la cual se señalan nuevos límites a las Comisarías de Caquetá y del Putumayo, se crea la Comisaría Especial del Amazonas y se dictan otras disposiciones (Ley 96 de 1928).
- Congreso de la República. (1936). Reformatorio de la Constitución (Acto Legislativo 1 de 1936). En línea:  
[http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_1\\_DE\\_1936.pdf](http://banrepcultural.org/sites/default/files/ACTO_LEGISLATIVO_1_DE_1936.pdf)
- Congreso de la República. (1943). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativas y régimen electoral de las Intendencias y Comisarías (Ley 2 de 1943).
- Congreso de la República. (1961). Por la cual se auxilian algunos establecimientos de educación y de asistencia social en el Distrito Especial de Bogotá y en Municipios de Cundinamarca (Ley 60 de 1961).
- Congreso de la República. (1968). Por El Cual Se Reforma La Constitución Política De Colombia (Acto Legislativo 1 de 1968). En línea:  
[ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%20161210/cp/ACTO\\_LEGISLATIVO\\_01\\_1968.HTML](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%20161210/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1968.HTML)
- Congreso de la República. (1969). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos (Ley 20 de 1969).
- Congreso de la República. (1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones (Ley 14 de 1983).

- Congreso de la República. (1985). Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República (Ley 76 de 1985).
- Congreso de la República. (1986). Por el cual se reforma la Constitución Política (Acto Legislativo 01 de 1986).
- Congreso de la República. (1986). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Ley 11 de 1986).
- Congreso de la República. (1986). Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983 (Ley 12 de 1986).
- Congreso de la República. (1986). Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. (Ley 12 de 1986).
- Congreso de la República. (1986). Por la cual se expiden normas en materia tributaria de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones (Ley 75 de 1986).
- Congreso de la República. (1989). por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, y se dictan otras disposiciones (Ley 57 de 1989).
- Congreso de la República. (1991). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 (Ley 21 de 1991).

- Congreso de la República. (1993). Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Decreto 1088 de 1993.
- Congreso de la República. (1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994).
- Congreso de la República. (1994). Por la cual se expide la ley general de educación (Ley 115 de 1994).
- Congreso de la República. (1996). Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. (Ley 294 de 1996).
- Congreso de la República. (1997). Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones (Ley 375 de 1997).
- Congreso de la República. (1997). Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias (Ley 397 de 1997).
- Congreso de la República. (1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones (Ley 388 de 1997).
- Congreso de la República. (1998). Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones (Ley 434 de 1998).
- Congreso de la República. (2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional (Ley 617 de 2000).

- Congreso de la República. (2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros (Ley 715 de 2001).
- Congreso de la República. (2004). Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones (Ley 909 de 2004).
- Congreso Visible. (2006). Congresistas indígenas en el cuatrienio 2002 – 2006. ¿Buena gestión pero malos resultados? Revista Semana 2006/06/20. En línea:  
<http://www.semana.com/on-line/articulo/congresistas-indigenas-cuatrienio-2002-2006-buena-gestion-pero-malos-resultados/79515-3>
- Constitución política de Colombia. (1886). En línea:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#1>
- Constitución política de Colombia. (1991). 2da Ed. Legis
- Correa, N.R. (1994). Descentralización y Orden Público. En: Diez años de descentralización: resultados y perspectivas. Edit: Cifuentes Noyes, A. Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Editorial Kinte.
- Corte Constitucional, (21 febrero 1997). Sentencia U-039. MP: Antonio Barrera Carbonell. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>
- Corte Constitucional, (9 abril 1996). Sentencia C-139. MP: Carlos Gaviria Diaz. En línea:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19417#0>
- Corte Constitucional. (1 febrero 2005). Sentencia C-063. MP: Jaime Araujo Rentería. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-063-05.htm>

- Corte Constitucional. (10 agosto 2011). Sentencia T-601. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-601-11.htm>

- Corte Constitucional. (11 marzo 1994). Sentencia C-497A. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4322>

- Corte Constitucional. (11 mayo 2004). Sentencia C-459. MP: Jaime Araujo Rentería. En

línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-459-04.htm>

- Corte Constitucional. (12 noviembre 1994). Sentencia C-520. MP: Hernando Herrera

