



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
T U N J A

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA

FACULTAD DE DERECHO



REVISTA DE DERECHO PRINCIPIA IURIS

29

Tunja, 2018 - I



OPEN  ACCESS

descarga gratuita

<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris>

<i>Principia IURIS</i>	<i>Tunja, Colombia</i>	<i>Vol. 16</i>	<i>No. 29</i>	<i>F. 29</i>	<i>pp. 174</i>	<i>Enero Abril</i>	<i>2018 - I</i>	<i>ISSN: 0124-2067</i>
------------------------	----------------------------	----------------	---------------	--------------	----------------	------------------------	-----------------	------------------------

Entidad Editora

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Directora Ediciones USTA Tunja

María Ximena Ariza García, Ph.D.
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.

Editor

Ph.D. Deiby Alberto Sáenz Rodríguez

Número de la revista

Veintinueve (29)
Primer Semestre de 2018

Periodicidad

TRIANUAL

ISSN

0124-2067

Dirección postal

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia
Teléfono: (8) 7440404 Exts.: 31239 – 31231

Correo electrónico

revistapincipia@ustatunja.edu.co
deiby.saenz@usantoto.edu.co

Diseño y Diagramación:

Búhos Editores Ltda.

Corrección de Estilo:

Fray Ángel María Beltrán N., O.P.

Traducción inglés:

Víctor Felipe Prada Hernández

Traducción francés:

Andrés Jiménez Chaparro

Anotación: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS,
SECCIONAL TUNJA FACULTAD DE
DERECHO**

EDITOR

Ph.D. Deiby Alberto Sáenz Rodríguez



COMITÉ EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD

Ph.D. Eduardo Rozo Acuña

Universidad de Urbino Italia
rozo.acuna@teletur.it

Gille Guglielmi

Universidad de París II, Francia
gilles@guglielmi.fr

COMITÉ EDITORIAL CIENTÍFICO

Ph.D. Pablo Guadarrama

Universidad Central de las Villas, Cuba

Ph.D. Carlos Mario Molina Betancur

Universidad de Medellín, Colombia

Ph.D. Jaime Rodríguez Arana Muñoz

Universidad de la Coruña, España

Ph.D. Cristian Wolffhugel Gutiérrez

Universidad Sergio Arboleda



DESCENTRALIZACIÓN: DEL CONFLICTO AL
POSCONFLICTO

DECENTRALIZATION: FROM CONFLICT TO
POST-CONFLICT

DECENTRALISATION: DU CONFLIT AU POST-
CONFLIT

DESCENTRALIZAÇÃO: DO CONFLITO AO PÓS-
CONFLITO

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2017

Fecha de aprobación: 20 de noviembre de 2017

Jacinto Pineda-Jiménez¹

1 Magíster Administración Pública ESAP, Magíster en Historia Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Sociólogo Universidad Nacional de Colombia. Director Territorial ESAP en Boyacá y Casanare

Resumen

La violencia sucesiva y sus lógicas de poder sobre el territorio han marcado la vida de los municipios colombianos, fundamentalmente de los más frágiles y vulnerables, ubicados en las zonas de conflicto y con menores capacidades de respuestas a las demandas de la sociedad. Por ello, la discusión sobre la descentralización y/o centralización conlleva históricamente el sello del destino de la violencia. Agudizado por las estrategias violentas a las cuales han acudido los actores armados inmersos en el conflicto dentro de sus objetivos de dominio sobre las administraciones públicas, vía orientando su acción y/o recursos financieros que terminan alimentando la guerra y/o legitimándose frente al ciudadano.

La apropiación violenta de lo público estatal y sus demás dimensiones, por parte de grupos ilegales, en especial en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, conllevó a una situación de ingobernabilidad e inviabilidad de las propias administraciones subnacionales, ahogadas, en ocasiones, en la lucha abierta por el dominio y control del territorio. Quizá las manifestaciones más agudas de esta problemática en Colombia son: el drama de desplazamiento forzado y las alianzas públicas entre actores armados y políticos, servidores públicos y gremios económicos. Este escenario complejiza la viabilidad de la descentralización, pues sostenemos que la profundización de la descentralización está asociada a un clima de paz. El contexto del posconflicto, en el horizonte próximo supone para la misma, un nuevo sentido marcado por dinámicas relaciones entre los distintos niveles y orientadas por agendas públicas, distanciadas de la desconfianza y temor que marcaron la descentralización, bajo el discurso que cualquier radicación de poderes en el gobierno subnacional terminaba alimentando los actores ilegales. El desafío es consolidar un municipio que asuma las demandas sociales donde se justifica la propia violencia.

Este esfuerzo hace parte del gran propósito del posconflicto y la descentralización, construir equidad y justicia social para superar los grandes desequilibrios regionales y de oportunidades. La presentación de esta ponencia guarda correspondencia con la historia del conflicto armado en Colombia desde 1991. En una primera parte se hace un estudio de la relación descentralización y el conflicto armado desde 1991 hasta 2002, para luego trabajar el tema hasta el presente pues el mandato de Uribe Vélez implica una ruptura en el proceso. En una segunda parte abordo posconflicto y descentralización, y culmina con las conclusiones.

