

# Regiones y provincias, instituciones territoriales para el posconflicto<sup>1</sup>

Regions and provinces, territorial  
institutions for post-conflict

Camilo Andrés Garzón Correa 

Magíster en Derecho

Universidad Cooperativa de Colombia

Jefe Regional de Investigación de la Universidad Cooperativa de Colombia

Grupo de investigación: Democracia, Derecho y Justicia(s)

correo electrónico: [camiloa.garzon@ucc.edu.co](mailto:camiloa.garzon@ucc.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2851-2716>

## Resumen

El Estado colombiano se encuentra en una fase o era que se ha denominado como posconflicto. Esto se debe al Acuerdo de Paz suscrito con el grupo insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), a las actuales negociaciones de paz con el grupo insurgente ELN, y el inicio de mecanismos de negociación con otros grupos criminales (en el marco de la política de Paz Total). Aunque en todos los procesos se ha declarado que su implementación debe tener un carácter regional, en este artículo se evidencia que se ha mantenido un esquema centralizado en la implementación del acuerdo. Lo anterior podría darse por la debilidad administrativa y política que históricamente han tenido los entes territoriales colombianos. Por ende, se propone el uso de instituciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de 1991, que se erigen como mecanismos de descentralización que pueden contribuir a la distribución de recursos y

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado “El derecho colombiano en la era de la justicia transicional y el posconflicto”, financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia. Un especial agradecimiento a los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia que colaboraron como auxiliares de esta investigación.

competencias adecuadas y que permitan el desarrollo de una política a gran escala para alcanzar los objetivos de los diferentes procesos de paz.

## Palabras clave

Desarrollo territorial, Posconflicto, Organización territorial, Descentralización de municipios, Departamentos, Provincias, Regiones.

## Abstract

The Colombian State is going through a phase of post-conflict. This is due to the Peace Agreement signed with the insurgent group Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), the current peace negotiations with the ELN rebel group, and the beginning of negotiation mechanisms with other criminal groups (within the framework of the Total Peace policy). Although in all the aforementioned processes it has been declared that their implementation must have a regional character, this article shows that a centralized scheme has been maintained in the implementation of the agreement. The above could be due to the administrative and political weakness that Colombian territorial entities have historically had. Therefore, the use of legal institutions established in the Political Constitution of 1991 is proposed, which are established as decentralization mechanisms that may contribute to the distribution of resources and adequate competencies, and that allow the development of a large-scale policy to achieve the objectives of the different peace processes.

## Keywords

Territorial development, Post-conflict, Territorial organization, Decentralization of municipalities, Departments, Provinces, Regions.

---

### Cómo citar este artículo:

Garzón Correa, C. A. (2024). Regiones y provincias, instituciones territoriales para el posconflicto. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(140), 1-19. doi: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n140.a02>

**Recibido:** 29 de abril de 2022

**Aprobado:** 24 de febrero de 2023

## Introducción

Colombia es un país en transición hacia la paz. Aun, en parte de su territorio, existen situaciones de anormalidad que requieren de la intervención estatal. El Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos,<sup>2</sup> creado dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), permite ver de manera actualizada que existe presencia de grupos armados en varios departamentos. Conforme al monitor de eventos de conflicto de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en Colombia,<sup>3</sup> las regiones con más problemas para el desarrollo son: Antioquia, Cauca, Caquetá, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Arauca, Putumayo y Meta. El arraigo de grupos guerrilleros o de bandas criminales influyentes o dominantes en esos territorios, podría decirse, ha generado la constitución de un orden paralelo al del Estado (Torres, 2018). Dicha situación, a su vez, genera riesgos y dificultades en la implementación de los acuerdos de paz.

Conforme a lo pactado con la guerrilla de las FARC, es imprescindible que exista presencia institucional en todo el territorio y que se estructure una descentralización técnica, eficaz y eficiente por parte del Estado. El actual modelo territorial, basado en departamentos, distritos y municipios, ha sido insuficiente para que el Estado esté presente como institución en todo el territorio (Umaña y Quilindo, 2018). Diversos estudios han analizado la necesidad de la implementación regional de la paz, entre ellos, el CINEP, la Fundación Berghof y el IRG (2014) explican que la perspectiva regional es importante en la construcción de la paz futura. Es decir, los acuerdos de paz deben ser implementados de manera diferenciada, ya que cada región tiene conflictos con características particulares que no son abordadas adecuadamente en la agenda nacional de negociación.

Según la Corte Constitucional, en Sentencia C-216 de 1994, Colombia es un Estado unitario, lo que implica que existe un solo “centro de impulsión política”; es decir, que la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. Esto implica un mayor esfuerzo institucional por conocer las causas y razones del conflicto en los territorios más distantes y contribuir a las soluciones necesarias en la era del posconflicto. Ahora bien, los impulsos a nuevos modelos de

---

2 Consultar este enlace: [https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo\\_monitoreo/index.aspx](https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx)

3 Consultar este enlace: <http://monitor.colombiassh.org/>

descentralización comenzaron con la Ley 1454 de 2011 y, posteriormente, con la Ley 1962 de 2019.

