

Resumen

El artículo 286 de la *Constitución Política de 1991* autoriza al legislador para crear entes territoriales, esta disposición es ampliada y definida en el artículo 306 de la norma superior. En este último artículo los entes territoriales se definen como la unión de dos o más departamentos con la finalidad de buscar el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Esta conformación, abordada por el legislador a través de la *Ley de ordenamiento territorial*, estableció el objeto y finalidad de las Regiones de Planeación y Gestión dentro de la organización administrativa en Colombia.

Con la promulgación del *Acto Legislativo 05 de 2011* y la entrada en vigencia del *Decreto Ley 4329 de 2011* se establece que, para obtener partida de estos dineros por concepto de regalías, los departamentos deberán presentar proyectos de impacto regional. Lo anterior con el fin de optimizar el uso y la destinación de los dineros provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, la estructuración de regiones va mas allá de la simple mención normativa, por lo que su desconocimiento práctico pone en riesgo la construcción de las Regiones de Planeación y Gestión en Colombia.

El desarrollo de este trabajo tiene como propósito principal determinar si los departamentos han dado un uso eficiente al establecimiento de las regiones de planificación y gestión en el Sistema General de Regalías.

Palabras clave: descentralización, región, regalías, autonomía.

Introducción

¿Se han adoptado en Colombia regiones de planeación y gestión eficientes para la ejecución de dineros provenientes de las regalías? Si bien es cierto que el artículo 286 de la *Constitución Política de 1991* autoriza al legislador para la adopción de regiones administrativas, aún no se ha determinado como una opción viable de organización administrativa en Colombia. El *Acto Legislativo 05 de 2011*, por medio del cual se hace una reforma constitucional para regular lo concerniente al Sistema General de Regalías (en adelante SGR), permite la presentación de proyectos de trascendencia regional y estas asociaciones departamentales se convertirán en una estrategia para la aprobación de estos proyectos de impacto en el marco del SGR.

El problema de investigación propuesto será estudiado en cuatro secciones. En el primer capítulo se realizará un análisis preliminar de las regiones en Colombia. En el segundo capítulo se estudiarán las Regiones de planeación y gestión en el contexto del Sistema General de Regalías. En el tercer capítulo se señalará la finalidad de las regalías para los departamentos y se explicarán los órganos colegiados de administración y decisión en el Sistema General de Regalías. En el cuarto y último capítulo se presentará una propuesta para la modificación del procedimiento para la aprobación de proyectos de alto impacto en el SGR.

Con esta modificación se pretende incluir una etapa previa a la presentación de proyectos que desarrolle ejercicios de participación regional. Con la modificación se pretende dar mayor utilidad al establecimiento a las regiones de planeación y gestión, teniendo en cuenta que para construir Regiones de Planeación y Gestión es necesario que

los proyectos formulados no solo respondan a las necesidades de un departamento sino que sean necesidades transversales a varios departamentos.

Justificación

Este trabajo responde a la importancia de la planeación regional en Colombia con la implementación del nuevo Sistema General de Regalías. Se trata de una propuesta para el debate y el enriquecimiento del modelo regional que pretende ser el instrumento para el desarrollo de capacidades alrededor de la construcción colectiva de proyectos, planes y políticas regionales con cargo al Fondo de Desarrollo Regional.

La reorganización del SGR ha creado condiciones favorables para la conformación de regiones en Colombia; sin embargo, los cometidos regionales solo se lograrán si las autoridades responsables de proponer, desarrollar y ejecutar proyectos de impacto atienden a políticas y estrategias convergentes.

Con el fin de elaborar estrategias de desarrollo, se requiere que los mandatarios y ciudadanos comprendan que el establecimiento de regiones es una alternativa idónea para generar transformaciones económicas y sociales. Para ello deben reconocer los componentes claves del SGR, actores, procedimientos y criterios para estructurar una región de planeación y gestión efectiva.

En tal sentido, este análisis práctico de las regiones de planeación y gestión en el marco del SGR es una herramienta de gestión que facilitará en gran medida la comprensión del SGR y enfatiza la necesidad de establecer criterios transversales para la aprobación de proyectos de impacto por cada OCAD regional correspondiente.

Objetivo General

Contribuir con la eficiente estructuración de Regiones de Planeación y Gestión a través de un análisis crítico de este proceso en el marco del Sistema General de Regalías .

Objetivos Específicos:

1. Analizar críticamente el marco normativo de las Regiones de Planeación y Gestión en Colombia.
2. Describir analíticamente la importancia de las regalías y los Órganos Colegiados de Administración y decisión en la conformación de las Regiones de Planeación y Gestión.
3. Formular una herramienta que oriente la presentación de proyectos de impacto regional que respondan a las necesidades transversales de varios departamentos.

Capítulo I

Análisis Preliminar de las Regiones

El tratadista Augusto Trujillo Muñoz (2001) en su libro *Descentralización, Regionalización y Autonomía Local* señala la importancia de la región como nuevo modelo de organización estatal así:

El derecho comparado ofrece un nuevo modelo de organización estatal que ha proyectado claramente su influencia sobre las ciencias jurídicas y políticas tanto en Europa como en América. Se trata del modelo de Estado “autonómico”, plasmado en la Constitución española de 1978, que tuvo antecedentes en los textos constitucionales de la Segunda República en 1931. Es muy semejante al modelo “regional” adoptado por la Constitución italiana de 1948, en buena medida inspirado también en la Carta española de la segunda república. **Los constituyentes italianos hicieron grandes esfuerzos para dar solución al problema de su diversidad regional** y superar los problemas de la Constitución española de la Segunda República, que les sirvió de modelo. La diferencia entre los dos reside en que **el modelo regional descansa, según lo indica su nombre, en la autonomía de las regiones como entes territoriales**, mientras que el autonómico se fundamenta en unas autonomías cuyas características tienen una connotación más local de la cual se desprenden las regiones. (p. 102. Énfasis de mío).

Como lo señala Trujillo Muñoz en la referencia histórica de las regiones, éstas fueron instituidas para superar la diversidad regional, ya que la disparidad sociológica y cultural impide la ejecución de proyectos de bienestar social (p. 105). En Colombia, esta brecha debe ser afrontada para poder estructurar y desarrollar proyectos de gran impacto.

Por esta razón, el *Acto Legislativo 05 de 2011* responde al significado de la región de planeación y a las necesidades de globalización, incrementando el número de los beneficiarios de los dineros de las regalías para superar las limitaciones de las poblaciones e impulsar un desarrollo a mayor escala.

Por otro lado, Trujillo (2001) señala que esta figura también garantiza a los entes territoriales el respeto de su autonomía, la cual se manifiesta en la capacidad de participar y proponer su propia organización en cumplimiento de funciones de planeación. La región y la autonomía son tan afines que el artículo 306 de la *Constitución Política de 1991* autoriza a dos o más departamentos para que se constituyan en regiones administrativas y de planeación “con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” (p. 195).

Recientemente, la Corte Constitucional en *Sentencia C-077 de 2012*, (M. P. Mauricio González Puerto), en su estudio del *Plan Nacional de Desarrollo*, reiteró lo establecido en la *Sentencia C-251 de 2003* con respecto a la función del Gobierno Nacional de fijar la destinación de las regalías:

Si las regalías –y naturalmente, las compensaciones–, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, y aquéllas sólo tienen sobre dichos recursos un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuir las y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia.[...] la jurisprudencia constitucional ha fijado una posición según la cual las participaciones que se reconocen a los departamentos y

municipios no pueden considerarse como rentas propias de las entidades territoriales, sino como rentas exógenas que el Estado les transfiere. (p. 23).

Por tal motivo, la Corte Constitucional concluyó que, lo dispuesto por el constituyente con respecto a la aprobación por parte del Gobierno Nacional de proyectos de impacto para la ejecución de los recursos de las regalías es constitucional y ajustado al principio de autonomía de los entes territoriales. Por lo tanto, es pertinente establecer el instrumento más idóneo por medio del cual se presentarán estos proyectos.

El *Acto Legislativo 05 de 2011* también es claro en establecer que los recursos del Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional de regalías se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de las entidades territoriales más pobres del país; de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante NBI), población, desempleo y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. En consecuencia, para que tales recursos sean aprobados se debe garantizar que beneficiarán a una pluralidad de departamentos.

Es importante señalar que las Políticas Públicas Nacionales se deben ver reflejadas en los entes territoriales a través de los Planes Territoriales de Desarrollo de cada ente, por lo tanto no debe haber tensión entre ellas. Al respecto, el escritor Jorge Iván Cuervo Restrepo (2001), en el libro *Políticas Públicas*, señala que:

La producción de políticas públicas, en el ámbito de un Estado descentralizado como el colombiano, donde las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus temas de competencia, es un tema de la mayor importancia no sólo académica sino práctica. (p. 87).

Así las cosas las políticas públicas territoriales marcan la línea de gobierno. Vale anotar que la autonomía de las entidades territoriales para estructurar sus políticas públicas territoriales se encuentra enmarcada en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

En este sentido, las regiones administrativas, una vez estructuren las políticas públicas territoriales, dejarán de ser un tema meramente teórico. La necesidad de obtener financiamiento para los proyectos definidos como prioritarios en el plan de desarrollo del Gobierno Nacional puede ocasionar la creación de figuras supradepartamentales o la implementación de mecanismos existentes que faciliten la gestión administrativa. El SGR plantea un reto de gestión e implementación de políticas públicas para las actuales administraciones, porque para ejecutar su participación en las regalías deberán formular proyectos de *impacto regional* que serán sometidos a estudio de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (en adelante OCAD).

El Centro de Investigaciones de la Universidad Nacional de Colombia (2000) en el libro *Descentralización y participación ciudadana* enfatiza que:

La estructura organizativa regional puede captar buena parte de las ventajas de un nivel de gobierno superior al de las jurisdicciones locales, aprovechando las economías de escala en determinados bienes, internalizando ciertas externalidades, asegurando sus miembros contra choques imprevistos y reduciendo costos de administración de los servicios [...] El gobierno regional es además el más apropiado para orientar el desarrollo económico, pues el

espacio natural de vertimiento de las externalidades asociadas con el desarrollo es el regional. (p. 64).

Así las cosas, el *Decreto Ley 4329 de 2011*, dentro de su cuerpo normativo, deja entrever la necesidad de fortalecer el trabajo articulado de los entes departamentales y de conectar sus planes y políticas. El escritor Jaime Vidal Perdomo (2001), en su libro *La región como organización territorial del Estado*, sostiene que las regiones francesas tienen sus inicios por la puerta de la planificación; es decir, en la medida que encontraron puntos de convergencia con respecto a sus metas, afianzaron sus relaciones y se convirtieron en región. Lo anterior muestra que sí es posible desarrollar figuras territoriales, como las regiones administrativas, siguiendo modelos de colaboración. (p. 39).

Por lo anterior, estudiar la viabilidad de la estructuración de regiones administrativas y de planificación desde una serie de intereses Departamentales convergentes resultaría en la formulación de proyectos de impacto regional. Esta identificación de necesidades o intereses comunes entre los departamentos, permitirá la creación de figuras supradepartamentales sólidas que faciliten la gestión administrativa y la ejecución de dichos recursos.

En consecuencia resulta adecuado y necesario que se realice un trabajo articulado por los gobernadores en busca de la formulación de proyectos que reflejen en obras y desarrollo los dineros percibidos por concepto de regalías.

Capítulo II

Regiones de planeación y gestión para la ejecución de proyectos en Colombia

2.1. Introducción

Las regiones como forma de Organización administrativa pueden convertirse en espacios para hacer posible una dinámica de avance y renovación social en los procesos de ejecución de proyectos. Las regiones de planificación se forjan a través de la identificación de puntos de convergencia, acuerdos entre gobernantes y, por supuesto, un marco normativo que establezca los mecanismos idóneos para la conformación de las mismas.

Estos puntos de convergencia deben ser determinados a través del reconocimiento de necesidades y fortalezas de cada departamento. Las necesidades identificarán la finalidad de los proyectos propuestos, teniendo como referente el índice de necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, las fortalezas, son los aportes que hará el departamento a la región propuesta teniendo como indicador su participación en el producto interno bruto o su actividad económica principal.