Vergara. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2340>

- Corte Constitucional. (14 noviembre 2007). Sentencia C-957. MP: Jaime Córdoba

Triviño. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-957-07.htm>

- Corte Constitucional. (24 agosto 2011). Sentencia C-630. MP: María Victoria Calle

Correa. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-630-11.htm>

- Corte Constitucional. (24 enero 2001). Sentencia C-049. MP: Fabio Morón Díaz. En

línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-049-01.htm>

- Corte Constitucional. (24 mayo 2005). Sentencia C-532. MP: Manuel José Cepeda

Espinosa. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-532-05.htm>

- Corte Constitucional. (26 septiembre 2005). Sentencia C-983. MP: Humberto Antonio

Sierra Porto. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>

- Corte Constitucional. (27 febrero 2001). Sentencia 244. MP: Carlos Gaviria Díaz. En

línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-244-01.htm>

- Corte Constitucional. (27 junio 2012). Sentencia C-489. MP: Adriana María Guillén

Arango. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-489-12.htm>

- Corte Constitucional. (29 noviembre 2001). Sentencia C-1258. MP: Jaime Córdoba Triviño. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1258-01.htm>
- Corte Constitucional. (3 mayo 2012). Sentencia C-317. MP: María Victoria Calle Correa. En Línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-317-12.htm>
- Corte Constitucional. (4 octubre 2001). Sentencia C-1051. MP: Jaime Araujo Rentería. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1051-01.htm>
- Corte Constitucional. (7 noviembre 2007). Sentencia C-921. MP: Clara Inés Vargas Hernández. En línea: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-921-07.htm>
- de Pelekais, C. (2000). Métodos cuantitativos y cualitativos: diferencias y tendencias. Telos 2(2):347-352.
- De Zubiría, A. (1994). Constitución y descentralización territorial. ESAP. Bogotá D.C.
- DelaUrbe, Periodismo Universitario para la Ciudad. (2014). Así quedaron las minorías y movimientos sociales tras elecciones al Congreso. Publicado el 24 marzo de 2014. En línea: <http://delaurbe.udea.edu.co/2014/03/24/asi-quedaron-las-minorias-y-movimientos-sociales-tras-elecciones-al-congreso/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2001). Evolución histórica de la división político – administrativa (DIVIPOLA) de Colombia. Agrupación geográfica de los municipios según tamaño, vecindad y variables sociodemográficas. Bogotá Colombia. 29 p.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2007). Colombia una Nación Multicultural: Su diversidad étnica. En línea: <file:///C:/Users/user/Downloads/Colombia%20una%20naci%C3%B3n%20multicultural.pdf>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015). Reseña Histórica de la DIVIPOLA. En línea: <http://www.dane.gov.co/Divipola/>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015a.) Estimaciones de población 1985 - 2005 y proyecciones de población 2005 - 2020 total departamental por área.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015b). Colombia. tasas de mortalidad infantil (TMI) departamental, 2005 – 2011.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015c). Registro de organismos de salud 1977 por Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015d). Censo de establecimientos educativos 1968.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015e). Número de instituciones educativas o centros educativos que ofrecen primaria y secundaria, según modelos pedagógicos o programas educativos que ofrece, por secciones del País y municipios.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015f). Encuesta Anual Manufacturera 2002 - 2012.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2015g). Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a 31 de Diciembre de 2011.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016a). COLOMBIA. Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional. Anexos (Actualización cifras cabecera y resto 30 de junio de 2011). En línea: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016b). Tercer Censo Nacional Agropecuario. Tomo 2 Resultados. Bogotá Colombia. 1036 p.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016c). Cuentas departamentales - Colombia. Valor agregado según actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento. 2000 - 2013p. Miles de millones de pesos.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016d). Nacimientos por área y sexo, según departamento de residencia de la madre.
- Departamento de Planeación Nacional (DNP) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ). (2003). Evaluación De La Descentralización Municipal En Colombia: Balance De Una Década, Tomo I, Marco conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1980). Plan de Integración Nacional: 1979-1982, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). CONPES 3170, Evaluación de la distribución de los recursos del fondo nacional de regalías 1998-2001 y nueva propuesta para la distribución de los recursos. Consejo Nacional de Política Económica y Social. En línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3170.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002b). Análisis comparativo de la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías por categorías de desarrollo municipal y departamental y por niveles de pobreza 2000-2001. En línea: <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/Redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/distribuciregal.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003. (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Bogotá Colombia.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Actualización de la cartilla: “Las Regalías en Colombia”. Dirección de Regalías. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Bogotá Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Top 10 de las gobernaciones y alcaldías con mejor y peor gestión de las Regalías. En Línea:  
<https://www.sgr.gov.co/Prensa/ComunicadosdePrensa/tabid/82/EntryId/786/Top-10-de-las-gobernaciones-y-alcaldias-con-mejor-y-peor-gestion-de-las-Regalias.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM). Boletín no. 1. En Línea:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/BoletinMDM01.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017a). Fichas de Caracterización Territorial: Departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017b). Mapa de Regalías. Portal del Sistema General de Regalías. DNP – BID. En Línea:  
<http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos/?zoom=7&center=-2.0544851075281585,-73.13972500000001&topLeft=2.2781791452028273,-81.48384121093751&bottomRight=-6.387149360259144,-64.79560878906251&departamento=91&region=02&periods=2015>
- Diario El Tiempo. (5 de octubre de 1991). A Partir De Hoy, No Más Intendencias Ni Comisarías. Fecha de Consulta: 13 de Marzo de 2015. En línea:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-166769>.

