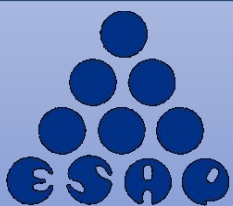


CONEXIÓN

• N.º 12

| ISSN 3028-4171 |



ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL ANTIOQUIA



Escuela Superior de Administración Pública

CONEXIÓN/Escuela Superior de Administración Pública Territorial Antioquia / Medellín: Biblioteca Cdim Territorial Antioquia- 2026-I. Núm. 12, 81p.

Incluye Referencias bibliográficas

Edición: Julio - 2026

Directora Territorial Antioquia: Carolina Arango Salazar
Coordinador Académico: Milton Alexander Escobar Negred (E)
Dirección de publicación: Liceth Nayive Martínez Martínez

Edición y corrección de estilo: María Teresa Galeano Rendón
Liceth Nayive Martínez Martínez

Imagen portada: Concepto y dirección creativa de la Dirección Editorial de la Revista Conexión. Ilustración original elaborada con asistencia de inteligencia artificial, creada exclusivamente para el número 12.

Biblioteca Cdim Territorial Antioquia
Liceth Nayive Martínez Martínez

Calle 57 # 45-83
Escuela Superior de Administración Pública
Contacto: licemart@esap.edu.co

www.esap.edu.co



La responsabilidad por las opiniones expresadas y citaciones en los textos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de ningún modo a la ESAP.



CONEXIÓN ANTIOQUIA

Autores:

Territorio, gobernanza y transformación institucional

Ramiro Vélez Rivera
Oscar Eduardo Urrego Urrego
Yeiber Romaña Palacios
Jacinto Pineda Jiménez
Manuela Orozco Herrera

Gestión pública, control y sostenibilidad institucional

José Fernando López Vargas
Flora Jiménez Marín

Patrimonio, educación y ciudadanía para el desarrollo

Yuliana Rojas López
Andrés Camilo Usuga Arenas



CONTENIDO

Modelos de desarrollo territorial y pragmatismo presidencial en Colombia

Ramiro Vélez Rivera

6

Biordenamiento: un diálogo entre la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 y la planificación territorial en Colombia

Oscar Eduardo Urrego Urrego

14

Descentralización y autonomía territorial en Colombia: análisis crítico de las desigualdades regionales a partir del caso de Vigía del Fuerte (Antioquia)

Yeiber Romaña Palacios

22

Acuerdos de paz y gobernanza criminal, caso frontera minera Risaralda - Chocó

Jacinto Pineda Jiménez

Manuela Orozco Herrera

30

Impacto de las transferencias del SGP y SGR en la dependencia fiscal del departamento de Córdoba: un análisis de la gestión presupuestal mediante CUIPO (2021-2025)

José Fernando López Vargas

42

Control interno y evaluación del proceso de docencia en la educación superior pública colombiana: fundamentación jurídica y viabilidad institucional

Flora Jiménez Marín

53

Pérdida del patrimonio arquitectónico del municipio de Santuario Risaralda

Yuliana Rojas López

65

Educación, violencia y formación ciudadana: reflexiones sobre la administración de lo público en Colombia

Andrés Camilo Usuga Arenas

77



"Los territorios hablan: el conocimiento como motor de la transformación pública"

Por: *Carolina Arango Salazar*

Cada territorio tiene su historia, las dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales hablan de la diversidad de Colombia, pero también dan cuenta de la compleja tarea que debe realizar la administración pública para poder entender y atender a la ciudadanía. Esa diversidad implica aceptar que las respuestas a los problemas públicos deben ser construidas desde la comprensión de las realidades locales y regionales. Es en esa dirección que la investigación constituye una vía privilegiada para fortalecer la gobernanza, de guiar la toma de decisiones y de orientar prácticas hacia un desarrollo del territorio más equitativo, más sostenible y participativo. Estudio académico tras estudio académico, cada uno de los trabajos investigativos en su tópico de estudio constituye la oportunidad para entender los fenómenos que transforman nuestros territorios, evaluar las políticas públicas y ofrecer propuestas que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones y al bienestar común.