En el presente capítulo se estudiará la finalidad e importancia del ordenamiento territorial y como deriva de este la importancia de fijar regiones en la organización administrativa Colombiana. Acto seguido se ubicarán las regiones en el contexto de la nueva ley de ordenamiento territorial y finalmente se analizarán las regiones determinadas para el Sistema General de Regalías (En adelante SGR).

2.2. Ordenamiento Territorial

La doctrina y la legislación han tratado de determinar la importancia del ordenamiento territorial a través de algunos criterios que acompañan el concepto de territorio.

Recientemente Ángel Tuiran Sarmiento, en su artículo Territorio y Ordenamiento Territorial Posibilidades para la Construcción de la Región como Nivel Intermedio de Gobierno, publicado en el libro *Una Mirada a las Regiones desde la Justicia Constitucional* señala que:

El territorio es un espacio construido y apropiado socialmente al punto de constituir al mismo tiempo: un referente de identidad; un cuadro de regulación y un perímetro para la acción pública del Estado. Es decir, el territorio no debe ser entendido de forma unívoca, puesto que es el resultado de la articulación de los elementos antes mencionados.

Es por ello que ordenar u organizar el territorio con todas sus variantes que este comporta constituye para todo Estado elemento básico de su estructura político-Administrativa. La Ordenación interna del territorio, la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno y la relación entre los entes territoriales y sus habitantes son ejes centrales para el funcionamiento del Estado, puesto que tienen consecuencias no solo en la legalidad de sus instituciones sino, también, en su legitimidad. (p. 400).

Al respecto, los elementos de territorio señalados por el escritor como “referente de identidad; un cuadro de regulación y un perímetro para la acción pública del Estado” (p. 400) tienen como resultante la necesidad de determinar la organización del territorio en Colombia. Así, en principio, el ordenamiento territorial debe ser el medio para la gestión planificadora y la política estatal de descentralización. Su instrumento son los planes de ordenamiento territorial, los cuales, conforme a la *Ley 388 de 1997*, establecen una relación armoniosa entre el espacio habitado y la estructura política y administrativa del desarrollo económico, social, ambiental y urbanístico.

La legitimidad a la que se refiere el escritor es la aceptación de las autoridades por parte de los miembros de la comunidad, es decir, la identidad y correlación que existe entre quienes establecerán planes de gobierno para un territorio y las verdaderas necesidades de los integrantes de este.

Por supuesto, los elementos señalados por el autor no son los únicos que determinan el ordenamiento territorial. Factores como la identidad cultural y la relación de las comunidades con la naturaleza también determinan la agrupación territorial en Colombia. Al respecto, la Corte Constitucional en *Sentencia C- 795 de 2000* reconoció que el ordenamiento territorial es un tema que modula varias relaciones, no solo territoriales sino de carácter subjetivo así:

Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente. (p. 12).

En este mismo sentido, el artículo 6 de la *Ley 388 de 1997* determinó como objetivo concreto del ordenamiento territorial: “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”. Así pues, los procesos de organización territorial en Colombia están determinados por diversas causas. Las causas culturales, económicas, entre otras, influyen en la toma de decisiones de reformas territoriales. Por lo anterior, la organización territorial también es determinante en la planificación económica y social puesto que es una herramienta que tiene en cuenta las diferentes variables que determinan el uso del espacio y decisión de asociación.

2.3. Regiones y Ley de Ordenamiento Territorial

Podría afirmarse que las regiones existen por sí mismas. El hombre no decreta las regiones; las identifica, las reconoce, las dispone para su uso y las tiene como entorno. Son el escenario del hombre en el devenir histórico. (Mendoza, *Ordenamiento territorial en Colombia*, 2003, p. 10). La identificación de regiones no es una tarea fácil porque existen diversos criterios como el económico, el étnico cultural y el geográfico por supuesto, que han marcado tradicionalmente la delimitación de regiones en Colombia.

El artículo 286 de la *Constitución Política de 1991* autoriza al legislador para crear entes territoriales, disposición que es ampliada y definida en el artículo 306 de la norma superior, en el cual las regiones se definen como la unión de dos o más departamentos con el fin de buscar el desarrollo económico y social del respectivo territorio. El escritor Juan Manuel Ospina Restrepo en su libro *Los caminos del ordenamiento territorial* señala acertadamente que: “la Constitución abre un escenario, pero no traza el camino.” (2001, p. 23).

Así pues, el eje territorial del ordenamiento es geográfico y el territorio es uno de los componentes fundamentales del Estado. El escritor Ángel Massiris Cabeza (1997) en su artículo Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional publicado en la revista *Colombia Perspectiva Geográfica* afirma que:

Un Estado con una organización territorial ineficiente, afecta la eficacia de los planes de ordenamiento territorial. Por ello, en países como Alemania, antes de entrar a desarrollar sus políticas ordenadoras reformó su división territorial para generar espacios de administración y planificación más adecuados a las finalidades del ordenamiento; algo similar ocurrió en Francia con su organización regional. Es en este contexto donde las reformas político-

administrativas y territoriales de país adquieren sentido para el ordenamiento territorial. (p.38).

La conformación en regiones quedó sometida por la *Constitución de 1991* a la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial, con lo cual se convierte en competencia exclusiva del legislador el establecimiento y delimitación de regiones así como la determinación de sus funciones.

Tan solo diecisiete años después de promulgada la *Constitución*, con la *Ley 1454 de 2011*, (En adelante *LOOT*), se promulga la norma orgánica sobre ordenamiento territorial de 40 artículos. En este periodo se han visto propuestas de reducción y supresión de municipios o departamentos, propuestas de asociación de unidades político administrativas, propuestas de construcción de regiones o provincias, evidenciándose que el texto constitucional, concretamente los artículos 306 y 307, dan para todo tipo reforma territorial, es decir, carecen de orientación clara.

El constituyente estableció en estos dos artículos la conformación de regiones así: por un lado, la **región administrativa y de gestión**, contenida en el artículo 306 de la *Constitución Política*, de la que se puede inferir, por su finalidad, que debe ser aprobada con los requisitos de una ley orgánica. Por otro lado, se establece **la región como entidad territorial** en el artículo 307 de la *Constitución Política* que indica de manera literal su regulación mediante el trámite de la ley orgánica.

La Corte Constitucional en *Sentencia C-489 de 2012* (M. P. Adriana María Guillén Arango) analizó los cargos de la demanda de inconstitucionalidad presentados contra la *LOOT* por: desconocimiento del Congreso de la República del pluralismo y el respeto a la identidad cultural regional consagrada en el preámbulo y en el artículo 1° de la *Constitución Política* y por omisión del Congreso de la República al no desarrollar lo

contenido en los artículos 307 y 329 superiores en la *LOOT*. En la referida Sentencia la corte concluyó que:

En la Ley 1454 de 2011 se omitió de manera absoluta la regulación sobre las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas la Corte no es competente para realizar el juicio de constitucionalidad solicitado y por ende se declara inhibida para fallar con relación a este cargo. No obstante y debido a que existe un deber constitucional incumplido por parte del legislador se exhortará al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas exhortó que se establecerá en la parte resolutive de esta Sentencia. (p. 38.).

En este sentido, se puede decir que la *LOOT* es una ley de principios que trata diversos asuntos de desarrollo territorial, pero quedó visto con el anterior pronunciamiento de la Corte Constitucional que desconoció el desarrollo de asuntos concernientes al ordenamiento territorial encomendados por el constituyente.

Con lo anterior no se quiere dar a entender que la *LOOT* no haya propiciado el establecimiento de esquemas asociativos que permitan el desarrollo de regiones en Colombia, todo lo contrario, a pesar de no desarrollar mandatos del constituyente, sí impulsa el desarrollo a mediana escala y alianzas estratégicas entre los entes territoriales.

Los esquemas de asociación territorial propuestos por la *LOOT*, varían de acuerdo con los asociados y con la finalidad de la agremiación. Entre los señalados por esta ley se pueden resaltar las asociaciones de municipios, provincias administrativas y de planificación. Dentro de las asociaciones identificadas por su finalidad están las que se

realizan para el fortalecimiento de departamentos y municipios fronterizos así como las regiones de planificación y las regiones de planeación y gestión.

Se puede resaltar, por ser una propuesta estratégica, que dentro de los criterios de asociación se encuentran las alianzas competitivas entre entes territoriales fortalecidos y otros en desarrollo. Lo anterior en procura del fortalecimiento a escala.

Las diversas opciones de asociación señaladas en la *LOOT* tan solo son expectativas ya que estas no pueden generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones y las regiones administrativas y de planificación estipuladas en el artículo 306 de la *Constitución* pierden campo de acción en tanto que no se destina, a través de la asociación, un presupuesto para su financiación ni establece lineamientos concretos para su conformación.

En lo que respecta al SGR, ninguna de las anteriores formas asociativas tiene acceso excepto por las regiones de planeación y gestión creadas por la misma *LOOT*. Aún no se tiene claro si el legislador pretendía expedir en esos 40 artículos una verdadera ley de ordenamiento territorial o solo organizar la normatividad para viabilizar la ejecución de los dineros de los fondos regionales.

Lo cierto es que la *LOOT* dotó de presupuesto, con cargo al SGR, a las Regiones de Planeación y Gestión. Esto hace más viable su implementación como herramienta de asociación; pero, a pesar de la asignación de presupuesto, no se garantizan alianzas estratégicas prácticas que correspondan al concepto de Región de Planeación y Gestión.

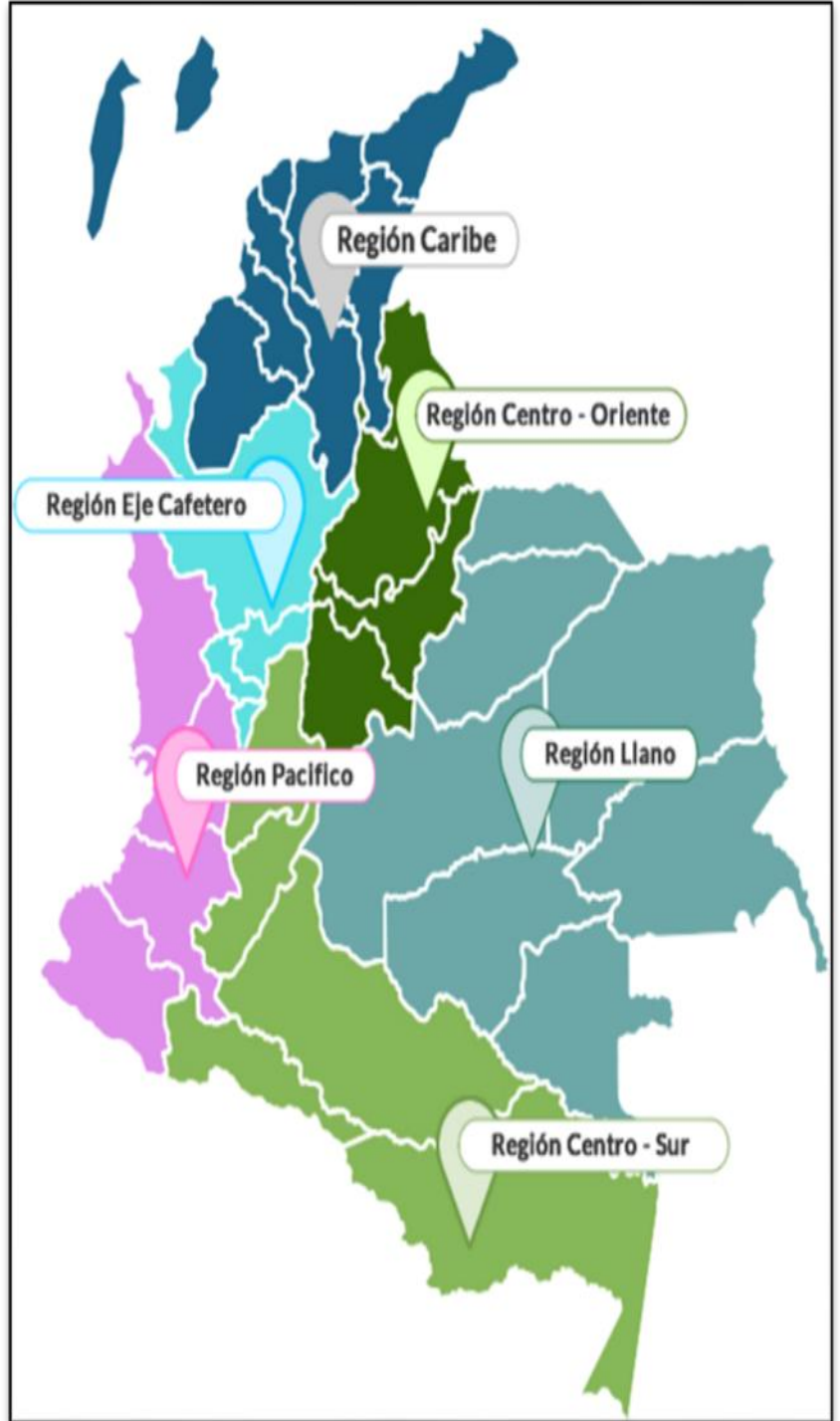
2.4. Regiones en el Sistema General de Regalías

Para la distribución del Fondo de Desarrollo Regional en el SGR se adoptó una regionalización especial. La Federación Nacional de Departamentos (En adelante FND)

envió carta, con fecha del 28 de marzo de 2012 al Presidente de la Comisión Rectora para establecer una distribución de siete regiones.