Para facilitar dicho conocimiento, el diseño constitucional del territorio determina que el *municipio* es la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (*Constitución Política de Colombia*, Art. 311). Estos entes “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” (Art. 287), característica fundamental para el desarrollo y expresión democrática que permite a las comunidades elegir opciones diferentes al poder central. Es importante que existan opciones políticas diversas en cada localidad para satisfacer sus propios intereses, sin que esto contradiga el principio de unidad, ya que todas las entidades territoriales forman parte de un todo que reconoce la diversidad. La autonomía no implica un poder soberano, sino que se enmarca en un contexto unitario, donde se equilibran, con limitaciones, los principios de unidad y autonomía. En otras palabras, la autonomía se desarrolla dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley, reconociendo la superioridad del Estado; mientras que el principio unitario respeta un espacio esencial de autonomía que está delimitado por su ámbito de desarrollo (Sentencia C-535 de 1996).

Actualmente, en el país existen ochenta y dos esquemas asociativos territoriales, constituidos y distribuidos de la siguiente manera: siete Regiones Administrativas de Planificación, una Región Administrativa y de Planificación Especial, cincuenta y cuatro Asociaciones de Municipios, cuatro Regiones de Planificación y Gestión, seis Áreas Metropolitanas y trece Provincias Administrativas de Planificación (DNP, s. f.).

Conforme a lo anterior, las entidades territoriales son las instituciones creadas para hacer acercar el Estado al ciudadano. Sin embargo, estas han sido inoperantes, presentan graves dificultades para prestar servicios públicos, con funcionarios en constantes problemas ante la justicia por situaciones de malversación del dinero público o por estar aliados con actores ilegales (Ríos Sierra, 2020). La Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas,<sup>4</sup> en especial De Zubiría (2015), han usado la denominada tesis del *abandono* del Estado, que indica que:

---

4 Tiene como origen un Acuerdo entre los representantes del Gobierno Nacional y los delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, adoptado el 5 de agosto de 2014, por la Mesa de Diálogos de La Habana.

[...] por asuntos de “debilidad”, “fragilidad”, “inconclusión”, “ausencia de control territorial”, “límites institucionales”, “dificultades geográficas”, “Estado capturado”, entre otros, no existe una presencia física e institucional suya en todo el territorio nacional. Este “abandono” se ha configurado como causa estructural y motivo de la persistencia del conflicto social armado. Las falencias mayores de este enfoque son: la suposición de la naturaleza del Estado como algo físico presencial; la tendencia a concebir la sociedad como un campo pasivo o de relaciones paternalistas con el Estado; la reducción de lo estatal a la existencia de instituciones; y, la suposición de que, el Estado –a causa de su “debilidad”- tiende a convertirse en una víctima de los denominados “actores ilegales o armados”. (p. 11)

Para presentar una propuesta de fortalecimiento de las instituciones regionales, el presente texto desarrolla tres ideas centrales: la primera consiste en explicar la necesidad de un cambio de modelo de estructura territorial. Se parte de la frase, muchas veces repetida en este país, “Colombia es un país de Regiones”, para plantear que el modelo territorial actual ha generado una falta de institucionalidad y un centralismo como, factores del conflicto armado. Luego se revisan las deficiencias estructurales de los municipios y de los departamentos para afrontar de manera individual las obligaciones generadas en los procesos de paz. Finalmente, se analizan los acuerdos de la Habana y la agenda de negociación con el ELN, con el fin de indagar de qué manera una nueva distribución territorial, basada en provincias y regiones, permitiría consolidar los acuerdos de paz.

## Insuficiencia de la organización territorial actual

La necesidad de presencia de las instituciones del Estado en el territorio es una garantía para que no existan vacíos de poder (Ripoll y Saldarriaga, 2019). La presencia de grupos ilegales por un tiempo continuo, ejerciendo poder en determinado lugar, hace que surjan *paraestados*. Lo anterior se genera, entre otras razones, por la deficiencia en la capacidad de gestión pública y jurídica de las entidades territoriales en el país. Es por ello por lo que, en primer lugar, se analizará el diseño territorial actual, con la finalidad de examinar si es adecuado para asumir los retos del posconflicto y de la gestión de procesos de paz con bandas criminales, como se pretende con la política de Paz Total.

Colombia usó un sistema político federal entre 1863 y 1886; durante esta época, el país se denominó Estados Unidos de Colombia. Dicho periodo federal

tuvo varios problemas, entre ellos, la separación de Panamá, la Guerra de los Mil Días y una guerra entre regiones (Valencia, 2010). Desde este corto periodo, han existido controversias y debates sobre el centralismo o sobre la necesidad de un nuevo modelo de Estado. No obstante, modelo unitario se ha impuesto, estableciendo la descentralización territorial como el sistema por medio del cual se distribuyen competencias entre el nivel nacional y los territorios. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta ahora no se han ajustado a las expectativas iniciales, tanto en términos del funcionamiento de las entidades territoriales como en la mejora constante de la calidad de vida. Además, estos resultados han dejado en claro que, aunque existan las condiciones sociales y políticas necesarias para la descentralización, aún falta desarrollar un diseño territorial adecuado para el Estado (Duque Cante, 2017, p. 69).