Summary

The successive violence and its logics of power over the territory have marked the life of the Colombian municipalities, fundamentally of the most fragile and vulnerable, located in the zones of conflict and with smaller capacities of answers to the demands of society. Therefore, the discussion about decentralization and / or centralization historically bears the stamp of the fate of violence. Exacerbated by the violent strategies to which the armed actors have been immersed in the conflict within their objectives of

dominion over the public administrations, by orienting their action and / or financial resources that end up fueling the war and / or legitimizing themselves before the citizen.

Résumé

Les violences successives et leurs logiques de pouvoir sur le territoire ont marqué la vie des municipalités colombiennes, fondamentalement des plus fragiles et vulnérables, situées dans les zones de conflit et avec des capacités de réponses plus faibles aux exigences de la société. Par conséquent, la discussion sur la décentralisation et / ou la centralisation porte historiquement le sceau du destin de la violence. Exacerbés par les stratégies violentes auxquelles les acteurs armés ont plongé dans le conflit sont allés dans leurs objectifs de domination sur les administrations publiques, en dirigeant son action et / ou des ressources financières qui finissent par alimenter la guerre et / ou se légitimer devant le citoyen.

Resumo

A violência sucessiva e suas lógicas de poder sobre o território marcaram a vida dos municípios colombianos, fundamentalmente dos mais frágeis e vulneráveis, localizados nas zonas de conflito e com menores capacidades de resposta às demandas da sociedade. Portanto, a discussão sobre descentralização e / ou centralização historicamente traz a marca do destino da violência. Exacerbado pelas estratégias violentas a que os atores armados imersos no conflito se inserem em seus objetivos de domínio sobre as administrações públicas, orientando suas ações e / ou recursos financeiros que acabam alimentando a guerra e / ou legitimando-se perante o cidadão.

Conflicto armado y descentralización

Las tensiones entre la recentralización y la descentralización están atravesadas por la desconfianza frente al municipio ante la fragilidad en el ejercicio y control sobre sus territorios. Existe consenso ante el papel de la descentralización (entendido el concepto como medio para alcanzar el fin, es decir la autonomía) y el desarrollo de los municipios. Aunque el debate no es reciente para los propósitos del presente artículo partimos de la Constitución de 1991. Allí se consagró la autonomía territorial como principio fundamental del Estado colombiano y se establecieron ciertas potestades en favor de éstos. Son titulares los entes territoriales de autonomía política, administrativa y financiera, y se erigió al municipio como núcleo básico del ordenamiento territorial. Los constituyentes esperaban mayor democracia local y capacidad institucional, materializada en la prestación eficiente entre oferta y demanda de servicios y bienes públicos.

Sin embargo, la sombra del conflicto armado siempre estuvo presente en los debates. Un discurso esperanzador finalmente dominó el escenario en la Constituyente, pues esta misma era fruto de los acuerdos de paz entre grupos insurgentes y el Estado. Paz y violencia en una relación dialéctica continúan siendo la encrucijada para

los colombianos donde el afán de poner fin al conflicto ha llevado a todo tipo de idealizaciones. El influyente constituyente de 1991, Jaime Castro afirmaba en su momento “La descentralización constituye, igualmente, una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local. Como se ha dicho con razón, el país tiene que prepararse para ver los gobernadores y alcaldes a los guerrilleros desmovilizados que el pueblo elija” Castro (1998:13).

No obstante, la dinámica del conflicto armado, muy distinto a lo que algunos constituyentes imaginaron, fue en aumento. Es decir, la profundización de la descentralización coincide con un incremento de la acción de los grupos armados, expresadas en el dominio y control territorial de grandes zonas del país. Es indudable que descentralización y conflicto armado, después de 1991, guardan una relación de interdependencia, advirtiendo que explicaciones unilaterales y/o unicasales lo único que hacen es empobrecer el debate. La lucha por el poder local se expresa en las estrategias violentas a las cuales acuden los grupos armados para apropiarse de los bienes y recursos públicos, orientar resultados políticos y electorales y para consolidar el control y dominio territorial.

Es preciso anotar, que, para una mayor comprensión del fenómeno, dados las rupturas que existen, abordaré en dos periodos históricos. El primero de desde la constitución de 1991 hasta 2002 y posteriormente los mandatos de Álvaro Uribe Vélez. Más allá de la discusión sobre las rupturas y continuidades, busco es darle un orden cronológico con fines interpretativos. Ahora si volvamos a la tesis planteada. Para argumentarla, en primer lugar, abordo las relaciones de dominio y control territorial que se dan en el ámbito local y luego con base en estadísticas evidencio lo afirmado. Las estrategias de los grupos armados en su lucha por el control y dominio territorial las limitaremos a tres escenarios, que de igual forma guardan correspondencia con la mayor autonomía política, fiscal y administrativa de los gobiernos locales: a) el proceso político; b) la administración del Estado y c) la legitimidad. Frente al proceso político iniciemos con su incidencia sobre la elección popular de alcaldes y concejales. La elección popular de alcaldes, que nace de la reforma constitucional de 1986 y profundizada en la constitución de 1.991, se convertirá en objetivo de los diferentes grupos, pues es claro que estos comprendieron la dimensión y el papel de alcaldes y concejales dentro de sus estrategias por el control político y militar de los territorios.