La distribución regional acogida mediante el *Acuerdo 002 de 2012*, para los OCAD regional es:

Región Caribe
Atlántico
Bolívar
Cesar
Córdoba
La Guajira
Magdalena
San Andrés Providencia y Santa Catalina
Sucre
Región Pacífico
Cauca
Chocó
Nariño
Valle del Cauca
Región Eje Cafetero
Antioquia
Caldas
Quindío
Risaralda
Región Centro
Boyacá
Cundinamarca
Santander
Norte de Santander
Región Sur
Caquetá
Huila
Putumayo
Tolima
Región Orinoquía
Arauca
Casanare
Guaviare
Meta
Vichada
Región Amazonía
Amazonía
Guainía
Vaupés



Se debe mencionar que esta distribución de regiones, adoptada por el *Acuerdo 002 de 2012*, resultaría desajustada a la finalidad de la distribución regional ya que de ella se pueden resaltar los siguientes aspectos.

La magnitud y la tendencia de las disparidades económicas y sociales entre los departamentos del país se pueden apreciar de manera general a través de indicadores como el NBI y el Producto Interno Bruto (En adelante PIB).

Respecto al PIB, el Departamento Nacional de Estadística (En adelante DANE) en el censo de 2010 estableció los departamentos del país en los cuales está concentrada la economía nacional. Casi la mitad del PIB para ese año provino de Bogotá (22,6%), Antioquia (15,2%) y Valle del Cauca (11,2%). Estas tres entidades territoriales albergan el 49% del PIB. Si con fundamento en los datos suministrados en el censo del mismo año se agregan la producción de los departamentos de Santander, Cundinamarca y Atlántico – producen 5% en promedio cada uno– en los cinco departamentos relacionados anteriormente se concentra el 54% del PIB.

Tal situación indica que estos departamentos impulsan el crecimiento del país. Las cifras indican que el 36% de la actividad económica restante se distribuye entre los 27 departamentos restantes. Por supuesto, si no existe una correcta distribución de regiones para el SGR en Colombia no será posible lograr que estas economías en crecimiento impulsen también a departamentos con economías menos lucrativas.

Por otro lado, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (En adelante PND) los departamentos que presentan **mayor rezago de pobreza** son: Choco, Cauca, Nariño, Guajira, Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Cesar, Amazonas, Vaupés, Vichada, Guaviare, Caquetá y Guainía. Según en PND, estos 14 departamentos presentan muy bajo

desarrollo institucional y los rezagos de pobreza se ven en marcadas diferencias entre el desarrollo rural y el desarrollo de ciudades capital. (Tomo I, p. 28. Negrita mía).

El *PND* también señala a: Chocó, Vichada, Guajira, Guainía, Córdoba, Sucre y Vaupés como los departamentos con mayor concentración de pobreza, es decir, los índices de NBI son mayores que en el resto del país. (Tomo I, p. 28).

Los departamentos mencionados anteriormente se concentran en las Regiones Pacífico, Caribe, Orinoquía y, todos los departamentos de la Región Amazonía están en la lista. Considerando que el interés del Fondo de Compensación Regional es equilibrar el desarrollo entre los departamentos del país, las regiones adoptadas tienen una distribución desequilibrada que puede convertirse en una fortaleza para la presentación de proyectos en el OCAD regional. Teniendo en cuenta que el rezago de pobreza es alto y el Índice de NBI es porcentualmente bajo, esta situación puede constituirse en un punto de convergencia y materializarse en la presentación de proyectos con verdadero impacto regional que logren disminuir estos índices.

Se reitera que esa es la finalidad principal del Fondo de Compensación Regional “financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país” (*Acto Legislativo 05*, p.2. 2011) y por lo tanto, para estas regiones las estrategias de ampliación de la cobertura en saneamiento básico, ampliación de la prestación de los servicios de Salud de primer nivel o ampliación de la cobertura de educación son puntos críticos que deben ser contemplados en la formulación de proyectos.

Es preocupante ver que todos los departamentos de la región Amazónica se encuentran incluidos en la lista de mayor rezago de pobreza y dos de tres en el listado con un índice de NBI superior al medio nacional. Esto significa que el trabajo es muy arduo para la formulación de proyectos, ya que deben recuperar años de desarrollo perdidos. Sus

proyectos deben ser bastante significativos en términos de desarrollo pero entre ellos aún no parece haber convergencia de desarrollo ya que en los datos oficiales suministrados por el DNP en el informe presentado sobre la ejecución de proyectos con cargo al Fondo de Compensación Regional, con corte al 02 de agosto de 2013, no se reporta la aprobación de ningún proyecto presentado por varios departamentos.

La Región Pacífico, el 9 de febrero de 2011, suscribió el Protocolo de constitución con el objeto de promover la integración para mejorar la calidad de vida de la población e impactar positivamente en los indicadores sociales y económicos de este territorio. Esta iniciativa se denominó *Región Pacífico de Colombia: Tierra de Paz, Mar de Prosperidad*. Se debe resaltar que el departamento del Chocó se enlista en los departamentos de mayor rezago de pobreza y se encuentra con un índice de NBI superior al medio nacional. Este departamento del Pacífico, a pesar de su cercanía con Antioquia y parte de la región del eje cafetero, presenta atraso en sus vías de acceso y saneamiento básico, entre otros.

Los departamentos integrantes de las regiones: Eje cafetero, Centro y Sur tienen un desarrollo moderado. Lo mismo podría pensarse de los departamentos costeros, que son aptos para el desarrollo portuario y marítimo, pero en Colombia esta ventaja no ha sido explotada.

Así las cosas, con la nueva distribución de departamentos en regiones para el SGR, en teoría, el país ha avanzado en el fortalecimiento de los gobiernos departamentales a través del proceso de descentralización. No obstante, las competencias administrativas de los OCAD y los procesos de aprobación de proyectos aún se encuentran en fase de ajuste.

Se debe reconocer que tanto la concentración del PIB como el índice de NBI dejan entre ver que un alto porcentaje de los departamentos del país tienen una economía en crecimiento. Estas entidades territoriales en avance como las que conforman la región

Amazonía, son vulnerables a los continuos cambios propios de los nuevos entornos para el desarrollo. Por esta razón, el proceso de consolidación de inversión y finanzas públicas genera dificultades para aprovechar adecuadamente los recursos del Fondo de Compensación Regional del SGR.

Así las cosas, esta distribución mantiene rezagados a los departamentos que muestran mayor atraso como los del sur del país. Si bien aumentaron la cantidad de regiones naturales conocidas de antaño, su variación se limita a desagregar regiones.

En conclusión, luego de más de dieciséis años de promulgada la *Constitución Política*, el Estado colombiano expidió la *LOOT*. Este marco general y orgánico desarrolló la posibilidad que dos o más departamentos puedan conformar una región de planificación y gestión pero su conformación se limitó al desarrollo de planes de impacto regional con cargo a los dineros del SGR.

Estos supuestos de conformación y funcionamiento, enmarcados en la ejecución de los dineros del Fondo de Compensación Regional del SGR, se desarrollaron a través de la distribución regional acogida mediante el *Acuerdo 002 de 2012*. Esta nueva distribución tiene como meta el fortalecimiento de las entidades territoriales con economías en crecimiento y complementación frente a las economías departamentales que han mostrado un mayor avance.

Así, la adopción teórica en Colombia de las regiones de planeación y gestión para la ejecución de dineros provenientes de las regalías son resultado del desarrollo territorial. Identificar agrupaciones departamentales con condiciones similares y diferenciales entre ellas, permite establecer criterios sobre las estrategias de regionales, lo cual permitirá focalizar y particularizar la formulación de proyectos ante los OCAD y de este modo lograr más eficacia en la construcción de verdaderas regiones de planeación y gestión.

Capítulo III

Regalías y órganos de administración del SGR

3.1. Introducción

El Sistema General de Regalías creó unos órganos específicos para la aprobación de proyectos con cargo al Fondo de Compensación Regional. Su propósito general es orientar a las regiones en la formulación y presentación de proyectos con miras a que estos cumplan los requisitos establecidos y su ejecución cumpla la finalidad principal del fondo. Esta función convierte a los OCAD en una instancia indirecta de aprobación de la configuración de Regiones de Planeación y Gestión en Colombia.

En este capítulo se estudiará la finalidad e importancia de las regalías y del Sistema General de Regalías en el ordenamiento jurídico colombiano. A continuación se explicarán los Órganos Colegiados de Administración y decisión encargados de viabilizar y aprobar los proyectos. Finalmente se señalarán los criterios formales y sustanciales que deben tenerse en cuenta para la presentación de proyectos ante los OCAD con el fin de determinar si entre ellos existe un espacio de concertación entre los departamentos que permita identificar los puntos de convergencia.

3.2. Regalías como mecanismo para resarcir y compensar

Con el *Acto Legislativo 05 de 2011* se realizó un cambio sustancial en el sistema de asignación correspondiente al dinero de las regalías. El Acto Legislativo regula de forma detallada la destinación de los recursos y de manera general el desarrollo del SGR.

Las regalías han sido definidas como una contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables. Recientemente, la Corte Constitucional en *Sentencia C-748 de 2012* (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) al analizar la constitucionalidad del artículo 156 del Decreto 4923 de 2011 reiteró:

Debe indicarse que las regalías son comprendidas por el derecho constitucional como una *contraprestación económica* que recibe el Estado, en razón de la extracción de recursos naturales no renovables existentes en el subsuelo. Como lo ha explicado la jurisprudencia, este concepto refiere a la “contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado” [...].

A su vez, de acuerdo con el mismo precedente, en lo que respecta al derecho a las compensaciones, este no necesariamente deriva de la participación en las regalías ni emana del carácter de productora que tenga la correspondiente entidad territorial, o el puerto marítimo o fluvial, ya que lo que se compensa es el concurso del ente respectivo en la totalidad o en alguna etapa del proceso que surge a propósito de la exploración, explotación, transporte y transformación de los recursos naturales no renovables. (p. 12 y 17).

Así las cosas, esta riqueza de recursos no renovables explotada por un tercero genera una contraprestación o precio. Por ello, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular. Debido a que estos recursos existen en cantidad limitada es necesario que quien explore dichos recursos la compense.

El antiguo Fondo Nacional de Regalías realizaba una distribución de recursos con fundamento en características cuantitativas. La distribución se realizaba de acuerdo con el tipo y volumen de los recursos explotados y transportados por cada departamento. A diferencia de lo establecido en dicho fondo con el Sistema General de Regalías se tienen en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar,

el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales.

Conforme a la exposición de motivos presentada al Congreso de la República, con el *Acto legislativo 05 de 2012*, se busca contrarrestar los efectos de inequidad y pobreza, ineficiencia e incorrecta utilización de los recursos de regalías, consecuencias del anterior diseño del Fondo Nacional de Regalías. Para mitigar los efectos negativos del antiguo Fondo, la reforma constitucional que creó el Sistema General de Regalías buscó que estos recursos tengan por objeto el cumplimiento de cuatro principios fundamentales: “1) *Equidad social y regional*; 2) *Ahorro para el futuro*; 3) *Competitividad regional* y 4) *el buen gobierno*.” (*Exposición de motivos Acto legislativo 05 de 2012*, p.2. Cursivas mías).

