



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1343

Bogotá, D. C., viernes, 8 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

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

ACTA NÚMERO 07 DE 2024

(octubre 17)

Periodo Legislativo 2024-2025

Sesión Descentralizada

En la ciudad de Medellín-Antioquia, el día
jueves 17 de octubre de 2024, siendo las 9:30 a.
m., los Senadores integrantes de la Comisión de
Ordenamiento Territorial del honorable Senado
de la República, previa citación, se reunieron
formalmente con el objeto de desarrollar los temas
contenidos en el orden del día.

**El Secretario, doctor Juan Pablo Porras
Florián:**

manifiesta que se va dar inicio a la sesión e
informa que se encuentran conectados virtualmente
el Senador Carlos Manuel Meisel, Vicepresidente; el
Senador Alejandro Vega, la Senadora Laura Fortich,
está por ingresar virtualmente el Senador Marcos
Daniel Pineda García.

**El Presidente, honorable Senador Guido
Echeverri Piedrahíta:**

Ofrece un saludo a todas y todos y da inicia
a la sesión ordinaria de la Comisión Legal de
Ordenamiento Territorial del Senado de la República,
con la siguiente propuesta de orden del día.

El Secretario:

Realiza el primer llamado a lista de la sesión
descentralizada en la ciudad de Medellín.

Llamado a Lista

Sesión Formal

17 de octubre de 2024

HONORABLE SENADOR	ASISTE	ASISTE EN EL TRANSCURSO DE LA SESIÓN	EXCUSA	QUÓRUM DELIBERATORIO	QUÓRUM DECISORIO
Echeverry Alvarán Nicolás		X Virtual			
Echeverri Piedrahíta Guido	X				
Fortich Sánchez Laura	X Virtual				
Guevara Villabón Carlos Eduardo	X Virtual				
Hernández Silva Yuli Esme- ralda					

HONORABLE SENADOR	ASISTE	ASISTE EN EL TRANCURSO DE LA SESIÓN	EXCUSA	QUÓRUM DELIBERATORIO	QUÓRUM DECISORIO
Meisel Vergara Carlos Manuel	X Virtual				
Name Cardozo José David			X		
Pineda García Marcos Daniel		X Virtual			
Restrepo Correa Ómar de Jesús	X Virtual				
Silva Idrobo Ferney	X				
Vega Pérez Alejandro Alberto	X Virtual				
QUÓRUM INICIO SESIÓN					x

Señor Presidente, me permito informar que han contestado el llamado a lista (7) siete honorables Senadores, constituyéndose quórum decisorio.

En el transcurso de la sesión asisten los honorables Senadores:

- Pineda García Marcos Daniel y
- Echeverry Alvarán Nicolás Albeiro.

El Presidente:

Solicita al Secretario dar lectura del orden del día.

Secretario:

ORDEN DEL DÍA

Para hoy jueves 17 de octubre 2024 de la sesión descentralizada, ordinaria, formal, presencial de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, desde la ciudad de Medellín.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Lectura y aprobación del Orden de Día

III

Citación al señor Ministro del Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*; al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Ricardo Bonilla González*; al señor Director General del Departamento Nacional de Planeación (DNP), doctor *Alexánder López Maya*. Invitación al señor Gobernador de Antioquia, doctor *Andrés Julián Rendón Cardona*; al señor Alcalde de Medellín, doctor *Federico Gutiérrez Zuluaga*; a las entidades no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil. La sesión tiene como propósito analizar el Proyecto de Acto Legislativo número 018-2024, Senado; 437 2024 Cámara, por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. De acuerdo con la Proposición numero 05 presentada a consideración de la Comisión por el honorable Senador *Guido Echeverri Piedrahíta*, suscrita por el honorable Senador *Ferney Silva Idrobo*, Ómar de Jesús Restrepo Correa, aprobada en la sesión

ordinaria formal presencial descentralizada del jueves 26 de septiembre de 2024.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

Esta leído el orden del día, señor Presidente, para que por favor lo ponga a consideración y aprobación.

Presidente:

En consideración el orden del día, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada.

Secretario:

Ha sido aprobado el orden del día con el quórum decisorio presente en la sesión. Presidente, me permito poner en conocimiento que del Ministerio del Interior allegaron excusa y delegaron a la Subdirectora de Gobierno y Gestión de la Lucha contra la Trata y al doctor Hugo Rafael Silvera Peña, quien se encuentra presente; del Ministerio de Hacienda delegaron al doctor Diego Guevara Castañeda, Viceministro General, quien se encuentra presente; del Departamento Nacional de Planeación(DNP) informan que el director no puede asistir a la sesión del 17 de octubre, debido a que se encuentra atendiendo asuntos previamente agendados, no obstante dada la importancia del tema a tratar, estaremos atentos al desarrollo de la sesión y a las conclusiones de la misma, no delegaron a nadie del DNP, señor Presidente. De la alcaldía de Medellín delegan a Ana Catalina Ochoa Yepes, directora del Departamento Administrativo de Planeación. El Senador José David Name, presentó excusa debido a que participará en el segundo Congreso de Hidrógeno y Eficiencia Energética en la ciudad de Cartagena. Han sido leídas las excusas y delegaciones Señor Presidente para que podamos seguir con el transcurso de la sesión.

Presidente:

Reitero mi saludo muy cordial para todas y todos, saludo de manera especial al rector de la universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, padre Monseñor Diego Marulanda, gracias por su hospitalidad de siempre, el padre me ha dicho que este es el templo de la democracia y que, por lo tanto, está muy gratificado al recibir hoy a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso

para hablar de un tema que tiene íntima relación con la democracia, como es el sistema general de participación, mil gracias; saludo también a los delegados del Gobierno, al señor viceministro de Hacienda, acusamos con tristeza y un poco de impaciencia la indolencia del Departamento Nacional de Planeación que ni siquiera se dignó enviar a alguien que reemplazara al director de Planeación, no obstante, hemos recibido un denso y un poco farragoso concepto de Planeación en el día de ayer mediante el cual expresa que no está de acuerdo con este proyecto de acto legislativo; al doctor Daniel Castellanos que es el delegado del Ministro del Interior y que ha sido persona fundamental en el diseño y estructuración de este proyecto de acto legislativo; naturalmente saludo a la Senadora Laura Fortich, a los Senadores que están con nosotros aquí, el doctor Ómar Restrepo, el doctor Ferney Silva y a los Senadores que están conectados y que han hecho posible que esta sesión ordinaria cuente hoy con quórum decisorio.

Quiero expresar nuevamente mi complacencia por tener la ocasión de estar reunidos aquí en Medellín, en este claustro universitario, para hablar tal vez del tema más importante que se debate en el Congreso de la República hoy; yo no tengo ninguna duda que este proyecto de acto legislativo que reforma el Sistema General de Participaciones es más importante que la ley de reforma laboral, es más importante que la propuesta de reforma a la salud, porque esta podría ser calificada como la madre de todas esas reformas.

Hace unos días en un evento similar a este en la Escuela Superior de Administración Pública, hacíamos mención a Robinson, uno de los tres ganadores del premio Nobel de Economía, quien escribió un texto que para mí es una biblia de los tiempos modernos, uno que titula *“Por qué fracasan los países”* y fundamentalmente el libro demuestra la hipótesis según la cual, el atraso o el desarrollo de un país depende fundamentalmente de la calidad de sus instituciones, ellos hablan de instituciones extractivas que son las que han dominado el mundo pobre hoy y habla de instituciones inclusivas que son las que han tenido vigencia en los países que tienen mayor desarrollo en el mundo moderno.

Es muy importante este pensamiento porque Robinson particularmente y también en el texto se refieren a Colombia y en una parte de esa investigación o texto, califican al Estado Colombiano como un Estado medio fallido y ellos han afirmado que muy buena parte de las contrastaciones que han hecho para corroborar su hipótesis, han salido del estudio de la situación de Colombia y ayer o antier, el mismo Robinson que además es docente de la Universidad de los Andes y ha sido congresista en Colombia en muchas ocasiones, volvió a reafirmar ese criterio en unas expresiones bastante claras, como debe ser con los académicos frente a los comportamientos de los últimos gobiernos en Colombia y particularmente de este Gobierno y hay una afirmación que él hizo en esa entrevista y que a mí me quedó sonando y

que viene muy al caso de lo que estamos discutiendo hoy, mire Colombia tiene dificultades en materia de arquitectura institucional, que media Colombia no está gobernada y si nosotros hacemos una mínima reflexión sobre lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el Plateado en esta semana, se da cuenta de que apenas después de 8 años, tal vez el Gobierno intenta retomar y no lo ha logrado todavía, un vasto territorio del país de más de 5000 kilómetros que es el Cañón del Micay y un poblado bastante denso poblacionalmente que tiene unos 8000 habitantes, ese poblado es el Plateado, corregimiento del municipio de Argelia en el Cauca.

Es claro que Colombia requiere reformas institucionales, aquí requerimos una gran reforma política que modernice nuestras instituciones, que supere unas instituciones que francamente hoy son funcionales a la corrupción y a la ineficiencia; y la ineficiencia también es corrupción y hay estudios que nos hablan de cuánto se pierde en Colombia por ineficiencia, se habla de 50 billones de pesos y obviamente lo que tenemos hoy en materia de orden territorial, de administración del Estado en los territorios no es lo más conveniente, yo digo, por ejemplo, que en el concepto que he leído muy a medias de Planeación Nacional, ese concepto empieza por morderse la cola, cuando dice que en Colombia tenemos gravísimos problemas de inequidad, que también es predicable con respecto a las regiones, con respecto a los territorios y habla, por ejemplo, como el Gini en los últimos años ha venido creciendo, entonces la diferencia entre regiones y la diferencia social han venido profundizándose o sea que aquí tenemos que hacer una gran tarea por superar, por cerrar brechas.

Este es un tema que Colombia ha venido discutiendo y los economistas y la ciencia política hace mucho tiempo y existía alarbedo en el sentimiento colectivo una especie de malestar con respecto al centralismo que se han ido profundizando con el tiempo, que tuvo un respiro en el 91 y que luego volvió a su situación original con las reformas constitucionales del 2004, del 2001 y 2007 y hoy estamos en un país con respecto a la Constitución del 91, absolutamente recentralizado y de este tema en la academia, en los colectivos sociales, en los centros de pensamiento, se habla permanentemente del tema de la centralización y el tema de la descentralización, el tema del federalismo, el tema de autonomías territoriales y nos comparamos con lo que ocurre en el resto del mundo. Sin embargo, en los últimos años por lo menos nunca hemos tenido una ebullición tal de este debate como el que tenemos hoy, primero en el año de 2019 se creó la Ley 1962 y ordenó a Planeación Nacional o al Gobierno, integrar una Comisión que se encargara de estudiar el tema de la descentralización y esa ley le dio al Gobierno unos plazos y esos plazos, como ocurre usualmente, no se cumplieron, pero el informe de la Misión debió salir hace 4 años y apenas salió este año, efectivamente se integró esa Misión de Descentralización de Planeación Nacional, que hizo

un estudio bastante sesudo, de muy buena calidad, en mi criterio y la Ley 1962 del 2019 le entregaba al Gobierno la responsabilidad de presentar con referencia al informe de la Misión, un proyecto de ley en donde se hiciera una reformulación de las competencias de las entidades territoriales, eso no se hizo y apenas ahora sale la Misión.

De otra parte, en una actitud que yo saludo con mucha alegría, aparece la propuesta de referendo liderada por Antioquia, por su gobernador, intentando mediante un mecanismo constitucional y hay que decirlo claramente, que la opinión pública se pronuncie en torno a si quiere una seria reformulación de las finanzas públicas municipales y departamentales, ese referendo al día de hoy tiene más de 1 millón de firmas y entiendo que va a lograr superar el número de firmas establecido en el mes de diciembre y obviamente, ese referendo o esa aprobación de la opinión pública tendrá que llegar al Congreso para efecto de seguir su trámite y hacer una reforma constitucional y de otra parte, está este proyecto de acto legislativo número 18 que de entrada pretende reformular no solamente el volumen, sino los criterios con que se transfieren las regalías de los ingresos corrientes de la Nación.

Aquí hay tres temas que se están discutiendo desde distintas perspectivas, desde distintos caminos, pero que nos llevarán o que pretenden una sola meta y es hacer que este país se descentralice, hacer que este país tenga entidades territoriales más autónomas, hacer que este país se acerque más a la ciudadanía, hacer que este país, padre Marulanda, sea más democrático, alguien decía que la democracia local es lo que es la educación primaria en la educación, o sea, la democracia más genuina y está demostrado y lo tienen que saber los politólogos, los sociólogos y economistas, hay informes del Banco Mundial que nos dicen que es mucho más eficiente el gasto público cuando lo controlan las entidades territoriales más cercanas a la ciudadanía y ese es un tema que tenemos que tomar en cuenta.

Entonces visto ese tema esa ebullición en el debate, en la controversia, bienvenida la participación ahora sí con documentos formales del Gobierno; viceministro nosotros hemos invitado al Gobierno a todos los debates que se han suscitado en los distintos procesos de avance del proyecto de acto legislativo y no han asistido; hemos tenido varias audiencias, varios encuentros en diferentes sitios del país, el propio Presidente del Congreso, Iván Name, el anterior presidente del Congreso, que es un apóstol de esta causa, convocó varias sesiones en distintos sitios de Colombia también para hablar de federalismo, de autonomía de entidades territoriales, para desarrollar un artículo que insertó el plan de desarrollo y tampoco ha asistido el Gobierno y ahora nos salen con unos documentos que vamos a leer con juicio, el de Hacienda muy corto en todo sentido, el de Planeación un poco más amplio, más farragoso, un poco contradictorio, pero también decimos, vamos a estudiar con todo respeto los documentos, porque nosotros si asumimos

que este era un tema de conversar, de dialogar, de consensuar, siempre sobre la base de expresar que no estamos dispuestos a ceder en la lucha por la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales y obviamente, este tipo de encuentros se hacen para que la ciudadanía, los intelectuales, los analistas, la academia, los empresarios, todos participen en esta discusión que repito, es la más importante que se debate hoy en el Congreso de la República. Bienvenidos a esta sesión y muchas gracias por asistir.

Secretario:

Presidente, con su venia le damos la palabra al rector de la Universidad Pontificia Bolivariana, padre Diego Marulanda Díaz, para que por favor pase, anfitrión de esta sesión descentralizada.

Rector de la Universidad Pontificia Bolivariana, padre Diego Marulanda Díaz:

Quiero presentarles un saludo en nombre de esta comunidad académica, agradecer que hayan elegido también esta Universidad, pues naturalmente es la casa de la democracia para esta conversación de país; un saludo muy especial señor Presidente, señor Secretario general, a todos los honorables Congresistas, viceministro, nuestro Gobierno, a todos los representantes de las organizaciones no gubernamentales, a todos los presentes; agradecerles también la oportunidad de aprender de este ejercicio de conversación de país, entendiendo que estamos frente a una oportunidad de fortalecer la autonomía, la descentralización administrativa de los territorios, que es la oportunidad también de desarrollar nuestra Constitución, la conversación viene desde nuestra Constitución y aquí estamos bien dispuestos también para acompañar como academia, como bien se ha dicho, también esta conversación; saludo también al señor gobernador, al señor alcalde aquí muy bien representados; sean todos bienvenidos. Quiero darle la palabra al doctor Hernán Vélez en nombre del señor decano de la escuela de derecho y ciencias políticas, el doctor Jaime Arrubla Paucar, tenía un saludo muy especial para ustedes, pero por temas personales no está con nosotros, doy la palabra al doctor Hernán para que también desde la escuela de derecho y políticas de la universidad, ustedes reciban la bienvenida y se sientan en casa.

Secretario:

El doctor Hernán Vélez Vélez, en representación del doctor Jaime Arrubla Paucar, tiene la palabra.

Doctor Hernán Vélez:

Honorables Congresistas, buenos días, señores representantes de la rama ejecutiva del poder, a todos los niveles, autoridades universitarias, estudiantes y demás presentes; un saludo muy cordial en nombre del señor decano Jaime Alberto Arrubla Paucar: Como escuela de derecho y ciencias políticas nos sentimos muy orgullosos de que estos espacios sean posibles, como ya lo indicaba el rector la universidad y la escuela son abanderadas de la democracia, uno de los pilares de la democracia es la libertad y en el marco de la libertad la posibilidad del diálogo y

veo que es lo que se está propiciando acá, generando la posibilidad real de que conversemos alrededor de este tema que es bastante relevante y que cada día toma más fuerza. Recordamos que hace poco conmemoramos la constitución otrora de río Negro y hablábamos de descentralización y de la necesidad de la autonomía territorial de manera urgente, con el objetivo de reducir burocracia, aumentar eficiencia o como dicen los economistas, reducir los costos de transacción en todo sentido, nos parece bastante relevante desde ese punto estas iniciativas y también observamos que desde los proyectos de acto legislativo, son proyectos que tienen una importante sensatez porque son conscientes además de que este avance hacia la descentralización debe ser progresivo, paulatino y se fija una fecha a 2035.

