



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**LA DIMENSIÓN FISCAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN
TERRITORIAL EN COLOMBIA COMO LIMITANTE DE LA
AUTONOMÍA SUBNACIONAL**

POR:

SEBASTIÁN ARROYAVE GÓMEZ

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
POLITÓLOGO**

MODALIDAD ARTÍCULO ACADÉMICO

ASESOR:

ANA VICTORIA VÁSQUEZ CÁRDENAS

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2018**

La dimensión fiscal en la descentralización territorial en Colombia como limitante de la autonomía subnacional

Resumen

La descentralización territorial supone el reconocimiento de autonomías en cada una de las dimensiones del modelo: la política, la fiscal y la administrativa. Sin embargo, a través de marcos normativos de regulación posteriores a la constitución de 1991, ha sido constante la imposición de restricciones y límites a la autodeterminación fiscal de las entidades subnacionales, lo que ha significado un proceso de re-centralización fiscal en favor del gobierno nacional, quien administrando y direccionando los recursos de que dispondrán municipios y departamentos para la atención de sus necesidades y el cumplimiento de sus funciones y competencias, termina por irrumpir en el ejercicio de las autonomías territoriales tanto en el aspecto político como administrativo del modelo. Bajo la dinámica actual del modelo de descentralización y los límites que este supone a partir de la recentralización fiscal, no es posible hoy definir a las entidades subnacionales como poseedoras de verdadera autonomía territorial, pese a su reconocimiento constitucional, en tanto persista su dependencia fiscal respecto de las decisiones y recursos de los que de manera condicionada participan, y que se disponen desde el nivel central de la administración.

Palabras clave: descentralización territorial, autonomía territorial, entidades subnacionales, recentralización fiscal, dependencia fiscal.

Introducción

El análisis de la descentralización territorial en Colombia supera los límites temporales definidos por la consagración constitucional del modelo en la Carta Política de 1991. Pretender dar cuenta de cómo el carácter fiscal terminó

por definir en gran medida el modelo al imponerse sobre las dimensiones administrativa y política que igualmente la conforman, exige por lo menos una referencia al proceso histórico de formación política anterior a la vigencia de la actual constitución y al modelo centralista que estuvo vigente en la Carta Política de 1886, evidenciando posibles causas, instituciones y actores que intervinieron en el proceso e influyeron en la definición del modelo descentralizado de organización territorial del Estado, las mismas que incidieron en favor de privilegiar el carácter fiscal del modelo, condicionando a éste sus otras dimensiones política y administrativa, constitutivas en su conjunto de verdaderas autonomías subnacionales.

El presente artículo además de construirse a partir del rastreo documental y de literatura, se orientó por el enfoque teórico y metodológico del institucionalismo histórico, el cual permite a través del análisis de instituciones evidenciar las relaciones de poder que se dan al interior de aquellas, de su equilibrio o preferencia por algunos actores, sectores o intereses, que terminan por moldear, redefinir o dar lugar a la creación de otras como lo es el modelo mismo de la descentralización y cada una de sus dimensiones, siendo posible a través de su mirada histórica, establecer la incidencia de las políticas que lo orientan y entre las que se desarrolla el modelo a lo largo del tiempo.

Instituciones según Hall y Taylor (1996) citados por Peter (2003), son “rutinas, normas y procedimientos formales e informales incrustados en la estructura organizacional de la *polity*, la economía política, o ambas”, las cuales se definen en su estructura por la sociedad en medio de la que se forman, no siendo en este sentido “(...) solo reglas de juego sino también parte de las estructuras sociales que condicionan las opciones que tienen los individuos” (Peter, 2003: p. 53).

Las instituciones así consideradas resultan determinantes para el establecimiento tanto del orden social como económico, los cuales se definen normativamente. En este sentido la descentralización como forma organizativa del territorio, dispuesta constitucionalmente, requiere del análisis del elemento normativo que lo concreta.

En nuestro caso, resulta indispensable la referencia a la legislación como institución incidente para el traspaso del centralismo a la descentralización, la definición de autonomías subnacionales y a la vez su misma limitación o recentralización, determinando la constante configuración y reconfiguración del modelo como proceso variable. De esta manera ni la ley, ni otras instituciones resultan estáticas en el tiempo, de allí que el enfoque institucionalista histórico acogido, más que simplemente consultar el pasado, interesa es por el análisis que permite del proceso a través del tiempo, en una dinámica de ida y vuelta entre los casos, cuestionamientos e hipótesis que se plantean (Pierson & Skocpol, 2008).

Los apartes que integran este artículo, partiendo de los enfoques metodológicos propuestos, se formulan desde una inicial contextualización histórica de la forma de organización del elemento territorio del Estado, desde el nivel latinoamericano en general hasta el puntual orden nacional mediante el cambio presentado del modelo entre la anterior norma constitucional de 1886 y la vigente Constitución Política de 1991, es decir, de un centralismo a una descentralización territorial con reconocimiento de autonomías a las entidades subnacionales como elemento fundamental para el autogobierno.

Se continua con una conceptualización de las dimensiones de la descentralización, o su equivalente como se asume metodológicamente, de las clases de autonomía territorial; una vez ilustradas, se presenta el cómo se ha desarrollado el proceso de la descentralización a partir de su regulación y algunas de sus posteriores modificaciones y reformas, tanto legales y

constitucionales, para finalmente concluir el privilegio del carácter fiscal del modelo por encima de los aspectos políticos y administrativos, lo que resulta influyendo de manera determinante como limitante frente al ejercicio de autonomías subnacionales, constitucionalmente reconocidas y esenciales para el funcionamiento del modelo.

Descentralización y autonomía territorial.

El debate en torno a la forma de organización espacial de los Estados en América Latina podría remontarse a la época poscolonial, cuando las nuevas repúblicas independientes además de preocuparse por el asunto mismo de los territorios, se interesaron por la organización de sus mercados, clases e instituciones, siendo una prioridad para los luego nacientes Estados latinoamericanos de mediados del siglo XIX (Restrepo D. I., 2006).

A pesar que la construcción de Estados en América Latina, y más aún la vinculación de éstos al mercado mundial, demandaron en principio impulsos centralizados que posibilitaran el fortalecimiento de los mercados internos, la globalización y el mercado a escalas mayores a los simples límites territoriales condujeron a la búsqueda de escenarios abiertos al modelo capitalista de sociedad que demandarían una reconfiguración de los nacientes Estados. Durante dicho proceso, y en atención al modelo globalizador de las dos últimas décadas del siglo XX, los Estados Latinoamericanos darían comienzo a una nueva reorganización de sus territorios, abriendo lo local a las dinámicas o redes de poder multinacionales, en aquel entonces, inspirados en el neoliberalismo como conjunto de estrategias políticas dominantes (Restrepo D. I., 2006).