- Duque Daza, J. (2011). La reforma constitucional de 1910: constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. *Pap. Polit.* 16(1):185-212. Enero-Julio.
- Duverger, M. (1976). *Los partidos políticos*. Armand Colin. París Francia.
- Echeverry, J.A. y Pérez, C (Ed.). (2011). *Amazonia colombiana imaginarios y realidades*. Capítulo 10: Coca y Conflicto Armado. Universidad Nacional de Colombia, Cátedra Jorge Eliecer Gaitán.
- El Colombiano. (23 de Mayo de 2015). Corrupción amenaza a 16 departamentos de Colombia. En línea: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/corrupcion-amenaza-16-departamentos-de-colombia-194672>
- El Espectador. (24 Junio 2016). Estas Son Las 23 Zonas De Concentración Donde Estarán Las FARC. En línea: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/estas-son-23-zonas-de-concentracion-donde-estaran-farc-articulo-639658>
- El Tiempo. (16 de marzo de 2010). Así registró EL TIEMPO la toma de Mitú, Vaupés (3 de noviembre de 1998). En línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7419487>
- El Tiempo. (5 de octubre de 1991). A Partir De Hoy, No Más Intendencias Ni Comisarías. En línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-166769>
- Espinosa Faciolince, E. (1998). Mueren Los CORPES, Surgen Las RAPs. *Diario El tiempo* 18/04/1998. En línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-741038>
- Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano: una mirada desde el nivel intermedio de Gobierno*. Universidad del Rosario y Ed. Doctrina y Ley. Bogotá.

- Falcón Y Tella, R. (1986). La compensación financiera interterritorial, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Fernández Segado, F. (2012). La Solidaridad como Principio Constitucional. UNED. Teoría y Realidad Constitucional. 30:139-181.
- FINAGRO. (2017). Abecé de las Zidres. En Línea: <https://www.finagro.com.co/noticias/abec%C3%A9-de-las-zidres>
- Finot, I. (1998). Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?. Revista del CLAD Reforma y Democracia 010 Febrero. En Línea: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/010-febrero-1998/descentralizacion-en-america-latina-bfcomo-conciliar-eficiencia-con-equidad>
- Flórez Henao, J.A. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional? Desafíos. 18:242-285. En línea: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/bd/bd781812-e76a-47db-adbc-89409badd191.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/bd/bd781812-e76a-47db-adbc-89409badd191.pdf)
- Franco, M.H. y Cristancho, F.A. (2011). El Federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. Escuela de Derecho, Universidad EAFIT.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). (2010). 25 años de la Descentralización en Colombia. Bogotá Colombia.
- García García, J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva. En línea: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/qu-descentralizaci-n-fiscal-mecanismos-para-hacerla-efectiva>
- García, J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismo para hacerla efectiva. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional (41). Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER41.pdf>