Para no extenderme mucho, lo más interesante que observo de este proyecto de acto legislativo, es que se tiene en la memoria o en la lógica jurídica del Congreso, la necesidad de que la Constitución Política se tiene que interpretar de una manera sistemática, creo que este proyecto es una oportunidad para analizar nuestra constitución, para mejorarla y hacer una realidad lo que desde el primer artículo de la misma se nos dice y, además, de ser un estado fundado en la dignidad humana y para poder hacer realidad la dignidad humana tenemos que tener una buena dosis de descentralización y como lo dice el artículo, autonomía de los territorios, claro, porque es mucho más sencillo administrar pequeños sistemas que grandes sistemas y si los sistemas están cohesionados, como diría Luman, hacen acoplamientos y funciona mejor. Una vez más gracias al Congreso de la República por aceptar y por querer estar con nosotros. Esta es su casa, bienvenidos.

Secretario:

Doctor Fredy Orlando Santamaría, Director de la Facultad de Ciencias Políticas, como anfitrión del Alma Mater, tiene la palabra.

Doctor Fredy Orlando Santa María:

Un saludo especial de parte de las directivas de la universidad, nuestro rector padre Diego Marulanda, vicerrectores, decano y toda nuestra comunidad académica. Soy el Director de la facultad de ciencias políticas y considero que este proyecto de acto legislativo en primer lugar, promueve la descentralización de recursos en el sistema general de participación y las aumentará y si lo consideran viable, honorables Senadores, para que sea aplicado de manera progresiva como lo dijo el doctor Hernán Vélez, las modificaciones a los artículos 256 y 257 de la Constitución de la Nación, la escuela de derecho y ciencias políticas su doctorado, especialmente en estudios políticos y jurídicos, ha venido realizando actividades académicas e investigativas en torno a la autonomía y descentralización administrativa de las entidades territoriales; por ejemplo, celebramos el seminario sobre los 200 años de la Constitución de Río Negro en alianza con la Federación de Departamentos, tuvimos conversatorios sobre

autonomía regional en Colombia con invitados internacionales; así mismo en alianza con la Federación de Departamentos, también hemos tenido publicaciones científicas como por ejemplo este libro “Los 30 años de la Constitución Política de Colombia, análisis y perspectivas”, un texto que lo pueden descargar en su repositorio institucional de la UPB; tenemos también tesis doctorales y trabajos de maestría, así como debates y discusiones en los cursos sobre Gobierno y territorio y recientemente abrimos nuestra especialización en Gobierno territorial y desarrollo.

En un primer lugar, una de las características de los estados modernos debe ser la capacidad de administración con mayor eficiencia, en la distribución de los recursos por ingresos corrientes de la Nación y que les corresponde a los departamentos, distritos y municipios; la ley vigente establece estos traslados por priorización de sectores y no por posición y distribución geográfica de los mismos y, en este sentido, se le puede entregar más recursos a aquellos que administran bien a pesar de que son pequeños y se les quita de algún modo, recurso a los que se lo administran. El proyecto indica por qué no se invierte esta lógica, por un lado, dar prioridad por el aspecto regional y no por sectores definidos, salud, educación, saneamiento básico, que en todo el país se necesita.

Queremos llamar la atención desde la universidad, desde la facultad de ciencias políticas y su facultad de derecho, en tanto hoy hay departamentos que no solo administran bien el recurso, sino que lo ejecutan y, por ello, no creo que deba ser castigado y premiado el que no gestiona ni ejecuta recursos, por ello en mi opinión creo que el proyecto de acto legislativo también debe ser claro en que los municipios que no ejecutan presupuesto, gestionan de manera deficiente y no generan procesos de gobernanza, deben ser revisados con cuidado, no con el ánimo de discriminar, sino con la intención de favorecer la capacidad administrativa.

En segundo lugar, como bogotano y ahora residente en Medellín, puedo considerar que las administraciones exitosas son las menos ideologizadas, las más pragmáticas y las que con seriedad definen sus rutas administrativas de inversión en la población, por ello el debate en la universidad nos debe posibilitar oxigenar los artículos transitorios para su modificación en la Constitución, aportando conocimiento, estrategias de negociación y eficacia racional efectiva en la administración tercero: quiero decirles apreciados Senadores y Representantes, que ustedes no tienen una tarea menor y desde ya los estamos comprometiendo en que la veeduría en el debate sobre este acto legislativo debe llevar a un perfeccionamiento de los artículos de la Constitución que se disponen a modificar con sus debidos artículos transitorios, nuestro compromiso desde la escuela de derecho y ciencias políticas es debatir sobre políticas de lo público, gobierno local y territorial, necesidades esenciales para muchos municipios departamentos y distritos que necesitan

recursos directos de la Nación, que necesitan ser girados, pero que a veces hay que hacer antesala al Presidente para que apruebe el traslado de fondos del Ministerio de Hacienda a los distintos territorios y esto es lo que constituye un cambio político sobre unos artículos constitucionales que se pueden ser perceptibles.

Finalmente, estimados Senadores y Representantes, nuestra presencia como universidad en propiciar espacios académicos de conocimiento, de opinión, de consulta y asesoría, por ello, tanto nuestra Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, como Facultad de Derecho especialmente y de Ciencias Políticas, estaremos disponibles para que nos acerquemos mucho más a la agenda legislativa del país, la discutamos con nuestros estudiantes, líderes sociales, gobernadores, alcaldes mayores, alcaldes de distritos, municipios, líderes comunitarios sociales y barriales, para que podamos aportar muy buenas ideas para el desarrollo en el territorio. Gracias por su visita a la Universidad Pontificia Bolivariana.

Secretario:

Presidente, le informo que el señor gobernador llega aproximadamente a las 10:30. Tiene el uso de la palabra la doctora Ana Catalina Ochoa Yepes, Directora del Departamento de Planeación.

Directora del Departamento de Planeación de Medellín, doctora Ana Catalina Ochoa Yepes:

En nombre del alcalde celebramos este encuentro, sobre todo desde la academia, todos los entes territoriales, él no pudo asistir, pero en representación estamos nosotros haciendo todos los aportes necesarios para avanzar en este proceso, creo que es un tema importante para la participación ciudadana, para todo el enfoque de mayor participación y mayor calidad de vida que es lo que nos tiene que unir para que avancemos en este sentido, no me voy a alargar mucho creo que es muy técnico lo que vamos a aportar desde las preguntas que nos hemos hecho para que avancemos, en representación de Federico.

Secretario:

Seguimos dando paso el minuto a minuto de esta sesión descentralizada. Presidente por favor declarar sesión informal y entramos con la academia y demás.

Presidente:

Pregunto si están de acuerdo con que se declare la sesión informal.

Secretario:

Sí están de acuerdo los Senadores presentes y virtualmente, se declara sesión informal y entramos con la presentación del doctor Eugenio Prieto, Director de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

Director de Planeación de la Gobernación de Antioquia, doctor Eugenio Prieto:

Buenos días a todos los miembros de esta honorable Comisión de Ordenamiento Territorial

del Senado de la República, quienes nos acompañan hoy en representación de esta institución; señor rector Diego Marulanda, gracias por brindarnos este espacio, hoy recuerdo muy especialmente a un buen amigo, al doctor Jorge Octavio Ramírez en paz descanse, uno de los hombres que también dio mucha lucha por todo este proceso de la autonomía y la descentralización fiscal en Colombia.

Voy a centrarme señor Presidente, a todos los invitados, a todos los presentes, a que nos acompañan a través de las redes, a los diputados, concejales, a los representantes de los gobiernos territoriales, miembros de los gremios de producción, sector educativo, miembros de la sociedad civil, ONG, funcionarios, profesores, estudiantes. Voy a centrarme en el tema fundamental de la autonomía fiscal, la descentralización fiscal, señores miembros de esta querida Comisión y lo primero que voy a hacer es hablar a los miembros que vienen hoy del gobierno central, tanto del Ministerio de Hacienda, del DNP y del Ministerio del Interior un saludo muy cordial.

Voy a hablar específicamente del problema; cuál es el problema para nosotros, este, los centralismos, este país es un país que no ha podido superar el problema del centralismo y no solamente el centralismo del gobierno central con respecto a las subregiones, es también el centralismo que hemos construido de nuestras ciudades capitales y las metrópolis con respecto a las subregiones y ese es para nosotros el centro del problema y lo que quiso trabajar la Constitución de 1991, lo que buscaron los constituyentes cuando aprobaron esa Constitución, esa Constitución se centró mucho también en materia fiscal, este cuadro habla de los ingresos desde 1930, los ingresos de la Nación, los ingresos de los municipios y de los departamentos, recuerden que apenas nosotros vinimos a tener información contable por allá cuando vino la Misión emerger en 1923; 1930 observen la línea de arriba que es la línea de los ingresos corrientes de la Nación, las dos líneas de abajo, la naranja, los departamentos estaban por encima de los municipios y la línea de abajo es la línea de los municipios, pero ese rango trató de mejorarse con lo que hizo en su momento lo que llamaban el situado fiscal y las rentas que se entregaron del IVA a departamentos y a municipios, esas rentas cuando ya pasa la Constitución del 91, se invierte los departamentos y municipios, los municipios comienzan a recibir el impuesto predial, sabiamente lo hizo el Constituyente primario, es una renta supremamente importante para los municipios, los distritos y los departamentos todavía con rentas cedidas, ni siquiera tienen rentas propias, pero observen ustedes, la brecha de los ingresos corrientes de la Nación es cada vez superior, esa brecha con respecto a los ingresos de los departamentos, de los municipios y distritos es bastante compleja esa figura del centralismo que se sigue profundizando.

Revisemos cómo se comporta ese recaudo tributario y ahí está el centro del problema, observen que el recaudo tributario dice que en la

Nación se queda el 85% del recaudo tributario vía IVA y vía impuesto de renta y otros tributos, pero fundamentalmente vía IVA y vía impuesto de renta, en los distritos y los municipios el 11% vía predial y vía impuesto de industria y comercio y otros, pero fundamentalmente Predial e ICA y los departamentos en esas rentas cedidas, que lo hemos dicho, señor Presidente, vía rentas cedidas lo que yo llamo los vicios, todavía tenemos ese sesgo de la colonia y entonces ahí nosotros recibimos los recursos fundamentalmente por las rentas de hipo consumo a los licores, a las cervezas, a los vinos, al aguardiente; el tema de las de los juegos de suerte y azar, al tabaco, al cigarrillo, es bastante complejo, pero cuando ustedes miran qué representa cada uno de esos recaudos vía producto interno bruto, la Nación representa 17 puntos del producto interno bruto, los distritos y los municipios 2.4%, estamos hablando de todos los distritos y municipios de Colombia juntos y los departamentos de Colombia todos juntos, el punto 7% del recaudo tributario de este país, ni siquiera representamos el 1% del producto interno bruto del recaudo tributario de este país y ese es el problema que se volvió paisaje, ese 3.1 que representamos los departamentos, los distritos y los municipios, se volvió paisaje y es así la diferencia que hemos tenido histórica en esta República y eso fue lo que trató de modificar la Constitución del 91.

Pero lamentablemente cuando ya la Constitución del 91 lo ordenó, ahí está la concentración para que lo vean en las dos tortas, vía recaudo, vía concentración de producto interno bruto, lo que se hizo después en el Congreso de la República y tengo decirlo, con todo respeto, fui congresista, lo más positivo porque los dos actos legislativos el 01 del 2001 y el 04 del 2007 frenaron ese incremento que propuso la Constitución hasta llegar al 46.5% como lo establece hoy este proyecto acto legislativo 018, que lo que propone este proyecto de acto legislativo es recuperar, lo que propone es corregir lo que ya se había hecho con esos otros dos actos legislativos de concentrar y miren ustedes cómo se comporta la renta que es dinámica del impuesto de renta que se recauda en todo el país, vemos el Sistema General de Participaciones que es la línea abajo estática, cada vez es mayor esa brecha, cada vez son mayores las responsabilidades de los departamentos, los distritos y los municipios o los entes territoriales para que hablemos en términos de la Constitución de 1991, cada vez son mayores los ingresos corrientes de la Nación, pero ya nos habían dado un golpe con ese tema cuando modificaron la base de liquidación de los ingresos corrientes de la Nación y obviamente disminuyeron las transferencias, ahí está como en términos reales lo que termina sucediendo es que bajan ese sistema general de participación y esos recursos versus ese impuesto de renta, por eso nosotros creemos que parte del problema está ahí, ese mapa lo que muestra en el color verde 952 municipios de Colombia son categoría sexta, 48 son categoría quinta, es decir 1000 municipios de los 1102 municipios de Colombia son categoría sexta y

categoría quinta, esos municipios no tienen desarrollo económico, esos municipios no tienen unos criterios de distribución que es donde nos vamos a encontrar en este tema; no tienen unos criterios de distribución que le permitan otra oportunidad de desarrollo, de inclusión, de equidad.

Y dicen que Antioquia es rico, pues este es el mapa de Antioquia por categorización, el mapa de Antioquia muestra que 96 municipios de Antioquia son categoría sexta y 10 municipios de Antioquia son categoría quinta, es decir, de 123 municipios y dos distritos 106 son categoría sexta y categoría quinta, esos 106 municipios que ustedes ven ahí en el mapa en color verde y en color lila, representan el 90% del territorio, pero solamente el 10% de los ingresos y eso es muy importante tenerlo presente, cuando uno mira los departamentos, lo que le ha venido sucediendo al país, no obstante que esos dos actos legislativos nos disminuyeron todo el tema que tiene que ver con el Sistema General de Participaciones; hay una enorme dependencia a medida que esos departamentos salen de categoría especial hacia la parte más rural de este país o lo que llaman, la Colombia profunda, de ese Sistema General de Participaciones hasta llegar a dependencias del 80% de ese Sistema General de Participaciones, sino llegan esos recursos a esos departamentos, prácticamente que esos departamentos se tienen que declarar en quiebra o no prestar esas funciones públicas que les establece la Constitución, y los municipios, ahí están nuestro territorio para mostrar la casa, observen que a medida que salimos de Medellín, del Valle de Aburrá, del distrito capital, obviamente que vamos hacia lo más rural y observen zonas como el Urabá, como el Magdalena Medio, como el Bajo Cauca, con dependencias que también llegan al 80% de ese Sistema General de Participaciones, eso no es equidad, eso es desigualdad y ese es un planteamiento que nosotros queremos responderle a quienes en estos días han estado, señor Presidente, solamente diciendo que si este acto legislativo o que si el referendo que hemos venido proponiéndole a este país, sale, que entonces se va a quebrar la Nación, pero no han traído aquí explicaciones o propuestas que digan cómo va a ser el gran acuerdo nacional que permita que recuperemos el derecho constitucional que le entregó a los departamentos, a los distritos y a los municipios la Constitución del 91, de ser autónomos y de tener autonomía fiscal.

Ese es nuestro territorio, hay que decirlo con el más profundo de los respetos, esto no nos lo propusimos, es el modelo, es un modelo de concentración, 19 municipios en Antioquia, uno de categoría especial, cinco de categoría primera y 13 de categoría segunda, tercera y cuarta, ahí está el 90% de los ingresos, pero observe que esos municipios no son dependientes del sistema de participaciones, los otros 106 municipios totalmente dependientes del sistema de participaciones pero solamente con un ingreso del 10% teniendo el 90% del territorio, esta es la propuesta del acto legislativo que ustedes están presentando, lo que están recuperando es

ir gradualmente llegando a esa propuesta que la estableció como un derecho la Constitución del 91, lo que tenemos que establecer es la conversación, pero no que se nos diga que el país se va a quebrar y que entonces no vamos a poder reclamar el derecho legítimo a la autonomía territorial, porque entonces el país se va a quebrar, simplemente eso es lo que yo he escuchado, no he escuchado un tema profundo que nos diga cómo se va a responder, a separar ese monstruo del centralismo que excluye, que margina que es generador de violencias, que no resuelve las inequidades en este país, a entregarle a los departamentos, a los municipios y a los distritos la posibilidad de asumir con capacidad el tema de la autonomía territorial, ahí están los dos actos legislativos; el primero, es el 01 del 2001 y el segundo, es el 04 del 2007, puede que en su intención hayan buscado tener una salida positiva, pero lo que hay ahí es la muestra de que sigue aferrado el centralismo, a no entregar recursos a los entes territoriales.