Esta finalidad de las regalías hace que el SGR y en particular el Fondo de Compensación Regional, deba posibilitar y aumentar la competitividad regional en Colombia. Ello puede lograrse más fácilmente a través de las Regiones de Planeación y Gestión.

Bajo esta premisa; en la construcción de regiones se deben identificar las NBI, para encaminar las propuestas a la disminución de dichos índices y en consecuencia aumentar la equidad social. Esto a largo plazo equilibrará el desarrollo económico que llevará a los departamentos a aumentar su competitividad regional. Es necesario que los departamentos realicen acuerdos de trabajo e identifiquen los puntos de convergencia y necesidades para formular planes de acción o proyectos conjuntos que amplíen la cobertura de los dineros del Fondo de Compensación Regional. En este sentido, no solo se verán proyectos de impacto regional sino también la finalidad de

compensación y resarcimiento por la explotación natural cumplirá su cometido no solo económico sino social.

3.3 Órganos Colegiados de administración y decisión

La *Ley 1530 de 2012* establece los órganos del sistema general de regalías, a saber: la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y finalmente los órganos colegiados de administración y decisión. De este último nos ocuparemos en este acápite.

Según el artículo 13 de *Decreto 1075 de 2012* los Órganos de Administración y Decisión –En adelante OCAD- de los Fondos de Compensación Regional y Desarrollo Regional están conformados por:

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado;
2. Tres (3) ministros o sus delegados;
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación -en adelante DNP- o su delegado;
4. Los Gobernadores de los departamentos que conformen el órgano colegiado regional, la totalidad de su periodo de gobierno;
5. Dos (2) alcaldes por cada uno de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, elegidos por cociente electoral, por periodos anuales;
6. Un (1) alcalde adicional, elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, por periodos anuales.

Esta conformación de los OCAD no causó reparo entre sus integrantes ni en los gobernadores de los departamentos. La conformación se mostró equitativa y conforme al espíritu descentralizador de la reforma del SGR.

Por otro lado, para el funcionamiento de los OCAD, tal como lo planteó el gobierno nacional en la presentación del proyecto de ley, en el artículo 24 de la *Ley 1530 de 2012* quedó aprobado el desarrollo de **Ejercicios De Planeación Regional**. Este tiene un enfoque participativo que busca garantizar *la interacción de diferentes actores locales y regionales para la presentación y generación de consensos alrededor de iniciativas y/o proyectos*. De esta forma, la aprobación de proyectos se haría a través de discusiones participativas que desencadenarían en la intervención de todos los actores para la aprobación de los mejores proyectos formulados.

Sin embargo, lo dispuesto en su artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012*, parece generar un contrasentido con la finalidad descentralizadora de la reforma en cuanto a la distribución de las regalías causando malestar entre congresistas y gobernadores. El artículo referido establece que para la aprobación final de los proyectos susceptibles de financiamiento por los Fondos de Desarrollo Regional se **deberá contar con el voto positivo del gobierno**.

Este voto positivo ha sido considerado como un poder de veto que ostenta el gobierno y de tal manera se configura como una intromisión indebida a la administración y destinación de los recursos del Sistema por parte de las regiones y desconoce la autonomía de los entes territoriales. Esta es una razón para considerar que los integrantes de los OCAD, diferentes al gobierno nacional, es decir, los gobernadores, no tendrían un verdadero papel decisivo a la hora de aprobar un proyecto presentado por una región.

Se puede considerar que el *Acto legislativo 05 de 2012* y la *Ley 1530 de 2012* tienen un espíritu descentralizador, tal como lo afirma el Ministerio de Hacienda en su Nota Fiscal

No 2 denominada: *¿Por qué es necesaria la creación de un sistema general de regalías?*

En ella se reitera que los recursos de subsuelo son una propiedad de todos los colombianos favoreciendo el desarrollo regional y adicionalmente que “los alcaldes y gobernadores tendrán una participación mayoritaria en estos comités, como representantes de las regiones” (2011, p. 8). Esta participación de alcaldes y gobernadores resulta inocua en la toma de decisiones para la aprobación de proyectos teniendo en cuenta que, posterior al *Acto legislativo 05 de 2012* y la *Ley 1530 de 2012*, el artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012* establece en otras palabras que es el voto del gobierno decisivo en la aprobación de un proyecto.

Esto convierte a la conformación de los OCAD en una estructura formal cuya cabeza decisiva son los representantes del gobierno nacional. No se quiere dejar entre ver que la participación de los Ministerios o del DNP como organismo técnico asesor del Gobierno Nacional sea negativo, por el contrario, resulta enriquecedora para la planeación de la inversión de los recursos así como la coordinación con las entidades del orden nacional y territorial. Por lo tanto, los OCAD deberían promover los escenarios flexibles de participación en busca del mejoramiento en la capacidad de gestión y obviar los esfuerzos aislados evitando la duplicidad de tareas entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales.

Una verdadera función integradora cumplirían los OCAD si el dinero del Fondo de Compensación Regional se pudiera ejecutar mediante un acuerdo en el que participarían el Gobierno Nacional y las entidades regionales. Por supuesto, un acuerdo es diferente a un voto favorable que constituye una forma de veto o voto imperial del Gobierno Nacional.

En la Exposición de motivos de la *Ley 1606 de 2012*, se manifestó ante el Congreso de la República que el Gobierno no decide unilateralmente el uso de los recursos, la inversión de los mismos es definida por los OCAD. Quizás esta era inicialmente la idea del

Gobierno Nacional, pero lo cierto es que el proyecto aprobado consagró lo contrario. Dejó con voz pero sin voto a los representantes regionales de los entes territoriales y por consiguiente los denominados, ‘Triángulos de Buen Gobierno’ no existen ya que la palabra final sobre la aprobación de los proyectos la tiene el gobierno nacional.

La Procuraduría General de la Nación mediante *Concepto 5564 de 6 de mayo de 2013*, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo demandado. Las razones expuestas por el Ministerio Público versan sobre el argumento que por respeto a la autonomía de la que gozan los entes territoriales, en ninguno de los apartes del *Acto legislativo 05 de 2012* quedó consignada la obligación, que por vía legal se pretende imponer, de contar con el voto positivo del Gobierno Nacional para la aprobación de proyectos.

Al respecto mediante *Comunicado de prensa No. 036* del 11 de septiembre de 2013 la Corte Constitucional informa que mediante sentencia *C-624 de 2013* con M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub se declaró inexecutable el artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012*. Dentro de los fundamentos la Corte considero:

La exigencia del voto favorable del Gobierno Nacional constituye una limitación desproporcionada del principio de autonomía, así como un desconocimiento de la participación activa y efectiva que el constituyente quiso otorgar a los departamentos, municipios y distritos en la toma de decisiones sobre la inversión de los recursos de regalías, particularmente aquellos orientados a promover el desarrollo regional, de conformidad con el artículo 361 superior.

Acertada la decisión de la Corte ya que de no haberse declarado inexecutable el artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012* se desconocería lo dispuesto en el *Acto legislativo 05 de 2012* así la *representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será*

mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional. Como se dijo anteriormente, es necesario que los integrantes de los OCAD participen en **condiciones de igualdad** para la aprobación los proyectos que realmente cumplan con la finalidad de aumentar la competitividad general de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población y que no respondan a una posición totalitarista del Gobierno Nacional.

Respecto al juicio de proporcionalidad realizado por la Corte Constitucional, en el comunicado de prensa manifiesta que se sacrifica desproporcionadamente los principios de descentralización y autonomía. Se dan a conocer tres razones fundamentales para llegar a esa conclusión, a saber:

- a) no da igual trato a las entidades territoriales en el escenario de los órganos colegiados de decisión (OCAD)
- b) limita la eficacia de su participación en los OCAD, y
- c) entrega un poder de veto al Gobierno Nacional en materia de desarrollo, lo que impide a los departamentos, municipios y distritos gestionar sus intereses y definir sus prioridades en la materia.

Por supuesto, estas razones expuestas por la corte son completamente válidas ya que a todas luces el artículo declarado inexecutable contraría la reforma constitucional del *Acto legislativo 005 de 2012*. Sin perjuicio de lo anterior, lo expuesto por el M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo en su salvamento de voto es más práctico y rechaza tajantemente la constitucionalidad del artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012*. El magistrado señala que:

En lo fundamental, a que, a no dudarlo, existe una evidente contradicción entre el precepto constitucional que establece la necesidad de un “Acuerdo” entre

las entidades territoriales y el Gobierno Nacional a objeto de decidir cuales proyectos regionales habrán de financiarse.

Evidentemente hablar de *acuerdo* no corresponde a poder de veto o voto favorable. Sin embargo, el único espacio de acuerdo o discusión es el que se realiza dentro del OCAD. Previo a la formulación de los proyectos no existen espacios de concertación lo que denota el desinterés a los trabajos de planeación y gestión.

Adicional a lo anteriormente expuesto por la Corte, el artículo 31 de la *Ley 1606 de 2012* no responde al viraje que ha tomado el concepto de región. Estos se han convertido en los espacios de la gobernabilidad política y económica que adquieren mayor vigencia cuando las decisiones involucran un número creciente de actores locales alrededor de políticas y estrategias que van más allá de la esfera pública local. (Rhodes, 1997, p. 67). Es decir, con la aprobación de proyectos con el voto del Gobierno Nacional, exclusivamente, se está desconociendo el valor de la participación y decisión de los actores locales que para este caso serían los gobernadores.

Por otro lado, los OCAD son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que serán financiados con recursos del Sistema General de Regalías, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos.

El *Decreto 1075 de 2012* desarrolla las funciones de los OCAD conforme a lo establecido en el artículo 6 de la *Ley 1530 de 2012*. Sin lugar a dudas, sus funciones son cruciales para la aprobación de proyectos que se ejecuten con dineros del Fondo de Desarrollo Regional. Son el primer filtro y la ejecución y aprobación de propuestas dependen de su gestión.

Dentro de las funciones establecidas para los OCAD se pueden destacar:

a. Definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y evaluar los proyectos definidos como susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Son las primeras funciones de los OCADS y constituyen la primera etapa para la aprobación de proyectos de inversión.

En esta primera etapa los OCADS seleccionan, de un banco de proyectos, las propuestas de mayor impacto en la región. Estas deben cumplir con unos criterios formales y sustanciales establecidos en el artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012*, que serán estudiados en el acápite siguiente.

b. Viabilizar y priorizar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012*. La norma no establece de manera clara cual será el orden para la priorización. En su texto solamente se refiere a la creación de unos **criterios**, quizás orientadores, para elegir del banco de proyectos las propuestas que más se ajusten a ellos. Sin embargo, para las regiones, en términos del artículo 33 de la *Ley 1530 de 2012*, es necesario que una vez seleccionados los proyectos, sea escogido el que formule la mejor propuesta para aumentar la competitividad, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

Por supuesto, los criterios establecidos no son excluyentes, es decir, que para la ejecución de dineros del Fondo de Desarrollo Regional pueden ser elegidos proyectos que contengan varios de los criterios establecidos, incluido el criterio general del Fondo, que es el aumento de la competitividad y promoción del desarrollo social, económico, institucional y ambiental del ente o entes territoriales involucrados.

Como resultado de lo anterior se obtiene que los OCAD a través del ejercicio de sus funciones, orienta la estructuración de regiones de planeación y gestión fortalecidas. Dar viabilidad a los proyectos, por parte de los OCAD, es tener la facultad de exigir de los departamentos trabajo conjunto y articulado. Así, aprobar los proyectos formulados debe ser un ejercicio de evaluación de los ejercicios de planeación regional realizado por los departamentos.

Ahora bien, como debe ser en un Estado de Derecho, los OCAD no pueden elegir los proyectos de manera discrecional. Los proyectos aprobados deben cumplir con unas exigencias formales y sustanciales para su aprobación. Sin embargo, se hace necesario determinar si el cumplimiento de estos requisitos es suficiente para aprobar proyectos presentados por las regiones de planeación y gestión.