- Gobierno de Colombia. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable Y Duradera. En línea:  
<http://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/acuerdo-final-habana.pdf>
- Gobierno del Amazonas. (2017). Historia del Amazonas. En línea:  
[http://www.amazonas.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.amazonas.gov.co/informacion_general.shtml)
- Gobierno del Vaupés. (2017). Historia del Vaupés. En línea:  
<http://web.archive.org/web/20130216203530/http://vaupes.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mIxx-1-&m=f#historia>
- Gonzales, J. I. (2005). Los recursos naturales no renovables y su papel dentro de la economía nacional. En Gonzales, J. I., y Zapata, Gonzalo (Comps.), El Manejo de los Recursos Naturales No Renovables: sus efectos fiscales y macroeconómicos. (págs. 30-55) Bogotá: Universidad nacional de Colombia.
- González, N.E. (2014). La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de Seguridad y estabilidad jurídica. Tesis de Maestría. Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario. Facultad de Jurisprudencia.
- Guerra, W. (2010). ¿En dónde están las Entidades Territoriales Indígenas?. Artículo originalmente publicado en El Heraldo recogido en la Web La Pluma.net:  
[http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=58:opinion&id=929:ien-donde-estan-las-entidades-territoriales-indigenas&Itemid=182](http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&catid=58:opinion&id=929:ien-donde-estan-las-entidades-territoriales-indigenas&Itemid=182)
- Gutiérrez Sanín, F., Verbena. V., Garay, L.J. y Ospina, J.M. (2010). 25 años de la descentralización en Colombia. Konrad Adenauer Stiftung.

- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Grupo Editorial Norma. Bogotá Colombia.
- Guzmán Finol, K. (2014). Radiografía de la oferta de servicios de salud en Colombia. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. No. 202. Mayo. Banco de la República.
- Guzmán-Rendón, A. (2011). Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después. *Jurídicas Manizales (Colombia)*, 8(2): 30 - 41, julio-diciembre. Universidad Nacional Sede Manizales.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162(3859):1243-1248.
- Hernández Becerra, A. (2005). Descentralización, Autonomía Municipal Y Poder En Colombia. En: “Descentralización, administración pública y Constitución”; Corporación Editora Nacional. Quito, Ecuador.
- Hugh Jones, S. (1981). Historia del Vaupés. *Maguaré: Revista del Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia*, N° 1, pp. 29-51.
- Hurtado, A. 2001. Resumen Ley 715 de 2001 del Sistema General de Participaciones. En línea: <https://groups.google.com/forum/#!topic/finanzaspublicaas/Kc390np73ao>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2015). Sexto Boletín de Alertas Tempranas por Deforestación (AT-D) para Colombia (correspondiente al segundo semestre del año 2015, 1 de julio a 31 de diciembre de 2015). En línea: [http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset\\_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/id/594953?\\_101\\_INSTANCE\\_96oXgZAhHrhJ\\_urlTitle=ideam-presenta-nuevo-boletin-de-alertas-tempranas-de-deforestacion-en-el-pais](http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/id/594953?_101_INSTANCE_96oXgZAhHrhJ_urlTitle=ideam-presenta-nuevo-boletin-de-alertas-tempranas-de-deforestacion-en-el-pais)
- Instituto Nacional Electoral (INE). (2015). ¿Qué son los Partidos Políticos?. En línea: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion de los Partidos Policos/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion_de_los_Partidos_Policos/)