Este enfoque económico de la descentralización que tuvo lugar en el estado de desarrollo de los países latinoamericanos, es solo una parte del análisis que

da cuenta del origen en el nivel suramericano de los procesos de organización territorial descentralizada.

Otro enfoque determinante fue el aspecto político del proceso, definido en términos de democratización del poder, en tanto acercamiento del gobierno central a los niveles locales, pretendiendo así un equilibrio intergubernamental. Según, Borja (1989), Cabrero Mendoza (1995), Calderón y Dos Santos (1991), en cita de Falletti (2010), la descentralización en el sur del continente fue recomendada por académicos y activistas políticos con miras al incremento de la participación ciudadana en países que, como varios en el continente, dieron el paso del autoritarismo a la democracia (p. 5).

En Colombia, el reformismo constitucional de mediados y final del siglo XIX comenzaría el proceso de implementación del modelo de descentralización, respondiendo así al debate interno de la época acerca de la organización territorial, entre procesos centralistas y federalistas.

La Constitución Política de 1886, consolidó en parte un proceso reformista con la institucionalización de la República Unitaria, centralizada y bajo un sistema presidencialista, el cual subsiste en la actual Constitución Política de 1991, pero con la consagración expresa de la descentralización como forma de organización territorial (Procuraduría General de la Nación, 2011).

La inclusión de la descentralización territorial en la Carta Política del 91, fue el resultado de la implementación de reformas constitucionales ocurridas a finales del siglo XX, que replantearon posiciones vigentes desde el modelo anterior, consagrado en la Constitución del 86 y como una consecuencia, según refiere Estrada (2007), del fracaso de los Estados centralistas frente al cumplimiento de sus funciones, los cuales se convirtieron en estructuras torpes para la atención de los servicios y necesidades locales, “(...) De allí la necesidad de un proceso de descentralización con el fin de obtener mayor

eficiencia en la operación y lograr cercanía entre la comunidad y las autoridades.” (p. 146).

En similar sentido, hay quienes refieren al proceso reformista de la década del ochenta del que se valió la descentralización territorial, como una respuesta al problema de legitimidad del Estado, dada la ausencia de representatividad en el Gobierno central por parte de sectores de la población, lo que generaba para entonces, tensiones políticas que fueron atendidas desde el discurso descentralizador sin profundidad en verdaderas políticas y mecanismos que significaran poder de decisión y gestión por parte de las entidades territoriales, pues bajo la titularidad del Gobierno Nacional continuaría estando el control tanto de la planeación como del presupuesto nacional (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

En referencia a esa ausencia de real poder de decisión y gestión, Soto (2003) por ejemplo, sostiene que la política de descentralización en Colombia, ha estado marcada por principios de centralismo, tanto que en nombre del poder supremo del Estado y la unidad del territorio, se ha subordinado la autonomía de los territorios, sometiéndolos a un mismo régimen jurídico y a una única organización político-administrativa (p. 133).

A mediados de la década del ochenta, tuvieron además lugar reformas significativas a favor del proceso de desarrollo del modelo de descentralización como respuesta al fuerte centralismo que venía consagrado desde la Constitución Política del 1886, y que se integrarían al nuevo modelo plasmado en la Carta del 91.

De la promulgación de Ley 12 de 1986 por ejemplo, se reconoce el aumento de la participación que tuvieron las entidades territoriales en los ingresos nacionales, tal como se había pretendido tiempo atrás, primero mediante la Ley 33 de 1968 y luego, por efectos de la Ley 14 de 1983, la misma que en

términos de Valencia-Tello y Karam de Chueiri (2014): “buscó fortalecer los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodamiento”, disponiendo de esta manera de ciertos recaudos y recursos en favor de las entidades territoriales en procura del mejoramiento de sus fiscos para su solvencia y la atención de necesidades, reordenando el traspaso de algunos servicios y funciones como garantía para la prestación de bienes y servicios que pasarían bajo el entendimiento actual del modelo de descentralización, a la competencia de los gobiernos subnacionales respaldados entre otras, por la transferencia de recursos del nivel central para su cumplimiento (p. 182).

Se destaca de igual forma el Acto Legislativo 01 de 1986¹, la Ley 11 del mismo año² y el Decreto Ley 77 de 1987³, normativas a través de las que se dispuso entre otros asuntos, la elección popular de alcaldes, el aumento de transferencias y la definición de competencias municipales, siendo la elección popular de mandatarios locales en parte, la delimitación conceptual de una de las dimensiones de la descentralización territorial como se verá; reformas todas éstas que pusieron en marcha desde entonces, el modelo de descentralización que hoy conocemos (Castro, 2007).

A pesar del centralismo que predominaba en Colombia desde la Constitución Política de 1886, en cuanto al direccionamiento en exclusiva desde el orden nacional de aspectos como el económico o legislativo, es posible destacar que también desde entonces sonaba la idea en comienzo de una descentralización por lo menos administrativa, referenciando la norma constitucional el enunciado francés: “Centralización Política y Descentralización Administrativa”, lo que refería a la concentración en el nivel de gobierno

¹ Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia, estableciendo la elección popular de alcaldes.

² 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.

³ Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los Municipios

central de las decisiones en aspectos políticos, económicos, legislativos, entre otros, pero descentralizando o delegando en otros órganos estatales como las entidades territoriales, aspectos operativos o “funcionales” (De Zubiría Samper, 1994, pág. 1).

Tras los varios procesos de reformas constitucionales, finalmente en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente estableció en la actual Constitución Política, la consagración expresa de la descentralización territorial como forma de organización del Estado, al interior de una República Unitaria y bajo un sistema presidencialista como forma de gobierno, tal y como se dispuso en el artículo 1°, en el que de forma coherente y como elemento indispensable para su mismo desarrollo, dispuso además la autonomía como atributo de las entidades locales, el cual se reitera y desarrolla en disposiciones siguientes del texto constitucional, como en el acápite de la organización territorial, artículo 287, en el que además, en virtud de la autonomía atribuida, se les reconoce como derechos a las entidades territoriales, el gobernarse por autoridades propias, el ejercicio de sus competencias, la administración de los recursos y la posibilidad de establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones, así como la participación de las rentas nacionales.