3.4 Criterios formales y sustanciales que deben ser tenidos en cuenta para la presentación de proyectos ante los OCAD

3.4.1 Criterios formales

Todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la *Ley 152 de 1994* y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora.

El lineamiento de la *Ley 152 De 1994* establece que:

Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan

integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento. (p. 10.)

Con lo anterior se dispone que es función de las Secretarías u oficinas de planeación la estructuración y organización de un banco de proyectos.

Asimismo, con fundamento en los artículos 6 y 25 del *Decreto 1949 de 2012* los entes territoriales que presenten proyectos ante los OCAD, además de lo establecido en la *Ley 152 de 1994*, deben tener en cuenta que:

Los proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión requerirán para su ejecución, giro de recursos, e inicio de procesos de contratación, **el pleno cumplimiento** de los lineamientos y requisitos definidos para tales efectos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. La certificación del cumplimiento de los requisitos de ejecución será responsabilidad de la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectiva. (Énfasis mío).

Así las cosas, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, mediante *Acuerdo 0013 de 19 de octubre de 2012*, estableció los requisitos para la viabilización aprobación y ejecución de proyectos de inversión financiados con cargo al sistema general de regalías.

Como primera medida, los proyectos que pretendan costearse con cargo al Fondo de Desarrollo Regional deberán se registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías por la persona natural o jurídica, pública o privada que lo formule.

El proceso para el registro en el Banco de Programas y Proyectos inicia con la formulación de la iniciativa de proyecto ante la Secretaría de Planeación de la entidad

territorial. Para el caso de las propuestas regionales puede ser ante cualquiera de las que resulten beneficiarias. En primera instancia, corresponderá a esta revisar que el proyecto de inversión se hubiese formulado siguiendo la metodología, lineamientos y requisitos para la viabilización definidos por el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías contenidos en el *Acuerdo 0013 de 2012*.

Existen dos importantes etapas previas a la ejecución del proyecto, la etapa de **viabilización y registro de proyectos de inversión pública** y la etapa de **priorización y aprobación**, de donde se desprende que una correcta formulación en estas etapas antecedentes son determinantes para un correcto monitoreo, seguimiento, control y evaluación en la etapa final de **ejecución**.

Como se señaló anteriormente es función de los OCAD viabilizar los proyectos de inversión. Hasta esta instancia del proceso de aprobación de proyectos no existen espacios de participación o etapa de concertación previa a la formulación del proyecto. Por lo anterior, no se garantiza que a los proyectos se les haya identificado puntos de convergencia o intereses comunes entre los departamentos que conforman una región.

3.4.2 Criterios Sustanciales

Respecto a los criterios sustanciales se debe tener en cuenta que la normatividad referente al Fondo de Desarrollo Regional no hace referencia taxativa a los criterios sustanciales. Pero para la priorización y aprobación de los proyectos que pretendan ser financiados con este fondo es necesario que atiendan a las siguientes pautas básicas en la formulación de los mismos extraídos de la normatividad en conjunto.

3.4.2.1. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo

El artículo 23 de la *Ley 1530 de 2012* exige una alineación de estos con el *Plan Nacional De Desarrollo*, planes territoriales de desarrollo y con el principio de buen

gobierno. Adicionalmente enuncia algunas características o rasgos de los proyectos de inversión.

Respecto de la alineación de los proyectos de inversión con el plan nacional de desarrollo es necesario desarrollar la conexidad de este frente a la regionalización del país, es decir, una relación **nación–territorio** en el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. A este respecto nos centraremos en el capítulo III, denominado; *Convergencia y Desarrollo Regional–Caracterización, Dinámica y Desafíos*.

El enfoque de desarrollo regional estructurado en el *Plan Nacional de Desarrollo* (En adelante PND) parte de la identificación de diferencias sociales, geográficas, geológicas y culturales de las regiones en Colombia que concluye en el desarrollo de brechas en el desarrollo de los territorios. Textualmente señala que:

El enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno. (p. 27).

De lo anterior se colige que la finalidad del enfoque de desarrollo regional es replegar esta brecha encaminando la política nacional a:

a. Gestionar procesos de planificación y gestión territorial en las que se identifiquen necesidades convergentes y se logren niveles de crecimiento y desarrollo a gran escala.

b. Logro conjunto de objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades aprovechando las diferentes capacidades institucionales de los departamentos.

c. Practicas de Buen Gobierno. La nueva gestión pública hace referencia a la implementación de un modelo que tenga como principales características la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos de gobierno, la profundización, la participación ciudadana y la promoción en el ejercicio de derechos, la orientación y responsabilidad por resultados. Para tal efecto en busca de mayor compromiso de los Estados en la institucionalización de las prácticas de Buen Gobierno se creó el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Este documento parte de una serie de principios básicos y valores vinculados a los derechos a opinar, debatir y argumentar en condiciones de igualdad sobre modelos de participación ciudadana.

d. Facilitar la articulación de este y futuros planes de desarrollo. A este respecto es necesario recordar que esta finalidad es una expectativa ya que no existe garantía del interés que pueda suscitar este Plan Nacional de Desarrollo en el gobernante que sea elegido en el periodo siguiente. Sin embargo, de candidatizarse y resultar elegido el actual presidente propulsor del PND referido, se cumpliría esta finalidad articulándose los PND de los dos periodos. Esto ocurrió en el PND 2002-2006 *Hacia un Estado Comunitario* desarrollado por el Ex-presidente Álvaro Uribe Vélez quien al resultar reelecto extendió dichas estrategias en el PND 2006- 2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos*.

Finalmente, estos lineamientos estratégicos de enfoque regional tienen como finalidad última facilitar el *fortalecimiento de la relación Nación-Territorio*. En consecuencia, las políticas nacionales están concebidas en función de objetivos regionales y locales (p. 40).

Por tanto, los procedimientos y criterios sustanciales que deben cumplir los proyectos aprobados tienen una finalidad primordial en el la constitución de Regiones de Planeación y gestión. Los procedimientos definidos deben estar claramente direccionados a

garantizar los ejercicios de planeación regional dispuestos en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Por otro lado, los criterios sustanciales deben ser la estructura medular sobre los que se fundamenten los proyectos aprobados ya que esto garantiza su armonía frente al *Plan Nacional de Desarrollo* y a los planes departamentales de desarrollo.

3.4.2.2. Alineación con los Planes de Desarrollo de los Entes Territoriales

Promover el desarrollo a gran escala requiere la promoción de políticas armoniosas entre los entes territoriales y el sector central. La creación de facilidades, como promoción de proyectos conjuntos, para practicar una cultura asociativa debe estar concatenada entre sí y sobre todo responder a las verdaderas necesidades sectoriales.

3.4.2.3. Concordancia con el principio de Buen Gobierno

Como se señaló anteriormente ese concepto está íntimamente ligado con una actuación gubernamental eficaz, eficiente en ambientes de participación ciudadana. Dentro de los principios que guían la acción del buen gobierno podemos encontrar: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica, cultural y medio ambiente. En consecuencia y considerando estos principios que responden a la naturaleza democrática del Gobierno, a la necesidad de ética gubernamental y a la gestión pública deben verse plenamente reflejados en los proyectos viabilizados y priorizados.

Finalmente los criterios sustanciales que deben cumplir los proyectos reflejan un poco más la armonía que debe existir en los proyectos no solo con el *Plan Nacional de Desarrollo* sino también con los planes de ordenamiento territorial.

Sin embargo ni en los criterios formales o procedimiento ni en los criterios sustanciales existen espacios para identificar puntos de esfuerzo común o de convergencia

entre los departamentos. Esto conlleva a esfuerzos individuales y aislados entre los departamentos y por lo tanto en proyectos poco significativos. Igualmente esto demuestra que no se está dando una verdadera utilidad a las regiones de planeación y gestión como herramienta de gestión pública.

3.5 Proyectos aprobados por los OCAD regionales

Para determinar la importancia de los OCAD en la configuración de Regiones de planeación y Gestión es necesario examinar los proyectos que se han aprobado hasta la fecha. El Departamento Nacional de Planeación, en su página de seguimiento al SGR ha publicado el consolidado de proyectos aprobados desde el año 2012 hasta agosto de 2013. A partir de este consolidado se agruparán los proyectos aprobados por los OCAD regionales correspondientes, con miras a determinar si efectivamente los proyectos están direccionados a obras de impacto regional.

Para efectos de este capítulo, estos proyectos se han agrupado por OCAD en áreas de desarrollo. Asimismo, se ha cuantificado frente a los departamentos que le han sido aprobados proyectos en cada área de desarrollo. Finalmente es necesario recordar que los proyectos aprobados cumplieron con los requisitos formales y sustanciales señalados en el numeral anterior, por lo que también se evaluará si estos son un verdadero filtro para la aprobación de proyectos de impacto regional y efectividad de las Regiones de Planeación y Gestión.

3.5.1 OCAD Caribe

La región Caribe ha sido enérgica en su presentación de proyectos ante el OCAD para que sean financiados con los dineros del Fondo de Compensación Regional. De acuerdo a lo publicado por el DNP en su página de seguimiento para el SGR, a corte de agosto de 2013 le han sido aprobados 100 proyectos de impacto.

A continuación se presentará la relación de proyectos aprobados por el OCAD

Caribe para esta región según su área de desarrollo:

AREA DE DESARROLLO	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	San Andrés Providencia	Sucre	Proyectos por Area
Agricultura	2	4		2	2			5	15
Agua potable	1	3		6				1	11
Ambiente y desarrollo sostenible		1					1	2	4
Comercio industria y turismo	1	1		2			1		5
Comunicaciones		1					1		2
Deporte, recreación, turismo y cultura		1		3	2			1	7
Educación			5	3	2		1		11
Gestión del riesgo		1							1
Inclusión social	1				2				3
Infancia y adolescencia		1						1	2
Inflexibilidades				2		2			4
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública			1						1
Minas y energía		1				1			2
Salud y protección social			2					2	4
Transporte	3	2	1		1	1	1	17	26
Vivienda							1	1	2

Elaboró: Melissa Mattos

Como primera medida, es importante señalar que dentro del OCAD Caribe no se han aprobado proyectos presentados por más de un departamento. Este aspecto lleva a cuestionarse si: ¿los Gobernadores como representantes de estos entes territoriales están buscando los puntos de convergencia con otros departamentos previo a la presentación de proyectos ante el OCAD? De acuerdo a las cifras, la búsqueda de puntos de convergencia no se ve reflejada en los proyectos aprobados, por lo que puede entenderse que esto no resulta determinante ni para los gobernadores ni para los OCAD en el proceso de

aprobación de un proyecto. Ese desinterés desencadena en la difusión de recursos asignados en varios proyectos a menor escala, es decir, que benefician solo a un ente territorial.

Sin embargo, conforme al cuadro anterior se puede determinar cuáles son las áreas de desarrollo en las que muestran más interés los departamentos que conforman esta región. Las áreas de desarrollo de mayor interés podrían resultar en puntos de convergencia, que deben ser identificados y potencializados para la presentación de proyectos futuros.

En el OCAD Caribe se ve concentrada la aprobación de proyectos en las áreas de: transporte, agricultura y Agua Potable.

En los sectores de transporte y agricultura el departamento de Sucre encabeza la lista con la aprobación de 17 y 5 proyectos respectivamente. Es preciso recordar que en el capítulo dos se señaló que el departamento de Sucre presenta altos niveles de rezago y concentración de pobreza por lo que estas iniciativas pueden generar un impacto no solo económico, sino social, positivo en el departamento.

Dentro de las propuestas aprobadas en el sector transporte para el departamento de Sucre, se observa que con la asignación de recursos para estudios de pre-inversión viales se iniciarán nuevas obras dentro del departamento. Igualmente se aprobaron proyectos de construcción, mejoramiento y rehabilitación de carreteras que comunican a municipios circunvecinos dentro del departamento. Estos 17 proyectos marcarán la diferencia y podrían generar una mejoría notoria en las vías de acceso internas del departamento pero por sí solos no constituyen un impacto regional a gran escala.

Llama la atención que sobre transporte a todos los departamentos, a excepción de Córdoba, les fue aprobado algún proyecto. Lo anterior denota que existe una disposición de la región en mejorar su sistema vial. Este interés puede ser asumido como punto de convergencia en la región y estructurado como proyecto de alto impacto regional.