Las investigaciones sobre las deficiencias del diseño territorial colombiano han girado entre varias hipótesis: municipios o departamentos territoriales inviables económicamente por la alta carencia de recursos; cooptación política de grupos ilegales; corrupción administrativa y privada de los servidores públicos; inequitativa distribución de recursos del patrimonio nacional; entre otras (Morón-Campos, 2019). Adicionalmente, puede afirmarse que la distribución del presupuesto genera lo que se ha denominado como el *efecto Mateo*, donde se dan más recursos a quienes tienen mayor capacidad de ejecución (Leyva-Botero et al., 2021). La combinación de estas situaciones podría verse gestionada desde varias estrategias, entre ellas, el uso de instrumentos constitucionales que permitan el fortalecimiento del poder político, administrativo y económico de los territorios.

Colombia tiene consagrada constitucionalmente su forma de Estado unitario, lo que tiene como consecuencia que solo existe un centro de poder. Rodríguez (2001), explicando la Constitución colombiana, ha indicado que, en un sistema unitario, es inherente que el Estado tienda hacia la centralización del poder; y la descentralización política en dicho sistema de gobierno es más un resultado fortuito que algo necesario. Para que la descentralización política sea una característica regular en un sistema de gobierno unitario, en lugar de ser un resultado accidental, es necesario que las instituciones políticas establecidas en la Constitución estén diseñadas específicamente para ese propósito.

Lo anterior permite afirmar que no es pacífico el diseño de la organización territorial del Estado colombiano. En el documento *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, elaborado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), se concluye que una de esas

causas es la debilidad del Estado, su falta de presencia y su ineficiencia administrativa. Indica la comisión que:

Probablemente el impacto mayor de la descentralización fue la transferencia de recursos nacionales a los municipios. Como los recursos no provenían de la tributación local, se convertían en un “tesoro” inesperado que llegaba del centro. La política local influida en muchas regiones por redes del narcotráfico, grupos paramilitares y, en menor escala, guerrillas, se convirtió en un esfuerzo por controlar, como un gran botín, los recursos municipales que crecían sin esfuerzo local. Esto produjo nuevos recursos como combustible de la violencia. (p. 66)

Aunque es importante evitar la adopción de una perspectiva demasiado simplista al tratar de entender las razones subyacentes de dicha violencia, se debe señalar que este es un fenómeno complejo que tiene múltiples causas interrelacionadas, y su desarrollo ocurre en una secuencia de eventos en la que los efectos generados, a su vez, dan lugar a nuevas y sorprendentes manifestaciones. Además, no se debe ignorar el hecho de que muchos de los motivos que surgieron en una etapa de violencia continúan influyendo en etapas posteriores. En resumen, la violencia es un fenómeno dinámico y multifacético que requiere de un análisis profundo y una comprensión de su evolución a lo largo del tiempo (Guzmán, Fals y Umaña, 2005).

Entonces, para profundizar en las deficiencias del Estado, se analizarán a continuación y de manera independiente los problemas de los municipios y los departamentos.

## Deficiencias estructurales de municipios y departamentos frente a las obligaciones generadas en los procesos de paz

Según un informe elaborado por la Contaduría General de la Nación (2023), 967 municipios son de sexta categoría, cuentan con población igual o inferior a diez mil habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil salarios mínimos legales mensuales. García Villegas et al. (2011) concluyen que las personas que viven en los municipios más pobres están enfrentadas permanente a situaciones de vulnerabilidad; a la desprotección constante de sus derechos más básicos, como el acceso a los

servicios públicos o de salud; y, aunado a ello, como ya se indicó, no cuentan con una institucionalidad que sea capaz de garantizar y prestar esos otros derechos.

Para emprender la implementación de un acuerdo de paz se necesita fortalecer las instituciones territoriales. Si esto no se hace, continuará sucediendo la cooptación del territorio por grupos ilegales, como sucedió posteriormente al Acuerdo de Paz con las FARC (García y Herrera, 2020). Por eso, siguiendo los análisis de la doctrina, se deben revisar los puntos que generan la fragilidad del Estado. Duffield (2008), por ejemplo, entiende el Estado colombiano, con una soberanía débil, típicamente, en busca de una transición de la guerra a la paz en entornos arduos. Zapata Callejas (2014), a su vez, indica que la inestabilidad que se da en el Estado frágil conlleva a una inseguridad humana que no existe en los Estados eficaces que promueven el buen gobierno.

Solo en nueve metrópolis o áreas metropolitanas ha existido algo de presencia institucional prolongada (Alfonso Roa, 2014), pero estas áreas metropolitanas solo logran impactar cincuenta y seis municipios del país. En estos lugares está concentrado el mayor porcentaje de la población, lo que conlleva a que la mano de obra especializada y las grandes industrias establezcan sus sedes en esos lugares, dejando que el resto de la población quede, como ya se ha dicho, sin la presencia institucional y, por ende, se dé el ya mencionado *efecto Mateo*.