Hay una discusión hoy enorme frente al tema de los recursos de las universidades públicas, pues quien más se golpea con estos temas son las universidades públicas porque ahí lo que se está golpeando es el Sistema General de Participaciones fundamentalmente en criterios de educación, de salud de agua potable, de saneamiento básico y observen que en el primer acto legislativo iba subiendo bien el criterio de distribución a llegar al 46.5 y bajó al 30% y en el segundo acto legislativo baja al 20%-30%-20% esa es la gran realidad, se calcula que se han dejado de transferir a los departamentos, a los municipios, a los distritos alrededor de 500 billones de pesos, hay cifras encontradas alrededor de 500-550 billones de pesos.

Yo creo que hay un tema muy importante, nos dicen que este proyecto genera muchas dificultades macroeconómicas, así nos dijeron cuando hicimos el ajuste fiscal y financiero de los entes territoriales, que se estaba desestabilizando el país y fue muy importante, claro que sí, para ajustar las cifras de los departamentos y de los municipios, en disminuir los gastos, en mejorar el perfil de los ingresos, el perfil de la deuda, pero el Gobierno nacional no ajustó absolutamente nada y siguió creciendo el endeudamiento del gobierno central y siguió creciendo el gasto de funcionamiento del gobierno central, que es la gran realidad que tenemos que traer a este debate hoy en este país, cuál es el gasto del gobierno central, cuál es el gasto de funcionamiento del gobierno central y cuándo está dejando de transferir a los territorios, supongamos que nosotros asumiéramos el impuesto de renta como lo hemos venido diciendo en los departamentos que es donde se recauda como una renta dinámica, entonces salieron algunos a decir, se quiebra la Nación, pues yo les quiero demostrar hoy que así no sucede, si nosotros asumimos renta y patrimonio ahí están las transferencias y las regalías dentro de los ingresos corrientes de la Nación, esto sería lo que sucedería.

Hay un tema, cuál es el efecto real, ahí está el efecto real, habría un impacto fiscal que inicialmente podría ser del 8%, pero cuando asumimos que traemos al territorio el Sistema General de Participaciones, es decir, traer todo lo que tiene que ver con la educación, con la salud para asumir la autonomía territorial y no para que estos territorios sigan siendo pagadores, pagadores porque no hay criterios realmente de libertad para asumir la educación y la salud, ese marco fiscal que es este el de la Nación, cambia totalmente y obviamente ahí está el impacto, pasemos para que lo vayamos viendo en escenarios, este es el escenario uno, nos traemos el patrimonio y la renta, el impacto fiscal sería de 7-8 puntos como lo estoy diciendo; el escenario dos, traemos ese tema y traemos nosotros acá todo el tema de las transferencias y baja ese impacto fiscal al 3.5% promedio y dejamos un 5% para la administración de impuestos, para que siga la DIAN que lo ha venido haciendo muy bien con el muisca, organizando la parte tributaria del país, pero que regionalice como se ha venido haciendo y para que el DNP fortalezca la planificación de los departamentos porque siempre nos dicen que no tenemos la capacidad los departamentos, ni los municipios, cómo la vamos a asumir sin afrontar el desarrollo y el desarrollo se quedó concentrado en que los únicos que pueden planificar y que los únicos que tienen la capacidad para lograr ese desarrollo es el gobierno central, tenemos que desatrofiar el desarrollo y obviamente, entregarle autonomía a los territorios y ahí está cuando nosotros le entregamos, incluso, un 15% de ese impuesto de renta para que se quede en un fondo de transición y ese fondo de transición es que después tiene que llegar ese 15% a los departamentos y a los municipios, es que el estado central se debe desburocratizar doctor Guido, si el estado central no se desburocratiza aquí todo lo que hagamos acá, así se va a quedar, muy fácil criticar y decir que lo que estamos haciendo nosotros son puros sueños y utopías, pues hay que seguir soñando, hay que seguir siendo utópicos, doctor Guido, persigamos utopías porque este país tiene que encontrar la ruta de la autonomía 1.5% promedio de impacto fiscal, que si un Ministro de Hacienda no tiene la capacidad de controlar, obviamente que entonces tenemos que conversar porque queremos saber qué es lo que puede suceder.

Ahí la deuda aparece, entremos a mirar cuál va ser la gradualidad para poder entrar a que las cifras macroeconómicas conversen, ya con respeto, sobre la realidad territorial, esa es la presentación del proceso. Yo les voy a dejar estas cifras señores Senadores y obviamente estamos abiertos la discusión, no me voy a quedar ahí, voy a ir concluyendo, quiero dejar esta reflexión hoy, Presidente Guido, obsérvese más o menos el cálculo que sacamos ahora del Presupuesto General de la Nación, lo que ha venido sucediendo, 258 billones de pesos se ha dejado de transferir a la educación de los departamentos y de los municipios por la disminución precisamente de esos actos legislativos, ahora yo creo que nosotros no estamos cobrando, doctor Guido ni, les estamos

diciendo repongan esos 500 billones de pesos, pero lo que estamos diciendo es que sí gradualmente tenemos que ir recibiendo esos recursos nuevamente los departamentos y los municipios, tiene que haber un corte y tiene que haber una gradualidad y tiene que haber una conversación, pero la única respuesta no puede ser se quiebra el Estado y se quiebra la Nación; la Nación no se va a quebrar si hacemos un acuerdo dentro de los departamentos, los municipios, los distritos con la Nación, cuál va a ser la gradualidad, pero tiene que ser vía acto legislativo o vía referendo, como lo hemos venido proponiendo a este país o lo solucionan ustedes en el Congreso, con todo respeto, o lo soluciona la ciudadanía porque ese es el camino que tenemos que seguirle a este país, no puede haber otra ruta, y le cierro con es, doctor Guido, donde nos vamos a encontrar, nos encontramos nosotros en la propuesta de distribución, ustedes están proponiendo una ley para la distribución.

Nosotros también necesitamos una ley con el tema del referendo para la distribución de los recursos y lo que hemos venido ahí nos integramos mucho con el doctor Darío Restrepo y hago una reflexión respetuosa al Gobierno nacional y como se lo dije en Urabá, señor Presidente, doctor Guido, dónde está la Misión de Descentralización, se presentó el informe hace ya varios meses y no estamos dando el debate de un estudio bien importante que se hizo precisamente sobre la estructura financiera territorial, dónde está la Misión de Descentralización con la propuesta que presentó para la reforma de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, dónde está la Misión de Descentralización para la propuesta de reforma a la ley o al Sistema General de Regalías, dónde está la Misión de Descentralización para hablar de la reforma al Sistema General de Participaciones y dónde está la Misión de Descentralización para que hagamos el debate en este país, para eso se creó la Misión de Descentralización y yo le he pedido con todo el respeto a los funcionarios del DNP, que saquen la Misión que allá tienen el informe y que hagamos este debate nacional, este es el momento y en esa Misión hay unos criterios de distribución para los recursos, sean esos recursos, doctor Guido, vía DNP, vía SGP, con todo lo que tiene que ver con igualdad fiscal, con todo lo que tiene que ver con densidad étnica, con todo lo que tiene que ver con el tema ambiental, con todo lo que tiene que ver con desarrollo económico, esos criterios no quedaron en el sistema de participación, esos criterios no los tenemos hoy, de distribución y esos criterios nos tienen que ayudar a reequilibrar el desarrollo de este país.

Cierro con una gráfica síntesis, cuando nosotros reequilibramos ese tema en este país, esto es lo que sucede, porque mucha gente dice que con el tema del referendo lo que le vamos es dejar de transferir más recursos a los departamentos que tienen menos recursos o a los municipios o a los distritos, por el contrario, aquí todos incrementarían sus ingresos corrientes, aquí todos los departamentos, los

municipios y distritos de Colombia, incluyendo las ciudades capitales y las metrópolis, incrementarían sus recursos, pero obviamente tendríamos que tomar en esa ley cuáles van a ser esos criterios de distribución, doctor Guido, sea porque se avance en este acto legislativo y se logre consolidar, que yo espero que haya sensatez en el Congreso y en el Gobierno nacional, o sea, para que vía referendo, como lo dijimos con la ciudadanía, tendremos que sacar una reglamentación y lo digo con el más profundo de los respetos, el centralismo de este país es asfixiante, el centralismo de este país no nos deja avanzar y progresar en las subregiones y nos tiene simplemente como subordinados a los gobernadores a los alcaldes, ese centralismo es el que queremos combatir, el centralismo que ha sido generador de exclusiones, de violencias y de marginaciones, permítanos que con la autonomía asumamos esas libertades que nos entregó la Constitución de 1991.

Secretario:

Tiene la palabra el doctor Darío Indalecio Restrepo, Director de la Misión de Descentralización, quien se encuentra conectado virtualmente.

Director de la Misión de Descentralización, doctor Darío Indalecio Restrepo:

Muchas gracias por la invitación, muchas gracias por las palabras anteriores, quiero compartir con ustedes hoy cuatro ideas directas, pero sencillas que nos hagan meditar en lo que estamos: Uno, por qué es necesario una reforma al Sistema General de Participaciones y diría más a todo el sistema de financiación territorial; dos, cuáles deben ser los objetivos de la reforma; tres, cuánto cuesta o cuáles son las propuestas para costearlo y cuarto, cuáles son las consecuencias de estas diferentes posibilidades, no voy a hacer una conferencia, solo puntar para la reflexión;

Uno: ¿por qué es necesaria una reforma al Sistema General de Participaciones?, porque todo el debate sobre la descentralización en la década del 80 y comienzo de los 90, era para descentralizar el modelo de desarrollo, era para integrar a Colombia, era para llevar el desarrollo más allá del centro, fue el resultado en buena parte de una movilizaciones que llamamos paros cívicos de los pequeños pueblos que pedían salud, educación, crédito, oportunidades de desarrollo, que los conectaran con los mercados que tuvieran capacidad de participar en la política local, después de 38 años seguimos siendo uno de los países más inequitativos de América Latina, la región más inequitativa del mundo quiere decir que algo no estamos haciendo bien, quiere decir que después de 38 años, de billones de pesos al año de creación de instituciones territoriales, de creación de mercados territoriales, de elección popular de alcaldes y gobernadores, de muchos mecanismos de participación ciudadana, todavía la descentralización no nos ha ayudado a ser un país suficientemente integrado, con oportunidades de desarrollo y democracia para todos sus habitantes en todos sus territorios, eso debe ser razón suficiente

para decir que como vamos no vamos bien y que es una vergüenza que seamos uno de los países más inequitativos del mundo después de 38 años de un proceso de descentralización, por tanto hay que revisar qué es lo que no estamos haciendo bien.

Segunda idea: ¿Cuáles deben ser los objetivos principales de una reforma al Sistema General de Participaciones? Desde la Misión de Descentralización consideramos tres, uno, el cierre de brechas en políticas sectoriales, llamamos políticas sectoriales a las políticas sociales que se descentralizaron, básicamente salud, educación, saneamiento básico y agua potable que se llevan casi el 90% de la financiación general del sistema, porque repito, por qué después de billones de pesos al año, todavía no cerramos brechas en salud, no solo no la cerramos sino que aumentan, los criterios de distribución no están bien diseñados, no quiero hablar más de los que los diseñaron antes, ya dieron lo que iban a dar, demostraron una y otra vez sus limitaciones; hoy hay unas enormes brechas de acceso a los servicios de salud, hoy hay unas enormes brechas en mortalidad materno infantil, hoy depende del lugar donde la madre está gestando tiene oportunidades de ella y el bebé morir, si usted lo hace en un territorio de las periferias como el Guaviare tiene seis veces más posibilidad de que la madre y o el bebé mueran en el momento del parto que si lo hace Bogotá, la inequidad mata, no es natural, no debemos seguir soportándola, nuestros criterios de distribución tienen que cerrar las brechas, en mortalidad materna infantil, en acceso en especialistas, en las dotaciones mínimas de lo que es un puesto de salud en cada municipio; en las brechas en educación, billones de pesos, las pruebas Saber, es increíble no la cerramos; la cantidad de años de los chicos en la escuela, la repotencia, el abandono, las dotaciones de las escuelas, el 5% de ellas, la mayoría está sin internet, cómo pretendemos producir valor agregado ciudadanos, con esas enormes diferencias en la calidad y acceso a la educación; en agua potable, saneamiento básico, el 55% de los municipios no tienen o la adecuada conexión o continuidad o calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Entonces cerrar las brechas no basta con cantidad de plata, hay que modificar los criterios de distribución de las platas, llevarlos directamente hacia una estrategia de cierre de brechas.

Segunda brecha: las capacidades, todavía son muy pocas las entidades territoriales que tienen capacidad de ahorro, que invierten, que cobran los principales impuestos territoriales, que tienen las mejores burocracias, con maestrías, con doctorados que saben formular proyectos, que saben ejecutarlos, que saben medir los impactos financieros y sociales de sus acciones y son las mismas entidades que no tienen plata, sino para funcionamiento, que no pueden ahorrar, que no tienen acceso al crédito, que no tienen burocracias, que no tienen presencia en su territorio después de 38 años, es decir, tenemos que tener una discriminación positiva para fortalecer las

capacidades de las instituciones, no hay desarrollo sin instituciones capaces y no hay democracia y representación sin instituciones, todavía hay una agenda por construir las entidades territoriales en su fortaleza institucional en el 92% de los municipios colombianos.

Tercera brecha a cerrar: el desarrollo, en cinco grandes ciudades y sus departamentos se concentra el PIB, el valor agregado municipal, el crédito, las carreteras, las burocracias, el saber, el desarrollo y, necesitamos una estrategia de descentralizar las oportunidades de desarrollo económico.

Tercer punto: ¿Cuánto cuesta esto? Uno, es necesaria la reforma, dos para cerrar brechas sectoriales en capacidades y en desarrollo, tres, hay cuatro grandes propuestas pueden haber más, la Misión de Descentralización dijo 31% de ingresos corrientes de la Nación más 6% para un fondo económico de convergencia territorial con base en los departamentos para cerrar brechas de desarrollo entre municipios, seis, o sea, que la base la puso en 37, luego hay una Comisión de alto nivel para la reforma del Estado, puso la base en 41%, luego está la propuesta 018 que nos convoca hoy que lo puso en 46.5% y luego está el referendo por la autonomía fiscal, ya Eugenio lo acaba de presentar que los departamentos puedan quedarse con impuesto de renta a las personas, a las empresas y el del patrimonio, hay cuatro grandes propuestas, cuál de todas optamos, tal como está posiblemente ninguna, pero lo que sí está mostrando es que es inevitable y absolutamente necesario, abrir el debate político nacional sobre la necesidad de volver a repartir las platas, entre más plata sea, no nos digamos mentiras, tiene que haber una redefinición de la arquitectura institucional del Estado, uno quiebra el Estado si dice va a haber un punto o cinco puntos más para el sistema de participaciones y todo quede igual, no, es que todo no puede quedar igual, precisamente lo que estamos nosotros advirtiendo es que los criterios de distribución, las competencias de entren Nación departamentos y municipios, las posibilidades de la asociación de territorial sea entre municipios o departamentos, debe revisarse, debe revisarse el conjunto de la arquitectura institucional, no es solo una cuestión de aumentar plata, es plata para qué, entre más plata, consideremos más necesario es emprender el camino de la discusión, de la distribución del gasto entre niveles territoriales, es decir, la distribución de competencias entre niveles territoriales.

La última idea que quiero compartir, es lo de la gobernanza democrática territorial, las reformas de los años 80 y principios de los 90, tenían por pretensión fortalecer la democracia territorial, elección de alcaldes, de gobernadores, mecanismos de participación, planes de desarrollo con participación, veedurías, rendición de cuentas, transparentar el ejercicio de la política, socializar la política, permitir que la política no sea el ejercicio únicamente de profesionales políticos o de la burocracia, sino que la sociedad civil

participara, ya casi no hablamos de eso, hablamos de platas, hablamos de las restricciones fiscales o de las posibilidades fiscales de ejecutar políticas, es necesario poner en el centro de la discusión la democracia territorial, los mecanismos de participativa, los espacios públicos de liberación, la posibilidad de decir cuáles son las prioridades de desarrollo en cada uno de los municipios, en cada uno de los departamentos, que la sociedad territorial defina los intereses, sus asuntos propios y pueda participar en su definición.