La posibilidad de gestionar sus intereses por sí mismos, la mayor transferencia de recursos de la nación a los municipios y las competencias de los Alcaldes dentro de este nuevo marco de autonomía local, sin lugar a dudas, diversificaran las estrategias violentas de los grupos armados, llámense paramilitares, guerrilleros y/o narcotraficantes. El campo de batalla por el control territorial, que concentró las acciones de los grupos armados, desde su surgimiento, con el propósito de extender sus zonas de influencia, se combinará, estrechamente, en los años noventa, del siglo XX y parte del transcurso del siglo XXI con la estrategia del dominio territorial, entendido como el ejercicio de soberanía sobre un lugar, donde orientar la acción pública estatal, a partir de las

alcaldías municipales se convierte en fundamental. La intimidación, secuestro y/o asesinato de candidatos adversos a los intereses de los grupos armados los convertirá en objetivos militares. Esta es una de las formas más frecuentes en la “toma” de las administraciones locales, a partir de la autonomía política municipal.

Lo anterior, se evidencia con base en los propios datos dados por la presidencia de la Republica para el período 1988-2001, intervalo de tiempo donde los grupos armados ilegales asesinaron un total de 70 candidatos a alcaldías, 92 a concejos y 14 a otros tipos de cargos públicos, siendo 1997 el año más crítico con 57 candidatos asesinados, 100 secuestrados y 369 retirados de la contienda electoral por presión de los actores armados. De igual manera, fue visible el debate sobre las alianzas entre políticos y grupos armados, que dieron lugar a los debates públicos conocidos como parapolítica, farcpolítica, narcopolítica, etc. En el ámbito regional y nacional, proyectos como el del paramilitarismo, cambiaron, en su expansión, el mapa político nacional mediante acuerdos y alianzas con políticos. “En los documentos emanados de las reuniones paramilitares y en las profusas declaraciones de Carlos Castaño, después de 1997, era claro que el esfuerzo militar realizado por los paramilitares, la violenta ocupación del territorio, su inmersión completa en el mundo del narcotráfico, tenía, además de la motivación de enriquecimiento personal de los jefes, una clara intencionalidad política: buscar una negociación con el Estado”. Valencia (2007:24)

La segunda estrategia de los grupos armados es el de orientar el ciclo administrativo, en sus fases de planeación, presupuesto y contratación a partir de distintas estrategias, donde es fundamental el dominio político, que marcará las administraciones públicas locales. Definir la inversión del gasto público y controlar la contratación van a ser los rasgos distintivos de este proceso. Lo anterior, les representa recursos para las organizaciones ilegales, pero también la ejecución de obras en las comunidades donde ejercen control, aumentando de esta manera el dominio. Las estadísticas sobre amenazas, secuestros y asesinatos de dirigentes y funcionarios públicos son alarmantes. Según datos de la Confederación de Municipios, en el pasado reciente se encontraban amenazados 554 alcaldes (aproximadamente 50% del total de alcaldes) en todo el territorio nacional, lo cual llevó a que muchos de ellos gobiernen a distancia. Sánchez (2005:21). Según el Observatorio de DDHH de la presidencia de la Republica, durante el periodo 1988-2001 fueron asesinados 131 alcaldes, 461 concejales, 291 dirigentes políticos locales, 214 líderes populares, 185 dirigentes sindicales y más de 550 funcionarios Estatales.

Los territorios con grandes recursos energéticos y minerales, dados los altos ingresos provenientes de las regalías y compensaciones serán el objetivo central de los grupos armados. Analicemos el caso de Casanare, departamento petrolero de Colombia, para evidenciar la relación conflicto armado y administraciones públicas locales. Según informe del observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH, denominado panorama actual del Casanare, publicado en el 2006, durante el periodo comprendido entre el año 2003- 2006, en lo que se refiere a los actos violentos contra los mandatarios, “éstos se realizan con el propósito fundamental de ejercer presión sobre

los gobiernos municipales que manejan recursos derivados de las regalías petroleras” Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH (2006:22). En esta medida, durante el periodo analizado fueron asesinados 5 mandatarios locales entre concejales, ex-concejales y alcaldes. Dos concejales fueron asesinados en el año 2003, en hechos registrados en los municipios de Orocué y Pore. En el primero de los casos, el homicidio se atribuyó a las Farc, mientras que el segundo homicidio fue perpetrado por miembros de las autodefensas. Durante el año 2004, se cometieron los homicidios de dos ex-concejales, que tuvieron lugar en los municipios de Tauramena y Chámeza, en el último caso se atribuye a las Farc la autoría de los hechos. Ese mismo año, en el mes de agosto tuvo lugar el asesinato del alcalde de Chámeza, Luis Alberto Zorro López, por desconocidos.