En ese orden de ideas, el modelo de división actual no permite un control territorial que conlleve a garantizar la libertad y la seguridad. Los municipios no están en la capacidad para gestionar los recursos públicos, proporcionar servicios básicos y la habilidad de proteger y apoyar las maneras en que los más pobres se mantienen a sí mismos (Duffield, 2008). De esta manera, la implementación de una paz territorial depende de una estructura administrativa capacitada, donde se pueda realizar una planeación de corto, mediano y largo plazo, sin estar sometida a los vaivenes de los políticos de turno. Siguiendo a Nisimblat (2011), podría decirse que es necesario implementar reformas que apunten a un sistema de relaciones intergubernamentales más equilibrado y, por supuesto, más cercano al ciudadano.

El modelo actual de distribución territorial no ha permitido la descentralización esperada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Como lo explica la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), desde 1986 se aprobó la elección directa de alcaldes y, cinco años después, a través

de la Constitución de 1991, se permitió la elección directa de gobernadores, estas reformas se consideraron como un avance hacia la democratización del sistema político en Colombia, ya que buscaban descentralizar el poder a nivel municipal y departamental, otorgando mayor autonomía a estas entidades territoriales mediante la participación local y regional en la elección de sus líderes. Sin embargo, paradójicamente, estas elecciones locales y regionales ocurrieron en un contexto de creciente confrontación armada, lo que tuvo consecuencias negativas en muchas regiones. Se produjo el asesinato sistemático de líderes políticos acusados de apoyar al *enemigo* (tanto progubernamental como de la oposición) o de representar un obstáculo para el control territorial de grupos armados ilegales. La autonomía territorial y la estabilidad son factores fundamentales para cualquier proceso de paz que busque poner fin al conflicto.

En el caso de los departamentos también pueden describirse serios problemas, ténganse en cuenta que de los treinta y dos municipios que tiene Colombia, trece tienen entre uno y veinte municipios, diez departamentos tienen entre veintiún y cuarenta municipios, y nueve tienen más de cuarenta municipios. Por otro lado, según la Contaduría General de la Nación (2023), diez de esos departamentos son de cuarta categoría, Arauca, Guaviare, Vichada, Caquetá, Choco, Guajira, Putumayo, Amazonas, Guainía y Vaupés, y son los que tienen mayores problemas sociales y en donde se ha desarrollado el conflicto armado interno. De ahí que podría afirmarse que estos esquemas territoriales no han contribuido a generar desarrollo y garantía de derechos a la población. Además, Ramírez Jaramillo y De Aguas (2015) indican que, entre los departamentos,

[l]os coleros son Amazonas, Putumayo, Chocó y Guaviare, y los más rezagados son Vichada, Guainía y Vaupés, departamentos aislados, en lo geográfico y en lo institucional, y en un contexto de predominante ruralidad. En muchos sentidos resulta impropio evaluar estos territorios con la idea de competitividad que aquí se adopta. (p.7).

Adicional a la falta de capacidad de ejecución y de recursos, vale la pena analizar la asignación de funciones que otorga la Constitución colombiana a los departamentos. Por cuestiones de tiempo y de objetivo de este artículo no se realiza un análisis en profundidad, pero, siguiendo a Bird (2002), existe un problema fundamental en cuanto al papel de los departamentos como nivel independiente de gobierno, ya que no está claro cuál es su función. En realidad, los departamentos actúan como agentes de la política nacional y tienen pocas

funciones asignadas, las cuales no son muy relevantes en comparación con su potencial de acción. Otros países también enfrentan este problema al tratar de determinar el papel adecuado para los niveles intermedios de gobierno. Por lo tanto, Colombia no está sola en los dilemas que enfrenta.

El país se encuentra en una encrucijada y debe tomar una decisión crítica: otorgar mayor independencia y funciones reales a los departamentos o volver a someterlos al control del marco presupuestal nacional, como era antes de la elección popular de gobernadores. Una posible solución parcial a este dilema sería categorizar los departamentos según su capacidad para ejecutar dichas funciones y brindarles mayor autonomía a aquellos que demuestren poder desempeñarse de manera efectiva. En otros términos, se debe prestar atención al nivel departamental si se decide mantener esta instancia de gobierno. Sin embargo, es importante destacar que sí hay un papel o necesidad de nivel intermedio de gobierno: gestionar de manera más eficiente la prestación de servicios públicos en los más de 1000 municipios pequeños que están fuera de las áreas metropolitanas.

Las funciones y competencias de los departamentos no son claras, y tienen un nivel de indeterminación que causan que estos entes tengan poco impacto en la vida nacional. En ese sentido, la Constitución colombiana contiene instituciones, como las regiones, que podrían fortalecer la capacidad de gestión y autonomía, sobre todo creándolas con unas competencias específicas para la implementación de las políticas públicas del Acuerdo de Paz (2016), para que se pueda cumplir de manera adecuada el anhelo de un Estado descentralizado y eficiente.