Respecto al área de desarrollo agrario, el departamento de Sucre, que también encabeza la lista con los 5 proyectos aprobados, busca apoyar a pequeños productores de ñame espino, *jatropha curcas* o Piñón y mango hilaza. Dentro de los proyectos aprobados al departamento no se observa ningún programa de capacitación a los pequeños productores que se verán beneficiados con el apoyo. Este acompañamiento en los procesos de inversión agrícolas podría garantizar la sostenibilidad de los proyectos de cultivo financiados.

Al departamento de Bolívar le fueron aprobados 4 proyectos agrícolas. Dentro de los proyectos aprobados se encuentra la implementación de 120 hectáreas de *jatropha curcas* o Piñón para beneficiar a 30 pequeños productores. Un proyecto con igual fin fue presentado por el departamento de Sucre, sin embargo, a cada departamento de una misma región le fue aprobado por separado. Esto se puede evitar con la identificación de puntos de Convergencia entre los departamentos. Una misma necesidad identificada puede ser abordada por varios departamentos, lo que generaría un beneficio conjunto en su ejecución y un desarrollo a mayor escala.

Finalmente, el departamento de Córdoba encabeza la lista de proyectos aprobados para el suministro de agua potable en su circunscripción. Estos proyectos, a pesar de beneficiar exclusivamente a un departamento, repercuten no solo en el desarrollo departamental sino regional ya que disminuye en índice de NBI y las calidades de vida de los beneficiados. La falta de sistemas de acueducto y alcantarillado influye en el índice de necesidades básicas insatisfechas de la comunidad y por lo tanto, la ejecución de estos recursos en construcción, implementación de acueductos y mejoramiento de sistemas de alcantarillados son de alto impacto social en la región.

Por otro lado, el área de gestión del riesgo solo fue de interés en el departamento de Bolívar. A este departamento se le reconocieron recursos para el fortalecimiento operativo

y funcional del cuerpo de bomberos voluntarios del departamento. Por supuesto es muy loable este proyecto pero no se entiende como los demás departamentos de esta región no ha formulado o reformulado proyectos para el desarrollo de programas de contingencia para la ola invernal e implementación de sistemas de gestión del riesgo.

La Ata Consejería para las Regiones y la Participación ciudadana publicó en la página oficial de Colombia Humanitaria las cifras de la ola invernal 2011. Del balance y porcentaje de afectación se publicaron los departamentos más afectados por el invierno así:

Departamento	Personas afectadas
Bolívar	409.010
Magdalena	282.965
La Guajira	233.189
Atlántico	228.914
Córdoba	177.271
Chocó	137.175
Sucre	119.597
Cesar	104.077

FUENTE: MIJ - DGR, 1 de marzo de 2011

Como puede verse en la tabla, todos los departamentos, a excepción de Choco, pertenecen a la región Caribe. Si bien es cierto que existen recursos de la Nación para mitigar los efectos económicos y sociales de este fenómeno climático es necesario que los departamentos se interesen por prevenir y aminorar su impacto. En este orden de ideas, la Gestión del riesgo no puede ser un área de desarrollo olvidada por los departamentos, por el contrario, es un punto de convergencia que debe ser estudiado, evaluado y estructurado tanto por el OCAD regional como por los gobernadores.

Para la región Caribe es importante consolidarse como región de planeación y gestión teniendo en cuenta la cantidad de proyectos que le han sido aprobados. La destinación futura de estos recursos debe ser en proyectos que generen un beneficio de alto impacto de acuerdo a la finalidad del Fondo de Compensación regional.

Dentro de los proyectos aprobados se han respetado los criterios del artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012*. Sin embargo el impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental se ve fraccionado en departamentos. Así las cosas, es necesario que los entes territoriales que conforman la región Caribe se realicen un trabajo mancomunado en la estructuración de proyectos para atender las necesidades comunes que aquejan sus departamentos.

3.5.1 OCAD Pacífico

La región Pacífico ha recibido la asignación de recursos del Fondo de Compensación Regional para 100 proyectos aprobados. Al igual que la Región Caribe no ha formulado proyectos exitosos entre varios departamentos, pero todos los departamentos han percibido asignación de recursos para varios proyectos de inversión.

El número de proyectos aprobados por departamentos y área de desarrollo son:

Elaboró: Melissa Mattos					
AREA DE DESARROLLO	Cauca	Choco	Nariño	Valle del Cauca	Proyectos por Area
Agricultura	6	1	4		11
Agua potable		2	2	1	5
Comercio industria y turismo			2	1	3
Deporte, recreación, turismo y cultura			1	3	4
Educación	4	4	6	4	18
Inclusión social			6		6
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública		2			2
Minas y energía		3		1	4
Salud y protección social	2	1	5		8
Transporte	8	4	18	3	33
Vivienda			4	2	6

Con 48 de 100 proyectos aprobados por el OCAD Pacífico, el departamento de Nariño, se ha visto mayormente beneficiado por la asignación de recursos del Fondo de Compensación Regional. Su gestión se ha concentrado en el desarrollo del transporte con 18 proyectos aprobados para los estudios y diseños, construcción y mejoramiento de carreteras que comunican al departamento. Es justo decir que no solo el departamento de Nariño se ha interesado en el mejoramiento de carreteras ya que todos los departamentos de la región han presentado proyectos para un total de 33 sobre esta necesidad.

Otra área de interés regional es el desarrollo e implementación de sistemas de aprendizaje y mejora de la educación. A este respecto se han presentado 18 proyectos en los que han participado todos los departamentos integrantes de la región. Dentro de los proyectos presentados se puede resaltar:

- El desarrollo de la etnoeducación corresponde a proyectos de impacto cultural en la región. A esta necesidad responde el criterio sustancial de *Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras e indígena* establecido por el artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012*. Con proyectos como el fortalecimiento del sistema educativo indígena propio de sus instituciones (Cauca) y la profesionalización del personal indígena y afro (Nariño) se está desarrollando este principio suscitando un alto impacto cultural en la región.
- La *destinación de recursos para inversiones físicas en educación* también se enlista en los criterios de la norma referida. A este respecto se presentaron los proyectos de: elaboración de estudios y diseños técnicos para la construcción de la sede Tumaco de la Universidad Nacional de Colombia (Nariño), la construcción de Mega Colegio MIA (Chocó) y la construcción de la primera etapa de la universidad tecnológica del Chocó. Estas dos construcciones, a pesar de haber sido formuladas por un solo

departamento, beneficiarán a los entes territoriales circunvecinos. En consecuencia, su ejecución sí generará un impacto social positivo en la región y se ajusta a la finalidad del Fondo de Compensación regional.

Finalmente, de las tres áreas de desarrollo en las que muestra interés la región, según el número de proyectos aprobados, es la agrícola. A este respecto se han aprobado en total 11 proyectos, de los cuales 6 pertenecen al departamento del Cauca. Estos proyectos se centran en el fortalecimiento del cultivo de Quinoa, aguacate y Cacao. El apoyo a la Industria Panelera, Caficultura e industria de lácteos también representan un aspecto de interés para el departamento. A pesar de lo anterior, y al igual que en la región Caribe, no se aprobaron proyectos para la capacitación de los beneficiados con los apoyos.

Como comentario general de los proyectos aprobados por el OCAD Pacífico, se observa que en transporte, educación, agricultura y agua potable, existe interés por todos los departamentos, o la mayoría de ellos, en la consecución de metas e inversión de recursos. Esto es el resultado de mesas de trabajo previas a la formulación de proyectos.

Ahora bien, para analizar la importancia de mesas de trabajo previas a la formulación de proyectos debe retomarse la constitución de la *Región pacífico de Colombia tierra de paz, mar de prosperidad* abordado en el capítulo primero. En este sentido, el 10 de febrero de 2011, los gobernadores de los departamentos de Choco, Nariño, Cauca y Valle del Cauca suscribieron la constitución de la Región Pacífico. El primer encuentro realizado en virtud de este acuerdo fue llevado a cabo en la ciudad de San Andrés de Tumaco el 11 y 12 de marzo de 2011. Como resultado de esta mesa de trabajo se presentaron las metas regionales para el cumplimiento de los objetivos del PND *Prosperidad para todos 2010-2014*. Estas mesas de trabajo se ven reflejadas en los proyectos formulados ante el OCAD Pacífico.

De acuerdo al acta suscrita en el encuentro, las principales metas sectoriales de la región se concentran en: infraestructura, educación, agricultura, agua potable y vivienda. El resultado de estas mesas de trabajo fue estructurado en proyectos propios de los departamentos y en proyectos para ser financiados con los dineros del Fondo de Compensación Regional. Así las cosas, se puede determinar que es importante que los departamentos de las regiones se encuentren articulados para la presentación de proyectos.

Claro está que en la región Pacífico no se presentaron proyectos entre varios departamentos. Sin embargo, las mesas de trabajo previas a la presentación de proyectos encaminaron los esfuerzos de los departamentos en la aprobación de planes en las mismas áreas de desarrollo. De acuerdo a lo tratado en el numeral anterior, las mesas de trabajo no forman parte del procedimiento para la formulación ni aprobación de proyectos así como tampoco de los criterios formales ni sustanciales de estos, pero resultaría determinante para la construcción de regiones de planeación y gestión la implementación de estas en la identificación de puntos de convergencia.

Al margen de lo anterior, la región Pacífico también presentó como resultado de su mesa de trabajo el interés de ejecutar programas de ambiente y biodiversidad (conservación de manglares y conservación de Choco biogeográfica) y de gestión del riesgo. Sin embargo, a este respecto no se han presentado proyectos ante el OCAD Pacífico para su aprobación.

3.5.3 OCAD Centro Orient

El OCAD Centro Oriente es el encargado de viabilizar y aprobar los proyectos presentados por la Región Centro. Al 02 de agosto de 2013 este OCAD ha aprobado proyectos con cargo al Fondo de Compensación Regional en las siguientes áreas de desarrollo:

Elaboró: Melissa Mattos					
AREA DE DESARROLLO	Boyacá	Cundinamarca	Santander	Norte de Santander	Proyectos por Area
Agricultura		8		1	9
Agua potable		1	1		2
Ambiente y desarrollo sostenible		1			1
Comercio industria y turismo		1	2		3
Deporte, recreación, turismo y cultura		1			1
Educacion		3	1	4	8
Inflexibilidades		1			1
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública		1			1
Minas y energía	1	2		1	4
Salud y protección social	4	2		1	7
Transporte	4	13	1	3	21

Dentro de los departamentos que conforman la Región, al Departamento de Cundinamarca le han aprobado el mayor número de proyectos de la Región. De los 58 proyectos 34 corresponden a este departamento, es decir el 60% de los proyectos concedidos a cargo del Fondo de Compensación Regional.

El desarrollo en transporte puede reconocerse como una necesidad de la región. En términos generales, todos los departamentos tienen asignados recursos para estudios,

diseños, implementación, recuperación y mantenimiento de la malla vial que comunica a la región.

Por otro lado, los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, sumados, tienen solos 24 proyectos aprobados. Un año después de la entrada en vigencia del SGR estos departamentos pudieron exigir mayor apoyo técnico para la identificación de necesidades y puntos de convergencia para la presentación de proyectos. Así las cosas, es evidente la necesidad de espacios de concertación y mesas de trabajo entre los miembros de los departamentos para la identificación de puntos de convergencia regionales.

Este rezago de los departamentos en la aprobación de proyectos es perjudicial para la construcción de regiones de planeación y gestión y en consecuencia para la ejecución de los dineros del Fondo de Compensación Regional. Este atraso debe ser abordado por la Secretaría Técnica de los OCAD para gestionar la formulación de proyectos exitosos de los departamentos que conforman esta región.

Finalmente dentro de la totalidad de proyectos aprobados no se observa alguno que en su formulación beneficie a más de un departamento.

3.5.4 OCAD Centro Sur

Llama la atención que este OCAD también tiene por competencia territorial viabilizar y aprobar los proyectos presentados por el departamento de Amazonas que pertenece a la Región Amazonía.