- Iregui, A.M., Ramos, J. y Saavedra, L.A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Banco de la República. Bogotá Colombia. En línea: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Jara, D.J. (2007). Administración territorial y representación política: antecedentes de la violencia en la intendencia nacional del Meta, 1930-1949. *Memoria & Sociedad* 11(22):37-50. Enero – Junio.
- Julio, P.A. (2012). Distribución, Administración E Impacto De La Nueva Ley De Regalías (2002) En El Departamento De Casanare. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. Medellín.
- Kalmanovitz, S. y López, E. (2005). Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 44. En línea: <http://goo.gl/15vztX>
- Laborde, A. (2011). SNC Portal Informativo. Instituto Tecnológico de Monterrey. En línea: [http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/cdr.+adolfo+a.+laborde+carranco/op\(8sep11\)adolfolaborde](http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/cdr.+adolfo+a.+laborde+carranco/op(8sep11)adolfolaborde)
- Lago, F.P, Moscoso, N.S., Elorza, M.E., Ripari, N.V. (2012). Descentralización y equidad: el gasto público en salud en los Municipios de la provincia de Buenos Aires. *Salud Colectiva* 8(3):263-274.
- Laurent, V. (2002). Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional. *Revista Colombiana de Antropología*. vol.38 Bogotá Ene./Dec.
- Leal, P. y Arias, J. (2007). Aproximaciones a los estudios de raza y racismo de Colombia *Revista de Estudios Sociales*. 27:184-193.

- Londoño, B. (2002). La Constitución de 1991 y Los Indígenas. Nuevos espacios de participación política. Revista Credencial Historia. Edición 146. Febrero de 2002. Bogotá – Colombia.
- Londoño, O. (2011). El territorio y las reformas constitucionales de Rafael Reyes. Criterio Jurídico. 11(1):183-204. Santiago de Cali.
- López – González, M. (2009). Descentralización y Eficiencia Fiscal: ¿Origen de Nuevas Disparidades Regionales? Un Análisis para los Municipios Colombianos. XXI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile. En línea: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio\\_Lopez\\_Finanzas\\_locales.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio_Lopez_Finanzas_locales.pdf)
- López Michelsen, A. (1986). El presidencialismo excesivo. El pecado original de la Constitución del 86. En: O. Rodríguez (comp.). Estado y economía en la Constitución de 1886. Bogotá D.C.
- López Michelsen, A. (1990). La guerra con el Perú. Credencial Historia, No. 4. En línea: <http://www.banrepcultural.org/node/73020>
- Manchola D. (2008). Zonas de Regulación Aduanera Especial y las Declaraciones de Importación Simplificadas 2005-2007. Oficina de Estudios Económicos. DIAN. Bogotá Colombia.
- Maya, M. (2012). Cuáles Son Los Límites De La Autonomía Indígena Según Los Expertos. La Silla Vacía. En línea: <http://lasillavacia.com/historia/cuales-son-los-limites-de-la-autonomia-indigena-segun-los-expertos-34783>
- Melo, J.O. (1989). La constitución de 1886. Nueva Historia de Colombia. Editorial Planeta. Vol III. Bogotá.

- Mendoza Morales, A. (1990). Evolución histórica de las divisiones político administrativas de Colombia desde 1509 hasta hoy. Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia. 39(122-123):1-23. En línea: [https://www.sogeocol.edu.co/documentos/evol\\_fron.pdf](https://www.sogeocol.edu.co/documentos/evol_fron.pdf)
- Merolla, A.B. (2016). Autonomía Territorial “No Es Absoluta, Es Subordinada”. Revista Digital Primer Nombre. En línea: <http://primernombre.com/columnistas/invitados-especiales/272-ie00012>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2011). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En Línea: [http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE\\_espa%C3%B1ol\\_web.pdf](http://www.humboldt.org.co/images/pdf/PNGIBSE_espa%C3%B1ol_web.pdf)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2009). 10 Años de transformación fiscal territorial en Colombia. Dirección General de Apoyo Fiscal.
- Molano, A. (1985). Los años del tropel. Edit. El Áncora.
- Molano, A. (1994). Trochas y fusiles. Edit. El Áncora.
- Molano, A. (1995). Del Llano llano. Edit. El Áncora.
- Obando, R.H. (2014). Una Mirada Crítica Hacia Un Proceso De Descentralización. Facultad De Ciencias Economicas. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. En línea: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11978/1/Una%20mirada%20cr%C3%ADtica%20hacia%20un%20proceso%20de%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Organización Nacional Indígena del Cauca (ONIC). (2015). CRIC convoca a debate público de urgencia sobre jurisdicción especial indígena, derecho a la movilización libre y garantías para la protesta social, el 12 de octubre de 2015. En Línea: <http://www.onic.org.co/noticias/843-cric-convoca-a-debate-publico-de-urgencia-sobre->

[jurisdiccion-especial-indigena-derecho-a-la-movilizacion-libre-y-garantias-para-la-protesta-social-el-12-de-octubre-de-2015](#)

- Ortiz, L.C. y Cubides, H. (2008). Ministerio de la Protección Social. Dirección General de Análisis y Política Recursos Humanos Composición de la oferta de profesionales de medicina en Colombia 2009.