Es indudable que los recursos públicos contribuyen al financiamiento de los grupos armados en Colombia, y, por ende, alimentan el conflicto armado. Tesis que, aunque resulte paradójica, es evidente, posterior al proceso de descentralización de 1.991. Ahora lo difícil es la cuantificación de los recursos públicos que terminan financiando la guerra en Colombia, pues depende básicamente de la fuente. Por ejemplo, de acuerdo al director ejecutivo de la federación nacional de municipios, en entrevista al periódico el tiempo, el día 14 de septiembre de 1999, momento de mayor agudeza del conflicto armado en Colombia, afirmaba “Me atrevería a decir que hay más de un 25 por ciento de municipios donde la guerrilla o los paras, sobre todo la guerrilla, está ejerciendo una influencia directa sobre el presupuesto de la administración”.

El tercer elemento de incidencia está sobre la propia legitimidad del Estado, es decir en la relación descentralización, gobernabilidad y legitimidad. Significa que la descentralización, como instrumento, enfatiza la dimensión democrática y participativa, allí donde hunde raíces la legitimidad, entendida ésta como la aprobación por parte de los ciudadanos de las estructuras de dominación política y repartición de recursos. En el escenario de conflicto armado en Colombia, dadas las estrategias de dominio por parte de los actores violentos, la pretensión de abrir nuevas manifestaciones políticas, aunque si crecieron, terminan siendo un indicador cuantitativo pero un problema por cuanto esta dispersión de grupos facilita su cooptación por parte de los grupos ilegales. Ahora frente a la descentralización y la gobernabilidad la situación resultaba más preocupante, es solo mirar los territorios que dominaban los grupos armados, para comprender la percepción de gobernabilidad de los ciudadanos frente a su Estado. La regulación de relaciones sociales, económicas, de justicia, de recaudo de tributos; elementos propios de Estado racional moderno eran ejercidas por los actores armados. La situación planteada conlleva a ser señalados como un estado inviable o fallido por parte de académicos y organizaciones internacionales. Más recientemente y durante el mismo gobierno de Álvaro Uribe, caracterizado por su lucha contra los grupos armados, la percepción internacional afirmaba: “que es un Estado crítico (Índice de Estados Fallidos del Fondo para la Paz: 2005-2006) y un Estado en peligro (Índice de Estados Fallidos del Fondo para la Paz: 2007-2010).

Tal como lo señale ahora abordaré la relación conflicto armado y descentralización desde el año 2002 dado que se presentan dos hechos fundamentales, el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez y la puesta en marcha de la Ley 715 de 2001 que va a modificar las transferencias de la nación a los municipios y por ende limita las competencias y recursos afectando negativamente el proceso de descentralización. La política fundamental de Alvaro Uribe Vélez, denominada seguridad democrática, buscaba el avance en el monopolio legítimo del uso de la fuerza y control territorial por parte del Estado, con la presencia de las Fuerzas Armadas en territorios anteriormente dominados por guerrillas y paramilitares. Los resultados son evidentes: debilitamiento de los grupos armados, reducción de la capacidad operativa de las guerrillas y desmovilización de los paramilitares. De acuerdo al observatorio de derechos humanos, de la presidencia de la República, que cuenta con un sistema de información para hacer monitoreo, seguimiento y evaluación nos permite hacer el siguiente balance: los homicidios, disminuyeron en un 38 por ciento, al pasar de 28.534 casos en el 2002 a 17.717 en el 2009 y los secuestros disminuyeron en un 92 por ciento, al pasar de 2.882 en el 2002 a 213 en el 2009. Igualmente disminuyeron los hurtos a entidades financieras en un 65 por ciento y de automotores en un 47 por ciento. En el año 2002 fueron asesinados 12 Alcaldes y/o exalcaldes, para el año 2009, 4. En el mismo periodo se redujo el asesinato de concejales de 77 a 10. Es decir, a la luz de las estadísticas los resultados son significativos.

Desde luego, la política tiene aspectos negativos como el desconocimiento constitucional y legal a los gobernadores y alcaldes como responsables del manejo del orden público dentro de sus jurisdicciones, dado que tomó ribetes personales del presidente Uribe. Amén de los debates en torno a la violación de derechos humanos donde son muy conocidas las ejecuciones extrajudiciales de inermes ciudadanos que fueron después públicamente mostrados como muertos en combate, lo que se denominó en la opinión pública “falsos positivos”, además la agudización del desplazamiento forzado.

No busco hacer un balance de la política, inmersa en ocasiones en posiciones radicales dentro de los analistas y la opinión pública en general, dentro de sus defensores y detractores. Indago en el marco de la relación planteada: conflicto armado–descentralización plantear las siguientes reflexiones. Es indudable la menor injerencia de grupos armados dentro de las administraciones locales, especialmente de los grupos guerrilleros pues frente a los paramilitares es evidente que el proceso denominado de parapolítica deja entrever la continuidad de la presencia de estos grupos criminales en el discurrir de las administraciones locales, departamentales y el propio nivel central.

Mientras el conflicto armado disminuye, no así, ocurre proporcionalmente con la descentralización, es decir, una relación proporcional entre menor violencia mayor descentralización, tampoco se da en la práctica. La desconfianza sobre las autoridades municipales, a quienes en muchas ocasiones se les acusó de convivir con los grupos armados y servir a sus intereses, se incrementó especialmente sobre los municipios donde el conflicto era mayor. La estrategia de control y dominio territorial por parte del

Estado incluyó cortar la financiación de los grupos armados a partir de los recursos del erario público de los municipios. Innegable que esta situación camina de la mano de la corrupción de los entes subnacionales, materializada en la amenaza de las mafias y los actores armados sobre los poderes de representación democrática. Por ello, dentro de los pilares centrales de su plan de desarrollo fue la lucha frontal contra la corrupción en las administraciones locales: mayor capacidad institucional y política de autorregulación, control social y transparencia en la gestión, era uno de los propósitos del plan nacional de desarrollo 2002-2006, denominado hacia un Estado Comunitario. Pero a la vez, esta situación justificó la postura presidencial caracterizada por “la recentralización política bajo los ocho años de gobierno uribista se sustentó en una compleja mezcla de la clásica megalomanía “caudillista” y un poder “pastoral”, donde el jefe del estado se convierte en pastor con respecto a los hombres, vistos estos últimos como un rebaño”. (Duarte: 2012).

El número de alcaldes, concejales y servidores públicos en general acusados por sus nexos con los grupos armados se incrementa en este periodo, solo basta como ejemplo los datos del informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, para el año 2008: “A la fecha de cierre de este informe, 72 congresistas estaban vinculados a procesos judiciales, de los cuales 11 fueron condenados y cuatro absueltos. Veinticinco de estos congresistas renunciaron a su investidura con el fin de ser investigados por la Fiscalía General de la Nación y no por la Corte Suprema de Justicia. Además, la Fiscalía General de la Nación ha adelantado investigaciones sobre otros 250 casos de naturaleza similar contra servidores públicos de alto nivel, incluyendo ministros, gobernadores, alcaldes o directores de entidades públicas importantes. Este hecho confirma el nivel de infiltración en el Estado que han alcanzado las organizaciones paramilitares y la necesidad de continuar combatiendo este fenómeno” ONU (2009:17)

De igual manera, el informe señalado admite que pese a la desmovilización de los denominados grupos paramilitares la lucha por el control territorial continúa a través de las denominadas bandas criminales “bacrim”, y afirma: “Mientras que algunos de los asesinatos presuntamente cometidos por estos grupos tenían características de acciones de “limpieza social”, en algunos municipios y departamentos el incremento en la tasa de asesinatos tendrían como trasfondo las disputas entre estos grupos por un control territorial y el de los negocios ilícitos. Por ejemplo, durante el periodo reportado, la lucha entre el grupo al parecer liderado por una persona con el alias “Don Mario” y el grupo denominado “Los Paisas” habría provocado la muerte de al menos 70 personas, solo en el departamento de Córdoba”

De otra parte, el periodo 2002-2009, se caracteriza por reformas constitucionales y legales que modifican las transferencias del nivel nacional al municipio. El acto legislativo 01 de 2001, crea el sistema general de participaciones y la Ley 715 de 2001 asignó nuevas competencias, caracterizadas por el fortalecimiento de los departamentos en desmedro de los municipios de quinta y sexta categoría y modificó el porcentaje de

los recursos girados a los municipios. De igual manera el acto legislativo 04 de 2007, cambió nuevamente los artículos constitucionales 356 y 357 referidos al sistema general de participaciones para ampliar su periodo de 2008 a 2016, reducir los recursos, limitar la autonomía administrativa y controlar el gasto territorial. La descentralización fiscal es duramente golpeada en el periodo en provecho de una mayor concentración del gasto social en el nivel central que asume a través de programas la lucha contra la pobreza y demás dirigidos a los sectores más vulnerables. La Federación Colombiana de Municipios realizó un estudio en febrero de 2007 previo a la aprobación del Acto Legislativo 04 del mismo año, donde señala que la reforma del 2001 se diseñó sobre la priorización del déficit fiscal de la Nación sacrificando las entidades territoriales en favor de la estabilidad macroeconómica. Al igual, indica que con el Acto Legislativo 01 de 2001 los entes territoriales vieron reducir los giros por concepto de transferencias en el período 2002- 2008 en \$16,3 billones.

En el periodo del primer mandato del actual presidente Juan Manuel Santos, cabe señalar que, aunque las cifras de violencia se mantienen, si existe un relativo aumento en relación con los secuestros y las actividades de los grupos armados especialmente en relación con los atentados a los oleoductos. Sin embargo, la agenda frente al conflicto armado está centrada en los diálogos de paz que se adelanta con las FARC en la ciudad de la Habana. Ahora hay un hecho significativo que busco resaltar, el tema de la modificación al régimen de distribución de las regalías por la explotación de recursos no renovables que adelantó el presidente Santos en su primer periodo de mandato. A través de los recursos provenientes por este factor los gobiernos subnacionales adelantan grandes proyectos, no ajenos a los problemas de corrupción, clientelismo y a la lucha abierta por el dominio que ejercen sobre estos territorios los grupos armados. Pero más allá del debate sobre la equidad, inequidad y/o justicia en la distribución busco detenerme en la motivación que argumenta para su modificación. El acto legislativo 05 de 2011 y la ley 1530 de 2012 modificaron el sistema.

En la exposición de motivos, año 2011, el gobierno argumenta la inequidad en la redistribución de los recursos, las desigualdades sociales y los grandes problemas de disparidad territorial que caracterizan el desarrollo en Colombia. Por lo anterior, se requería corregir la concentración de las regalías en pocas entidades territoriales para mitigar los grandes desequilibrios territoriales y superar los problemas de exclusión social. “En efecto, hasta hoy siete departamentos con el 17% de la población han venido recibiendo el 80% del total recaudado por concepto de regalías”. En pesos los valores son los siguientes, de 1994 a 2009 se distribuyeron 42.2 billones de pesos, de los cuales 33.3 billones fueron a los departamentos y municipios productores. A pesar de estos recursos girados a los departamentos y municipios la situación de pobreza y de exclusión a bienes públicos esenciales de los habitantes se agudizó. El gobierno alega el mal manejo de los recursos girados por parte de los entes territoriales, afirma que desde 2005-2010 fueron reportadas 21.681 presuntas irregularidades donde prevalecen a la inobservancia de procesos de selección objetiva, ejecuciones extemporáneas de los contratos, omisión de la contratación de la interventoría técnica, dificultades en

la formulación de los proyectos por ausencia de estudios previos adecuados y falta de otorgamiento de licencias entre otros.

La procuraduría general de la nación, de acuerdo a informe de 1 de octubre de 2009, denunciaba que “en 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción”. De igual el Fiscal general, en entrevista al periódico el tiempo, el día 20 de agosto de 2009, dice que Colombia “va rumbo a ser una segunda Nigeria” por el alto grado de corrupción que hay en materia de regalías. “En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades de petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías”, afirmó. Para Mendoza Diago, las regalías son “el tesoro de los piratas y ese robo ha paralizado la inversión en esos departamentos”. Este panorama desalentador, en municipios y departamentos donde se alojan recursos no renovables, solo deja ver esa descentralización de la mano del conflicto armado en Colombia y como lo afirmamos al comienzo de esa dinámica entre conflicto y descentralización, agudizada por la lucha abierta sobre territorios energéticos y mineros, donde el erario público es el botín de guerra de los grupos ilegales.

Posconflicto y descentralización

Sin lugar a dudas la descentralización en Colombia ha estado unida a la historia del conflicto armado. La suerte de este instrumento de la autonomía territorial está asociada al destino de los diálogos que pongan fin a esta larga tragedia nacional. Este ejercicio lo iniciamos con las propuestas que en la Habana se discuten en el marco del proceso sobre el tema de la descentralización y finalmente analizaremos el escenario del posconflicto y los desafíos frente a la descentralización. Pese a que lo publicado de los acuerdos solo son informes a través de los cuales las partes expresan los puntos centrales, dado que el mecanismo previsto implica que nada está acordado hasta que todo este acordado, éstos reflejan cambios significativos, donde su cumplimiento se convierte en fundamental para una etapa de posconflicto con resultados. Tenemos tres fuentes de información las actas suscritas entre los negociadores en la mesa de diálogo, el documento base de las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia (FARC), denominado “La propuesta de Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional” y la producción, opiniones de los distintos actores de la sociedad frente al proceso.

Al referir al posconflicto, estamos hablando de repensar el papel y participación del Estado y la sociedad en un escenario posterior a la terminación del conflicto armado. Si la violencia ha sido óbice para profundizar en la descentralización, de igual manera su desvanecimiento, para no hablar de una paz total, debe contribuir a justificar una nueva época para fortalecer la autonomía municipal. En este sentido el fin del conflicto no debe percibirse, ni entenderse como la solución a todos los problemas de la

descentralización. Supone un diálogo sincero de los actores interesados, de una manera pacífica que implica el reconocimiento del otro y el respeto común por las reglas de juego democrático, que tienda puentes para salidas comunes a los problemas de la autonomía municipal y departamental. Es necesario reconocer que en el debate están implícitos grandes intereses económicos, políticos y sociales, con una gran diversidad de actores.

Dentro del documento de debate de las FARC referido, la organización armada propone como objetivo central “La participación política conlleva a garantizar y estimular la participación de regiones, entes territoriales y territorios en los diseños y las definiciones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales del Estado, compensar el excesivo centralismo, y fortalecer la democracia y el poder local, proscribiendo las estructuras y las prácticas clientelistas, corruptas y criminales”. Significa fortalecer la autonomía como principio de la organización territorial del Estado, pero a la vez posibilitar su realización. Insisten en que se “profundizará el proceso de descentralización mediante la redefinición de las competencias, acompañada de la correspondiente asignación de recursos por parte del gobierno central”. De igual manera, hace un énfasis en la importancia de la participación de los diversos actores y el ordenamiento territorial a partir de las subjetividades de los actores tales como: indígenas, campesinos afro descendientes etc. Aunque suene paradójico, pero a la vez comprensible, dado que ellos (FARC) entrarán a ser movimiento político, insisten en la relación violencia y sus efectos sobre la descentralización tras solicitar la proscripción de las prácticas corruptas, clientelares, pero también criminales. La propuesta recoge el sentir de quienes abogan por una mayor descentralización e históricamente se han sentido abandonados por los poderes centrales. Es decir como objetivo identifica a varios actores, pero su materialización implica en el posconflicto el diálogo de los afectados y beneficiados, donde componentes macroeconómicos, funciones que son monopolio del sector central como la justicia, en algunos aspectos el orden público, la tributación etc. no pueden ser aislados del diálogo y en un escenario de confianza entre los distintos niveles discutir la descentralización del posconflicto que simplemente no puede ser distinto al de la búsqueda de un desarrollo que rompa las disparidades territoriales, sociales, económicas y políticas de Colombia.

En el informe conjunto del gobierno y las FARC, firmado en enero de 2014, acerca de los dos primeros puntos de la agenda de discusión, principalmente el segundo, el de la participación política, aunque como se anotó solo contienen los puntos centrales, ya el tema de la descentralización no tiene la misma importancia que en el documento referido y presentado por las FARC. En general el acuerdo insiste en la implementación de mecanismos que garanticen la participación de todos los sectores sociales, los históricamente excluidos y el de asegurar la libre participación política en un escenario donde se supone la ausencia del uso de la violencia. Como estrategia se acude a la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que busca “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus

actividades políticas, de libre opinión o de oposición”. Es apenas lógico, que esta propuesta nazca de las desconfianzas históricas en el país, no solo con base en las experiencias recientes sino de aquella tradición histórica del exterminio y muerte de los contradictores políticos. Además, es cerrarle el camino a la repetición de procesos donde los movimientos políticos que surgieron de los acuerdos terminaron siendo aniquilados violentamente. Convirtiéndose este factor en uno de los mayores obstáculos para consolidar la autonomía política a nivel municipal, pues ante la presión, coacción y/o uso de la violencia termina la actividad política plegada a los intereses criminales y por ende la administración pública. Este mecanismo contará con las herramientas jurídicas, de prevención, para la protección, seguimiento y evaluación. Sin lugar a dudas, este es uno de los grandes desafíos para el escenario del posconflicto y es el de garantizar una actividad política: participativa, en paz y en el respeto a la diferencia. Quizá sin el conflicto armado, que guarda gran interdependencia con el fenómeno mencionado, es posible darle otro sentido a la actividad política.

Para asesorar y acompañar al gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones tendientes al diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; la promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política y en general para coordinar actividades para generar un escenario de reconciliación y prácticas no violentas; el acuerdo al informe conjunto de las FARC y el Gobierno, propone crear el consejo nacional para la reconciliación y la convivencia, el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, los que designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos, gremios, minorías étnicas, las iglesias, el sector educativo, entre otros. Lo interesante es que éstos se establecerán a nivel territorial, con el mismo objetivo frente a las autoridades locales, lo cual constituye un fundamento democrático, aunque dependerá si su papel se queda en el plano de asesorar, pero con poca fuerza de decisión. Sin embargo, es importante prever que el mecanismo logre convertirse en un vehículo hacia la paz, la participación y la democracia local. Finalmente, se insiste en el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano sobre la gestión pública para asegurar la transparencia en el manejo de lo público. Las veedurías son vigilantes y fundamentales en la lucha contra la penetración de estructuras criminales en las instituciones públicas. Estos dos instrumentos que serán creados nos permiten visibilizar el desafío que tiene la sociedad y el Estado para materializar y alcanzar sus objetivos, que, sin duda, redundarán en un escenario donde la participación política contribuya a la autonomía política de los municipios y a la profundización de la descentralización.

Un escenario esencial para el posconflicto, es el tema de la seguridad ciudadana, en el entendido que ciertas competencias recaen sobre los mandatarios locales y que se tiene previsto la creación de instrumentos colegiales para asesorar y acompañar estas tareas en el plano local. Pero también es cierto que el esquema de orden público en Colombia es el de una república unitaria, en la cual las competencias, funciones y atribuciones están radicadas en la rama ejecutiva del poder público. Es el Presidente

de la República la principal autoridad en dicha materia. El profesor Jairo Libreros abre los interrogantes, los cuales deben resolverse en el marco del escenario del posconflicto: ¿es posible hablar de la descentralización del orden público? ¿O será que llegó la oportunidad de empezar a estudiar la regionalización de la seguridad ciudadana, como modelo de ordenamiento territorial para consolidar el desarrollo económico y la autonomía territorial? Libreros (2004:2). Sin lugar este es el debate, en un ambiente de paz donde las desconfianzas y suspicacias le den paso a la autonomía municipal.

Finalmente, surge el interrogante sobre el tema de la reparación integral de víctimas, que a la fecha no ha sido discutido en la Habana, pero que en sus avances deja ver una concentración de estas políticas en el nivel central. Sin lugar a dudas la movilización de recursos y esfuerzos en este tema serán muy significativos, pero a la vez deberán extenderse a los entes territoriales en un escenario de posconflicto.

Conclusiones

La explicación lineal y causal de nuestro conflicto ha estado ligado a la ausencia del Estado y/o a su débil presencia y/o a su incapacidad los servicios sociales y bienes públicos básicos. Siempre se acude al argumento de la pérdida de gobernabilidad y legitimidad en vastos territorios lo que conlleva al fortalecimiento de los grupos armados, los cuales a través de distintas estrategias ejercen control y dominio sobre esos territorios. Si bien lo anterior resulta cierto, tampoco puede entenderse como la causa fundamental de la expansión del conflicto, especialmente entre el 1985- 2002. Han surgido interrogantes al respecto, cuando se analiza la geografía de la violencia pues contrario a lo afirmado “la expansión del conflicto ha tenido lugar en los municipios más urbanizados, con importantes recursos naturales y de gran actividad económica”.

La dinámica del conflicto, después de 1991, caracterizada por la expansión e intensidad coincide con la profundización de la autonomía política, fiscal y administrativa. Sin lugar a dudas, a partir de las demostraciones empíricas, que hay grado de interdependencia entre expansión y descentralización. La intensidad del conflicto y su expansión va de la mano de la mayor asignación de recursos y competencias a los entes locales, lo que trasladó la disputa de los grupos armados a estos territorios para ejercer dominio y control a través de estrategias violentas. Verbigracia, los casos de las zonas con recursos no renovables. Convertir los presupuestos en botín de guerra solo contribuyó a la extensión de la lucha armada por la cooptación de la administración pública, donde la autonomía política y administrativa se vieron afectadas.

Esa misma lógica que ha afectado la descentralización debe ser la base sobre la cual se erija un nuevo discurso sobre la misma. Lo que debe conducir el camino de la autonomía de los entes territoriales es la propia historia del conflicto armado. Un escenario de posconflicto debe partir de superar la desconfianza y suspicacia con la que se ha visto nivel local, nacida del mismo conflicto, para tejer y construir relaciones de confianza. Esta tarea trae consigo otro gran desafío, y es dotar, de capacidades

institucionales a las administraciones públicas locales para hacerlas eficientes con los recursos con los que pueda contar y que permita cerrar las brechas entre la dotación competencias entre los niveles territoriales. Este esfuerzo hace parte del gran propósito del posconflicto y la descentralización, construir equidad y justicia social para superar los grandes desequilibrios regionales y de oportunidades.

Referencias

Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Editorial Ariel. Febrero de 1998.

Documentos sobre los avances de la negociación Gobierno – FARC, son tomados del sitio oficial web, para tales fines. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

Duarte, C. (2014) *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL. <http://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf>. 10-07-2014

FARC EP (2014). “La propuesta de Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional”. <http://www.farc-ep.co/2-10-2014>

Libreros, J. (2004): *Desarrollo de las Regiones y Autonomía Territorial*”. Cooperación Técnica Alemana, GTZ, y Fundación Friedrich Ebert en Colombia, FESCOL, Bogotá, D.C., 2004.

Manrique Reyes, A. (2006). *Los Desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal colombiano*. Ed. Biblioteca Jurídica Diké. Septiembre de 2012.

Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH. *Panorama actual del Casanare*. Presidencia de la República. Enero 2006. 818 X. serie geografía No. 26.

ONU (2209). *Informe anual del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos e informes de la oficina del alto comisionado y del secretario general*. Informe anual de alta comisionada de las naciones

unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Informe 2008. Editado 19 de febrero de 2009.

Penagos, G (1997). La descentralización en el Estado unitario. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (S.F.). Observatorio DDHH. Histórico. Geografía de la confrontación y la violencia.

Robledo Silva, P (2010). La Autonomía Municipal en Colombia. Ed Universidad Externado de Colombia. Septiembre de 2010.

Sánchez F. y Chacón M. (2005) Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. Universidad de los Andes. Junio de 2005.

Valencia, L (2007). Los Caminos de la Alianza entre los Paramilitares y los Políticos. Revista Arcanos. Marzo de 2007. Año 10, No 13, pp. 4-33.