Ahora, antes de analizar las herramientas que contiene el ordenamiento jurídico colombiano, es pertinente analizar el fenómeno de la descentralización en países que han transitado por escenarios de posconflicto y ver cómo estos mecanismos han contribuido al proceso de paz.

Analizando la regionalización de los países latinoamericanos, se puede inferir que el gran impedimento proviene de la cultura. Así, algunos países sean federalistas, existe una concentración de poder en las grandes capitales, como Buenos Aires y Ciudad de México. No hay falta de confianza en que las regiones sean capaces de manejar los recursos, así lo sostiene Palma (1995) cuando explica que:

[...] el centralismo como modelo institucional y cultural está cuestionado en la región. [...] Se sostiene que existen tendencias universales que empujan

hacia la descentralización. Se las llama megatendencias y, entre ellas, adquiere resonancia la nueva revolución científica y tecnológica, que afectaría la esfera de la producción, la información y el transporte y acarrearía una nueva geografía industrial. [...] Ante el embate del nuevo ciclo democrático, la reformulación de las tareas estatales y la demanda de participación de la nueva y diversificada sociedad civil, tanto las transformaciones del Estado como la sociedad centralista asumen modalidades diversas. (p. 45)

La tradición del modelo centralista traído por españoles y franceses a estos Estados se mantiene vigente. A pesar de que países como Argentina, Brasil, México y Venezuela consagran en sus respectivas constituciones modelos federales, el poder se acumula en el centro y, por ende, el desarrollo depende casi exclusivamente de la política del Estado central.

Pese a lo anterior, existen algunos casos de descentralización con algo de éxito. Indica Boisier (1998) que Guadalajara, San Pedro Sula, Santa Cruz de la Sierra, Córdoba y Neuquén, Curitiba, Santa Catarina, en ciernes Ceará, Medellín y Carabobo, tienen en común componentes endógenos muy fuertes, trabajo en común y nexos entre el sector público y privado. Esto puede ser un indicio para impulsar mucho más el poder regional en contextos de conflicto.

## Instituciones territoriales macro: regiones y provincias

Conociendo, entonces, los factores que generan preocupación en el modelo de organización actual del territorio, y sabiendo las responsabilidades de dichas entidades para el posconflicto, se propone estudiar las capacidades y competencias de instituciones territoriales de regiones y provincias y cómo estas pueden contribuir a la implementación de algunas políticas y acuerdos establecidos para el posconflicto.

El modelo de organización territorial en Colombia está compuesto por tres niveles, nacional departamental y municipal o distrital; solo por medio de una ley se podría dar el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias, según el Artículo 286 de la Constitución, el cual dispone que: “La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”. Es decir, la Ley es la que les da el carácter de instituciones descentralizadas territorialmente, como instituciones intermedias entre lo municipal y lo departamental (provincias) o entre lo departamental y lo nacional (regiones).

Aunque, estos entes están consagrados constitucionalmente, tal y como lo ha dicho Carrión Barrero (2008):

La creación de entes territoriales como las regiones territoriales (agrupaciones de departamentos) y las provincias (agrupaciones de municipios), no han dejado de ser puras expectativas y frustraciones permanentes, mientras que figuras administrativas como las áreas metropolitanas carecen de instrumentos fuertes para hacer que muchas de sus decisiones sean acogidas por los municipios que las integran. (p. 152)

Por medio de la Ley 1454 de 2011 se cumplió el mandato establecido desde 1991 de crear una Ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta generó la posibilidad de crear provincias y regiones. Hasta ahora, en resumen, las provincias creadas tienen las siguientes funciones: promover esquemas turísticos, fomentar proyectos agrícolas macro y, en general, concentrar la gestión de proyectos de impacto regional o provincial. Pero las normas, no han creado competencias para las gestiones que implican los procesos de paz.

Las anteriores funciones, conforme al Artículo 306 de la Constitución Política de Colombia, podrán crearse conforme como regiones administrativas y de planificación, cuya finalidad es el desarrollo social y económico. Por otro lado, el Artículo 321 dispone que las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, y que sus funciones serán las que le deleguen las entidades nacionales, los departamentos y las que la Ley le asigne.

En ese sentido, la Ley 1454 de 2011 establece que las regiones podrán ser administrativas y de planificación o regiones de planeación y gestión; y, por su parte, las provincias serán administrativas y de planificación.

Las Regiones Administrativas y de Planificación (en adelante RAP), conforme a lo dispuesto en el Artículo 30 de la Ley citada, se podrán crear para impulsar el desarrollo regional, la inversión y la competitividad; sin embargo, no la reguló. El otro modelo de región es la de Planeación y Gestión (en adelante RPG), que se crean conforme al Artículo 19 de la Ley 1454 de 2011, como instituciones administradoras de banco de proyectos, las cuales administrarán el Fondo de Desarrollo regional, institución que puede ser útil para el desarrollo del punto 1.2, del Acuerdo de Paz, denominado “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”. En cuanto a las provincias administrativas y de planificación, están reguladas en el Artículo 16 de esta norma que se viene

analizando, y su función principal es “la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.”