- Otero, S. (2006). Los conflictos de autoridad entre los indígenas y el estado. Algunos apuntes sobre el norte del Cauca: La integración política y económica de los indígenas a la vida de la Nación: logros, retos y resistencias. Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG). En línea: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-340.html#h4>

- OXFAM. (2017). Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una ley de “subdesarrollo rural”. En Línea: <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>

- Pening Gaviria, J.P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Economía y Desarrollo 2(1):123-149. Marzo.

- Pinazo, J. (2009). Administración Pública Y Gestión Públicas: Breve reflexión sobre su papel actual. Blog administración pública y gobernabilidad, Reflexión sobre un enfoque más científico de la Gestión Pública. En línea: <http://jpinazoh.blogspot.com.co/2009/03/administracion-publica-y-gestion.html>

- Pita Fernández, S. y Pértegas Díaz, S. (2002). Investigación cuantitativa y cualitativa. Cad. Aten. Primaria 9:76-78.

- Plazas Olarte, H. (1944). Los Territorios Nacionales. Ed. Pax. Bogotá.

- Portafolio. (7 mayo 2009). La búsqueda de un orden centralizado: la Constitución de 1886. En línea: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/busqueda-orden-centralizado-constitucion-1886-414652>
- Presidencia de la República. (1905). Sobre creación de colonias Militares y penales (Decreto 9 de 1905).
- Presidencia de la República. (1909). Por el cual se incorporan en uno solo tres Departamentos (Decreto 577 de 1909).
- Presidencia de la República. (1912). (Decreto 02 de 1912).
- Presidencia de la República. (1913). Por el cual se crea y organiza una Comisaría Especial en el Territorio del Meta (Decreto 523 de 1913).
- Presidencia de la República. (1953). Por el cual se expide el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953).
- Presidencia de la República. (1955). Por el cual se establecen nuevos estímulos fiscales para la industria del petróleo (Decreto 2140 de 1955).
- Presidencia de la República. (1970). por el cual se reglamentan las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones sobre minas (Decreto 1275 de 1970).
- Presidencia de la República. (1975). Por el cual se crea y organiza el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Decreto 1925 de 1975).
- Presidencia de la República. (1978). Por el cual se atribuyen unas funciones a los gobernadores de los departamentos (Decreto 2275 de 1978).
- Presidencia de la República. (1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

- Presidencia de la República. (1986). Por el cual se modifica la organización interna del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Decreto 472 de 1986).
- Presidencia de la República. (1987). Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios (Decreto Ley 77 de 1987).
- Presidencia de la República. (1988). Por el cual se expide el Código de Minas (Decreto Ley 2655 de 1988).
- Presidencia de la República. (1989). Por el cual se modifica la estructura orgánica de algunos Ministerio, los Departamentos Administrativos, la Dirección Nacional de Carrera Judicial de la Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y se dictan otras disposiciones (Decreto 2406 de 1989).
- Presidencia de la República. (1991). Por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (Decreto 2274 de 1991).
- Presidencia de la República. (1992). Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. (Decreto Ley 2132 de 1992).
- Presidencia de la República. (1995). Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional (Decreto 2164 de 1995).
- Presidencia de la República. (1995). Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública (Decreto 2150 de 1995).