De la normativa constitucional referida, se destaca la consagración de dos formas organizativas aparentemente contradictorias⁴, esto es, la *descentralización con autonomía* al interior de una *República Unitaria*, ésta última que supone el reconocimiento y la conservación de un poder único y central dentro del Estado. Sin embargo, tal oposición no resulta cierta, presentándose mejor una relación de coexistencia en cuanto a las competencias entregadas que se ejercen en y desde los diferentes niveles del gobierno, pero con reconocimiento de un único y central.

⁴ Solo aparentemente, pues refieren a conceptos diferentes, la descentralización como forma de organización de territorio, la República Unitaria como forma política del Estado.

Para efectos de éste análisis, se parte de la no exclusión de los conceptos y formas de organización territorial y del Estado, por el contrario, ha de entenderse su complementariedad a partir de la delimitación legal de las competencias y facultades desde cada uno de los órdenes o niveles del gobierno, sentido en el que institucionalmente ha sido además interpretado a nivel jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional.

En referencia a la relación entre autonomía y descentralización territorial, consagrada en la Constitución de 1991, la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992, explicó:

La autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: 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.

En este sentido, descentralización y autonomía, si bien tienen puntos de mira diferentes, resultan ser interdependientes y portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial.

Por su parte, sobre la complementariedad que se afirma de los conceptos, la Corte Constitucional en Sentencia C-216 de 1994, señala que la forma de Estado Unitario supone un principio de centralización política, es decir, una especie de jerarquía constitucional dentro de la organización estatal vigente en nuestro ordenamiento, que de buena forma coexiste con la descentralización y la autonomía de los territorios sin excluirse, constituyendo

además un límite al ejercicio de competencias y funciones por parte de las entidades locales atribuidas en virtud de la descentralización, para que sean ejercidas autónomamente pero con los límites que supone la unidad estatal.

El desarrollo jurisprudencial constitucional también ha defendido el ejercicio autónomo de competencias por parte de las entidades territoriales, pero bajo el reconocimiento de un ordenamiento superior que permite precisamente mantener la unidad nacional, de consagración igualmente constitucional, siendo éste precisamente el sentido que entre otras, en Sentencia C-506 de 1995, la Corte Constitucional refiere, al indicar que de lo que se trata más que de separar los intereses nacionales y locales, es de armonizarlos.

En este sentido entonces, es válida la coexistencia de formas de Estado Unitarias, bien sea con organizaciones territoriales centralistas o descentralizadas, pues no son éstos conceptos antagónicos como lo sería en cambio, formas unitarias frente a federales. En este sentido, el Estado Unitario y Descentralizado, conceptualmente refiere a una forma institucional en la que confluyen un centralismo político, en tanto organización con una sola jerarquía constitucional de poder y general del Estado, pero con diversas instituciones organizadas para el ejercicio de la administración pública (Trujillo Muñoz, 2007).

De esta forma institucional deviene a su vez, la correlación entre la forma organizativa descentralizada y el atributo de la autonomía, resultando coherente que el desarrollo de esta última suponga una descentralización, más no al contrario, tal y como lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de 2001, al señalar que si bien todo órgano autónomo lo sería también descentralizado, no de todo órgano descentralizado podría predicarse su autonomía, atributo que hace referencia a la libertad otorgada, en este caso a las entidades territoriales, para el ejercicio de las funciones asignadas en virtud de la descentralización, lo que da cuenta a su vez de la independencia que se

predica respecto a la administración central y el manejo de sus propios intereses.

La descentralización territorial, en este sentido y según lo expuesto, consagrada entre otros desde el artículo 1° de la actual Constitución Política, parte del reconocimiento de autoridades del nivel central y por consiguiente de una distribución de competencias que permiten finalmente el desarrollo de los fines esenciales del Estado Unitario. Al respecto señala Hernández (1999): “(...) la descentralización territorial es el conjunto de relaciones políticas, jurídicas, administrativas y económicas existente entre las autoridades centralizadas nacionales y las entidades territoriales (...)” (p. 49).

Por su parte, Ramírez (2012) define la descentralización de manera general como: “el traslado de competencias del poder central a las entidades seccionales o locales, o a otras entidades administrativas derivadas del poder central, para que ejerzan competencias usualmente fiscales, económicas o administrativas, con autonomía.”, precisando respecto a la descentralización territorial, que dicho traslado a las entidades subnacionales se otorga para el ejercicio de competencias a su nombre y bajo la propia responsabilidad (p. 616).

De lo dicho se concluye, la descentralización territorial supone en primer lugar el reconocimiento de una autoridad central de la que derivaría el otorgamiento y traslado de competencias para el ejercicio a nivel local, sin embargo, aquellas a su vez requieren del reconocimiento de la capacidad para su ejercicio, que para el caso Colombiano viene dada desde la Constitución Política a través del reconocimiento del atributo de autonomía territorial que presupone la forma de organización descentralizada para nuestro caso, tal como se precisó.

Dimensiones de la descentralización territorial

La descentralización con autonomía de los entes territoriales define tres clases o dimensiones como habrán de referirse, que son precisamente las variables del atributo reconocido desde el nivel constitucional que conducen al ejercicio de competencias en tres escenarios diferentes. Al respecto, y como equivalencia conceptual que se comparte metodológicamente para este artículo, Ramírez (2012) aborda estas dimensiones como clases de autonomía, definiéndolas como:

“Autonomía política, entendida como la capacidad que tienen los habitantes de la entidad territorial o sus administradores territoriales o locales, de elegir a sus gobernantes y altos funcionarios: gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles, contralores, personeros, etc.

Autonomía administrativa, que comprende la facultad de manejar los asuntos de la jurisdicción, como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades.

Autonomía fiscal, que implica la potestad propia para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar recursos.” (p. 622).

La dimensión política, sin decir que la agota, refleja la democratización del gobierno central, en tanto da a los territorios la potestad para definir por ellos mismos las autoridades que estarán en cabeza de los gobiernos subnacionales, sin que se les imponga desde el nivel central, definiendo de esta manera mecanismos que posibilitan la participación ciudadana en la gestión de los asuntos del orden local.

Por su parte, la dimensión administrativa de la descentralización supone el otorgamiento de competencias y facultades de orden legal que posibilitan el desarrollo de las funciones, cargas y obligaciones que les son trasladadas a los gobiernos subnacionales para su cumplimiento y garantía.