Esas eran las ideas que quería compartir: uno, es absolutamente necesaria de la reforma porque es una vergüenza que, a pesar de los billones de pesos, seamos uno de los países más inequitativos del mundo y eso quiere decir que no lo estamos haciendo bien. Dos, la propuesta es para cerrar brechas en política social y bienestar en capacidades de las instituciones y en descentralizar el modelo de desarrollo, producir de riqueza en todos los departamentos de Colombia. Cuatro, hay muchas propuestas sobre la cantidad de plata y lo último, advertir que más allá de la plata lo que está en juego es abrir las posibilidades de un rediseño de la arquitectura institucional del Estado para fortalecer la arquitectura descentralizada y territorial en competencias, platas y democracia territorial,

Secretario:

Doctor Alejandro Gómez de la Universidad EAFIT, por favor pase al atril.

Universidad EAFIT, doctor Alejandro Gómez:

Un saludo muy especial a la Comisión de Ordenamiento Territorial, a su Presidente, a los demás congresistas presentes y a los asistentes en general.

Quisiera aprovechar estos cortos minutos para hacer un pronunciamiento de parte de la institución educativa de la que vengo, de la Universidad EAFIT, que ha priorizado cómo es el tema de descentralización y autonomía como uno de los retos necesarios para repensar en el bienestar y en el futuro del país; para ello quisiera señalar que la universidad viene trabajando en ese tema, ha hecho una publicación reciente sobre el asunto señalando que la descentralización y la autonomía es precisamente el camino para seguir. Quisiera utilizar estos minutos para destacar al menos cinco ideas que creemos que son centrales sobre este tema y precisamente que nos convoca este acto legislativo: la primera, es dejar claro el modelo constitucional que está planteado en la Constitución y que significa precisamente nuestra hoja de ruta, allí se plantea después de una discusión muy ardua en la Asamblea Nacional Constituyente, si adoptamos un modelo federal, finalmente optamos por un modelo de República Unitaria, pero no se quedó allí y es que inmediatamente apenas se define así en el artículo primero se condiciona a la autonomía y a la descentralización y esa era precisamente una de las grandes apuestas que tenía el constituyente. El segundo punto que quiero tocar, es que ese modelo

de desarrollo ese modelo de ordenamiento territorial planteaba necesariamente tres aspectos centrales de esa autonomía, la autonomía política que fue sin lugar a dudas uno de los grandes logros que tuvimos con la elección popular de alcaldes y gobernadores; la autonomía fiscal, es decir, la capacidad para administrar nuestros propios recursos también tan grandemente afectada por las reformas posteriores y sobre todo, la autonomía fiscal, es decir, el tener derecho a las rentas propias, el tener derecho a impuestos territoriales.

El segundo punto que quiero tocar tiene que ver con lo que ha sucedido después de esa promesa constitucional y es que, como ha quedado absolutamente expuesto acá particularmente por el doctor Eugenio, pero también, por las demás presentaciones, pues simple y llanamente esa propuesta ha sido traicionada con el desarrollo de estos 33 años, el efecto indudable que aparecía en estas gráficas del acto legislativo número 01 de 2001 y el acto legislativo número 04 de 2007 ha sido absolutamente devastador para ese carácter autonómico tanto de autonomía fiscal como de autonomía en materia de tributo o su autonomía fiscal, dos datos simplemente que quiero destacar, ese 4% de los ingresos tributarios del país, es lo único que le corresponde a los departamentos; segundo, impuestos absolutamente anacrónicos como son los vicios que nos ha dejado incluso la época de la colonia y tercero, precisamente unas rentas absolutamente magras para cumplir unas obligaciones que cada vez son mayores y ese me parece un punto muy importante para destacar y es que si alguna descentralización hemos tenido en estos 33 años ha sido una descentralización sin recursos, que precisamente ha sido lo que expresamente la Constitución prohíbe, valga resaltar algunos puntos, por ejemplo, las competencias que hoy tienen los departamentos por la Ley 2200 o incluso lo que sucedió después del acuerdo de paz, es absolutamente evidente donde se entregaron más competencias a las entidades territoriales, pero pocos fueron los recursos que le siguen.

Tercer punto: momento, estamos en un momento donde ya queda absolutamente patente que es necesario revertir esa situación, lo decía el doctor Darío Restrepo, anteriormente, el Sistema General de Participación simple y llanamente no ha servido, el doctor Eugenio lo evidenciaba con los datos de cuáles son los municipios de sexta y de quinta categoría y es que simplemente el diagnóstico de que el SGP no ha logrado movilizar los municipios del país, es simplemente devastador, es decir, el sistema simple y llanamente no funciona y yo quiero unirme en este tercer planteamiento con lo que ha dicho el Presidente de esta Comisión, el Senador Guido Echeverri y es que estamos en un momento de oro para responder a ese asunto y creo que todos los sectores confluimos en la necesidad de que esa situación hay que revertirla, sector académico desde el que yo vengo, sector empresarial también el Gobierno nacional de alguna manera lo ha

manifestado y lo que esperamos es que sea coherente con esas propuestas; también, el Gobierno ha dicho que esta es una de ellas. Cuáles son las propuestas que tenemos sobre la mesa, al menos yo quiero destacar tres, el doctor Darío ha reivindicado particularmente el trabajo sesudo que también se ha dicho de la Misión de Descentralización, a mí, igualmente, me preocupa y quiero sumarme a la preocupación de que eso haya quedado engavetado en algún lugar donde no esté surtiendo ningún efecto, salvo de papel mojado y una las promesas que salieron que creo que son interesantes para repensarlas.

Dos, el acto legislativo que tenemos en entre manos y yo no quiero menospreciar el avance que ha tenido, yo creo sin lugar a dudas, que este es un ejercicio muy interesante que parte de un diagnóstico que compartimos, que plantea estrategias interesantes y que no pretende solucionarlo todo como no lo pretende solucionar nunca la Constitución, lo que hace esta reforma es detonar la discusión que viene y la discusión que viene sobre competencias, por eso yo no comparto los reparos que se hacen del Gobierno nacional y de algunos gremios que simplemente señalan que esto lo que plantea son más recursos, pero sin competencias, esas son discusiones que precisamente siguen.

Tercero: sobre la mesa está la propuesta de referendo que ustedes bien conocen, una propuesta que toma una iniciativa distinta, en este caso ciudadana y que responde a una finalidad particular y es un sentimiento de frustración generalizada, yo estuve contando más o menos, doctor Guido, cuántos proyectos se han presentado sobre SGP, más o menos llevamos 12 o 13 fracasados en el Congreso y fracasados en gran parte por la falta de apoyo del Gobierno nacional y es que claro, a qué Gobierno nacional le va a interesar entregar recursos, pues a ninguno, va a intentar proteger el *statu quo* que es lo que le da precisamente el sistema centralista y presidencialista que tenemos allí; entonces el referendo plantea una tercera opción, ir por una vía democrática para plantear la necesidad de que ese esquema cambie y quién mejor que los ciudadanos precisamente para tomar ese tipo de decisiones.

Yo creo que sí estamos en una ventana de oro, una oportunidad única que no habíamos tenido en los 33 años donde hemos visto que este sistema simple y llanamente no funciona, es el momento de tomar decisiones, que se desengavete de la Misión de Descentralización, que avance como corresponde este proyecto que es precisamente lo que pretende este Congreso ya precisamente tan adelante en los debates y no se nos olvide una cosa doctor Guido, que los pronunciamientos del Gobierno e incluso, de los gremios, no pueden vetar un proyecto como estos, los análisis de impacto fiscal y lo ha dicho la Corte Constitucional en la última sentencia sobre el Ministerio de Igualdad, no pueden en ningún caso vetar los proyectos de ley lo único es que suman insumos para que el Congreso los tenga en cuenta, es lógico que tenga impactos fiscales y eso no nos puede preocupar, a mí me llama la atención es que

parecen proteger un *statu quo*, parece decir que esos costos burocráticos que sabemos que son excesivos son gastos inflexibles lo cual no parece tal; y por último, parece que desconocemos la capacidad creativa y audaz que deben tener los ministerios de Hacienda para implementar decisiones como estas.

Secretario:

Presidente, me permite informarle que el Senador Nicolás Echeverry está conectado virtualmente en la sesión.

Presidente:

Un saludo muy especial para el doctor Nicolás Echeverry, antioqueño, no pudo asistir presencialmente por un problema de carácter personal que justificamos plenamente, muy amable doctor Nicolás por estar presente.

Secretario:

Damos la palabra al doctor Alforzar González, Corporación Colombia Autónoma.

Presidente:

Quiero mencionar aquí la importante tarea que ha venido cumpliendo varios años el tanque de pensamiento Colombia Autónoma de la cual el doctor Alfazar es director, ello ha nutrido mucho el debate, yo particularmente ayer me comuniqué con el doctor Héctor Quintero y analizamos el concepto de Planeación, de él recibimos unas opiniones muy ilustradas, de tal manera que mil gracias doctor Alfazar por representar aquí a esta Corporación que nos genera tanta admiración y respeto intelectual.

Corporación Colombia Autónoma, doctor Alfazar González:

Gracias, doctor Guido por invitar a la Corporación Colombia Autónoma a estos importantes e históricos debates sobre el curso de la historia del país, ya lo han señalado el Senador Guido y demás académicos, con motivo de un aniversario más de la muerte del general José María Córdova, está en el Santuario haciendo la conferencia central sobre ese acontecimiento. Saludarlos a todos, a la Comisión de Ordenamiento Territorial, a mi viejo y gran amigo Senador Guido Echeverri, a todos los miembros de la Comisión; celebrar que están acá en la UPB en un centro académico de la categoría de esta universidad, saludarlos a todos.

La Corporación Colombia Autónoma lleva 7 años debatiendo este tema de la autonomía y estudiando, en la medida en que más leemos más material encontramos, aquí veo algunos miembros que les damos el saludo de la corporación, doctor Guido sabe que me ha llamado la atención una circunstancia, un dato, por qué la Constitución del 91 hablaba del 46% de recursos para las regiones, por qué ustedes en el Senado de la República en una actitud muy patriótica, muy responsable, están planteando que se recupere el espíritu de la Constitución del 91 de pasar del 22.2% al 46.2 y me llama la atención es porque hay una coincidencia histórica que no podemos dejar pasar por alto.

Cuando estudiaba historia en la Universidad Nacional dos o tres materias, cuando estaba chiquito con el historiador Álvaro Tirado Mejía recuerdo mucho que él insistía en que la verdadera independencia de Colombia se había consolidado con la Constitución de río Negro, que aquí ya han hecho mención a ella, la Constitución de 1863 y resulta que la Constitución de río Negro que da una no autonomía, una soberanía, creó nueve estados soberanos en Colombia, recogió las rentas nacionales y dijo el 46% de las rentas las manejan los estados soberanos y el 46% de la renta lo maneja la Nación, tantos años, tantas décadas después, volvemos a esa cifra, alguna circunstancia tiene que tener ello porque durante la Constitución de 1863 fue donde el país más avanzó en su desarrollo, fue donde hubo una verdadera independencia de España, acabaron con esas instituciones coloniales y consolidaron el desarrollo del país, ni se diga en Antioquia, lo que era Antioquia la grande que llamamos con el Viejo Caldas, ni se diga en esta región esa gran revolución que previo a Juan Antonio Moni Velarde, el mejor gobernador en la época de la colonia que tuvo la provincia de Antioquia, cuando suelten las amarras esta provincia pobre y atrasada será la más próspera del reino decía Juan Antonio Moni Velarde en 1783.

Pues bien, con la creación de los estados soberanos Antioquia dio el vuelco hacia el desarrollo, transformación en educación, en artes y oficios, en creación de instituciones educativas, en todo lo que tiene que ver con el desarrollo, el ferrocarril, la gran transformación económica de Antioquia, todo ese desarrollo, ahí vi en estos días en el caribe como también estuvo Cisneros haciendo un ferrocarril de 50 km, en Puerto Colombia, en Barranquilla, en Soledad y en esa época que coincide con la de los estados soberanos, el caribe o Barranquilla se constituyó en la puerta de oro cuando llamábamos a Barranquilla la puerta de oro, por ese intercambio de mercancías que había en esa época y con ese ferrocarril se movía, pero eso como que no le gustó a la centralidad; nosotros en Colombia Autónoma no hablamos del centralismo de Bogotá, hablamos de la centralidad, si alguna región es afectada por el tema del centralismo es Bogotá, es la que más sufre por efectos del centralismo en términos de recursos que produce, en esa época parece que no les gustaba mucho esto, el doctor Vladimir González que nos acompaña, le escuchaba en estos días señalarme que está tanto el centralismo de esa Constitución del 86 que hasta el subsuelo se lo llevaron, el subsuelo donde están las riquezas minerales era de los estados soberanos y esa Constitución hizo una gran expropiación de toda esa riqueza de los suelos y se la llevó para la Nación, pero no contenta con eso, también se lleva las rentas, ya el doctor Eugenio en una magistral y buenísima intervención, nos contaba cómo ha sido el tránsito de llegar al 85% de manejo de las rentas a la Nación, a las entidades territoriales el cuatro, los departamentos y el 11 los municipios.

Miren, nosotros reivindicamos el artículo primero de la Constitución, reivindicamos el

artículo 287-288-289 el 302 de la Constitución y señalamos claramente que hay una diferencia entre lo que es la autonomía como lo establece la Corte Constitucional y lo que es la descentralización; la autonomía hay que entenderla según la Corte Constitucional como un auténtico poder de decisión política en manos de las comunidades locales, lo que conlleva gobiernos propios, competencias claras y recursos suficientes, en cambio la descentralización es una técnica administrativa, entonces hay que establecer claramente la diferenciación en lo que es la autonomía y la técnica administrativa, en qué constituye la descentralización, estamos por la autonomía no tanto como por la descentralización, las entidades territoriales hoy en día están en condiciones de ejecutar cualquier tipo de políticas públicas a pesar de la centralización que ha venido sucediéndose hay unas capacidades institucionales en las entidades territoriales que les permite asumir competencia, funciones, responsabilidades.

El doctor Jaime Castro en los años 90 escribió un ensayo que llamó *“Descentralizar para pacificar”* y no se cumplió, uno le hace el seguimiento y no se cumplió, el doctor Hernando que va a hablar acá, tiene ese ensayo, muy interesante pero no se cumplió en forma porque efectivamente no hubo una descentralización, seguramente usted, doctor Guido, era alcalde de Villamaría y yo alcalde de Frontino por elección popular, cuando iniciaban las elecciones populares yo hice el tránsito de alcalde por decreto a alcalde popular y tal vez en esa época usted lo señalaba muy bien, ahora pudo haber un fresco de descentralización en Colombia, sobre todo cuando el Presidente Betancur, alentó la aprobación de la elección popular de alcaldes y la distribución del IVA a los municipios que pasaron del situado fiscal que era raquítrico a que todo el IVA que se recaudaba lo transferían a los municipios, ahí teníamos alguna libertad, municipios por pequeños que fuéramos manejábamos la educación, empezábamos a manejar la salud, pero ya en los años 90 empezó a recogerse, eso hacia la centralización.

La autonomía conlleva a la paz y conlleva a la libertad, tenemos más territorio que Estado; aquí lo señalaba también uno de los expositores, creo que el doctor Eugenio y el doctor Guido, en la medida en que los territorios están abandonados por la institucionalidad, por el Estado, habrá violencia, habrá dificultades; en la medida en que hayan mayores recursos hacia las regiones, habrá mayor autonomía y allá habrá mayor presencia del Estado en esos territorios y en consecuencia habrá también mayor libertad en la medida en que la autonomía permite que esas comunidades locales ejerzan ciertamente ese poder de decisión política para alentar el desarrollo de sus comunidades y sus mejores condiciones de vida; muy bien lo decía el doctor Eugenio, que el país se quiebra.

Miren, ayer leí un Twitter de un concejal muy activo de Bogotá, el concejal Briseño, la UNP creó una planta de 1170 funcionarios, se ha gastado 5.2 billones de pesos en estos dos años en esa materia

burocrática, cuánto ha costado el Ministerio de la Igualdad, es decir, son un sin número de datos que podríamos traer acá para señalar que es que el Gobierno nacional, es que el Estado nacional, no se quiere desprender de esos recursos porque para ellos es muy importante sostener el poder que da esa transferencia de los recursos hacia el control de los territorios.