- Presidencia de la República. (1996). Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones (Decreto 1397 de 1996).
- Presidencia de la República. (1996). Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el Programa Especial de Atención a los Pueblos Indígenas. (Decreto 1396 de 1996).
- Presidencia de la República. (1999). Por el cual se modifica la Legislación Aduanera (Decreto 2685 de 1999).
- Presidencia de la República. (2009). Por medio del cual se modifican los Decretos 2132 de 1992 y 627 de 1974 (Decreto 2148 de 2009).
- Presidencia de la República. (2010). Por medio del cual se reglamentan parcialmente la Ley 489 de 1998 y el artículo 320 del estatuto orgánico del sistema financiero (Decreto 910 de 2010).
- Presidencia de la República. (2011). Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica de la Financiera De Desarrollo Territorial SA - FINDETER, y se dictan otras disposiciones (Decreto 4167 de 2011).
- Presidencia de la República. (2014). Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política (Decreto 1953 de 2014).
- Presidencia de la República. (2015). Diagnósticos por Departamento. Observatorio Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Consejería DDHH. Consulta en línea: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>

- Presidencia de la República. (2015). Estadísticas por Departamento. Observatorio Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Consejería DDHH. Consulta en línea: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>
- Presidencia de la República. (2016). Por el cual se establece la regulación aduanera (Decreto 390 de 2016).
- Procuraduría General de la Nación (PGN) e Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). (2011). Descentralización Y Entidades Territoriales, En homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. IEMP Ediciones. Bogotá D.C.
- Prud'homme, J.F. (1997). Consulta Popular y Democracia Directa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 15. Instituto Federal Electoral. México D.F. México.
- Rama Judicial. (s.f.). Estructura Y Funciones De La Administración De Justicia. Capítulo 1. En Línea: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468683/estructura+y+funciones+de+la+administracion+de+la+justicia.pdf/d016a449-f9c7-44ed-b1fc-fbdac24b6575>
- Ramírez, Y. (2000). Mitú suplica que no lo dejen solo. Publicado en el Diario El Tiempo 15/02/2000. En línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1233148>
- Rausch, J.M. (2003). Colombia: el Gobierno Territorial y la Región Fronteriza de los Llanos. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (2015). Histórico de resultados electorales en Colombia. En línea: <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,2178-.html>
- Restrepo, D. (Ed.). (2007). Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Tomo 18 Colección “Actes & Mémoires de l’Institut Français

d'Études Andines". Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE. Bogotá Colombia.

- Rettberg, A., Ortiz-Riomalo, J.F, Yañez-Quintero, S. (2014). Legislando minas Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829 – 2001). Documentos CEDE No.38. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Universidad de Los Andes.
- Revista Semana. (16 Septiembre 2016). Amazonas, el estratégico refugio de los disidentes de las FARC. Publicado en línea: <http://www.semana.com/nacion/articulo/disidentes-de-las-farc-en-amazonia-de-colombia/493936>.
- Ricaurte, M. (2010). Código de Minas Comentado. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.
- Rico, L. (2009). La Consulta Previa: farsa multicultural. Publicado en La Silla Vacía 2009-08-01. En línea: <http://lasillavacia.com/historia/3201>
- Rodríguez Cruz, J. P. (2014). El Principio De La Autonomía Territorial De Los Municipios Y Departamentos En Colombia, Análisis Y Perspectivas Desde La Jurisprudencia De La Corte Constitucional 1992-2012. Summa Iuris, 2(2), 275-302.
- Rodriguez, I. y Chaux, M.A. (2014). El Biocomercio en Colombia no es un Cuento. Corporación Biocomercio Colombia.
- Rojas, F. (1987). Gasto público en Colombia: De la misión Bird-Wiesner al informe de la Comisión de Gasto (1978-1986), Economía Colombiana 190-191, Revista de la Contraloría General de la República, Febrero-Marzo, p.46-53.
- Rueda, M.I. (2005). La 002. Artículo de Opinión publicado en la Revista Semana 2000/05/29. En línea: <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-002/42102-3>