Teniendo claridad sobre los modelos establecidos por la Ley, se pasará a plantear cómo la creación de estas instituciones puede contribuir a la implementación de políticas públicas en el posconflicto.

En el Acuerdo Final de Paz, del 12 de noviembre de 2016, se estableció que la reforma rural integral se debe ejecutar por medio de programas de desarrollo con enfoque territorial. De lo anterior, el Gobierno colombiano, en el proceso implementación del Acuerdo y en complementación de los procesos actuales de paz con el ELN y con las bandas criminales, podría crear y otorgar competencias a las regiones administrativas y de planificación (Ley 1454 de 2011, Artículo 30) o crear fuentes de financiación para las Zonas de Inversión Especial para superar la pobreza (Ley 1454 de 2011, Artículo 34). Estas entidades deberían tener unas competencias específicas enfocadas en la equidad social y en la aplicación de la progresividad de la descentralización del Estado Social de Derecho en la época del posconflicto. Lo anterior es compartido por Sánchez (2007), quien indicó que la estructuración de la paz requiere generar un concepto de democracia ampliada, generando libertades y posibilidades conforme a cada territorio. Además, la Ley 1454 de 2011, según lo explicado por Barreto Henriques (2015), se convierte en una herramienta de apoyo para que, desde unos entes descentralizados que tengan facultades expresas, se puedan implementar políticas de desarrollo rural.

Se quiere ejemplificar lo anterior a través del trabajo de Irigorri et al. (2010), denominado “Buenas Prácticas para superar el conflicto: casos de los Montes de María”. Se expone en este trabajo cómo la transformación del ordenamiento territorial y la generación de instituciones administrativas descentralizadas, que no dependan de una estructura de poder unitario central, pueden contribuir al progreso de los sectores más afectados por la violencia. Los autores antes mencionados expresan que:

Este es un territorio que fue considerado la despensa de la región y hoy, pese a su larga historia de violencia y a sus debilitadas relaciones productivas, aún mantiene una economía campesina que sigue abasteciendo a los municipios aledaños y a ciudades como Cartagena y Barranquilla. Sin embargo, situaciones como una inadecuada infraestructura vial también contribuyen al debilitamiento de esta zona. (p. 57)

Una estructura administrativa flexible, que desarrolle debidamente los principios de la función pública consagrados en el Artículo 209 de Constitución Política, podría contribuir a generar un desarrollo local. La estructura administrativa de los municipios de los Montes de María, por ejemplo, no ha sido eficiente porque depende de entendimientos políticos con las alcaldías de los municipios aledaños en ese sentido. Por eso, una provincia para el desarrollo del posconflicto en esa zona sería un mecanismo idóneo, sobre todo lo relativo al punto 1.10 del Acuerdo de Paz, respecto de la creación de zonas de reserva agrícola y de protección ambiental, lo cual coincide plenamente con la legislación actual sobre las provincias.

Otro caso de utilidad para las regiones y las provincias es su uso en la reconciliación social y en la participación ciudadana en las decisiones del Estado. Galilea Ocón, Letelier y Ross (2011) proponen que la descentralización en Latinoamérica sea tomada como un mecanismo de inclusión, es decir, los Estados deben tener instituciones territoriales con capacidad de tomar decisiones de contexto, que permitan el desarrollo local. Las relaciones entre descentralización y equidad se dan toda vez que los Estados, con altos índices de descentralización, logran mayor equidad en su población. Conforme al estudio realizado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2014), la inequidad en el reparto de la riqueza y el olvido del Estado de gran parte de su territorio han sido factores generadores de la violencia y de la guerra en el país.

Sobre lo anterior, Gómez (2011) argumenta que el ordenamiento territorial es una alternativa de paz. Las guerrillas tuvieron inicialmente una formación en regiones determinadas, y allí mantienen gran parte de su estructura base, por eso, en determinadas regiones se requiere de una regulación territorial especial que vaya más allá de los límites territoriales de un municipio o de un departamento determinado, piénsese por ejemplo en el Catatumbo o en el Urabá. Estos territorios son configuraciones geográficas altamente victimizadas por el conflicto.

Los PDET se crearon por una vigencia de diez años, son coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y sus funciones fueron dispuestas en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016. Pero dichas normas no generaron la capacidad administrativa institucional desde el territorio, y las políticas administrativas y de inversión siguen dependiendo del Plan Nacional de Desarrollo y del presupuesto nacional.