Finalmente, la dimensión fiscal de la descentralización, partiendo de la vinculación de los territorios a la unidad estatal y como lo sugiere Pérez (1994), supone un sistema nacional de financiación que permite a las localidades el desarrollo de las competencias y responsabilidades asignadas mediante la dimensión administrativa y política del sistema de ordenamiento territorial. En términos de Restrepo (2011): “La descentralización fiscal consiste en el amparo en la constitución o las leyes de transferencias del nivel central del Estado a los niveles inferiores atendiendo criterios de reparto establecidos en las normas.” (p. 6).

Precisamente el presente análisis se centra en la dinámica del modelo de descentralización y las diferentes autonomías que lo integran, el cual evidencia la dependencia fiscal existente de parte de los gobiernos subnacionales, por cuanto si bien la coexistencia de las dimensiones de la descentralización supondría una correspondencia entre las competencias que se transfieren y su fuente de financiación que la garantice, lo cierto es que no hay un verdadero equilibrio entre dichas funciones y los recursos para su ejecución, predicable entre otras causas por la incapacidad de varias localidades para la generación de recursos propios, asunto de otro amplio análisis; pero más desde el asistencialismo condicionado del modelo de transferencias o participación presupuestal como estrategia por excelencia para la financiación de las competencias trasladadas para la prestación de bienes y servicios, lo que conlleva precisamente al planteamiento de la dependencia fiscal respecto del nivel central de gobierno como una problemática que impide la consolidación de verdaderas autonomías locales.

El proceso de la descentralización

Cada una de las dimensiones de la descentralización refieren aspectos o de responsabilidad, recursos o autoridad política, criterios que reflejan el grado de autonomía territorial que en mayor o menor medida se entrega desde el nivel central y que es ejercido por los gobiernos subnacionales; de su sincronización y orden de implementación, dependerá el equilibrio intergubernamental que se alcance entre los diferentes niveles, el cumplimiento de finalidades, entendidas en términos de atención de necesidades y prestación efectiva de bienes y servicios descentralizados y el real ejercicio de autonomías subnacionales. En este sentido, la descentralización como modelo de interacción entre los territorios y el Estado central, requiere de las tres dimensiones, cada una de las cuales como formas todas de poder, reflejan el grado de autonomía frente a la toma de decisiones, el control sobre recursos, responsabilidades y competencias (Rodríguez Díaz, 2007).

Para el caso colombiano salvo algunas varianzas, y sin que signifique un proceso homogéneo, el modelo de descentralización como lo analiza Falletti (2010), siguió un orden primero en lo político, desarrollándose luego de manera marcada en lo fiscal y por último en lo administrativo, orden que debería suponer en comparación con otros países de la región, un mayor nivel de consolidación del proceso.

En cuanto a lo político, el elemento que más identifica el proceso de descentralización como forma de democratización del poder, es la elección popular de autoridades, primero a nivel municipal en la década de los ochenta con la elección de alcaldes, y luego con la constitución del 91, la de gobernadores para los niveles intermedios de la organización territorial (Restrepo J. C., 2005).

Sin embargo, más allá de los actos de elección, la perspectiva política contrarresta la concentración del poder en el nivel central de la administración, así su objetivo consiste en la profundización de la democracia representativa y participativa, gracias al acercamiento que supone del gobierno a los ciudadanos en las localidades. En este sentido, a pesar de su confluencia con aspectos administrativos y fiscales, destaca del modelo el carácter eminentemente político del proceso (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

Al respecto, Saade (2007) plantea lo necesario que se hace para la ruptura de la dependencia central, el fortalecimiento estructural de los niveles regionales y locales a través de reformas legales en aspectos como la organización político-administrativa, el aumento de las capacidades de decisión, la legitimidad y representatividad, y el establecimiento de una agenda social común entre niveles, aspectos que derivarían en la eficacia y eficiencia de la administración pública subnacional, a partir del aumento de las capacidades para la toma de decisiones más allá de la capacidad económica, elementos que se identifican como constructores de verdadera autonomía local (p. 171).

Si el elemento que caracteriza la dimensión política de la descentralización territorial está dada por la libre participación y elección de autoridades locales, necesariamente para que refleje verdadera autonomía, ésta debe suponer reales posibilidades de participación de las comunidades en la toma de dichas decisiones para la atención de sus necesidades, y la resolución de asuntos propios por parte de los gobiernos subnacionales que, si bien deberán estar enmarcados dentro de un orden constitucional y legal único, debe reflejar una verdadera capacidad de autodeterminación frente a los asuntos locales.

Democratizar los procesos y la toma de decisiones, sin embargo, en medio de un sistema descentralizado que conserva dependencias en aspectos

financieros, va continuar significando grandes límites al ejercicio de la autonomía política; en este sentido, la descentralización como decisión política para la redistribución del poder frente al esquema central y presidencialista en nuestro caso, si bien ha alcanzado expresiones importantes de autonomía en lo local gracias al incremento de la participación política de los diferentes actores, la misma se sigue expresando de mayor manera, aunque limitada, solo en términos electorales (De la Calle Lombana, 2007).

Análisis similar soporta la dimensión administrativa de la descentralización como conjunto de potestades de los entes territoriales para definir su propia orientación y funcionamiento, según Silva (2010), la descentralización administrativa debería además suponer una potestad normativa secundaria⁵ de parte del ente subnacional, la que de alguna manera pero insuficiente es ejercida en la práctica a través de la expedición de actos administrativos contentivos y que posibilitan la toma y ejecución de decisiones en el plano administrativo local (p. 79).

En sentido de lo expuesto, Falletti (2010), en cita de Jaime Bonet (2014), refiriendo las bondades de la descentralización administrativa de acuerdo a como se dé su proceso de implementación, señala que sus efectos serán positivos, siempre que la delegación de responsabilidades se acompañe de capacitación administrativa y organizacional, además de los recursos necesarios para su cumplimiento, de lo contrario, igualmente se afectaría su implementación en términos de autonomía subnacional (p. 45).