De manera que, el tema de que el Estado se quiebra, es un tema que es bastante discutible toda vez que el Estado tiene que acomodarse a las nuevas responsabilidades y a las nuevas obligaciones que establecen a medida que aumentan las transferencias a la región, el premio Nobel de hace dos días “por qué fracasan los países”, en su buena presentación de introducción al tema lo trajo, por esas casualidades de la vida yo anoche venía por algún lado y me encontré el periódico el Colombiano y me da por leerlo, todavía los viejitos leemos así en físico la prensa y me encuentro con señora editorial con quien voy a rematar esta intervención, “la relación tóxica de las élites con la periferia”, está hecha como para este evento, como para este debate, el premio Nobel de Economía no es cualquier premio de economía, no es cualquier premio nobel, no es un premio de paz, nobel de paz, no es un premio de esos, es un premio de las más altas condiciones, características y consideraciones a nivel universal, es un aporte que estos académicos hacen al desarrollo del mundo.

Decía como usted señalaba que las instituciones inclusivas cuando cogen Nogales y Sonora al Norte de México y el sur de Estados Unidos los divide una línea imaginaria y Nogales, una región disparada en su desarrollo y Sonora de México atrasada en su desarrollo, qué es la institución, qué es la educación, qué es la clase política, qué es la clase dirigente, la que hace la diferencia entre unos países desarrollados y otros países no tan desarrollados, el clientelismo también señalaba él, dice para utilizar una frase que le he escuchado al doctor Eugenio, no hizo un ensayo para la Universidad de Harvard sobre Colombia y lo llamó “Colombia otros 100 años de Soledad” y los publicó en un documento de la universidad de Harvard, dice esto, él, James Robinson, casado con una colombiana, entiendo que ha sido profesor en los Andes también, dice esto haciendo un estudio sobre el Gobierno del doctor Álvaro Uribe 2002-2010, sin embargo, dice Robinson que a pesar de todos los avances de Uribe que logró pasar de un Estado fallido a tener una inversión extranjera de 1000 millones de pesos a 13000 millones de pesos, no logró transformar definitivamente al país por que no rompió con la manera como ha sido gobernada Colombia desde 1819 desde la independencia, yo creería que el doctor, ese académico Robinson, va a ser el reemplazo de Malcom Deas, ese gran académico inglés que estudió Colombia, por fortuna, lo veo joven y nos puede aportar mucho ese premio Nobel de economía, desde 1819 por muy bueno que fue el plan de consolidación nacional de Uribe, su estructura no reconocía suficientemente la incapacidad política del Estado Colombiano en la

periferia, concluyó el nobel en su ensayo de hace 10 años.

Pero mira lo que sigue diciendo el editorial del Colombiano referida a ese trabajo, la tesis más reveladora de su ensayo, por ejemplo, es la que dice que el mayor lastre de Colombia, lo que ha impedido avanzar contrario a lo que todo el mundo cree, no ha sido la guerrilla, ni los paramilitares, ni los carteles del narcotráfico, que estos problemas son resultado de otro estructural que podríamos llamar esa relación tóxica entre la élite del centro, menciona Bogotá y las élites de la periferia, si bien la expresión más fuerte de esta relación de élites de la periferia fue la visita de los paras al Congreso, el tema no es nuevo, lamentablemente ha pasado en prácticamente todos los gobiernos.

Después de que Robinson escribió el ensayo vinieron las alianzas de Juan Manuel Santos con esa máquina de clientelismo y corrupción que eran el ñoño Elías y Musa Bésaile; luego vino la resistencia inicial de Duque a ese esquema que se llamó mermelada, pero ante el cual al final terminó haciendo concesiones y hasta ahora cuando el Gobierno de Gustavo Petro ha mostrado hacer algunas alianzas con algunas de las menos recomendables élites de la periferia, mire lo que señala el premio Nobel de Economía, premiado hace dos días, esa relación tóxica entre la centralidad y la periferia, el clientelismo, yo le escuchaba a Alberto Santofimio Botero cuando estaba chiquito en el paranismo en la Universidad de Antioquia, cuando Alberto Santofimio Botero era la voz cantante de la política nacional, me fui por allá al paramo y él expresaba de cuánto le costaba un peso a la sociedad colombiana de traerlo desde Bogotá a las regiones, eso hace 50 años 40 y tantos años todavía no sé si se ha determinado cuánto cuesta ese peso; pero lo que sí está claro es que hay todos los peajes del mundo para poder que esos recursos que se trasladan de la centralidad a la periferia puedan tener una aplicación cierta, efectiva y eficaz que también es corrupción, señalaba el doctor Guido acá la ineficiencia o la ineficacia en la aplicación de los recursos públicos.

Hay que tener en el territorio, por eso la audacia del gobernador al proponer el referendo fiscal para que sea la que la ciudadanía la que resuelva eso para que avancemos hacia un Estado como el país Vasco donde ellos recaudan en el territorio y el 6.2%, el doctor Oscar Urrea es experto en eso, aquí nos acompaña, el 6.2% lo transfiere al Estado Nacional, para allá tenemos que ir, hay que valorar la audacia del gobernador de Antioquia, a pesar de este panorama, dice Robinson, no es completamente pesimista sobre el futuro de Colombia, destaca la reformas democráticas y la Constitución del 91 que aquí estamos reivindicando, que amplió los derechos y fortaleció el marco institucional, según él, el verdadero reto de Colombia radica en la capacidad de consolidar instituciones incluyentes, capaces de distribuir el poder político y los recursos económicos de manera más equitativa y en las cuales

los ciudadanos puedan participar plenamente en las decisiones que afectan su vida.

Hay que felicitar a congresistas que se están dando la pela con este proyecto de acto legislativo, soy del criterio del doctor Rodado Noriega, cuando señala y, aquí lo repitió el doctor Guido, que la reforma más importante que está haciendo trámite en el Congreso de la República en esta legislatura y en muchas legislaturas, es esta, este acto legislativo que le va dar poder fiscal a las regiones, sería políticamente incorrecto, pero si ese proyecto de acto legislativo hace la reforma constitucional, este Gobierno pasará a la historia como un gran transformador, más importante que cualquier reforma, la que esté discutiendo es esta reforma que le da poder a las regiones. Entrego a la comisión los documentos que ha elaborado la Corporación Colombia Autónoma, en respuesta a ANIF, en respuesta a la revista semana, respuesta a Portafolio.

Secretario:

El doctor Andrés Bedoya, Secretario de Hacienda de la Alcaldía del Retiro, tiene el uso de la palabra.

Secretario de Hacienda-Alcaldía del Retiro, doctor Andrés Bedoya:

Yo creo que esto contribuye primero a mostrar que existe no solamente descentralización desde un ámbito fiscal, desde un ámbito de los recursos públicos, sino también de querer construir región ustedes trayendo y descentralizando la Comisión del honorable Senado; tuve la oportunidad de conversar con el alcalde Santiago Montoya, alcalde del municipio del Retiro, quien les envió un saludo caluroso a todos, porque hicimos parte de esa mesa de descentralización que propuso el Gobierno del Presidente cuando empezó su mandato, pero creemos que es real, que no se ha podido dar al día de hoy la importancia y la relevancia en las propuestas que nos nosotros desde los municipios y que de alguna manera se sepa que somos los que administramos esos recursos cuando vienen desde la Nación hacia acá, porque hay un montón de peajes como decía en la exposición anterior el doctor, pero también hay un montón de tramitología que se tiene que realizar para que un peso del Presupuesto General de la Nación llegue a los municipios; creemos que la deuda histórica del 22% que nos están transfiriendo y dejando participar, no solamente a los municipios, sino a las gobernaciones, lo que hizo fue engordar ese centralismo y esa falta de tener en cuenta a quienes de manera directa, nosotros llevamos los recursos para el bienestar de todos los ciudadanos.

Honorables Senadores, yo creo que es muy bueno que estemos discutiendo este proyecto de ley, pero también hay que ser realistas de que la necesidad de la inversión y las brechas que tenemos por cerrar en los municipios, en este caso en el municipio del Retiro, en la gobernación de Antioquia no se puede realizar en el 2027, creemos que ese año y la discusión que se puede dar sobre el artículo de que empieza en el 2027, la celeridad y la cantidad de recursos que se puedan transferir puedan ser desde el

2026, que no se trate de 10-15 años para llegar a ese tope del 46% sino que se pueda realizar ojalá 5 años; yo creo que es muy bueno que haya una sintonía en que la ley pueda ser aplicada, pueda ser modificada, que estos dos artículos empiecen a trabajar en pro de las regiones, pero también es muy importante saber que los ciudadanos en el territorio no pueden esperar 5 o 10 años a que lleguen los recursos para ser invertidos y que es posible, si se hace una tarea juiciosa desde el Ministerio de Hacienda, para que estos recursos puedan llegar a los territorios, puedan llegar a la gobernación y lo más importante, puedan llegar a los ciudadanos, es que muchas veces en los colegios públicos y en las universidades públicas los muchachos no van a poder empezar a estudiar dentro de 10 años, sino que lo quieren hacer hoy, el día de hoy y a partir desde el 2026.

Secretario:

El doctor Daniel Ruiz, diputado de Antioquia, no se encuentra. Presidente, terminamos las intervenciones de la academia, expertos y asociaciones, podemos retomar la sesión formal y entrar con el bloque del Gobierno y Senadores.

Presidente:

Le cedo la palabra al doctor Daniel Castellanos del Ministro del Interior y pregunto si retomamos la sesión formal.

Secretario:

Sí lo quiere la Comisión, señor Presidente, con el quórum decisorio presente tanto virtual como presencial. Tiene la palabra el doctor Daniel Castellanos, Asesor de Despacho del Ministro del Interior.

Asesor de Despacho del Ministro del Interior, doctor Daniel Castellanos:

Vengo en representación del señor Ministro Juan Fernando Cristo, les envía un saludo muy especial; un saludo al Presidente de esta Comisión, a los miembros de la mesa principal, al señor Secretario General, a los delegados del Gobierno nacional, en particular los representantes del Ministerio de Hacienda, a todas las personalidades que están aquí reunidas y agradecemos también la hospitalidad de la universidad.

Yo francamente después de las intervenciones que se han hecho, tengo muy poco que añadir; esencialmente quisiera transmitir este mensaje de manera lo más sintética posible, la autonomía territorial se está respirando en el ambiente, ya se señaló acá que hay diversos movimientos, diversas tendencias que están promoviendo las fuerzas de la autonomía territorial, eso se manifiesta en una Misión de Descentralización, se manifiesta en la propuesta de referendo que ha surgido aquí de la gobernación de Antioquia, se manifiesta en el proyecto de acto legislativo que nos convoca hoy y se manifiesta en otras expresiones.

En particular la que hoy nos convoca, el proyecto acto legislativo 18 tiene un doble propósito y me gustaría explicarlo muy brevemente para aquellos

de ustedes que no lo conozcan, porque aquí claramente hay muchos conocedores, ese proyecto de acto legislativo tiene dos partes, en una primera parte lo que busca es recuperar la promesa de la Constitución de 1991 de que el Sistema General de Participaciones, es decir, la plata de los ingresos corrientes de la Nación que se transfieren a los departamentos y municipios, llegue al 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación que era la promesa que se hacía en la Constitución de 1991, esa promesa por razones fiscales se dejó de cumplir con dos actos legislativos en el año 2001 y en el año 2007 que significaron que el SGP Sistema General de Participaciones quedaría muy lejos de ese 46.5% y en este momento está apenas por encima del 20% como se ha señalado, eso ha querido decir que en los últimos 22 años las regiones, los territorios de Colombia, han dejado de recibir del orden de más de 400 billones de pesos, ese es una primera parte del acto legislativo.

La segunda parte del acto legislativo, es convocar al diseño de una ley de competencias que redistribuye las competencias entre el Gobierno nacional y los territorios, algunos críticos del proyecto de acto legislativo han dicho que el proyecto es inviable porque tiene un efecto fiscal muy grande y eso es correcto si solamente se afectan el porcentaje del SGP como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación y no se modifica la ley de competencias, desde nuestro punto de vista la principal objeción a ese proyecto de acto legislativo no está en el tema fiscal, lo que tenemos que decir frente al tema fiscal es ese tema, es solamente cierto si consideramos que el acto legislativo lo único que hace es transferir recursos de la Nación a las regiones, pero eso no es lo que hace el acto legislativo el acto legislativo dice hagamos eso y hagamos una ley de competencias y en esa ley de competencias es donde sí está el almendrón, por qué, porque es en esa ley de competencias donde se discutirá cómo se van a repartir las competencias entre el Gobierno nacional y los territorios, si el SGP llega a ser el 46.5% el único modo de hacer sostenible esa figura es que la Nación se desprenda de una cantidad importante de competencias que debería transferir a los departamentos y municipios, ¿cuáles?, las que se definan en esa ley de competencias, los que hemos seguido ese proyecto sabemos que ese proyecto es como lo ha dicho el doctor Guido, una verdadera revolución para Colombia, es una verdadera revolución del Estado en Colombia y no lo queremos hacer de manera apresurada.

Cuando nos acusan de que estamos promoviendo una irresponsabilidad fiscal, pues es una crítica que a mí me duele profundamente, personalmente porque yo soy economista y toda mi vida he defendido criterios de sanidad fiscal, ese no es el propósito, el propósito está en redefinir el Estado de modo tal que nos preguntemos cuáles funciones del Estado las puede hacer mejor los territorios que la Nación, porque el esquema que tenemos en la actualidad para cualquiera que lo quiera mirar de manera

desapasionada tiene que llegar a la conclusión de que ha fracasado, al ciudadano de a pie no le importa que el Estado que lo atienda sea del nivel central, del nivel departamental o del nivel municipal, lo que necesita es que el Estado lo atienda y lo que está claro es que la asunción de muchas responsabilidades por parte del Estado central, ha significado un fracaso para el ciudadano de a pie en los territorios de Colombia, es en las regiones de Colombia donde se concentra la pobreza, es en las regiones de Colombia donde se concentra el narcotráfico, es en las regiones de Colombia donde se concentra la violencia, es en las regiones de Colombia donde no tenemos Estado, cualquiera que vea desapasionadamente los problemas territoriales de Colombia, tiene que llegar a la conclusión de que el esquema centralista que tenemos fracasó y de que si queremos un desarrollo equilibrado de los territorios de Colombia, tenemos que repensar la responsabilidades de los distintos niveles de Gobierno.

Yo no me quiero extender más, este proyecto de acto legislativo ya ha surtido cinco de ocho debates para convertirse en norma constitucional, así que está muy avanzado, en el Ministerio del Interior tenemos absoluta claridad de que este es un proyecto muy popular en las regiones, que es muy popular en el Congreso de la República y que muy probablemente será aprobado con el apoyo del Gobierno, sin el apoyo del Gobierno o contra el Gobierno, en ese sentido, nosotros preferimos que este proyecto tenga un apoyo del Gobierno, pero no somos sordos a las quejas hay que entenderlas, diversas personalidades, diversos gremios, ya lo han mencionado acá, han salido a decir que se cierne sobre Colombia el fantasma de la crisis fiscal debido a este proyecto de acto legislativo, lo único que nosotros podemos responder, por favor léanse completa la propuesta porque tiene una parte de ingresos, tiene una parte de gasto, yo creo que no hay rigidez en los parámetros que se están proponiendo, son flexibles, estamos dando dos años para que el Congreso pueda expedir la ley de competencias y después de esos 2 años, 10 años para ajustar el SGP, es un tiempo más que razonable para que el país pueda hacer las adecuaciones institucionales necesarias para hacer eso y esos no son artículos de fe, si es necesario cambiar esos plazos, yo creo que eso es perfectamente discutible, lo que es importante es que Colombia asuma una discusión de fondo y que no es fácil y es la discusión de cómo volver a barajar, volver a repartir las competencias territoriales ¿por qué? porque también hay que decirlo con toda claridad, para algunos es música, para los oídos de algunos sectores y de algunos territorios imaginarse que van a recibir más plata, pero no van a recibir más responsabilidades y esa es una preocupación importante que pueda al traste con los objetivos de este proyecto y hay que decirlo con claridad y ahí sí hay que ponerse en el lado de los críticos del proyecto.

Este proyecto solamente es viable si se descentralizan los recursos de los ingresos corrientes

de la Nación, pero al mismo tiempo se delegan o se transfieren responsabilidades a los territorios y esa transmisión no puede ser irresponsable, irresponsable en qué sentido, en que hay que entender que hay territorios que tienen unos niveles de desarrollo más grande que otros, que hay que atender unos criterios de gradualidad, de pronto no hay que decirlo en Antioquia, en Antioquia existiría toda la capacidad administrativa para que automáticamente manejen sus recursos; en otros territorios de Colombia no es así, es importante también garantizar que las regiones de Colombia más abandonadas, este mecanismo sirva para sacarlas efectivamente del atraso.