El presente número 12 de Conexión reúne investigaciones que, desde diferentes perspectivas, abordan temas fundamentales para la administración pública colombiana. La planificación del territorio, la descentralización, la sostenibilidad fiscal, el control institucional, la conservación del patrimonio, la educación cívica, además de lo que plantean en la construcción de la paz y las nuevas formas de gobernar en territorios con alta complejidad social evidencian que el desarrollo de los territorios requiere soluciones que integren diálogos entre las instituciones y las comunidades mediados por la academia.

La múltiple discordancia de la temática nos dice que el territorio aparte de verse como espacio geográfico, tiene un significado más amplio, pues es el lugar donde se encuentran la historia, la cultura, las instituciones y las relaciones sociales que construyen el sentido de la acción pública. Desde este punto de vista, para la Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Antioquia, el ir desarrollando espacios de producción y promoción de conocimiento es parte de la responsabilidad institucional y del compromiso también asumido de promover la función pública. Las publicaciones como Conexión son parte de ello, pues fomentan el intercambio de experiencias, resultados de investigación y reflexiones que enriquecen el debate acerca de los retos contemporáneos de la administración pública y contribuyen a la formación de servidores públicos que sean capaces de liderar procesos de transformación en las comunidades.



¹ **Carolina Arango Salazar.** Directora ESAP Territorial Antioquia. Mujer, líder, profesional, madre y esposa. Psicóloga de la Universidad de San Buenaventura-Medellín, Magíster en Educación de la Universidad Católica de Oriente, Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública-Territorial Antioquia-CETAP Jardín. 20 años de experiencia profesional en el sector educativo y en el sector salud, en el ámbito público. Educadora, funcionaria pública y líder comunal por convicción y vocación de servicio. carolina.arangos@esap.edu.co.

Modelos de desarrollo territorial y pragmatismo presidencial en Colombia

Por: ²Ramiro Vélez Rivera

Resumen

El desarrollo temático y los argumentos del artículo están enfocados en explicar que el ordenamiento territorial en el Estado colombiano actual ha registrado cambios estructurales que lo ponen ahora en relación con factores técnicos y de poder que exponen nuevos planos para su aplicación y explicación en el país. Por esto, el artículo desarrolla el papel que tiene el pragmatismo del poder presidencial del periodo 2026-2030 para incidir en la profundización de la versión urbana y tecnocrática del ordenamiento territorial. Igualmente, se ocupa de explicar la influencia que tiene el modelo corporativo y el modelo multilateral en la operacionalización del ordenamiento territorial en Colombia, a partir de la aplicación de métodos de la posnueva gestión pública. De igual modo, se exponen los lineamientos del modelo de integración territorial y del modelo de transacción de oportunidades, que en el periodo presidencial 2026-2030, no alcanzarán niveles de

materialización en la estructura territorial del país.

El artículo culmina con la presentación de los factores de poder que, en el país, explican la relación de los nuevos marcos del ordenamiento territorial con la administración pública, que a su vez, facilitan observar la influencia del pragmatismo presidencial para asociar el ordenamiento territorial en Colombia con la eficacia del sector público, coincidiendo con los estándares de rentabilidad empresarial y de eficacia económica de los gobiernos.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, modelos de desarrollo, corporativismo, multilateralismo, integración territorial, transacción de oportunidades, pragmatismo presidencial, gestión territorial.

Introducción

El ordenamiento territorial representa para el Estado colombiano el ámbito técnico, jurídico y administrativo que fundamenta las explicaciones sobre la pertinencia histórica del Estado nacional y sobre la justificación de la centralización como eje de la administración pública en el país. Luego, es prioridad para los agentes gubernamentales, académicos, ciudadanos, internacionales y regionales, analizar si el ordenamiento territorial del siglo XXI en el país coincide con su dimensión normativa únicamente, o si en su contacto con agentes y modelos de desarrollo ha incorporado planos recientes para su consolidación sectorial; planos asociados al pragmatismo gubernamental, a micropolíticas que reorientan su poder de acción local y a la interacción con modelos de transacción de oportunidades que abren esferas alternativas del ordenamiento territorial en el país, basadas en el

² **Ramiro Vélez Rivera.** Doctor en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. ramivele@esap.edu.co.

reconocimiento multicultural y en la aplicación de políticas internacionales en las áreas de la inversión pública y la gestión territorial.