El traslado de facultades y competencias hacia los niveles locales de organización del Estado, están delimitadas en gran parte por los recursos que

⁵ La autora refiere la potestad normativa secundaria, siguiendo la clasificación elaborada por Alfredo Galán Galán en: *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier 2001. Entendida como autonomía normativa de las autoridades locales en cuanto a regulación, diferenciándola de la potestad normativa primaria que conforme al artículo 150 constitucional, recae en el nivel central en cabeza del Congreso.

para sus efectos se transfieren desde el nivel central de la administración; en este sentido, y como consecuencia de la destinación específica que en gran medida ocurre con el actual Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, hablar de autonomía administrativa por parte de los gobiernos locales, necesariamente estará determinada por la disponibilidad que se tenga, más allá de los recursos transferidos, de la generación de los propios.

Con el Decreto 77 de 1987, que dispuso el inicial traslado de funciones del nivel central a los municipios, lo que ocurrió fue que aquellos servicios que de tiempo atrás se encontraban en cabeza del gobierno nacional, fueron transferidos de un momento a otro por disposición legal, sin mediar planes de transición para el conocimiento y preparación de los gobiernos subnacionales frente a las obligaciones que recibían, adicional que en su asignación, no fueron consideradas las marcadas diferencias que en nuestro entorno presentan entre los territorios, cuestiones como el tamaño, ubicación geográfica, número de habitantes y recursos propios, aspectos que daban cuenta de las verdaderas capacidades de las entidades receptoras, tan difíciles de reducir, al punto que incluso hoy persisten, difieren y determinan la categorización municipal (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

El carácter fiscalista de la descentralización

Como fue expuesto al comienzo de este artículo, entre las varias razones que condujeron a la implementación de la descentralización territorial, fue la necesidad de responder a la demanda de acercamiento de las localidades al nivel central de la administración, con miras al suministro directo de bienes y servicios que permitieran una atención más eficiente de necesidades. Otra razón también ya reseñada, fue la apertura de los territorios al modelo de economía globalizada, en la que de forma acorde se dispuso el reconocimiento de autonomía en favor de las entidades subnacionales, atributo indispensable

para asumir los propios retos de desarrollo que enfrentarían en el nuevo modelo económico al que se ingresaba.

Igualmente como se hizo referencia, en atención a esas razones por las que reclamaba la implementación del modelo de descentralización territorial, a mediados de los ochenta y comienzos de los noventa, fueron expresas las voluntades políticas que abrieron el camino a la implementación del proceso, sin embargo, luego del impulso que generó su consagración constitucional, comenzaron a hacerse evidentes dificultades desde la primera fase de implementación, entre otras, como consecuencia del elemental impacto que significó el traspaso repentino de competencias y recursos a entidades territoriales carentes de capacidades institucionales para su gestión.

Si bien la Constitución del 91 permitió el traslado a las entidades subnacionales de recursos para el cumplimiento de competencias igualmente trasladadas del nivel central, el sistema sectorial de transferencias aún vigente, implicó para las autoridades receptoras una imposibilidad de disponibilidad y movilidad de recursos hacia otros sectores de interés y prioridad identificados desde lo local, lo que necesariamente terminó por afectar la autodeterminación frente al gasto; en este sentido, más que gobiernos autónomos, los subnacionales terminaron como agentes o delegados del gobierno nacional para la simple ejecución de directrices económicas. Al respecto, Zapata, Acosta y González, citados por Soto (2003, p. 139), señalan:

La intención de convertirse en entes autónomos en la escogencia de las formas de responder a las necesidades de sus ciudadanos, quedó sumergida en la necesidad de responder a las múltiples demandas del nivel central para acceder a los recursos y administrar el gasto, ya direccionado desde arriba.

El análisis de la función legislativa como institución, evidencia el desarrollo normativo del modelo que en los años siguientes al de su consagración constitucional se dio, lo que el institucionalismo histórico denomina como la

dependencia de la trayectoria o *path dependence*, que de manera específica sobre la dimensión fiscal de la descentralización territorial, conduciría a lo que Zapata (2016) refiere como una “re-centralización fiscal”, es decir, como realmente a partir de la regulación normativa de la dimensión fiscal, se terminó por establecer instrumentos de control jerárquico que cada vez restringieron más la autonomía de los entes territoriales en favor de la centralidad (p. 69).

El viraje institucional del modelo de descentralización que estuvo marcado por el impulso inicial de su consagración constitucional, se dio con posterioridad hacia la recentralización de lo fiscal a partir de las regulaciones normativas posteriores de la dimensión. Si bien la expectativa era la de fortalecer el modelo de acuerdo con la decisión inicial de una organización descentralizada que reflejara una división del poder entre los distintos niveles de gobierno, lo cierto es que los equilibrios políticos no permanecieron durante mucho tiempo y la institución de la descentralización cambio dentro del contexto mismo, restringiendo cada vez más el ejercicio de las autonomías subnacionales, lo que el institucionalismo histórico explica, según Krasner (1984) en cita de Peters (2003), a partir de los denominados “equilibrios intermitentes” o “equilibrios punteados” (p. 106).

Con la Ley 60 de 1993 por ejemplo, reglamentaria de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se definieron competencias entre los niveles de gobierno, disponiéndose la asignación de recursos para el cumplimiento de las mismas, recursos que en principio tuvieron una definición porcentual de reparto territorial para luego ser asignados por sectores, lo cual representó una ventaja en cuanto a la inicial priorización por territorios. Hay quienes como Jaime Bonet (2014), señalan haber sido en vigencia de esta norma, y debido al inicial privilegio de lo territorial, que ocurrió la mayor expansión de recursos por transferencias, refiriendo para ello el aumento de 2 puntos

porcentuales del PIB en la distribución de recursos a los territorios entre 1993 y 2001, período en el que pasaron de 3,5% a 5,4% (p. 20).

Luego, a través de la Ley 617 de 2000, presentada como fortificadora de la descentralización, se establecieron disposiciones que en análisis de autonomía resultaron restrictivas, en tanto aparte de establecer un sistema de categorización de entidades territoriales (artículos 1° y 2°), que se utilizó para definir viabilidades fiscales de las mismas, impuso también límites como forma de control a los gastos de funcionamiento (artículo 3° y siguientes), y de endeudamiento (artículo 61° y siguientes).

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2000, reglamentado a través de la Ley 715 de 2001, se unificó el sistema de transferencias (situado fiscal y participaciones), en el Sistema General de Participaciones -SGP-, modificando además la regla para la definición de reparto, pasando a la distribución sectorizada de los recursos entre las entidades subnacionales. Adicionalmente, como lo destaca Zapata (2016), esta normativa introdujo un aspecto que provocó la dependencia municipal frente al nivel intermedio de gobierno, limitante claro de la autonomía territorial, cuál fue la definición de competencias de las entidades en relación con la prestación de servicios de educación y salud, condicionando los recursos municipales a la certificación otorgada por los departamentos, conforme los criterios definidos desde el nivel central (p. 72).