Esos son temas que no son fáciles de resolver y no esperamos que se resuelvan en una discusión de 6 meses, por lo tanto, pensamos que en dos años de discusión, es posible que el país se ponga de acuerdo con eso, el mensaje de fondo es que esa es la discusión gruesa, no nos dejemos distraer, el problema no es fiscal, el problema es de nueva distribución del poder en Colombia y ese es una reforma mayor, tampoco hay que ser ciego frente a ese fenómeno, esto tiene que generar debate porque es una reforma mayor y nosotros en el Ministerio del Interior no le tenemos miedo al diálogo, podemos charlar sobre esto todo el tiempo que sea necesario para que todos nos sintamos más tranquilos y poder adoptar una estructura institucional que le permite un desarrollo territorial equilibrado a toda Colombia. Con eso yo quisiera terminar, excepto por una pequeña anécdota personal tal vez mi acento no lo revela, pero yo nací en esta ciudad, mi mamá era de Medellín, mi mamá obviamente como todas las madres, a uno le enseñan muchas cosas, pero una de las cosas que me enseñó mi mamá, muy chiquito, que en su momento yo no le entendí plenamente, me regaló un pasaporte de pasta verde que decía pasaporte de la República Federal de Antioquia, hoy entiendo que ese pasaporte es una necesidad para el desarrollo territorial equilibrado de toda Colombia y me da un enorme placer, un enorme orgullo y una enorme satisfacción, poder revelar eso hoy aquí en frente de todos ustedes.

Secretario:

Tiene el uso de la palabra el delegado del Ministerio de Hacienda, el viceministro, doctor Diego Guevara Castañeda.

Viceministro de Hacienda, doctor Diego Guevara Castañeda:

Un saludo en nombre del Ministerio de Hacienda, del Ministro y del Gobierno nacional. Nosotros en estos años de Gobierno hemos estado comprometidos, quizás lo pueden ver con el concepto de la descentralización, es fundamental, de hecho, nuestro plan de desarrollo extendió la dirigencia que se le daba para concretar un mejor documento, ya lo presentó el doctor Darío Indalecio Restrepo y creo que desde el despacho del viceministerio general acompañamos muchas de las propuestas tratando de aportar cálculos y tener un documento de Misión, digamos sensata y que hay un primer avance. Yo creo

que hoy la discusión un poco y para traer algunos puntos de los que nos han preocupado pero que a la vez en una actitud constructiva hemos tenido largas mesas con el Ministerio del Interior, con el DNP, con el Ministerio de Educación y seguimos en esas mesas, porque creo que al final la discusión sobre este acto legislativo y en general cualquier discusión que nosotros tengamos pasa por la distribución de competencias, yo creo que es uno de los puntos bien importantes al final.

Plantear la descentralización tiene como objetivo final cerrar las brechas, pues afortunadamente hemos tenido un Gobierno muy central, pero también la estructura de la Colombia profunda, en algunos casos de lugares con bajo recaudo, también nosotros estemos desde Hacienda esa famosa Dirección de Apoyo Fiscal donde llegan muchos alcaldes a buscar todos los apoyos y las asesorías del nivel central y al final se trata de buscar ese balance.

Hoy, sin embargo, algunas de las preocupaciones desde un ministerio de finanzas y que quizás son los puntos en los que tenemos que ver es que hoy gran parte de esos cambios al SGP y que están en el espíritu del acto legislativo, no es tan sencillo como volverlos a entregar, dado que han entrado a ser parte de las flexibilidades del PGN, desafortunadamente el PGN es un 92% inflexible, y no es simplemente inflexible porque son gastos en burocracia, sino realmente no flexibilidades en el SGP altamente inflexible, cuando se habla de gastos de funcionamiento muchas veces queda en el imaginario de que los gastos de funcionamiento del Gobierno nacional central son fundamentalmente y muchas veces se piensa que es la burocracia y cuando uno está en el corazón del Ministerio, del Ministerio de Colombia, uno se da cuenta es que cerca del 75% es en flexibilidades SGP que son transferencias en términos de pensiones, aseguramiento FOMAC, entonces hay una dimensión en esa inflexibilidad del SGP, cuando hoy vemos las críticas que nos hacen que el presupuesto ha crecido fundamentalmente en funcionamiento y se hace alusión a algunos nuevos ministerios creados en este gobierno, realmente es el crecimiento del SGP basado en los cambios macroeconómicos de un mayor crecimiento; en el 2022 al 7% que impacta toda la base, entonces yo creo que allí hay un punto importante y quizás otro punto cuando pensamos en volver al 91 y eso sí lo quiero dejar muy del corazón de la discusión porque es clave y es que en el 2011 se crea una regla fiscal que se eleva a rango constitucional y quizás es uno de los obstáculos no solo cuando ponemos en las discusiones de descentralización, sino en general cualquier cambio de modelo.

Nosotros cuando queremos buscar algún nuevo elemento, siempre aparece la regla fiscal que es un poco como ese guardián allí, como esa camisa de fuerza, en general restringe muchos movimientos y con la modificación a la regla fiscal del 2021 no solo se modificó un déficit, sino también un límite de él.

Hoy el realismo de la Constitución del 91, que todos defendemos y que defiende ese espíritu

de la descentralización, ha tenido más de 60 modificaciones en estos más de 30 años de la Constitución y allí esos límites de la regla, cuando los equipos técnicos del ministerio hacemos los análisis de los proyectos de ley, este proyecto de ley tiene un concepto con algunas alertas, desde el mes de mayo que sale de mi oficina, fundamental parte de eso y no parte de una falta de voluntad del Gobierno nacional, sino más bien de unas normas rígidas con las que jugamos y que, entonces tenemos que pensar un poco en esas transformaciones, plantear esta y, por eso son las discusiones que estamos teniendo en las mesas técnicas donde nos hemos sentado por horas con el doctor Daniel, donde nos hemos sentado por horas con el DNP tratando de buscar esos puntos, de buscar los mejores caminos porque realmente de nuevo, como Gobierno nacional, sí creemos en la descentralización, de nuevo lo repito, en el plan de desarrollo se le dio una extensión al periodo de tiempo para que la Misión tuviera un mejor desempeño, se ha acompañado, se hizo el porcentaje de recursos, el porcentaje de asignación de la Misión que no es el 46 del proyecto, es un poco menor, pero al final hay una voluntad de que crezca la distribución desde el Gobierno nacional; pero al final para nosotros desde esta cartera y lo ha dicho el Ministro Ricardo Bonilla, es la parte del corazón, es el debate sobre la distribución de competencias.

Hay una reforma en este acto legislativo, también tendrá que ir hacia una nueva asignación de competencias en términos de esa consistencia de una ley que está ordenada a rango constitucional, que la regla fiscal en el 2011 y creemos que se puede hacer compatible esos dos mundos, pero por eso los estamos trabajando muy fuertemente en estas últimas etapas de ese debate y sobre todo en un momento donde mantener unas finanzas públicas ordenadas, ha sido costoso para el Gobierno; hoy de un presupuesto de 523 billones, por primera vez el servicio a la deuda es 123 y la inversión solo es 81, si hacemos un acto legislativo de forma desordenada, inmediatamente lo que pasaría es que el SGP va a presionar gasto-funcionamiento porque lo que crece y básicamente en inversión, que es donde están las vigencias futuras, las grandes carreteras, los grandes proyectos de desarrollo no los podríamos honrar como Gobierno nacional, entonces estamos trabajando en buscar ese balance que nos permita tener esa macroeconomía ordenada, pero a la vez, por supuesto, llevar muchos más recursos a las regiones; esas son las mesas en las que venimos trabajando los últimos dos meses con todo el Gobierno tratando de sacar adelante este acto, pero, por supuesto, teniendo esos elementos que les planteo sobre todo para dos años, donde hemos tenido que destinar la mayor parte del presupuesto público al pago de la línea de crédito flexible del Fondo Monetario tomada del Gobierno anterior que consume una buena parte del cupo de deuda, entonces hoy de ese presupuesto tenemos que honrar la deuda, tenemos que honrar los gastos de funcionamiento, de hecho el presupuesto del 2025 al servicio a la deuda es mucho más alto que los gastos de inversión y nuevamente eso podría

dejar una inversión muy restringida que al final son los proyectos en los departamentos que también es el desarrollo del país.

Hay que buscar ese balance, yo creo que eso es un poco lo que nosotros venimos trabajando, poner en contexto esas restricciones que tenemos hoy en términos de las nuevas visiones fiscalistas que muchas veces, así no sean de nuestro completo agrado, son leyes a nivel constitucional y, por eso estamos en esas mesas técnicas en esa revisión, no me extendiendo mucho más, de nuevo como un compromiso desde todo el alto Gobierno para seguir trabajando de manera mancomunada entre todos los diferentes ministerios y equipos de alto Gobierno, también con las regiones hemos estado siempre muy pendiente de los departamentos porque si bien es un tema que está en el corazón y en el espíritu del Presidente, pues también, debemos ser consistentes con todas las restricciones fiscales de las normativas constitucionales.

Presidente:

Viceministro, yo quería hacer un comentario a lo que usted ha planteado, el Ministerio como suele ser en estos casos viene dialogando con sigo mismo y prevalida de argumentos muy tecnócratas que en apariencia no son comprensibles para la mayoría de gente no más en el diálogo; ustedes los funcionarios del Ministerio no han conversado con el Congreso, creo que apenas hoy están convocando a Ariel Ávila y, por eso, no vino el ponente del proyecto de acto legislativo, uno esperaría que en este hubiera un ánimo mucho más consensual para efecto de ir acercando algunos criterios que hoy nos diferencian y repito, aquí lo que decía el doctor Castellanos en un comentario que saludo con felicidad, este proyecto viceministro, va, como decía algún periodista del tiempo hace unos días, este proyecto tiene tracción, la gente en las regiones acusa mucha lejanía del Estado, mucha ausencia del Gobierno, ineficiencia en la prestación y la entrega de bienes y servicios y obviamente, como lo comentaba algún Senador de la oposición, en las regiones se oye una especie de clamor para que por favor ahora sí adelantemos este proceso de conversación hacia la consecución de una meta, porque de esto hemos venido dialogando y nosotros en Colombia paramos mucho del diálogo a la dialogadera, de la conversación a la conversadera, y es hora de que tengamos un referente serio para efectos de mirar este tipo de temas que son muy importantes y claro que entrañan enormes dificultades porque aquí, como lo plantea Daniel, también estamos hablando ni más ni menos que de una redistribución del poder entre el centro y la periferia y eso plantea muchas dificultades hasta el tema electoral lo toca.

Entonces creo que saludo su presencia aquí Viceministro, qué bueno que nos acompaña, la primera vez, además, porque hemos tenido siempre ni siquiera en las sesiones donde ha habido discusiones de trámite del Congreso ha aparecido el Ministerio de Hacienda y es bueno que ya que ya lo haga y obviamente nosotros entendemos que aquí tenemos

que conversar, tenemos que dialogar, tenemos que acordar sobre la base siempre de no renunciar, como decía hace un momento a esa utopía que planteaba el doctor Eugenio cuando decía que la utopía está ahí para perseguirla y vamos a intentar alcanzarla en este caso concreto del reordenamiento territorial y de la autonomía de la regiones.

Gracias gobernador de Antioquia por acompañarnos, usted también ha sido un apóstol como lo decía yo, de Iván Name en este tema de la descentralización, es aquí que ocurren cosas que uno no entiende, yo, por ejemplo, no entiendo por qué le quitaron Antioquia y los departamentos la Agencia Minera, eso quién lo explica, no voy a hacer una disquisición sobre eso aquí porque ya ustedes habrán hecho el análisis correspondiente, pero entonces, cómo quieren ciertos sectores del Gobierno, que los departamentos y los municipios no reclamen autonomía cuando hay que pedir el permiso al Ministerio hasta para poner una silla odontológica en un hospital de pueblo y esto no es trivializar el debate, es simplemente una realidad patética lo que está ocurriendo.

Gobernador mil gracias por acompañarnos, yo entiendo su agenda tan complicada, nos encanta su presencia, sobre todo porque usted también ha sido un defensor de este tema de descentralización, que ha ido más allá de la conversadera y ha puesto en el escenario público una discusión muy importante que avanza, que es el referendo que, hasta el día de hoy, entiendo que ha recogido más de un millón de firmas, que falta un poco menos de la mitad esa meta alcanzable, ya es una realidad que está ahí. Tiene la palabra gobernador y mil gracias de nuevo por acompañarnos.

Gobernador de Antioquia, doctor Andrés Julián Rendón Cardona:

Saludo muy especial al Senador Guido Echeverri, Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, al Secretario General, Juan Pablo Porras, al Vicepresidente Carlos Manuel Meisel Vergara, al señor Viceministro General de Hacienda y Crédito Público, Diego Guevara; a los directivos de la Universidad Bolivariana, a los demás miembros de la Comisión; doctor Eugenio Prieto, compañero de Gobierno, Director de Planeación, un entusiasta también de estos esquemas de profundización de la descentralización; al amigo Alfazar que fue el primer alcalde que sin haber ley, aplicó la Ley 617 siendo alcalde de un municipio muy querido, de Frontino, occidente de Antioquia; saludo a todos los que se me escapan, a todos muchas gracias por estar acá.

Doctor Guido, muchas gracias por invitarnos, hemos mantenido un diálogo usted y yo intermitente, pero siempre profundo, sobre los temas de descentralización y cuando bajo la autoría de Alejandro Gómez que es un profesor de derecho constitucional de la universidad de EAFIT, nosotros en el 2022 propusimos un cambio constitucional que le dejara a los departamentos y al distrito de capital

las rentas de patrimonio y el impuesto de renta, valga la redundancia, usted me dijo, hombre tanto luchar sobre el tema de la descentralización y usted aparecerse con eso tan profundo pero tan sencillo, no ha sido fácil, a mí me ha tocado marginarme del tema precisamente porque soy servidor público y no puedo inmiscuirme en el proceso de recolección de firmas, pero lo celebro y lo sigo muy detenidamente, porque iniciativas como la del referéndum y como esta que usted ha liderado en el Congreso de la República, son todos caminos que conducen a honrar la promesa de la constitución de realmente construir una República que sea unitaria, pero que sea descentralizada.

Yo soy economista de formación y me da pena tener que poner eso sobre la mesa, pero lo pongo por delante porque yo reconozco lo que representa para una sociedad el equilibrio fiscal, la relevancia que eso tiene para todos los ciudadanos en su conjunto, eso no es un bien público etéreo, eso es algo que se traduce en un menor costo de la deuda y en consecuencia en la posibilidad de llegar a más ciudadanos necesitados y a transformar el territorio, pero me parece bastante simplistas y por decirlo de alguna manera, estáticos, los análisis que algunos macroeconomistas del país han hecho sobre el acto legislativo, descalificándolo por la forma según ellos en que iría a profundizar el déficit fiscal, como si nosotros, ustedes y los ciudadanos que desde distintas orillas hemos abogado por ese camino estuviésemos manifestando que queremos que el gasto crezca en los subniveles de Gobierno, pero se mantenga por ineficiencia en el nivel central, no, lo que nosotros queremos es que de verdad, de una vez por todas, la Nación se baje la prestación de bienes y servicios que no ha sabido hacer y que no ha sabido hacer comparado a la luz de una cosa bastante evidente y es las mejorías en las condiciones de pobreza y de inequidad que no se han logrado superar como quisiéramos o como deberían ser para el nivel de ingresos que tiene Colombia en la periferia del país.

Yo creo que es hora que el Gobierno nacional central, se ocupe de los bienes públicos por excelencia, de la justicia, del manejo macroeconómico, de las relaciones internacionales, de la defensa y algunos componentes de la seguridad y demás, y ahí la bondad de la descentralización tiene que prestarse en los otros subniveles de Gobierno, tanto los territoriales, el nivel intermedio que escogimos por excelencia en el país que es el de los departamentos como, por supuesto, en los municipios, la descentralización casi que por definición es sinónimo de eficiencia, aplica en todos los ámbitos, cuando usted desconcentra la prestación de un servicio, cuando usted vincula la prestación de servicio con la capacidad de escogencia, con la capacidad de interpretar mejor la preferencia de los ciudadanos, no solo se aproxima a entregar una mejor calidad de ese bien o servicio prestado, sino que casi que indefectiblemente puede contar con que eso, se hará con mayor transparencia y con un menor despilfarro de los recursos.