- Rueda, M.I. (2013). De la consulta al chantaje. Columna publicada en el Diario El Tiempo 16 de febrero de 2013. En línea: <http://censat.org/es/noticias/consulta-previa-chantaje-o-derecho>
- Sánchez Zapata, D.C. (2012). Autonomía Territorial Y Potestad Normativa Reglamentaria De Los Concejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia. Colección mejores trabajos de grado No. 15. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- Sánchez, H.A. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. IUSTA, 45:81-106. julio-diciembre. En línea: <file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/3292-9511-1-SM.pdf>
- Sierra, A. (2003). Otra Colombia, Frente A Brasil. Artículo publicado en el Diario El Tiempo 10/08/2003. En Línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1022630>
- Sistema General de Regalías (SGR). (2016). Sobre el Sistema General de Regalías (SGR). En línea: <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx>. Departamento Nacional de Planeación.
- Sociedad Geográfica Colombia. (2000). Cuenca alta del Rio Bogotá, Plan de Ordenamiento Territorial. Gobernación de Cundinamarca, Departamento Administrativo de Planeación. Convenio No. 07 – Diciembre de 1999.
- Soler, S. y Pardo, N. (2007). Discurso y racismo en Colombia. Cinco siglos de invisibilidad y exclusión. Pp. 181-227. En: Racismo y discurso en América latina. Van Dijk, T. (Ed.). Gedisa. España.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. Revista Opera. 3(3):133-152. Universidad Externado de Colombia.

- Suelto Cock, V. (2013). Un Nuevo Paradigma Del Estado Unitario: La Asimetría Territorial Y Los Esquemas De Coordinación, 127 Universitas, 309-339.
- Tanaka, M. (2004). Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano. Pp. 93-112. En: IDEA. Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Estocolmo Suecia.
- Tirado Mejía, A. (1983). Descentralización y centralismo en Colombia, Ed. Oveja Negra.
- Tropenbos. (2009). Planes De Vida Y Planes De Etnodesarrollo. Formación en gestión ambiental y cadenas productivas sostenibles. Fundación Tropenbos, Nuffic, SENA. En línea: <http://tropenbos.sena.edu.co/DOCUMENTOS/HERRAMIENTAS%20METODOLOGICAS/3%20Gua%20planes%20de%20vida.pdf>
- Trujillo, H.F. (2014). Realidades De La Amazonía Colombiana: Territorio, Conflicto Armado Y Riesgo Socioecológico. Revista ABRA 34(48):63-81.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). (2013). Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012. Bogotá Colombia.
- Uniderecho. (2009). Colombia como Estado Social de Derecho. En línea: [http://www.uniderecho.com/leer\\_articulo\\_Derecho-En-general\\_7\\_1446.html](http://www.uniderecho.com/leer_articulo_Derecho-En-general_7_1446.html)
- Unimedios. (2013). Sistema General de Regalías: El sabor amargo y dulce de la mermelada. Claves Para El Debate Público. No. 59. Universidad Nacional de Colombia. En línea: [http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves\\_Digital\\_No.\\_59.pdf](http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/media/Claves_Digital_No._59.pdf)
- UNODC y Gobierno de Colombia. (2015). Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. 152p.

- Valencia Hernández, J.G. (2007). Los principios y valores del estado social de derecho como marco jurídicopolítico para la resolución de los conflictos. *Revista Reflexión*. 10(4):105-112.
- Vargas, A. (2013). Democracia Representativa y Democracia Participativa. *El Colombiano*, 27 de abril de 2013. En línea:  
[http://www.elcolombiano.com/democracia\\_representativa\\_y\\_democracia\\_participativa-PEEC\\_239701](http://www.elcolombiano.com/democracia_representativa_y_democracia_participativa-PEEC_239701)
- Vega García, A. (2014). El Principio Constitucional De Solidaridad Interterritorial En España Y En Alemania: Aplicación Y Límites. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*. 20: 214-277.
- Verdugo, G. (2015). Paradojas de la descentralización en Colombia. Publicado el 10/28/2015 en *Dinero*. En línea: <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/opinion-sobre-descentralizacion-colombia/215290>
- Vidal Perdomo, J. (2001). *La Región En La Organización Territorial Del Estado*, Centro Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá D.C.
- Vidal-Perdomo. J. (2001). *La región en la organización territorial del estado*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá Colombia.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Impreandes: Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.
- Younes Moreno, D. (2016). *Curso De Derecho Administrativo*. Ed. Temis. Bogotá D.C.

- Zambrano-Cetina. W. (2016). El concepto de autonomía territorial en Colombia. Avances y retrocesos en la legislación y en la jurisprudencia. En línea:

[www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/zambrano\\_ponencia.doc](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/zambrano_ponencia.doc)