Por su parte, mediante la Ley 1176 de 2007, modificatoria de la anterior 715 de 2001, se separaron porcentajes para cada una de las participaciones: educación 58,5%, salud 24,5%, propósito general 11,6% y agua potable y saneamiento básico 5,4% (artículo 2°), definiendo a su vez las competencias subnacionales frente a estos dos últimos. Sin embargo, como lo señala Sandoval (2010, p. 17), citado por Zapata (2016), esta norma, además de recortar los recursos del SGP, al separar la participación de agua potable y

saneamiento básico de la participación de propósito general, marcó aún más el carácter sectorial condicionado de la participación, restando en consecuencia más autonomía a la entidad territorial, a quien le quedaría ejecutar los recursos conforme las directrices que al respecto se definan desde el nivel central (p. 73).

Frente a otra de las fuentes de ingresos territoriales como es el proveniente de las regalías, haciendo referencia en la misma línea de sectorización y condicionamiento de recursos, el Acto legislativo 05 de 2011, que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, constituyó el Sistema General de Regalías, por el que necesariamente transitarían todos los recursos generados por este concepto para su redistribución, y a pesar de que los entes territoriales, según lo dispuso el nuevo artículo 361, tendrían derecho a su ejecución directa, limitó su participación y de igual manera condicionó el destino de porcentajes a sectores y buscó el financiamiento de déficits, lo que a la postre terminó al igual que con los recursos provenientes de las participaciones, fortaleciendo el protagonismo central en detrimento de la autonomía territorial (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2011).

En orden a lo expuesto, se considera que a partir del análisis de las deficiencias, dificultades y contradicciones por las que desde el inicio ha pasado el desarrollo e implementación del modelo de descentralización territorial en Colombia, se evidencia que institucionalmente a través de los marcos jurídicos regulatorios, la intención constitucional de dotar de verdadera autonomía y derechos a las entidades subnacionales no ha sido suficiente para el fortalecimiento de reales capacidades de autogobierno, y en este sentido, si bien es cierto que el artículo 287 constitucional otorga derechos a las entidades territoriales que garantizan su autonomía, tal como lo refiere Soto (2003), la misma se encuentra subordinada al legislador, reforzándose así un sistema que el mismo autor denomina “autonomía subordinada”, en

cuyo sentido, invocando argumentos de estabilidad macroeconómica, podría justificarse cualquier tipo de intervención en los territorios (p. 15).

No puede desconocerse sin embargo como, a partir del diseño del sistema de descentralización territorial que viabilizó el traslado de competencias, recursos y cierta autoridad política a las entidades subnacionales, se alcanzaron metas en materia de cobertura y atención de necesidades en sectores como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, consecuencia directa de la prestación y atención directa de los mismos por parte de departamentos y municipios, y gracias en parte a la garantía de su financiación través de los sistemas de participaciones y regalías principalmente, tal y como se presentó por parte del Departamento Nacional de Planeación en el informe *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*, según cita de Estrada (2007), quien además sugirió que a pesar de haber sido gracias a la descentralización que se avanzó en aspectos como la reducción de la pereza fiscal y el recaudo de rentas propias, no puede desconocerse los problemas que la misma desencadenó en el manejo de las transferencias, como el clientelismo, la corrupción y la poca eficiencia en el gasto (p. 151-153).

Otro problema adicional que afrontó y continua enfrentando el modelo de descentralización, reflejo de la situación de orden público vivida en nuestro país desde años atrás, fue el saqueo por parte de grupos al margen de la ley de recursos subnacionales provenientes de la descentralización fiscal y administrativa, mediante la captura de importantes porcentajes que terminaron por generar alianzas con funcionarios públicos de las que se valieron para la expansión del dominio (Rodríguez Estupiñan, 2011).

De igual manera, en los escenarios problemáticos de clientelismo y corrupción, no puede omitirse hacer mención también a actores e instituciones como los partidos políticos, el sistema mismo de partidos y las redes

clientelares. Su influencia de acuerdo con las constantes investigaciones y condenas de diferente tipo, a sus militantes, funcionarios y particulares, según el permanente panorama de la opinión pública, evidencia también en términos generales la cooptación que estos tienen de los recursos públicos, bien sea desde el nivel superior desde donde se comienza la cadena de distribución o transferencia a los gobiernos subnacionales, o bien a través de su injerencia directa en la administración y ejecución de las participaciones a nivel local.

Como se muestra, el modelo de descentralización territorial en Colombia no ha reflejado un verdadero aumento de las capacidades de autogobierno subnacionales. Sin desconocer avances en el cubrimiento de sectores y necesidades importantes que demandaban mayor atención, el modelo es cuestionable en cuanto al real fortalecimiento de capacidades políticas tanto por parte de las administraciones como de sus ciudadanos. La regulación fiscal en detrimento de las autonomías subnacionales, como consecuencia de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 constitucional en favor del nivel central, permite que a partir de reformas constitucionales y legales se establezcan mecanismos que limitan cada vez más la descentralización y por consiguiente recentralizan el poder.

En este sentido, la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales es evidente. La forma como son distribuidos los recursos del Sistema general de Participaciones y Regalías, contraría el principio de la autonomía territorial, ello ocurre entre otras razones como consecuencia de la varianza de los porcentajes de participación, que ha llevado a que en nombre de la estabilidad macroeconómica de la Nación y su fortalecimiento, se intervenga legislativamente a través de reglas fiscales, que limitan gastos y deuda pública, pero también debido al sistema sectorial y condicionado en que son transferidos los recursos, sistema que reduce la real capacidad de actuación de los gobiernos locales (Soto, 2003).

A pesar de los objetivos inicialmente pensados del modelo de descentralización territorial, cuyo diseño como señala Maldonado (2011) posibilitó el otorgamiento de competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para su protagonismo frente a la provisión de servicios básicos a la población y reducción de la pobreza, las posteriores deficiencias y problemáticas evidenciadas durante su implementación, atendidas a través de disposiciones legales reguladoras, significaron límites a la autonomía subnacional que evidenciaron la ocurrencia del fenómeno de la recentralización, más que de la autonomía fiscal.