Yo me puse a hacer unas cuentas de lo que he visto en las presentaciones, de cuál sería el problema fiscal y, por ejemplo, que generaría para el país o para las cuentas nacionales el referendo que plantea un grupo de ciudadanos en Colombia, que más o menos en línea con lo que ha planteado el acto legislativo, abogan por que al final en este caso en el 2036-2037 de aprobarse el referendo por un periodo de transición de 2 años, es decir, diga usted en el 2027-28 podrían estar implicando que los entes territoriales cuenten con cerca de la mitad de los ingresos corrientes de libre destinación de la Nación para sus propósitos y, entonces el referendo dice que los tributos de renta y de patrimonio se queden en los departamentos y el Distrito de Capital.

El año entrante eso va a representar un recaudo cercano a los 148 billones de pesos, eso sería lo que pierde la Nación, pero a su vez la Nación tendría que dejar de hacer las transferencias básicamente contempladas en el Sistema General de Participaciones, unos 88 billones de pesos, es decir, ahí vamos en menos 60 billones, algunos amigos del referendo han planteado qué tal si la Nación se queda con 20 puntos de ese recaudo, cinco para que siga haciendo el recaudo la DIAN, pero con las bases grabables y las tarifas que definan las Asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá y 15 puntos para que se construya un gran fondo de convergencia por el que tanto abogó, por ejemplo, el doctor Jorge Iván González, yo creo que debe existir y, entonces si eso fuera así a la Nación le tocarían otros 30 billones de pesos más pesos menos y el faltante sería de 30 billones, 30 billones sobre un PIB de casi 1900 billones de pesos es un problema fiscal relativamente manejable del 1.5, 1.6% del PIB, yo lo he conversado con distintos Ministros de Hacienda, los Ministros de Hacienda de Colombia por definición son centralistas como lo son todos los Presidentes, así se hagan elegir con la bandera de la descentralización, porque uno asume muy rápidamente el ropaje de la investidura que le corresponde honrar.

Pero la verdad es que es hora ya de reconocer y gracias doctor Guido por poner estos temas sobre la mesa, que la Nación no ha sabido hacer el reparto de las cargas y de los beneficios, a la Nación le quedó grande equiparar las condiciones entre los colombianos, entre las regiones, los tributos existen para construir capacidades equitativas entre las personas y los territorios y en Colombia eso no se ha sabido hacer y no lo digo yo, basta simplemente ahora que pertenecemos pomposamente al club de la OSD, basta mirar cómo mejora, por ejemplo, el coeficiente Gini si es que cambia después de impuestos y de transferencias, no cambia, cuando en otras latitudes en los mismos países miembros de la OSD, realmente la política fiscal representada en gasto y en tributo cambia las relaciones de desigualdad e inequidad, en Colombia no cambia en absoluto, entonces yo creo que es hora que los niveles intermedios de Gobierno hagan eso, hagan las transferencias.

Dos cosas finales para ilustrar desde el punto de vista económico y aún aquí en esta universidad que forman politólogos desde las ciencias políticas por qué es importante que esto pase: Primero, porque en su momento, aquí estoy hablando por Alejandro y los economistas que participaron en ese grupo de discusión cuando yo podía meterme en el tema, qué argumentos esgrimían ellos de por qué los tributos de renta y patrimonio deberían pasar a los departamentos y al distrito capital que hace las veces de un departamento, porque cuando se ha estudiado el componente del federalismo fiscal, digo por federalismo fiscal el estudio de las rentas entre los distintos niveles de gobierno, no estoy invocando ese modelo de gobierno, se ha dicho que a la hora de repartir los tributos los que deberían quedar en manos de los gobiernos subnacionales son los directos, porque tienen una base gravable que es de difícil movimiento de un sitio a otro, por eso es que aquí en Cafarnaúm el impuesto a la propiedad es un impuesto local porque la base gravable de ese tributo que es el valor de la propiedad, no se puede mover de río Negro a Medellín de un día para otro; lo que sí puede pasar fácilmente con un impuesto indirecto.

Dicho de otro lado, es un argumento que esgrimen también los politólogos cuando los ciudadanos sienten que el nivel de desarrollo que se provee en un territorio, se financian con los tributos que ellos pagan, la gente se cuida al elegir mejor, revisen ustedes la participación de los colombianos en las distintas elecciones y se van a dar cuenta que para las que votan con mayor pasión donde hay más participación es en las elecciones locales, yo le he dicho a mis amigos diputados que ellos son unos verracos, porque hacerse elegir para una Asamblea departamental es lo más difícil que existe en la democracia de Colombia y es porque no hay esa conexión tan estrecha entre la tributación y la representación que de esos tributos ejerce un corporado en una asamblea departamental, dicho sea de paso, no es como algunos centralistas dicen que esto profundizaría la corrupción, por el contrario, al entender los ciudadanos que es fruto de su esfuerzo tributario cómo se va a proveer el nivel de desarrollo que allí se consolide, estoy absolutamente seguro que las condiciones de transparencia mejorarán en la aplicación de los bienes públicos en Colombia.

Creo que cualquiera de estas cosas que salga adelante, será muy bienvenida doctor Guido. A mí me parece que estamos en mora de sacudirnos, de entender que por el camino que vamos, no vamos bien y que el esfuerzo tributario que hacen los ciudadanos que en Antioquia representa cerca de 30 billones de pesos a precios constantes del 2022, la Nación nos devuelve a través del SGP la sexta parte, eso no quiere decir que nos pretendamos quedar con todo porque bajo este esquema que se ha planteado en el referéndum, todos los departamentos doblarían los ingresos que hoy reciben vía Sistema General de Participaciones y también, por supuesto, en la práctica lo que plantea el acto legislativo al pasar

del 20 pico al 45% en el 2036 es doblar los ingresos de los que dispondrán los entes territoriales.

Me llamó una vez alguien que defiende las ciudades y me dijo y entonces los municipios, que se está hablando por los departamentos y los municipios qué, yo le dije es que la razón de ser de los departamentos son los municipios, los departamentos existen porque aglutina y aglomera los municipios y si a la gobernación de Antioquia a través de este mecanismo del acto legislativo, del referendo se le llegaran a duplicar los ingresos, eso no es para que compren otro helicóptero, ni para que le suban los honorarios a los diputados, no, eso es para que a su vez lo que le llega a Betania, por aquí veo al alcalde, a Giraldo, veo a la alcaldesa, se le doble también los recursos de los que ellos pueden disponer para atender las necesidades básicas de salud, de educación, de saneamiento básico, el 90% de los municipios de Antioquia, doctor Guido y estoy seguro que en su tierra, Caldas, debe ser igual, depende de lo que haga la gobernación por ellos, si la gobernación no concurre con un proyecto importante, allí no pasa nada porque la Nación llega cada 70-100 años con una obra relevante, una gran vida, un puerto etcétera, pero el día a día de los municipios lo resuelve es la gobernación, si la gobernación no tiene con qué asumir las necesidades de la gente, las exigencias del territorio, pues pasa lo que hoy pasa y que quién lo creyera, Antioquia tiene casi un tercio de su población aguantando hambre, 26,000 de 28000 km de vía prácticamente destruidas, 4000 sedes educativas en el piso y no les digo más porque no quiero preocuparlos, pero es el camino de propiciar que esto cambie para servirle mejor a la gente.

Secretario:

Van a intervenir los Senadores, pero a petición del Presidente de la Comisión, vamos a escuchar por el lapso de 10 minutos al doctor Hernando Escobar del Centro de Pensamiento Quirama.

Presidente:

Quiero exaltar la tarea que ha venido cumpliendo hace muchos años el Centro de Pensamiento Quirama que es una institución que forma líderes fundamentalmente, pero que ha tenido durante el tiempo de existencia un gran interés en estos temas de la descentralización y del nuevo orden territorial, el doctor Hernando es una persona muy dedicada a estos temas que los ha estudiado a profundidad. Mil gracias doctor Hernando Escobar por estar con nosotros y por intervenir.

Centro de Pensamiento Quirama, doctor Hernando Escobar:

Voy a hacer la intervención sobre unos puntos principales del concepto del Departamento Nacional de Planeación que fue recibido ayer, yo hubiera querido escribir o presentar una conferencia integral pero desafortunadamente al recibir el documento ayer, no hubo tiempo suficiente, dice el Departamento de Planeación que el proyecto de acto legislativo número 018 incorpora asuntos que forman parte

de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, eso es falso y me preocupa muchísimo de que esto tenga que articularse con una ley orgánica de ordenamiento territorial, no supone que no se puede hacer primero la distribución de los recursos, el proyecto de acto legislativo se ocupa de los recursos y una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la distribución de competencias, pero no se justifica expedir un concepto negativo sobre una base falsa, el orden de los factores no altera el producto, se puede repartir perfectamente los recursos y llegar al 46% y después las competencias, está previsto que no van a operar la transferencia de los recursos hasta que no estén las competencias distribuidas, las medidas están tomadas, dice aquí que no incorpora criterios geográficos, es que en la distribución de recursos no aplican los criterios geográficos que porque tengan más ríos o más montañas o más valles o más desiertos, esa no es la lógica con la que se hace una distribución política y ese comentario infundado puede tener sentido para hacer regiones y provincias, buscar regresar a los 10 o a los 9 estados soberanos con nueve regiones pero ese es otro tema que no vale la pena profundizar ahora, ahí sí tienen razón los aspectos de carácter geográfico, tiene razón en un solo punto el departamento de planeación cuando dice que se omitieron los territorios indígenas, eso se puede incluir en cualquier momento y pienso que es un asunto subsanado, dice aquí que Colombia no tiene ingresos suficientes para la descentralización y fortalecer la autonomía.

Yo quisiera hacer una precisión, acá escuché al gobernador hablar de descentralización en abstracto, la descentralización es esencialmente reasumir, la autonomía no, la autonomía es de la entidad territorial, ese uso de la Misión de Descentralización y de muchas personas carece de precisión en el lenguaje, la descentralización no es lo que estamos pidiendo, eso fue lo que dijo Núñez que iba a hacer en 1886 y no lo hizo, centralización política y descentralización administrativa, eso no es lo que estamos pidiendo; fuera de eso estamos en la absoluta certeza de que el Estado no lo va a hacer, la centralización política no la quiere abandonar y la descentralización tampoco la va a hacer, entonces lo que estamos pidiendo es autonomía, que es una cosa distinta, por eso es muy importante desechar ese término de descentralización que no aplica, respecto a que no es sostenible porque no existen ingresos para el funcionamiento, ese es un argumento recurrente en el Ministerio de Hacienda y en Planeación Nacional.

Si la función se presta en un Ministerio o se sustrae y se presta en un departamento donde no hay recursos; el gobernador aseguraba que van a ser más eficientes y menos corruptos, yo tengo mis serias dudas, pero lo que sí es cierto es que es exactamente lo mismo, el nivel final es cero porque la función se está prestando, entonces no hay razón para sostener que hay un desajuste fiscal y que viene una crisis y que centralización o catástrofe como decía también Rafael Núñez, eso no es verdad, lo que hay que

hacer son unos ajustes y eso hay que reconocerlo, pero que la función se va a prestar con el mismo costo en otro ente, no hay aumento del gasto público, no hay crisis fiscal, eso no es verdad, que pondría en riesgo la garantía del acceso a derechos fundamentales, esa transferencia del 46% por qué la va a poner en riesgo, porque la va a prestar otro, entonces hay que presumir a priori que la va a prestar mal, que todos los riesgos macroeconómicos los absorbe la Nación, eso me parece a mí razonable también, después viene una disquisición semántica barata, pues por decirlo de la manera más educada, que no son servicios, sino competencias, que no hay un propósito general y yo creo que el propósito general está en los planes de desarrollo, el texto no indica la forma en que se realizará esta priorización, es que el texto de la transferencia de los recursos no indica planes de desarrollo, eso se aprueba por corporaciones de elección popular en oportunidades diferentes, entonces la priorización al transferir los recursos del Sistema General de Participaciones no implican que no vaya a haber priorización, eso también es falso, se dice que bajo ninguna circunstancia los recursos del Sistema General de Participaciones podrán decrecer, claro, es que no estamos haciendo un chiste, cuando uno hace un chiste le dice a los departamentos, municipios y a los territorios indígenas que les va a transferir unos recursos pero que estos serán reasumibles como ocurre en la descentralización, obviamente que si se está haciendo una transferencia es para no mermarla, porque entonces qué sentido tiene transferir unos recursos si lentamente se vuelven a retrotraer a la Nación y dice aquí que una crisis sanitaria como la del COVID-19 presentó una disminución del 13.4, un esquema fijo de participación.

Vamos a poner esto en orden también poniendo en riesgo la prestación de servicios a cargo del Gobierno nacional, si hay una explosión del volcán de armero de nuevo, si hay otra nueva, un nuevo virus que reemplace al COVID, entonces el país se va a reventar, yo creo que es que la gente no entiende ni que es una emergencia económica y la gente de Planeación lo que está haciendo es terrorismo, obviamente que eso hay que absorberlo y muchas medidas que se pueden tomar, pero uno no puede rechazar como hacen Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, la transferencia de recursos que porque puede haber un riesgo con un nuevo virus y que si hay nuevos ingresos por reformas tributarias y que, entonces va a crecer las transferencias para la autonomía de los departamentos y municipios, desde luego, es que la economía sigue avanzando, se dice que quieren ayudarle a la descentralización y a la autonomía, pero miren lo que escriben, tienen un problema como de dislexia, dicen una cosa y escriben otra, si no es la voluntad del constituyente, cuál es la voluntad del constituyente, ah, no la de las reformas de 2001 y 2007, lo de la Constitución del 91 ni existió, ni se debe mencionar, no, lo que pasa es que ahí hubo una sustracción de recursos que eran de competencia de los departamentos y municipios, esto no es la primera vez que ocurre en Colombia.

En 1886 cuando se reconstituye y se puso fin al federalismo, los departamentos y municipios tenían propiedad privada sobre el oro, plata, platino y cobre, se les quitaron esos recursos mineros y no se les dio absolutamente nada en compensación, entonces nosotros lo que no queremos es que ocurra un fenómeno similar, creemos que eso no es viable; ahora dicen otra cosa todavía más absurda, me disculpan, es que aquí hay una sustitución de la constitución, yo entiendo que alguien pudiera reflexionar cuando se trató de hacer una tercera elección de un Presidente y hubiera una sustitución y un desbalance profundo de la Constitución del 91, pero devolviendo los recursos que estaban en la Constitución se va a presentar semejante catástrofe de que se va a desajustar completamente y que se va a sustituir la esencia de la Constitución del 91, hombre eso es falso, eso es absolutamente burdo plantearlo, se hacen una serie de consideraciones después todavía más absurdas, dice aquí, este modelo unitario es pilar esencial de la estructura política institucional del país, no, eso no es verdad, nosotros hemos tenido la claridad de que el modelo unitario no ha servido para resolver las necesidades de los ciudadanos y que necesitamos que los departamentos y municipios participen, esa fue la esencia verdadera de la Constitución del 91, por todos los lados dice que el Presidente de la República es el símbolo de la unidad nacional, haciendo una reflexión del gobernador sobre que el ropaje del mandatario lo vuelve centralista, pues cuando el mandatario es de carácter tiránico o está dispuesto a abusar del poder, pero real, en los Estados Unidos, en Canadá, en Alemania y en Argentina, no es absolutamente indispensable que haya una República Unitaria para que se atente contra los estados, contra las provincias y contra los departamentos, eso no ocurre en ninguna parte.

El principio de descentralización política, ya habíamos mencionado que Rafael Núñez recurrió a esa falacia para acabar con el federalismo en 1858, en 1886 se dijo centralización política con descentralización administrativa, la lucha que tenemos en este momento es una lucha por el poder de devolución de poder, no es solamente cuestión de los recursos y las competencias, aquí lo que estamos buscando es empoderar a los departamentos y municipios que es un asunto muy distinto. También se menciona que las competencias de los límites de la autonomía que están definidos en las leyes, o sea, que la República que tiene una forma de estado que es unitaria con autonomía, se puede limitar mediante leyes, no, perdónenme, la forma de estado que se aprobó no fue eso de que las leyes podían decidir a su antojo si había o no había autonomía, el artículo primero lo que plantea es una República unitaria con autonomía, no sin autonomía o si a las leyes les provoca darla o no dar.