Ahora bien, en varios puntos del Acuerdo de Paz se estableció la necesidad de fortalecer las instituciones territoriales. A continuación se enuncian algunos:

- En el punto 1.1.9 se acordó la formación y la actualización del catastro e impuesto predial rural, obligación que está a cargo de los municipios. Dicha situación, sin embargo, podría estar en riesgo, como se ha visto en este artículo, ya que los problemas de los municipios radican en la dificultad económica que no permite realizar las funciones esenciales, sobre todo, aquellas de sexta categoría.
- El punto 2.2. se denomina: “Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa”, aspecto de total relevancia, pues busca herramientas para “la implementación del presente Acuerdo en las regiones” ( pp. 48-49). En este punto, el Gobierno adquirió el compromiso de revisar el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Planeación, los cuales, tal y como lo explican Muñoz y Holguín (2002), han sido inoperantes, debido a la poca capacidad de gestión de los municipios y a la inexistencia de trabajo mancomunado entre municipios cercanos. Dentro de este punto, como lo explica Arévalo Bencardino (2014), los compromisos para disminuir la pobreza y reducir la desigualdad, según el Informe del Acuerdo, “contempla la *ejecución de planes sectoriales nacionales* que incluyen compromisos en materia de infraestructura (vías terciarias, electrificación, conectividad en comunicaciones, riego y drenaje); salud; educación; vivienda, agua y saneamiento básico; estímulos a la economía campesina, familiar y comunitaria; fomento a la economía solidaria y cooperativa rural; asistencia técnica y tecnológica e impulso a la investigación; planes de generación de ingresos en la economía campesina, familiar y comunitaria, y de medianos productores con menores ingresos; comercialización de los productos de la economía rural; protección y seguridad social de la población rural; alimentación y nutrición (p. 154; Énfasis propio).
- El punto 4.1.3.5 del acuerdo se denomina “Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)”. Este compromiso marco se da alrededor de la sustitución de los cultivos ilícitos. Se carga a los municipios con la responsabilidad de crear planes especiales y asambleas comunitarias para fortalecer la construcción del territorio, implementando políticas públicas con la iniciativa ciudadana, es decir, el conocido sistema *bottom up*.

La implementación de estos puntos, como se ve, requiere de un nivel adecuado de interacción y de comprensión de las necesidades de las bases, aspecto en el cual los municipios colombianos tendrían que requerir mucha

intervención y apoyo del Estado. En el Acuerdo se establece la creación de “planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”, estos planes podrían tener una mejor interrelación entre municipios y un mejor diseño si se pudieran realizar a través de mecanismos colaborativos entre municipios, tal y como lo establece la Ley 1454 de 2011. Estos son: asociaciones de municipios o de provincias administrativas y de planificación.

La Ley 1962 de 2019, por medio de la cual se reguló la forma en que se pueden crear las Regiones Administrativas de Planificación (RAP), estableció que la paz integral será su fin esencial. Sin embargo, se ha señalado que esta norma se queda en enunciar sin disponer de manera clara las funciones de gestión intermedia que se deben tener entre los departamentos y el Gobierno nacional (Duque Cante, 2022).

## Conclusiones

La paz territorial es aquella que se desarrolla en los territorios y se negocia nacionalmente. La paz no contempla un cambio en la estructura del Estado, ya que la misma Constitución de 1991 establece diferentes formas de organización territorial, como las regiones y las provincias, que podrían contribuir a un fortalecimiento institucional en el que haya participación de los ciudadanos. El avance en la descentralización y autonomía territorial en Colombia es un punto pendiente, pues en las negociaciones de paz que se han realizado hasta ahora siempre se ha tratado dicho tema.

El aspecto territorial ha tenido poco desarrollo, incluso en las experiencias de conflictos que han atravesado otros países. Por ello, el diseño del posconflicto podría partir de una estructura territorial, pero con instituciones territoriales especializadas, con capacidad institucional y con poder jurídico para tomar decisiones que permitan el avance en la implementación de la paz.

Es claro que en Colombia se pueden identificar varias regiones que unidas tendrían un gran desarrollo, como la región Caribe, Antioquia junto con el Chocó, los departamentos del Eje Cafetero, los departamentos de la zona sur, los Santanderes, y la zona del Orinoquía y el Amazonas colombiano. Por eso, el tema de las regiones es tan importante, no por un simple regionalismo, sino por el desarrollo económico, cultural, social y de los demás aspectos relacionados. En este punto se evidencia algo relacionado con la moral o las

costumbres del Estado colombiano; siguiendo a Raz (2009), el derecho tiene propiedades morales, y en Colombia el sentimiento de apego a una región no ha sido nada oculto, por lo tanto, el incentivar el crecimiento o el fortalecimiento de las regiones y provincias puede generar que el derecho tenga una verdadera efectividad, es decir, pueda generar en los ciudadanos ese sentimiento interno de querer obedecer la norma jurídica, porque es producida para una situación particular de su entorno.

A través de las provincias administrativas y de planificación es más pertinente la implementación mancomunada de obligaciones derivadas del posconflicto. Esto permitiría, desde su disposición constitucional, un mayor margen de maniobra funcional y generar un buen diseño de política pública, implementada de manera cooperativa por dos o más municipios y a través de una provincia administrativa y de planificación, como una herramienta acorde al ordenamiento jurídico para el posconflicto; pero, sobre todo, podría contribuir a superar los problemas enunciados en el apartado primero de este artículo.