Los proyectos aprobados por este OCAD para estas regiones se relacionan así:

AREA DE DESARROLLO	Caquetá	Huila	Putumayo	Amazonía	Tolima	Proyectos por Area
Agricultura	2		1			3
Agua potable	1					1
Comercio industria y turismo		1				1
Deporte, recreación, turismo y cultura				1		1
Educación	2	3	1	1	3	10
Inclusión social	1					1
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública				1		1
Minas y energía	1		1			2
Salud y protección social	3			2	1	6
Transporte	2	1		2	1	6
Vivienda	1					1

Elaboró: Melissa Mattos

En la presentación de proyectos ante este OCAD se destaca el departamento de Caquetá. A este departamento le han asignado recursos a cargo del Fondo de Compensación Regional para 13 de los 33 proyectos aprobados por el OCAD. Estos proyectos se encuentran distribuidos en varias áreas de desarrollo en las que se encuentran: transporte, agricultura, educación, agua potable, salud y protección social.

Se debe destacar que el mayor número de proyectos aprobados por este OCAD corresponde al sector educación. Los 10 proyectos aprobados en esta área de desarrollo cuentan con mínimo un proyecto para cada departamento. Esta área de desarrollo ha sido una constante no solo en esta región sino en las analizadas anteriormente.

Se debe resaltar que este OCAD aprobó dos proyectos formulados conjuntamente por los departamentos de Amazonas y Caquetá. Los proyectos para la ampliación en la cobertura en la educación superior a través de la media técnica y el estudio y diseño técnico para la construcción de bibliotecas fueron aprobados en diciembre del año 2012. Estos

proyectos avalados por el OCAD Centro Sur, beneficiarán a una zona limítrofe de los dos departamentos. Esta es una muestra de la identificación de una necesidad en una zona contigua entre dos departamentos. Debe reconocerse que para propagar este tipo de iniciativas es necesario que el proceso de formulación y articulación de los proyectos con los planes departamentales de desarrollo se haga a través de mesas de trabajo previas a su presentación ante el OCAD.

3.5.5 OCAD Eje Cafetero

El OCAD eje cafetero tiene por competencia territorial aprobar y viabilizar los proyectos presentados por la Región Eje Cafetero. A corte de 2 de agosto de 2013 el Departamento Nacional de Planeación reporta aprobados 33 proyectos de la región eje cafetero con cargo al Fondo de Compensación Regional.

La cuantificación de los proyectos aprobados se puede relacionar así:

AREA DE DESARROLLO	Antioquia	Caldas	Quindío	Risaralda	Proyectos por Area
Agricultura	6	2		2	10
Agua potable			2		2
Comercio industria y turismo	1		2		3
Educación	1	1	1	1	4
Minas y energía	1				1
Salud y protección social		1			1
Transporte	2	6	1	1	10
Vivienda		1		1	2

Elaboró: Melissa Mattos

Como puede observarse, la región eje cafetero tiene admitidos 33 proyectos para ejecución con cargo al Fondo de compensación regional. Se puede resaltar que la aprobación de proyectos se ha hecho equilibradamente entre los departamentos.

En las áreas de agricultura y transporte los departamentos de Antioquia y Caldas, respectivamente, llevan la delantera con seis proyectos cada uno. A pesar de lo anterior,

ambos sectores muestran interés en el desarrollo de estos asuntos, por lo que todos tienen aprobados proyectos para el desarrollo de programas relacionados.

Finalmente, revisados los 33 proyectos aprobados para la región eje cafetero se encuentra que estos fueron presentados de manera individual, es decir, en esta región se deben realizar trabajos para unificar los intereses de la región y presentar proyectos conjuntos. Las mesas de trabajo entre gobernadores o sus delegados pueden ser un mecanismo idóneo para estructurar proyectos con resultados a mayor escala.

3.5.6 OCAD Llanos

El OCAD Llanos orientales comprende la región de Orinoquía y los departamentos de Guainía y Vaupés de la Región Amazonía.

El OCAD Llanos ha aprobado 14 proyectos en las siguientes áreas de desarrollo:

AREA DE DESARROLLO	Arauca	Casanare	Guaviare	Guainía	Vaupés	Meta	Vichada	Proyectos por Area
Agricultura			1					1
Ambiente y desarrollo sostenible	1							1
Educación					1		1	2
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública	1							1
Minas y energía	2							2
Salud y protección social		1	1			1		3
Transporte				2	2			4

Elaboró: Melissa Mattos

A un año de funcionamiento del SGR la Región Orinoquía presenta atraso en la estructuración de proyectos exitosos. La cuantificación de los proyectos presentados por estos departamentos no denota interés en la identificación de necesidades y estructuración de proyectos para corregir algunas insuficiencias en la prestación de algunos servicios básicos.

Es de especial interés público que al departamento de Casanare le fue aprobado un proyecto en desarrollo del área de salud y proyección social. El proyecto aprobado por el OCAD Llanos corresponde a *la construcción, terminación y dotación del nuevo Hospital de Yopal de segundo y tercer nivel de complejidad del Departamento de Casanare*. La construcción de este hospital fue iniciada en el año 2003. La ejecución de este proyecto beneficiará no solo al departamento de Casanare sino también a los departamentos de Arauca, Vichada y Meta ya que actualmente no cuentan con hospitales de este nivel de complejidad.

Recientemente, la Contraloría Departamental de Casanare, a través de la *Función de Advertencia 064 de 27 de agosto de 2012*, dio a conocer que por la no terminación de la obra se encontrarían en riesgo sesenta y cinco mil ochocientos noventa y dos millones setecientos treinta y un mil ciento cinco pesos (\$65.892.731.105) invertidos en el inicio de la construcción y en la dotación de cinco salas de cirugía que actualmente se encuentran inutilizadas. Este valor en riesgo es muy inferior a los nueve mil treinta y cinco millones quinientos trece mil novecientos cuarenta y un pesos (\$9.035.513.941) que se necesitan para iniciar el funcionamiento de este hospital y por lo tanto la aprobación y ejecución de este proyecto resulta tener un impacto económico y social a nivel regional y nacional.

Así las cosas, como balance final, los proyectos aprobados por los OCAD para las regiones se pueden representar así:

AREA DE DESARROLLO	Región Caribe	Región Centro Oriente	Región Centro Sur	Región Eje Cafetero	Región Llanos	Región Pacífico	Proyectos por Area
Agricultura	15	9	3	10	1	11	49
Agua potable	11	2	1	2		5	21
Ambiente y desarrollo sostenible	4	1			1		6
Comercio industria y turismo	5	3	1	3		3	15
Comunicaciones	2						2
Deporte, recreación, turismo y cultura	7	1	1			4	13
Educación	11	8	10	4	2	18	53
Gestión del riesgo	1						1
Inclusión social	3		1			6	10
Infancia y adolescencia	2						2
Inflexibilidades	4	1					5
Justicia y derecho, fortalecimiento institucional e infraestructura pública	1	1	1		1	2	6
Minas y energía	2	4	2	1	2	4	15
Salud y protección social	4	7	6	1	3	8	29
Transporte	26	21	6	10	4	33	100
Vivienda	2		1	2		6	11
Proyectos por Región	100	58	33	33	14	100	338

Elaboró: Melissa Mattos

Como resultado del anterior análisis cuantitativo y cualitativo de los proyectos aprobados por los OCAD, se obtiene que a la fecha no se han realizado trabajos coordinados para la identificación de puntos de convergencia. Los departamentos no se han reconocido como una colectividad con necesidades concurrentes que pueden ser afrontadas en conjunto. En consecuencia, se propagan los casos como el del OCAD Caribe en el que se aprobó el apoyo a pequeños productores de *jatropha curcas* o Piñón a dos departamentos

y en las actas no consta si quiera que se haya hecho un análisis de semejanza entre los dos proyectos para realizar un trabajo conjunto.

A pesar de lo establecido en el *Acuerdo 013 de 2012* y los criterios sustanciales que deben manifestarse en los proyectos formulados, estos procedimientos se quedan cortos para lograr los cometidos del Fondo de Compensación Regional. Recientemente, la Contraloría General de la Republica en el boletín de prensa de 01 de octubre de 2013 del informe *Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías Un año después*, publicado en su página Web concluye que:

Al revisar con detalle proyectos específicos que han sido viabilizados y aprobados por las secretarías técnicas de los OCAD, ejercidas por los secretarías de planeación de los departamentos y municipios de todo el territorio nacional, se concluyó que existe una falta de conocimiento vinculado a los procedimientos que deben desarrollarse para el correcto diligenciamiento y cumplimiento de los requisitos de los proyectos de inversión. (p. 26).

Ese modelo de proyectos no puede repetirse, ya que se desvirtúa la finalidad del fondo. La *Ley 1530 de 201*, en su artículo segundo, es clara en determinar los objetivos del SGR. Entre ellos se puede resaltar:

5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo. (p. 1).

En este principio se identifican tres pilares que no se reflejan en los proyectos aprobados por los OCAD. El primer pilar es la integración de entidades territoriales. Como se señaló en el análisis de cada uno de los OCAD, a excepción de dos proyectos de

Amazonas – Caquetá, en los proyectos avalados no se ve reflejado un trabajo participativo de los departamentos que conforman la región. Para el caso de región Pacífico se destaca que el trabajo previo a la presentación de proyectos se ve reflejado en finalidades concertadas a pesar de haberse presentado los proyectos de manera individual por los departamentos. Del primer pilar identificado en el principio, se desprende el segundo, que es el desarrollo de proyectos comunes. Como se dijo anteriormente, los proyectos no solo se puede presentar enlazados, estos también pueden estructurarse de manera individual pero con una finalidad común determinada, es decir, a los proyectos ya aprobados por los OCAD se les debe identificar puntos comunes que resulten en la formulación de nuevos proyectos de mayor desarrollo y no como se esta viendo en proyectos aislados entre sin un trabajo de coordinación y planeación.

Capítulo IV

Propuesta de Acuerdo Modificadorio de requisitos para la presentación de proyectos de alto impacto

Las Regiones de planeación y gestión adoptadas por el *Acuerdo 002 de 2012* para la ejecución de los dineros del Fondo de Compensación Regional no están representando un crecimiento a gran escala. Si bien es cierto que el incipiente desarrollo económico de algunos departamentos que conforman una región motiva a presentar proyectos que no benefician sino a una sola circunscripción territorial no es óbice para que se desconozca el propósito principal del fondo.

Con el *Acuerdo 0012 de 2012* se intentó realizar un acercamiento teórico a los requisitos que deben cumplir los proyectos para ser aprobados. Este proceso de formulación de proyectos planteado no impulsa la identificación de puntos de convergencia y necesidades comunes entre los departamentos que conforman una región.

La identificación de puntos de convergencia es el punto de partida para la construcción de regiones entre los departamentos pero esta solo hace parte implícita de los criterios de priorización de proyectos establecidos en el artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012*. Si bien los puntos de convergencia se desarrollan y surgen a partir del enfoque *nación-territorio* del *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* al cual deben acogerse los proyectos formulados, no se ve reflejada en los proyectos aprobados la tarea de equiparar intereses comunes entre los departamentos.

La ausencia de este criterio de identificación de puntos de convergencia en el proceso de formulación de proyectos, ha desencadenado consecuencias adversas en la construcción de regiones de planeación y gestión. Su falta de aplicación ha generado ineficiencia de las Regiones de Planeación y Gestión constituidas y por consiguiente la

desviación de recursos del Fondo de Compensación Regional en proyectos de impacto local.

Así las cosas, los OCAD pueden fortalecer la estructuración de regiones de planeación y gestión. Esta instancia del sistema general de regalías tiene la facultad de demandar de los departamentos, un trabajo en conjunto y articulado. La aprobación de proyectos estructurados por varios entes territoriales es una forma de motivar a las demás regiones a efectuar ejercicios de planeación regional. Los ejercicios de planeación regional son la finalidad no solo del Fondo de Compensación Regional, ni del Sistema General de Regalías sino también del *Plan Nacional de Desarrollo*.

Ahora bien, los procedimientos y criterios sustanciales que deban cumplir los proyectos aprobados tienen una finalidad primordial, a saber: filtrar proyectos de alto impacto para su aprobación. Como se explicó en el capítulo III, los criterios se encuentran claramente definidos para cada proyecto de manera general y según su área de desarrollo. Los criterios para la aprobación de proyectos se encuentran armonizados entre sí, ya que buscan coherencia con el plan nacional de desarrollo y con los planes de desarrollo departamentales. En teoría, la estructura medular de los proyectos se encuentra definida.