Al respecto Castro (2007), cuestionándose sobre ¿Cómo salvar la descentralización?, refiere como de manera infortunada luego de la Carta de 1991, los gobiernos no solo no apoyaron sino que abandonaron el proceso de descentralización, indicando así la falta de diseño de una política pública que permitiera la identificación tanto de problemas y soluciones y evaluara además los resultados e impactos del modelo, para de esta manera procurar la introducción de ajustes periódicos que llevaran a su consolidación, algo de lo que señala, no se preocuparon ni el gobierno, ni el congreso, ni los partidos políticos de manera sistemática, refiriendo en este sentido al poco interés frente el carácter político de la descentralización, en el que según señala: “Las medidas fueron de carácter administrativo y fiscal, cuando lo que se necesitaba era conservar y profundizar la naturaleza política del proceso” (p. 126).

Frente al carácter limitante de autonomías subnacionales del modelo de descentralización territorial en privilegio de su dimensión fiscal, la profesora Zapata (2016), refiriendo a las reformas fiscales ocurridas durante el periodo 2001-2011, señala que las mismas tuvieron una tendencia hacia la recentralización de decisiones inicialmente a cargo de los gobiernos locales, “específicamente las de tipo presupuestal y económico, mediante la redefinición de metas fiscales, la aplicación de instrumentos de evaluación

financiera y de vigilancia fiscal, así como mediante la modificación de funciones y competencias de los entes territoriales.” (p. 13).

Un esquema descentralizado con reconocimiento de autonomía en cabeza de las entidades territoriales, por lo general permitiría que los gobiernos subnacionales, además de la elección de sus propias autoridades y participación ciudadana en los asuntos locales, dispusieran libremente del uso de los recursos para la provisión de bienes y servicios, funciones que trasfiere la autonomía administrativa de la descentralización. Sin embargo, el desarrollo del modelo bajo un esquema que recentraliza sus aspectos fiscales, como se sostiene, no concuerda con el otorgamiento constitucional y desarrollo de verdaderas autonomías locales.

Destacando los avances que en mayor o medida se puedan haber consolidado a través del modelo de descentralización en materia de cobertura en sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura, entre otros, más que descentralización fiscal a lo que realmente apunta el modelo, es a una descentralización del gasto público social, que tal y como se dijo, convierte a los gobiernos subnacionales en simples agentes ejecutores de políticas, directrices y recursos, en tanto se les impide la discrecionalidad sobre los mismos.

Se evidencia en este sentido el privilegio que a través de la regulación legal se le ha permitido a la dimensión fiscal respecto de las dimensiones política y administrativa del modelo de descentralización territorial en Colombia, perpetuándose la dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos del gobierno nacional, limitándose en consecuencia su ejercicio de autonomías territoriales como atributo que la Constitución reconoce y consagra.

La recentralización de la dimensión fiscal refleja el interés que ha permanecido para el manejo central de las finanzas públicas en nuestro país, en tanto de ello depende la conservación de dinámicas de gestión y consecución de recursos que a su vez garantizan la permanencia de estructuras políticas en el poder. Por esto, si en algún momento se pensó en la descentralización territorial como modelo de democratización del poder, su diseño y posterior implementación, ha posibilitado que aquel se concentre nuevamente mediante el privilegio de lo fiscal, revelando intereses que rondan la administración de los recursos, y en sentido, tal como lo indica Uribe López (2009): “La captura del Estado es rentable debido al carácter fiscalista de la descentralización.” (p. 103).

Conclusiones

Desde antes de la Constitución Política de 1991, el crecimiento del aparato estatal y la transformación de la economía a nivel internacional, demandaron una modernización del Estado para entonces torpe en la administración de recursos y atención eficiente de necesidades locales. Las entidades y gobiernos subnacionales en dicha modernización concretaron sus reclamaciones de mayor protagonismo en la administración de la cosa pública. Dicha modernización conllevó al cambio en la forma organizativa del Estado que condujo al giro de la descentralización con autonomía territorial, exigiendo en consecuencia cambios normativos que regularan el nuevo modelo.

Sin embargo, el modelo territorial descentralizado con autonomía de los gobiernos subnacionales refiere necesariamente a procesos inacabados, pues a pesar del impulso constitucional inicial, el interés posterior por su fortalecimiento fue disminuido debido a la debilitamiento generado desde la incidente regulación de la dimensión fiscal en el ejercicio de verdaderas autonomías locales, derivando en una dependencia de la mayoría de entidades

territoriales respecto de los recursos del nivel central de gobierno. De esta manera, la dimensión fiscal de la descentralización termina influyendo y estableciendo una dependencia de los gobiernos subnacionales que limitan el ejercicio de sus autonomías políticas y administrativas.

Sobre el modelo de descentralización y sus dimensiones, su desarrollo e implementación, incidieron instituciones formales como la legislación o jurisprudencia, pero también la dinámica misma de los gobiernos centrales y gobiernos territoriales, el sistema de partidos y los partidos mismos, las redes clientelares, el conflicto y los actores armados. Estas instituciones y actores intervinientes participaron y terminaron por definir la configuración del modelo de descentralización territorial, sobreponiendo compromisos con valores personales sobre los institucionales, resultándoles útil la vigencia constitucional del modelo pero con la gradual disminución de las autonomías subnacionales a través de la regulación legal recentralizadora de la dimensión fiscal, de lo que resulta el modelo híbrido que hoy tenemos.

En el reciente Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2018) por ejemplo, se recomienda una vez más la necesidad de ajustes al gasto público, planteando ante la dificultad de llevar a cabo nuevos procesos de reducción, el mejoramiento de las estrategias de recaudo de ingresos acompañado de un nuevo esfuerzo significativo de parte de las entidades territoriales, sugiriendo además la unificación de las fuentes de financiación (Sistema General de Regalías y Sistema General de Participaciones), con la posibilidad inclusive de que se faculte al Gobierno Nacional para actuar sobre las rentas de destinación específica a través del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, ante las constantes necesidades de equilibrio macroeconómico que se presentan, se observa como las medidas que continuamente se proponen y terminan por ser adoptadas, como ocurrió en otro momento y que dieron lugar a las reformas regulatorias del modelo, como

las contenidas en las leyes 617 de 2000, 715 de 2001, 1176 de 2007 y Acto legislativo 05 de 2011 refiriendo solo a algunas de ellas, terminaron por sacrificar en nombre de la estabilidad fiscal de la Nación, el ejercicio de autonomías subnacionales.