Presidente:

Gracias por haberse leído ese, ese informe que es bastante farragoso, lo he dicho yo de planeación, creo que usted tiene claro qué dijeron ahí y de las

inconsistencias y desafueros que contiene ese documento, creo que es el único que ha leído en el país completo hoy. Vamos a dar lugar a la parte final de esta sesión con las intervenciones de los Senadores Ómar de Jesús Restrepo y luego al doctor Ferney Silva,

Honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa:

Este espacio de discusión que para quienes tenemos la responsabilidad de asumir el compromiso de la tarea de orden legislativo, para nosotros es demasiado importante porque podemos recoger insumos de los actores que de una u otra manera, están interesados en este tipo de iniciativas de orden legislativo que buscan transformar la normatividad de nuestra Nación, este es un proyecto de acto legislativo que está cursando por las comisiones primeras, ya ha tenido cuatro debates, ha tenido apoyo de manera casi que unánime y no conocía los conceptos ni del Ministerio de Hacienda ni del Ministerio del Interior ni del Departamento de Planeación, ahí hay unas consideraciones que aunque hay que tenerlas en cuenta, nosotros creemos que estamos frente a una necesidad de país, de Nación, para superar esos desajustes que tenemos como Nación, como país y es que en realidad el centralismo nos ha venido no solamente generando muchas problemáticas de orden social, sino que también se han expresado en cada uno de los territorios a través de convertirse en los determinantes y en los reproductores de la violencia en Colombia.

Si nosotros miramos en dónde se generan y se siguen reproduciendo los conflictos de orden violento, es en los territorios de la periferia y esta iniciativa que ha recibido el apoyo por parte de nuestra bancada, es decir en la Comisión Primera la votaron positivamente, el compañero que está tanto en Cámara como en Senado, busca superar precisamente ese desajuste social; yo creo que esto nos permite resolver muchas problemáticas que hoy siguen y mantienen teniendo nuestras comunidades en los diferentes territorios de Colombia.

Yo hubiera querido decirle al gobernador que mirara hacia Murindó, hacia el municipio de Bellavista, que son dos municipios que tienen muchas problemáticas y que a lo mejor es el resultado de ese esquema administrativo que tenemos de una visión centralista que no solamente es una visión del centralismo de orden nacional, sino que también se reproduce en los departamentos y los municipios; superar y corregir esos desajustes, yo creo que es uno de los propósitos de esta iniciativa que hoy estamos poniendo a consideración de este escenario y del país, porque yo creo que es el país el que debe movilizarse alrededor de esta iniciativa.

Yo no creo, es decir, el Ministerio de Hacienda tiene algunas consideraciones y claro uno ve a la Nación con ese peso de la deuda, del pago del servicio de la deuda que cada vez en el Congreso se nos presentan iniciativas para liberar recursos o para endeudarnos más, para resolver problemáticas

de orden social y para pagar los servicios de la deuda, pero si nosotros trasladamos autonomía y trasladamos el fortalecimiento de capacidades hacia los territorios, eso se nos tiene que revertir en la generación de recursos y dejaríamos de tener un Estado solamente volcado al asistencialismo y generarían capacidades productivas en los diferentes territorios del país fortaleciendo las capacidades humanas, fortaleciendo las capacidades de infraestructura, porque aquí hay un desequilibrio, nosotros tenemos claro, aparecen unas necesidades de conectar al país con el mundo y aparece la necesidad de las vías que garanticen eso, pero hemos venido descuidando también otras necesidades que son las vías terciarias, que son las que nos permitirían poner muchos de los territorios a producir economía y aquí es donde yo voy porque esta iniciativa si nosotros no generamos una democratización, aquí alguien habló de una y de uno de los vicios como se reproduce el sistema político, que es el clientelismo, y es que el clientelismo lleva recursos y aquí es donde entramos en la disputa, el clientelismo lleva recursos donde cree que a través de esos recursos se le convierten en votos para mantener sus cuotas de poder y para mantener cierto poder político, cómo romper con eso, es decir, para que nosotros no entreguemos recursos, pero después esos recursos no impacten de manera positiva a las comunidades más desfavorecidas y quienes más necesitan esos recursos y de la mano amiga del Estado y, entonces aquí nos vemos obligados también a ajustar políticas que nos lleven a democratizar la sociedad.

Alguien habló que es necesario la planeación participativa y la planeación democrática, es decir, cómo vamos nosotros a garantizar que las comunidades, los territorios participen en la planeación y en la ejecución de las políticas públicas, cómo vamos a garantizar que las políticas públicas en realidad lleguen a las comunidades más necesitadas y no generemos, porque aquí también plantean una ley, de, es decir, simultáneamente a esto se plantea la necesidad de una ley de competencias, entregar recursos, pero también entregar responsabilidades, pero es que eso no es un problema de voluntad, ni es un problema de norma única y exclusivamente, aquí hay que entregarle herramientas también a quienes necesitan resolver problemáticas sociales y problemáticas sentidas en cada una de sus regiones.

Y, entonces aquí es donde nosotros también necesitamos una reforma política que corrija el clientelismo, una reforma política que democratice la participación y que vaya más allá de la democracia representativa, porque la democracia representativa está viciada con lo que muchos han venido diciendo, con el clientelismo y, además, está capturada por ciertas mafias y ciertos económicos, entonces cómo hacemos para que esta iniciativa pueda cumplir con su propósito de llevar recursos a los territorios más necesitados y ahí es donde aparece la necesidad de una reforma política, sin la reforma política que profundice la democracia en nuestro país, muchas cosas se nos van a quedar en el aire porque van a ver

desajustes en esa disputa, en esos poderes, muchos de facto otros constituidos y otros fundamentados a través de algunas reglas de juego que les dan cierta capacidad para que se sigan imponiendo en cada uno de los territorios de acuerdo a sus intereses, porque aquí la disputa es eso, es dónde ponemos recursos, algunos querrán poner recursos en un territorio, otros en otros para unas necesidades, otros para otras necesidades; cuando los recursos son escasos.

Y, entonces ese es el desafío que tenemos, o sea, como país y como Nación, como país y como Nación esa democracia nos tiene que llevar a corregir otro problema que es el de la corrupción y es ahí donde las comunidades tienen que comenzar a ejercer su verdadero poder desde el control social.

Entonces el Estado-Nación tiene una serie de desajustes y uno entendería al Ministerio de Hacienda, nos van a dejar colgados a nosotros desde la Nación con la deuda externa, con el aparato de la justicia, con la seguridad, el financiamiento de la fuerza pública en un país que tiene conflicto, pero que el conflicto también obedecía a ese tipo de desajustes, entonces comencemos a resolver desajustes, comencemos a resolver esas problemáticas, démosle capacidades productivas a las comunidades, a los territorios, hay más recursos y va a haber menos necesidad de endeudamiento, o sea, esto no lo podemos mirar aislado de otros fenómenos, esto hay que articularlo.

Nosotros tuvimos una experiencia, yo soy firmante del acuerdo de paz con los territorios PDET, alguien habló aquí de esa figura, claro, nosotros dijimos vamos a generar una figura que rompa con el centralismo y démosle a los municipios priorizados capacidad institucional, pero eso se nos quedó corto porque no tiene recursos y después se generó alrededor de eso los impuestos por obras PDET, por obras, las que aportan los empresarios en los territorios, las regalías y se generó una bolsa grande con esa visión centralista y, entonces a esos recursos llegaron los que mayor capacidad institucional tienen y los que mayores mafias tienen, entonces los recursos se fueron para una parte, para la otra, unos se perdieron y unos municipios sin capacidad institucional, sin capacidad de formular proyectos, sin capacidad de incidir, pues se quedaron sin recursos para mover lo de la implementación de los acuerdos; después dijeron, no, vamos a cada uno, o sea, más o menos como con esta visión, entonces vamos a poner en cada uno de los municipios PDET una bolsa, pero tenemos el problema que es que como esos municipios no tienen la capacidad de formular y estructurar proyectos, ahí están, nosotros hemos hablado con el Departamento Nacional, nosotros le ayudamos, eso no es así, entonces hay que llevar la capacidad institucional a los territorios, pero eso se hace con recursos también, o sea, eso que genera recursos, usted va a llevar capacidad institucional a Nori, donde no tienen a veces ni con qué pagar los funcionarios del funcionamiento, entonces mucho menos van a tener con qué pagar los funcionarios o los equipos para que le estructuren los proyectos y ahí es donde viene la corrupción, el contratista pone

los formuladores, hace la obra, la deja inconclusa, se roba la mayor parte de la plata y eso es parte de la corrupción por esa falta de capacidad en los territorios.

Presidente:

Tiene la palabra el Senador Ferney Silva.

Honorable Senador Ferney Silva Idrobo:

Yo creo Presidente, que es muy enriquecedor el ejercicio que se ha hecho porque permite no solamente intercambiar ideas, sino confirmar o plantearse algunas reflexiones referente al proyecto de autonomía, lo que tenemos que tener claro y lo digo desde el punto de vista personal y de las convicciones, que es el camino de la autonomía la que permite desarrollar a los pueblos más allá de cualquier componente o cualquier alcance que nosotros podamos tener.

Referente a que el desarrollo corresponden a la autonomía o al centralismo y que la pobreza está ligada a uno de los dos, aquí hay unos elementos que ya tocó el compañero, el Senador Restrepo, creo que son supremamente importantes, que esa es una cultura, una cultura que tiene que ver y está arraigada dentro, enquistada dentro de la administración pública como es la corrupción y sobre lo cual requiere un capítulo aparte, muy profundo; yo revisé, igual que los que me antecieron, el proyecto de Hacienda, se fueron los compañeros del Ministerio de Hacienda, pero realmente veo que las objeciones o los términos en los cuales tanto Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, no le ven viable o imposible el acto legislativo, el acto legislativo es supremamente frágil y débil, eso qué significa, hay una reflexión importante atrás del proyecto, significa que fuera de esa reflexión o de esos pronunciamientos que han hecho, es un proyecto de ley que tiene una posibilidad inmensa de pasar porque representa lo que desea y lo que quieren las regiones, pero eso no puede estar fragmentado, no puede estar divorciado de las realidades sociales y económicas del país, cuando a mí me dicen que el proceso de descentralización y el proceso de autonomía son conceptos divergentes, yo hago la reflexión porque para mí son complementarios, para mí la descentralización hace parte del ejercicio funcional y de competencias y la autonomía en algún grado, lo asimilo mucho al ejercicio de la autonomía fiscal para ejecutar lo que decidan las regiones de acuerdo con sus prioridades y de acuerdo con sus necesidades y son para mí un concepto complementario que está determinado entre otras cosas en la Constitución en los primeros artículos de ella.

El segundo elemento que considero importante dentro de esa reflexión, es que hay unas realidades económicas, las realidades económicas que tenemos que analizar es que si el proceso progresivo que los escuché a ustedes ahora, ese proceso de transición para ir poco a poco aumentando la participación el Sistema General de Participaciones, ese paso en 10 años es posible, hay unos contextos sobre los cuales

hay que reflexionar, hay unas vigencias futuras que corresponden a los proyectos estratégicos que requiere el país, proyectos como las 4G, proyectos como las grandes hidroeléctricas, proyectos de transición que se requieren desde el punto de vista energético, son proyectos que requiere unos compromisos de recursos futuros que si bien no tienen que ser contrarias a la voluntad y la naturaleza que tiene el proyecto como tal, si requiere un debate profundo referente a los temas desde el punto de vista del crecimiento económico, desde la distribución y de los compromisos que tiene el Gobierno.

Quiero agradecer muy especialmente a las personas que participaron, especialmente escuché con mucho detalle al doctor Eugenio, entre otras personas, al doctor Castellanos, también referente a los temas, pero yo creo que hay que hacer, hay que buscar cómo empatamos el deseo, el querer, la intención y la necesidad que tienen los territorios en el país y cómo podemos empatar con las realidades económicas y fiscales y las responsabilidades que tenemos para que ese Estado unitario en el cual hablamos nosotros constitucionalmente y que establecen los artículos, se pueda complementar; yo creo que es un acto de reflexión y quiero hacer un llamado, desafortunadamente Presidente, un llamado a los funcionarios de Planeación Nacional, a los funcionarios de Hacienda especialmente, porque requiere un análisis mucho más profundo y un debate que se tiene que dar de cara a las comunidades, un debate que tiene que dar de cara a la institucionalidad, es muy difícil que a uno le vengan a decir que le van a quitar un poquito de su plata que durante 30 40 o 50 años usted ha venido manejando y que hoy la determinación y la autonomía va a corresponder a las regiones, dentro de ese proyecto hay que revisar unas cosas supremamente importantes, las competencias, las competencias son fundamentales para establecer los criterios económicos, usted va a un trabajo y no le dicen venga haga lo que quiera y yo le pago o le voy a pagar tal plata, a uno le dicen esta es su función y le pago sobre esa función esto.

Las competencias son supremamente importantes y establecer las competencias nos puede definir desde el punto de vista fiscal y desde el punto de vista económico cómo podemos nosotros hacer el proceso de transición.

Yo les voy a colocar un ejemplo, la Contraloría General de la República es un órgano que vigila los recursos de la Nación, del país, cuando nosotros establecemos y definimos otros criterios para la distribución del Sistema General de Participaciones y de los recursos que van a las regiones, pues hay unas competencias que ya no le competen a las Contralorías, eso qué significa, eso significa que hay que robustecer algunas Contralorías o que en las partes donde está no hay Contralorías regionales o municipales, la suma esa en la Contraloría General de la República, es decir, no es tan fácil tomar una decisión responsable desde el punto de vista fiscal, económico, de competencias y funcional del Estado,

si no tenemos las claridades, el impacto que eso refleja.

Quiero resumir en términos pragmáticos que es muy importante seguir en el camino Presidente, en el camino del acto legislativo desde el punto de vista autonómico, pero haciéndole los debates y las reflexiones que permitan que la estructura y la arquitectura del Estado se adecúe a las nuevas necesidades, porque va más allá y en eso creo que todos estamos de acuerdo, va más allá de un cambio de dos artículos en la Constitución, yo creo que va a generar un impacto profundo en la estructura del Estado, en la estructura económica del Estado, en la funcionalidad del Estado y en las respuestas que requieren las comunidades y la sociedad en general, es decir, aquí hay unos elementos profundos sobre los cuales hay que discutir y que son más allá del simple aspecto económico como a veces uno quisiera o que escucha a lo que se refiere el acto legislativo 018 que está en camino.

Las reflexiones, muy claramente al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda, a Planeación, que el debate tiene que seguir haciendo trámite y fortalecer las tesis y el ejercicio, pero también asumir más allá del apasionamiento, el deseo y el querer que tenemos todos; lo digo que yo vengo también de la región del pacífico colombiano más allá del querer, tenemos una responsabilidad con la estabilidad económica, social y financiera, eso no puede ser una barrera, eso tiene que ser solamente un componente de reflexión que nos permita tomar decisiones acorde a las realidades económicas, sociales y políticas del país, sin olvidar como lo dije, por ejemplo, las vigencias futuras comprometidas por 4-5-6 años en proyectos estratégicos del país que hacen parte del debate y el ejercicio que nosotros tenemos que realizar.

Presidente, no quiero alargarme mucho, pero decirles que este tipo de escenarios nos enriquecen, que este tipo de escenario es supremamente importante y que los compañeros del Senado de la República estén aquí porque finalmente por allá es que se va a aprobar, este tipo de acto legislativo nos permite a nosotros no solamente aprender, sino también confirmar algunas tesis y replantear algunas que nosotros teníamos referente a los aportes que ustedes hoy nos han dado.

Presidente:

Finalmente, quiero reiterar mi agradecimiento a quienes asistieron, a la gobernación de Antioquia, a esta querida universidad, a los funcionarios, alcaldes, diputados, concejales que nos han acompañado, a las personas que intervinieron con muy serias visiones sobre este tema, creo que nos vamos con más información, más datos, más conceptos que harán posible un debate más reflexivo y mucho más sensato en torno a ese tema que por fortuna ha recuperado, doctor Daniel, la atmósfera del debate que queríamos, porque este proyecto empezó muy apacible en el Congreso y nadie dijo nada, lo aprobamos sensatamente en el Congreso. Sin

embargo, el Gobierno apenas viene ahora a aparecer con unos documentos que estamos mirando también con respeto, para efectos de hacer posible que esta iniciativa en lo sustancial siga su marcha, así entendamos que hay que profundizar este diálogo y esta conversación. Señor Secretario, siguiente punto del orden del día.

Secretario:

Me permito informar que el Senador Marcos Daniel Pineda García, está conectado desde hace rato en la plataforma virtual. Cuarto punto: lo que propongan los honorables Senadores y Senadoras

de la República, por Secretaría no hay nada, señor Presidente, puede levantar la sesión.

Presidente:

Se levanta la sesión y se convocará por Secretaría la próxima sesión.

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Presidente

CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA
Vicepresidente

JUAN PABLO PORRAS FLORIAN
Secretario General