## Referencias

- Alfonso Roa, O. A. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitano*. Universidad Externado de Colombia.
- Arévalo Bencardino, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista de Economía Institucional*, 16(30), 131-169. <https://n9.cl/cempw0>
- Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 9(1), 179-197. <https://n9.cl/6kn2t>
- Bird, R. (11 de enero de 2002). *El principal problema de Colombia es el nivel departamental de gobierno*. Revista Dinero. <https://n9.cl/g8sj4>
- Boisier, S. (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. *EURE*, 24(72), 53-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007200003>
- Carrión Barrero, G. A. (2008). Debilidades del nivel regional en el Ordenamiento Territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, (7), 145-165. <http://hdl.handle.net/2099/5648>
- CINEP, la Fundación Berghof y el IRG (2014). *Diez propuestas para la paz en Colombia desde las regiones, Lecciones aprendidas para el diseño de la fase de implementación de acuerdos de paz*. <https://n9.cl/4dbs1>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. <https://n9.cl/1o91> y Contaduría General de la

- Nación (2023). *Resumen de Categorización Departamentos, Municipios y Distritos*. <https://n9.cl/s1pxk>
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-216*. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional (1996). *Sentencia C-535*. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
- Congreso de la República (2011). Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- DNP (n. d.). *Balance de la Asociatividad Territorial en Colombia*. <https://n9.cl/lpwfr>
- Duffield, M. (2008). Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa. *Relaciones Internacionales*, (8), 1-32.
- Duque Cante, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado*, (38), 67-95. <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>
- Duque Cante, N. (2022). De la inconveniencia al desdibujamiento de la región territorial en Colombia. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (29), 35-58. <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.03>
- Galilea Ocón, S., Letelier, S., & Ross, S. (2011). *Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. <http://hdl.handle.net/11362/3835>
- García Perilla, J. C. y Herrera Castillo, Á. M. (2020). Los spoilers del Acuerdo de Paz en Colombia: el caso del Clan del Golfo. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(1), 204-233. <https://doi.org/10.21501/22161201.2909>
- García Villegas, M., Rodríguez Raga, J. C., García Sánchez, M., Revelo Rebolledo, J. E., Espinosa Restrepo, J. R. (2011) *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Gómez, E. A. (2011). *El ordenamiento territorial como alternativa de paz en Colombia* [Tesis de la Maestría en Estudios Políticos, Universidad del Rosario].
- Guzmán Campos, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (2005). *La violencia en Colombia*. Tomo I. Taurus.
- Iragorri, A. G., Casanova, J. V., Linares, P. M., Muñoz, C. J. V., y Ayala, Y. S. (2010). Buenas Prácticas para superar el conflicto: casos de los Montes de María. En R. González y A. Masón (Eds.), *Colombia y el hemisferio frente al nuevo orden global* (pp. 55-102). Ediciones Uninorte.
- Lemaitre Ripoll, J., & Restrepo Saldarriaga, E. (2019). Derecho y violencia en el posconflicto colombiano: formación y transformación del Estado tras el Acuerdo de Paz. *Revista de Estudios Sociales*, (67), 02-16. <https://doi.org/10.7440/res67.2019.01>
- Leyva-Botero, S., Mejía-Betancur, C. & Fortou, J. A. (2021). Más allá del clientelismo y la técnica: la distribución política del presupuesto gubernamental en Colombia. *Revista CS*, (35), 125-153. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4745>
- Morón-Campos, M. A. (2019). Las encrucijadas de la paz territorial en Colombia: Modelos, problemas y apuestas en contextos de pos-acuerdo. *Vis Iuris*, 4(7), 93-107. <https://doi.org/10.22518/vis.v4i72017.1144>
- Muñoz, O. H., & Lema, M. H. (2001). El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teórico-conceptuales. *Tendencias*, 2(2).

- Nisimblat, V. B. (2011). Constitución y Descentralización: ¿Avance o retroceso? ¿un paso adelante y dos atrás? *Revista Foro*, (74), 77-90.
- Palma, E. (1995). Descentralización y democracia: El nuevo municipio latinoamericano. *Revista de la CEPAL*.
- Ramírez Jaramillo, J. y De Aguas, J. (2015). Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/39627>
- Raz, J. (2009). *The authority of law: essays on law and morality*. Oxford University Press.
- Ríos Sierra, J. (2020). ¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP. *Revista de Estudios Políticos*, (190), 129-163. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.05>
- Rodríguez, J. A. (2001). El estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, 20(35), 162-203. <https://n9.cl/vnuc30>
- Sánchez, J. E. (2007). Las amenazas a la democracia y la transición al postconflicto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1) 177-191. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720109>
- Torres, N. (2018). Gaitanía: El orden paralelo en lo rural. En *El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional* (pp. 80-101). DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf>
- Umaña, M. y Quilindo, D. (2018). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Perspectives on RURAL Development*, (2), 85-112. <https://doi.org/10.1285/126113775N2P85>
- Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Ed. Panamericana.
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), 87-110. <https://n9.cl/uw8y9>