La administración centralizada de los recursos además de significar la disminución de autonomías territoriales, debido a la intervención reguladora del modelo en desfavor de los gobiernos subnacionales y en beneficio del gobierno central, permite en parte conservar la dinámica de nuestro sistema de partidos, posibilitando que desde lo regional mediante el aumento de capitales políticos se ascienda al nivel central de la administración donde compete el manejo fiscal y presupuestal de la Nación, lo que además les permite mantener su injerencia en los niveles locales, en gran parte debido a la necesidad de las autoridades regionales de consecución de recursos cofinanciados, garantizando así la permanencia de las mismas organizaciones partidistas en el poder y permitiendo la captura del Estado debido al privilegio fiscal del modelo de descentralización.

El debate permanente sobre la descentralización territorial, ha reflejado las verdaderas intenciones hacia un proceso de re-centralización fiscal, dado que, a partir de regulaciones legales posteriores a su inclusión constitucional, han sido dispuestos límites al actuar de los gobiernos subnacionales interviniendo en la administración y ejecución de sus propios recursos.

Bibliografía

Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (11 de julio de 2014). *Banco de la República- Colombia*. Recuperado el 31 de marzo de 2018, de Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana: <http://www.banrep.gov.co/es/dtser-205>

Castro, J. (2007). ¿Cómo salvar la descentralización? *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, 113-131.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2018). *Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 24 de abril de 2018, de Informe: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OC/S/uuid/dDocName%3aP_MHCP_WCC-096783

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). Ley 60. *por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras dispo.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (17 de agosto de 2000). Acto Legislativo 1. *Por el cual se modifica el inciso 1o. del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000). Ley 617. *Por la cual se reforma parcialmente Ley 136/1994, Dcto. E.1222/1986, se adiciona la Ley Org. de Presupuesto, Dcto. 1421/1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Ley 715. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los art. 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2007). Ley 1176. *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

Congreso de Colombia. (18 de julio de 2011). Acto Legislativo 5. *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.* Bogotá.

Corte Constitucional. (6 de agosto de 1992). Sentencia No. C-478. *Sentencia de Constitucionalidad.* Bogotá.

- Corte Constitucional. (28 de abril de 1994). Sentencia No. C-216. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (9 de noviembre de 1995). Sentencia No. C-506. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- Corte Constitucional. (4 de octubre de 2001). Sentencia No. C-1051. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- De la Calle Lombana, H. (2007). Las ilusiones fallidas de la descentralización. En D. I. Restrepo, *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (págs. 132-137). Bogotá: Red RINDE.
- De Zubiría Samper, A. (1994). *Constitución y Descentralización Territorial*. Santafé de Bogotá D.C.: ESAP -Centro de Publicaciones.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Volumen I Marco Conceptual y resultados de progreso municipal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- El pueblo de Colombia. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Estrada Villa, A. (2007). La lenta agonía de la descentralización. En D. I. Restrepo, *Memorias del seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (págs. 143-158). Bogotá: Red RINDE.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Forero de Saade, M. T. (2007). Una revisión histórica al sentido de la descentralización. En D. I. Restrepo, *Memorias del Seminario. 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (págs. 170-176). Bogotá: Red RINDE.
- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2011). *El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia*. Universidad EAFIT. Medellín: EAFIT.
- Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

- Hernández, P. A. (1999). *Descentralización Desconcentración y Delegación en Colombia*. Santafé de Bogotá, D.C.: Legis Editores S.A.
- Jaramillo Pérez, I. (1994). *Banco de la República Actividad cultural*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2017, de Biblioteca Virtual: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/03.htm>
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional . *Revista CS: Universidad ICESI* , 211-243.
- Maldonado Copello, A. (2011). *Friedrich-Ebert-Stiftung*. Recuperado el 28 de Marzo de 2018, de Sitio web de Friedrich-Ebert-Stiftung-FESCOL Colombia: <http://www.fes-colombia.org>
- Morales, O. A. (2003). *Fundamentos de la investigación documental y la monografía. En manual para la elaboración y presentación de la monografía*. (N. Espinoza, & Á. Rincón, Edits.) Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona : gedisa.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (diciembre de 2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-28.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá D.C.: IEMP Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Quinche Ramirez, M. F. (2012). *Derecho constitucional colombiano: de la carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá: Temis.
- Restrepo Botero, D. I. (2012). Descentralización para la equidad. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII(40), 793-821.
- Restrepo, D. I. (17 de Agosto de 2006). *Direstrepo. Geometrías del poder*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2017, de <http://direstrepo.com/wp-content/uploads/2013/05/Libro-completo-pdf.pdf>
- Restrepo, D. I. (17 de Agosto de 2006). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo dedesarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 20 de Septiembre de 2017, de

Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA: <http://direstrepo.com/wp-content/uploads/2013/05/Libro-completo-pdf.pdf>

Restrepo, D. I. (5 de Diciembre de 2011). *Direstrepo Geometrías del Poder*. Recuperado el 23 de Octubre de 2017, de <http://direstrepo.com/wp-content/uploads/2014/12/RIG-y-Desc-AL-2011.pdf>

Restrepo, J. C. (2005). La segunda generación de las reformas descentralistas en América Latina. En F. K. Stiftung, *Colombia regional. Alternativas y estrategias* (págs. 29-49). Bogotá : Universidad Externado de Colombia.

Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez Díaz, C. A. (2007). Descentralización: un tema político también. En D. I. Restrepo, *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (págs. 316-321). Bogotá: Red RINDE.

Rodríguez Estupiñan, G. (julio de 2011). 20 años de constitución: ¿avance o retroceso fiscal? *Revista de la Maestría en Derecho Económico*, 7(7), 85-99.

Rodríguez Rodríguez, L. (2012). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: TEMIS S.A.

Sentencia de Constitucionalidad, 478 (Corte Constitucional 6 de agosto de 1992).

Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera*, 133-152.

Trujillo Muñoz, A. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Uribe López, M. (2009). El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia. *Revista de economía institucional*, 11(21), 93-106.

Uribe López, M. (2013). *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Valencia-Tello, D. C., & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y Recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales. *DIKAION*, 23(1), 171-194.
- Vásquez-Cárdenas, A. V., & Montoya-Brand, M. A. (2017). Descentralización y Gobernanza en América Latina. *EAFIT Journal of International Law*, 20-32.
- Vélez Restrepo, O. L., & Galeano Marín, M. E. (2000). *Estado del arte sobre fuentes documentales en investigación cualitativa*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Zapata-Cortés, O. L. (2016). Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 67-87.