Respecto a los criterios de priorización establecidos en el artículo 27 de la *Ley 1530 de 2012* estos son claros e igual de importantes. La norma no establece si se deben aplicar en algún orden determinado o si prevalece alguno sobre otro. Sería de vital importancia que las regiones presentaran proyectos que reflejaran la aplicación de dos o más criterios. Sin embargo, es el ente territorial el que conoce sus necesidades y puede determinar sobre qué criterio puede plantear el proyecto a presentar.

Por otro lado, el procedimiento establecido, si bien hace un acercamiento, desaprovecha las regiones de planeación y gestión determinadas por el *Acuerdo 002 de*

2012. Esta herramienta puede hacer posible una dinámica de avance y renovación social en los procesos de ejecución de proyectos. No obstante, dentro del proceso de aprobación no se estableció una etapa de identificación de puntos de convergencia entre los departamentos miembros de las regiones. Esta falencia de procedimiento no ha permitido que las regiones de planeación y gestión se potencialicen como una verdadera herramienta de ordenamiento territorial y de gestión pública.

En definitiva, para dar mayor rendimiento a la adopción de las regiones de planeación es necesario que se establezcan más espacios de planeación regional. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la propuesta para resolver el problema de gestión planteado es la expedición de un acuerdo, que modifique el procedimiento previo a la formulación de proyectos por las regiones ante los OCAD.

Como primera medida es necesario determinar en quién recae la competencia para modificar el procedimiento para aprobar proyectos por parte de los OCAD.

En medio de la complejidad del SGR, la Comisión Rectora tiene la función de dar las directrices, lineamientos y metodologías, mediante la expedición de acuerdos. También es el ente encargado de evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del sistema, por lo cual, debe realizar las respectivas evaluaciones y tomar las decisiones pertinentes para que el SGR tenga una mayor dinámica.

Una vez establecida la competencia se plantean tres pilares fundamentales para expedir el acuerdo:

1. *Mesas de trabajo:* su finalidad principal es garantizar los ejercicios de planeación regional entre los departamentos. Como se evidenció en el análisis de los proyectos aprobados por el OCAD regional, no se están realizando trabajos conjuntos de

planeación regional para la formulación de proyectos, razón por la cual no se da uso a las regiones de planeación y gestión establecidas como verdaderas herramientas de gestión. Esta falencia debe ser corregida a través de un proceso en el que intervengan los triángulos de buen gobierno pero no de manera separada sino articulando sus intereses.

Las mesas de trabajo también constituyen un espacio para la identificación de puntos de convergencia. La convergencia se debe ver reflejada en tanto los intereses de los departamentos integrantes de cada región se dirijan a un mismo punto de desarrollo. Por supuesto, esta evaluación debe hacerse desde la pertinencia del proyecto, entendida como la oportunidad y conveniencia de este con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales de cada departamento.

Finalmente, las mesas de trabajo permitirán realizar el análisis de semejanza previo a la formulación de los proyectos ante los OCAD. El análisis de semejanza tiene dos líneas de trabajo. Uno hace referencia al análisis proyecto a formular por los departamentos que conforman una región previa a su presentación ante los OCAD. Con esta presentación se pretende que los proyectos ya estructurados se puedan articular con otros proyectos de diferente departamento.

El otro vértice del análisis de semejanza es el que resulta de la identificación de puntos de convergencia. Identificadas las necesidades comunes entre los departamentos se identificará que acciones conjuntas pueden ser emprendidas para disminuir o abordar esta necesidad. Desde cualquier ángulo que sea visto, el análisis de semejanza permitirá desarrollar los ejercicios de planeación regional sobre proyectos ya estructurados o posibles necesidades identificadas.

En suma, con lo anterior se busca dar mayor trascendencia a las regiones de planeación y gestión en el Sistema General de Regalías. Es necesario que a través de más

mesas de trabajo se cohesionen los intereses de los departamentos integrantes de la región, se disminuya la proliferación de proyectos y se acentúe el impacto de los mismos.

2. *Régimen de transición:* con la transformación del procedimiento no se pretende entorpecer el proceso que se viene realizando con los proyectos ya formulados ante los OCAD o ya aprobados por este órgano. Esta parte del acuerdo propuesto tiene tres aristas esenciales. Como primera medida se realizará una tarea de organización de proyectos aprobados que tiene por finalidad estructurar la fase II de los proyectos aprobados. Para relacionar el anterior procedimiento con el nuevo propuesto, la organización de proyectos permitirá la presentación de nuevos proyectos con base en los proyectos aprobados. La denominada *fase II* de los proyectos no solo tiene la ventaja de extender los beneficios de un proyecto ya probado en un nuevo proyecto, sino también socializará a los demás departamentos integrantes de la región de los proyectos o líneas de acción emprendidas para satisfacer las necesidades identificadas en los departamentos.

La segunda línea de acción del régimen de transición se propone teniendo en cuenta que el proceso de adecuación para presentar proyectos en conjunto representa un esfuerzo institucional e interdepartamental. No es completamente cuestionable que los departamentos presenten proyectos de manera individual, puesto que, a pesar de pertenecer a una región, las necesidades de cada departamento y la falta de costumbre de trabajo articulado, empuja a los gobernadores a presentar proyectos que satisfagan de manera inmediata estas exigencias de la sociedad. Sin embargo, esto ha generado un distanciamiento entre los departamentos y los miembros de las regiones de planeación y gestión.

Así las cosas, para equiparar las necesidades entre los departamentos e iniciar procesos de planificación regional organizados y participativos, en las mesas de trabajo

iniciales se fijaran lineamientos de acción conjunta entre los departamentos. En el estudio de los proyectos regionales aprobados por los OCAD se destacó el trabajo realizado por la Región Pacífico. Esta región, si bien no presentó proyectos conjuntos, estableció unos lineamientos o planes de acción individual sobre una misma área de desarrollo concertada.

La última línea de acción del régimen de transición versa sobre los proyectos presentados ante los OCAD y que a la fecha no han sido aprobados. Conociendo el nuevo procedimiento los departamentos tendrán la opción de retirar los proyectos para reformularlos con otro proyecto o hacer las modificaciones que consideren necesarias. Es de anotar que esta decisión es facultativa de los departamentos.

3. Fecha límite para la implementación total del acuerdo: teniendo en cuenta que los departamentos pueden retirar los proyectos presentados ante los OCAD se propondrá un cronograma en el que se dará aplicación al régimen de transición y otro en el cual se implementará el nuevo procedimiento de manera permanente.

Con el desarrollo de estas tres modificaciones al procedimiento propuesto en el acuerdo se pretende dar mayor importancia práctica a las regiones de planeación y gestión estructuradas para la ejecución de proyectos con cargo al sistema general de regalías.

Conclusiones

La organización territorial y administrativa es determinante para la planificación social y económica de un país. Su importancia ha sido reconocida por la academia y la jurisprudencia. Con la expedición de la *LOOT* se desarrollan una serie de principios sobre diferentes asuntos de desarrollo territorial.

La *LOOT* fijó diversas opciones de asociación como formas de organización territorial y administrativa. Para el desarrollo de proyectos de impacto con cargo al SGR, esta ley determinó que estos debían realizarse a través de las regiones de planeación y gestión. En virtud de lo anterior y en uso de sus facultades, la Comisión Rectora del SGR expidió el *Acuerdo 002 de 2012* realizando una distribución departamental para la conformación de las mencionadas regiones.

Por lo anterior, la adopción teórica en Colombia de las regiones de planeación y gestión para la ejecución de dineros provenientes de las regalías son resultado del desarrollo territorial. Identificar agrupaciones departamentales con condiciones similares y diferenciales entre ellas, permiten establecer criterios sobre las estrategias de regionales, lo cual permitirá focalizar y particularizar la formulación de proyectos ante los OCAD y de este modo lograr más eficacia en la construcción de verdaderas regiones de planeación y gestión.

Las regiones de planeación y gestión son una herramienta de fortalecimiento y complementación de las entidades departamentales. Sin embargo, este objetivo no se ha visto como primordial en el ejercicio de formulación y aprobación de proyectos con cargo al SGR. Se ha desatado una concurrencia en la presentación de proyectos por parte de los departamentos que conforman una región, en los cuales no se observa un trabajo colectivo entre sus miembros.

En este principio se identifican tres pilares que no se reflejan en los proyectos aprobados por los OCAD. El primer pilar es la integración de entidades territoriales. Como se señaló en el análisis de cada uno de los OCAD, a excepción de dos proyectos de Amazonas–Caquetá, en los proyectos avalados no se ve reflejado un trabajo participativo de los departamentos que conforman la región. Para el caso de región Pacífico se destaca que el trabajo previo a la presentación de proyectos se ve reflejado en finalidades concertadas a pesar de haberse presentado los proyectos de manera individual por los departamentos. Del primer pilar identificado en el principio, se desprende el segundo que es el desarrollo de proyectos comunes. Como se dijo anteriormente los proyectos no solo se puede presentar enlazados, estos también pueden estructurarse de manera individual pero con una finalidad común determinada. Es decir a los proyectos ya aprobados por los OCAD deben identificárseles puntos comunes que resulten en la formulación de nuevos proyectos de mayor desarrollo y no que terminen en proyectos aislados entre sí a través del tercer pilar que es un trabajo de coordinación y planeación.

Así las cosas a pesar de lo establecido en el *Acuerdo 013 de 2012* y los criterios sustanciales que deben manifestarse en los proyectos formulados, estos procedimientos se quedan cortos para lograr los cometidos del Fondo de Compensación Regional.

Por lo anterior, para la aprobación de proyectos no es suficiente el mero cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales. Es necesaria una modificación al proceso de formulación de proyectos, adicionando una etapa previa a la presentación de planes ante los OCAD. Disponer un procedimiento direccionado al trabajo conjunto y previo a la presentación de proyectos será un recurso para proyectar regiones de planeación y gestión activas en el desarrollo regional.

Así las cosas, las Regiones de Planeación y Gestión solamente existen en teoría. No se ha realizado un trabajo de afianzamiento y real proceso participativo. Con el acuerdo propuesto se logrará que las regiones de planeación y gestión sean vistas como una forma de organización administrativa participativa que responde a las necesidades de los departamentos.

Bibliografía

- Borda, L. (1985). *Temas municipales y regionales*. Bogotá: Ed. Rosarista
- Calle Correa, M. (3 de mayo de 2012). *C-317-2012*. Bogotá: Corte Constitucional.
Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-317-12.htm>
- Colombia. Comisión de alto nivel para el fortalecimiento de los departamentos. Ahorro, distribución y utilización de las regalías. (2009). *Ed(s)*. Legis X. En *Propuestas para el fortalecimiento fiscal de los departamentos*. Bogotá: Editorial Legis, 115-134.
- Colombia. Contraloría General de la República. (2002). *¿Para qué han servido las regalías? Propuesta de redistribución. Informe 10*. Bogotá: Ed. Villamor.
- Colombia. Contraloría General de la República. (2012). *Informe 1*. Bogotá. Recuperado de http://www.contraloriagen.gov.co/tiempo-real/informes/Informe_regalias_1_min.pdf
- Colombia. Contraloría General de la República. (2012). *Informe 1*. Bogotá. Recuperado de http://www.contraloriagen.gov.co/tiempo-real/informes/informe_regalias_13.pdf
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Conpes 151*. Bogotá.
Recuperado de <https://docs.google.com/file/d/0BxhfABIBOyeVDNZNnRTTTFE1QWM/edit?pli=1>
- Cuervo, I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función a su aplicación a la gestión pública colombiana). En *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 65-95.
- Mendoza, A. (2003). *Ordenamiento territorial en Colombia*
- Morelli, S. (1996). *La autonomía territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- . (2000). *El centralismo en la nueva Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naranjo Mesa, V. (2011). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Ed. Temis.
- . (3 de noviembre de 1994). C-497-94. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-497a-94.htm>
- Parejo, A. (1997). *La fórmula española de descentralización territorial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Trujillo, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local: El ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Unibiblos.
- Vargas Silva, L (1 de abril de 2011). C-240-11. Bogotá: Corte Constitucional Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-240-11.htm>
- Vidal Perdomo, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario.