

Las transferencias de recursos y su relación con el desarrollo territorial en Colombia

Resource transfers and their relationship with territorial development in Colombia

Linda Elena Nader Orfale¹

Resumen: Con la Constitución Política de 1991 se ha logrado el avance en la descentralización administrativa del país, evitando cada vez más la centralización que nos gobernaba con la Carta Magna de 1886. Sin embargo, en materia fiscal con las transferencias, se apunta más a un sistema de carácter central que a uno de carácter descentralizado. Asimismo, el desarrollo de las regiones en Colombia está atado de forma inescindible a la política económica que el Estado Colombiano tiene para estimular su desarrollo. Desde esta perspectiva se pretende mostrar al lector, dentro de los diversos factores que inciden en el desarrollo regional en Colombia, el impacto de la evolución legal, a través de actos legislativos, que las transferencias han tenido en el desarrollo territorial de las distintas regiones del país.

Palabras clave: Transferencias, desarrollo regional, región, actos legislativos.

Abstract: With the Political Constitution of 1991 has achieved the advance in the administrative decentralization of the country, increasingly avoiding the absurd centralism that governed us with the Magna Carta of 1886. However in tax matters, with transfers, it is aimed more at a System of a central character than a decentralized one. Likewise, the development of the regions in Colombia is inextricably linked to the economic policy that the Colombian State has to stimulate its development. From this perspective, it is intended to show the reader, within the various factors that influence regional development in Colombia, the impact of the legal evolution,

¹ Magíster en Derecho Administrativo, Docente Universidad Libre Seccional Barranquilla, Líder Grupo de investigación Poder público y ciudadanía, Correo: lindae.nadero@unilibre.edu.co

through legislative acts, that the transfers have had in the territorial development of the different regions of the country.

Keywords: Transfers, regional development, region, legislative acts.

1. Planteamiento del problema

Las transferencias son los recursos que la Nación le brinda a las entidades territoriales, una parte de esos dineros se destina a los departamentos y otra a los municipios. La finalidad de la entrega de estos recursos del sector central al sector descentralizado es que sean invertidos en salud, educación y saneamiento ambiental.

Para abordar el tema de las transferencias y su incidencia en el desarrollo regional en Colombia, hay que determinar si estas son variables de crecimiento económico entre las que existe una relación directa. Para tal efecto, es preciso realizar un análisis histórico de la implementación del sistema de las transferencias en nuestro marco Constitucional junto con elementos económicos. Esto, teniendo en cuenta que, el reparto que hace la nación de sus ingresos corrientes a las entidades territoriales para la atención de servicios a su cargo tiene su origen en la constitución actual.

Con la Constitución de 1991, se crea la figura de las transferencias para estimular el proceso de descentralización administrativa y, el proyecto aún inconcluso, de ordenar a Colombia territorialmente en regiones y provincias de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Nacional².

Es por esto que el análisis que se pretende realizar parte de cómo fueron concebidas las transferencias en la constitución de 1991, abarcando las modificaciones de que han sido objeto, junto con su evolución, las formas de distribuirlas, calcularlas y ordenar su

² **CONSTITUCIÓN NACIONAL. ARTICULO 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

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

utilización, para de esta forma determinar si entre ellas y el desarrollo regional del país hay alguna incidencia. Estableciendo, desde el punto de vista económico, las situaciones que originan el crecimiento o desarrollo en las regiones colombianas, para luego de ello, establecer si, por el contrario, el atraso de las mismas es producto de una disminución en el giro de estos recursos en comparación con otras zonas del país. Señalando, por último, algunas situaciones que podrían incidir positivamente en la relación que hay entre ambos conceptos en caso de que exista.

2. La regulación constitucional de las transferencias en Colombia

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente recordar que los ingresos que la nación transfiere a los municipios en Colombia fueron creados por la constitución de 1991 en el capítulo IV de las distribución de los recursos y de las competencias en los artículos 356³ y

³ El texto original, sin modificaciones, del Artículo 356 de la Constitución Nacional, señalaba lo siguiente:

“ARTICULO 356. *Salvo a lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.*

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir el gasto en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para entenderlas. Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el refuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.”

357⁴, señalándose las formas de calcular el valor de estos recursos, las formas de asignación y su utilización. Dicho sistema de transferencia de recursos no ha permanecido inmutable, si no que por el contrario, ha sido objeto de reformas a través de actos legislativos que, en principios, parecen haber desvirtuado la intensión que sobre este tema tenía el constituyente de 1991.

En este sentido encontramos que dicho sistema fue modificado por primera vez en el año 1993, con el acto legislativo 01, por medio del cual se erige a la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, en distrito Especial, Industrial y Portuario. Después por el 01 de 1995, por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política. Posteriormente de forma, en principio, “transitoria” por el acto legislativo 01 del 2001⁵, y

⁴ El texto original, sin modificaciones, del Artículo 356 de la Constitución Nacional, señalaba lo siguiente:

“ARTICULO 357. *Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.*

Los recursos provenientes de esta partición serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: Sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 mil habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte en la zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

PARAGRAFO. *La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará año y por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.*

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así los determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.”

⁵ La modificación que introdujo el Acto Legislativo 01 de 2001, fue solo respecto del Inciso 4 del Artículo 356 Constitucional, disponiéndose en este lo siguiente: *“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación*

finalmente por el 04 del 2007, que entro a regir desde Enero de 2008⁶ y que ha sido objeto de alguna regulación de parte del gobierno nacional (Decreto 028 de 2008)⁷.

Entorno al concepto de lo que son las transferencias, encontramos que este estuvo, en su expresión (primigenia), señalado en el artículo 356 de la Constitución que definía el tema como el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación (situado fiscal) que era cedido a los Departamentos, Distrito Capital de Bogotá, Distrito Especial de Cartagena, y al Distrito Especial de Santa Marta para la atención directa, a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Recursos que debían ser destinados a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y salud. Destino que después sería extendido a otros renglones.

En relación a la distribución de las transferencias a los entes territoriales que las recibían, se dijo inicialmente que el 15% de estos recursos servían para los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta en partes iguales, y el resto, se distribuiría de acuerdo a el número de usuarios de los servicios de educación y salud que tuvieran las entidades territoriales. Es decir, que el criterio para la asignación de estos recursos consultaba la equidad. Realizándose un reparto según la entidad territorial que más tuviere población usuaria o necesitada de los servicios de educación y salud. Sumado a otro criterio subsidiario como es el de la eficiencia en el manejo administrativo de las entidades y de estos recursos. El cual pasó de ser un criterio subsidiario para asignar estos recursos a uno de primer orden, premiando a las entidades eficientes en el manejo de estos recursos, pero haciendo menos equitativa la repartición de dichos recursos en proporción a la población más necesitada.

preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.”

⁶ En el Artículo 5 del Acto Legislativo 04 de 2007, se dispuso respecto de su entrada en vigencia, lo siguiente: “**Artículo 5°.** *El presente acto legislativo rige a partir del 1° de enero de 2008.*”

⁷ “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones” y a través de los contenidos de la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

En cuanto a su forma de distribución, el artículo 357 constitucional, inicialmente señaló que el 60% se adjudicaría en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, y de acuerdo a la población pobre del ente territorial. Mientras que el resto de los recursos se asignarían conforme al criterio de eficiencia administrativa. La eficiencia administrativa la entendemos como la relación que existe entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros o resultados obtenidos con el mismo.

Los objetivos que se perseguían con la implementación de las transferencias, de eliminar o disminuir los niveles de pobreza en las regiones, y de generar crecimiento en estas, se concretaban, si se tiene en cuenta que estos recursos, inicialmente correspondían a cifras entre el 14% y el 22% de los ingresos corrientes de la nación en los periodos comprendidos entre 1993 y 2002. Cumpliéndose con el mandato constitucional de la transferencia de recursos en forma paulatina y corriente. Es decir, que hasta ese entonces el esquema económico planteado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en relación al reparto y distribución de las transferencias, cumplía sus objetivos.

2. Las modificaciones al régimen constitucional de transferencias, mediante Actos Legislativos.

No obstante lo anterior, dicho esquema sufrió su primera modificación con el Acto Legislativo 01 de 1993⁸, positivo desde el punto de vista de la Región Caribe, por incluir a

⁸ El texto modificado del Artículo 356 de la Constitución Nacional, por el Acto Legislativo 01 de 1993, tenía un texto del siguiente tenor: **“ARTÍCULO 356.** *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.*

Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

la ciudad de Barranquilla como uno de los Distritos Especiales entre los que se repartían el 15% del total de la transferencia del situado fiscal, sin que con este se modificaran ningún otro aspecto del esquema constitucional, hasta ese entonces planteado.

Sin embargo, a través de la expedición de Acto Legislativo 01 de 1995⁹ empezaron a desdibujarse los fines para los cuales se crearon las transferencias, al permitirse que estos

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.”

⁹ La modificación que introdujo en el marco constitucional colombiano el Acto Legislativo 01 de 1995, fue la modificación del Artículo 357 de la Constitución, el cual tuvo una redacción del siguiente tenor: “**ARTÍCULO 357.** Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: el sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

PARAGRAFO. *La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento (14%) de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y*

recursos pudieran destinarse a otros fines distintos a la educación y la salud, pues se autorizó que las entidades territoriales pudieran destinar a gastos de funcionamiento o de libre inversión, porcentajes según la categoría final de la entidad, de entre el 30% y el 55% del total de dichos recursos. Situación que abrió la puerta para que estos dineros se desviarán a otros asuntos, tales como: los incrementos injustificados y desproporcionados de las plantas de personal de las entidades territoriales y la corrupción administrativa.

Circunstancias estas que ocurrieron y siguen ocurriendo, en atención a que no se señalaron, desde la arquitectura de la misma norma constitucional, de criterios especiales que no permitieran la utilización de estos dineros en sectores diferentes a los inicialmente contemplados para la utilización de estos recursos, como son la cobertura y ampliación en

definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto de la participación.

PARAGRAFO TRANSITORIO PRIMERO. *Establécese para los años 1995 a 1999, inclusive, un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en las normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma:*

Categorías 2a. y 3a.: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998; y hasta el 5% en 1999.

Categorías 4a., 5a. y 6a.: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998; y hasta el 18% en 1999.

PARAGRAFO TRANSITORIO SEGUNDO. *A partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación“.*

salud y educación. Así como también, se constituye en una causa de estas realidades, que tampoco se determinara que la destinación de esos dineros se reservara a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas o al saneamiento básico.

La ocurrencia de un aumento de casos de corrupción y de desvío de dineros en detrimento del patrimonio público, tuvieron una pronta respuesta de parte del gobierno nacional, quien luego de advertir el desvío de los recursos de las transferencias, propició una nueva reforma, esta vez, a través del Acto Legislativo 01 de 2001. La cual no respondió a una evaluación económica de la incidencia de las transferencias en el descenso en los niveles de pobreza de la región y su crecimiento, sino que tuvo por causa el déficit fiscal que tenía la nación en ese entonces, lo cual sería contrarrestado si se disminuían los recursos que la nación les giraba a los entes territoriales. Olvidándose que la causa del déficit estaba en el fuerte crecimiento del gasto público central. Lo cual conllevó a que se modificara la fórmula para calcular la distribución de las transferencias, con el nocivo efecto que para el crecimiento económico del país ello ha tenido, puesto que se ha reducido la cobertura en los frentes de gasto social.

En relación a las modificaciones establecidas por el Acto Legislativo 01 de 2001, tenemos que, en primera medida, autorizó a los municipios más pobres (nivel 4, 5 y 6) a que pudieran gastar hasta el 28% de los recursos transferidos en gastos de funcionamiento o de libre inversión, es decir, en vez de obligarlos a que el menor valor de los recursos que ahora se les transferirían fueran invertidos en salud y educación en su totalidad, se les permitió engordar sus nóminas y realizar gastos que en la mayor de las veces no generaban crecimiento. Aumentando la brecha del desequilibrio en el crecimiento regional y el crecimiento del margen de pobreza, ya que el tiempo ha demostrado que la falta de un adecuado manejo de estos recursos por parte de las entidades territoriales en un importante número de casos refleja el atraso y el desequilibrio de algunos Departamentos frente a otros, como por ejemplo ocurre con los Departamentos de Chocó o Sucre.

No obstante esto, fue expedida la ley 617 de 2000¹⁰ de ajuste fiscal, que hizo que los entes territoriales disminuyeran las nóminas de la administración y sus gastos de funcionamiento.

¹⁰ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras

Los cuales, hasta el momento parecen ser un paliativo para conjurar la situación fiscal de las entidades territoriales en Colombia, ya que con medidas de este tipo el gobierno nacional ha generado que estas entidades no se preocupen por aumentar los recursos que perciben por cuenta de la implementación de políticas públicas que generen un crecimiento significativo de sus ingresos por recursos propios, sino a partir de la reducción del gasto público para cumplir con los límites de gastos que le impuso esta normatividad y así percibir un mayor número de recursos para ejecutar sus presupuestos. Teniéndose como efecto de ello, que las transferencias no han resuelto el problema del crecimiento económico de algunas regiones del país.

Esta última modificación, trajo un cambio significativo a la forma de calcular los dineros transferidos, pasando de un aumento creciente de acuerdo a los aumentos de los ingresos corrientes de la nación, para “transitoriamente” entre el año 2002 y 2008, aumentar las transferencias de acuerdo a la tasa de inflación causada más el 2% o el 2,5% de dichos ingresos. Lo cual implicó una reducción sustancial de las cifras transferidas y una disminución de la cobertura en salud y educación.

Ahora, en atención a que la medida anterior era transitoria, el gobierno impuso y logró la aprobación del acto legislativo 04 de 2007, que introdujo como aspecto positivo, haber señalado que los dineros recibidos por transferencias se destinarían al servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico. Pero, invirtió en forma negativa la forma en que dichos recursos se asignarían, señalado que ya no se harían por el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, sino por el criterio de eficiencia en el manejo de estos recursos, lo cual resulta inequitativo si tenemos en cuenta que las entidades territoriales con mayor atraso son las que peor utilización hacen de estos dineros. Hechos que generan mayores recursos para zonas como Antioquia, pero a la vez, trae mayores desigualdades sociales para zona como Choco y Sucre.

De otro lado, el Acto Legislativo 04 de 2007, a pesar de que permite la utilización de los dineros de las transferencias en asuntos distintos a salud y educación, trajo otras

normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

consecuencias, pues autorizó que estos recursos pudieran ser invertidos en gastos de funcionamiento y destinados a libre inversión en un porcentaje superior al hasta ese momento permitido, pasando del 27% al 42%. Por esta razón, es que puede afirmarse que la corrupción administrativa no es la causa para llegar a reducir las transferencias, puesto que si así fuere debe entonces realizarse el siguiente interrogante: ¿por qué se amplía, casi a la mitad, el monto de los recursos girados por concepto de transferencias territoriales, ya no para invertirlos en las verdaderas finalidades de estas rentas (salud, educación, saneamiento básico y agua potable), sino en asuntos de los que no se obtiene crecimiento? Pues vale la pena detenerse a revisar los montos in calculados de los pasivos laborales que dejan las ampliaciones de las plantas de personal de las entidades territoriales, luego de la aplicación de las reestructuraciones administrativas, debido a que la utilización de estos recursos en fines como este, no contribuyen a un manejo responsable de las finanzas territoriales, propiciando la corrupción administrativa, el crecimiento desigual, sin que se logre solucionar de fondo el problema del crecimiento inequitativo de las regiones en nuestro país.

El crecimiento desigual de las regiones se contrastaba en mayor medida, cuando se observó que el gobierno nacional a través del Acto Legislativo 02 de 2007 pretendió incluir a ciudades como Buenaventura, Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo, y Cúcuta fueran convertidas, a partir de ese acto legislativo en Distritos Especiales, lo cual, implicaba para ellas una mayor participación en estas rentas, y a su vez, la posibilidad de convertirse en polos de desarrollo en sus respectivas regiones, propiciando la aparición de clústeres, que jalonen desarrollo para estas zonas del país. Siendo ello preocupante para otras zonas, como por ejemplo, la Costa Atlántica, que teniendo ventajas comparativas respecto de otras zonas del país por su cercanía al mar, no crece en la misma forma y tienen un crecimiento regional deprimido y no acorde a sus ventajas naturales.

Sin embargo, a pesar de ello, estas modificaciones desaparecieron del orden constitucional, al ser declaradas inexequibles los apartes de este acto legislativo que incluían a ciudades diferentes a Buenaventura como Distritos Especiales¹¹ por vicios de forma y errores de

¹¹ Como argumentos centrales para la declaratoria de inexequibilidad de la disposición en comento, la Corte Constitucional en la sentencia C-033 de 2009, con Ponencia del Magistrado

técnica legislativa. Hecho, que a pesar de ello, coloca en evidencia que a través de las políticas públicas y la asignación de recursos de las transferencias se genera desarrollo en las respectivas regiones.

4. Conclusiones

Todos los anteriores planteamientos nos muestran que los argumentos expuestos para reformar la constitución 1991, no responden al mal estado de las finanzas de la nación, sino a la realización del proyecto de región trazado en la constitución del 1991. Pues hubieran podido tomarse otras opciones para superar el déficit y no vuelvan permanentes, medidas que en principios fueron transitorias. Pues el hecho que sea la nación quien sea quien distribuya los recursos según factores subjetivos no beneficia a la población más necesitada de Colombia y mucho menos ayuda a reducir la inequidad social existente, debido a que esta situación pareciera que tiene su origen en permitir que sea el centro quien tenga el poder económico sobre el resto del territorio y sea éste, quien según su criterio, impulse el desarrollo de las regiones, y no como inicialmente lo contempló la constitución de 1991.

Ahora para mejorar el manejo de las regalías, debe buscarse que las mismas entidades territoriales hagan buen uso de los recursos que se transfieren, y aun cuando esté su destinación permitida a otros sectores, estos recursos solo se destinen a salud, educación, saneamiento básico y agua potable. En donde la ejecución de estos recursos sea vigilada por los organismos de control del Estado, en una labor más preventiva que correctiva.

Manuel José Cepeda Espinosa, manifestó lo siguiente: *“El Congreso de la República viola el principio de consecutividad en el trámite de una reforma constitucional, cuando en un Acto Legislativo se incluyen propuestas normativas sin relación temática que nunca fueron discutidas o votadas, ni en primera ni en segunda vuelta por alguna de sus Cámaras, dentro de los correspondientes debates constitucionalmente exigidos para reformar la Constitución Política. Las comisiones encargadas de conciliar los textos de un Proyecto de Acto Legislativo violan la Constitución cuando introducen temas y asuntos nuevos, sin relación temática, con el pretexto de estar conciliando las diferencias entre los textos. Por tanto, la Corte Constitucional, declarará inexequibles los apartes demandados del artículo 1° y el párrafo del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2007. Después de estas inexequibilidades, aclara la Corte que el artículo 1 queda así, sin los plurales demandados y los apartes acusados:*

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política: La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten..

Así mismo, para que pueda impulsarse el crecimiento regional con la utilización adecuada de las transferencias, debería introducirse una modificación al texto de la constitución en donde se regresen al esquema original de la transferencia de recursos por parte de la nación en la cual estas rentas se calculen e incrementen porcentualmente año a año de acuerdo a su variación y que el criterio de su utilización sea el de la eficiencia en el manejo de los recursos pero acompañado del criterio que imponga la asignación de estos recursos según el número de personas con necesidades básicas insatisfechas que haga el ente territorial respectivo.

REFERENCIAS

- Constitución Política de Colombia.
- Colombia, Acto legislativo 01 de 1993, por medio del cual se erige a la ciudad de Barranquilla, Capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.
- Colombia, Acto legislativo 01 de 1995, por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política.
- Colombia, Acto legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.
- Colombia, Acto legislativo 04 del 2007, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- Colombia, Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de

Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

Pre-Print