¿Cuáles son los factores que explican la relación del ordenamiento territorial con el Estado colombiano en las décadas recientes? Las respuestas a esta pregunta indican que en el país el ordenamiento territorial ha registrado modificaciones sustantivas, asociadas a la incidencia que tiene el poder y el pragmatismo presidencial para poner en la agenda los énfasis urbanos del desarrollo, y las competencias que han desarrollado los actores locales para discutir el papel de las autonomías en los temas de la inversión y la innovación pública en el contexto de modelos de desarrollo.

Transición de gobierno y rectificación de la administración pública

La administración pública colombiana está en la transición de dos periodos de gobierno que conciben el poder presidencial a partir de modelos y técnicas que se diferencian estructuralmente y que marcan planos opuestos en el desarrollo de programas, políticas e indicadores sobre la gestión pública y, particularmente, sobre la acción gubernamental. Luego, es preciso explorar los niveles estatales que en Colombia registrarán modificaciones sustantivas y que materializarán los efectos de la transición y los impactos del periodo presidencial 2026-2030, en materia de medición del programa de gobierno finalizado y en lo concerniente a las expectativas del programa presidencial que inicia.

En este escenario observaremos que el ordenamiento territorial, los modelos de desarrollo y las técnicas de la acción gubernamental son los referentes de interés técnico y político para el poder presidencial con proyección a 2030. De un lado, porque en el reciente periodo legislativo avanzó la reforma a la descentralización en el contexto de las nuevas dinámicas del ordenamiento territorial, lo que implica para el Estado colombiano del siglo XXI la rectificación de la relación entre las

finanzas públicas territoriales y las prácticas intergubernamentales entre regiones, municipios y Estado central en Colombia. Esto explica que el ordenamiento territorial en su dimensión fiscal coincidirá con modificaciones sustantivas. De otro lado, porque es prioridad para el periodo presidencial que inicia la implementación de modelos de desarrollo que incluirán los nuevos relacionamientos con las entidades territoriales en la perspectiva de propiciar nuevos aplicativos de seguridad territorial, ciudadana y pública. Complementariamente porque es prioridad para el periodo presidencial que tiene cobertura al 2030 la rectificación de los programas y las metodologías vinculantes de la administración pública, lo que explica que la acción gubernamental en este periodo presidencial estará asociada a la concentración del poder administrativo en prácticas tecnocráticas y en nuevos radicalismos técnicos del corporativismo gubernamental.

En este panorama integrado a la transición gubernamental, el Estado colombiano en efecto registrará modificaciones sustantivas de la esfera administrativa y de las técnicas burocráticas incidentes en el comportamiento de la gestión pública y gubernamental, con rectificaciones de los programas y de las normativas que implican el contenido y la acción de la administración pública del país, en temas fundamentales de la relación administrativa del poder presidencial con gobernaciones, distritos, áreas metropolitanas y municipios; del vínculo del presidente con el control de la seguridad territorial del país, coincidiendo con la aplicación de controles directos de la fuerza pública con asiento en regiones, municipios y niveles veredales; con el traslado del endeudamiento público del orden central del Estado fiscal a las entidades territoriales del país; y con la corporativización de los temas estratégicos del desarrollo en lo concerniente a la dimensión ambiental y ecológica, al manejo de la crisis climática y a la conservación de la

biodiversidad de los nichos estratégicos del territorio nacional.

Ordenamiento territorial y pragmatismo presidencial en Colombia

El ordenamiento territorial en el Estado colombiano se caracteriza por el funcionamiento de la dimensión técnica de una ley orgánica, lo que explica la especialización de las denominaciones de su estructura administrativa y la profundización de sus metas de integración administrativa. Luego, en Colombia, la clasificación de las entidades en territoriales, administrativas e integradas, indica que la relación de la administración pública con el territorio estatal depende de la aplicación de sofisticadas reglas sobre la regulación de procesos. Estas reglas implican la articulación de las entidades territoriales con organismos de regulación económica, geográfica y urbana, para señalar que los vínculos de la administración pública con el ordenamiento territorial están mediados por los modelos y las directrices de estos organismos que en su base tienen prioridades burocráticas, tecnocráticas, gerenciales, econométricas y espaciales, lo que explica que en el país las regiones, y en general las dimensiones agrarias, rurales y barriales del territorio, no se incluyen en las dinámicas de la actuación del ordenamiento territorial con sentido público y ciudadano. La consolidación de procesos de desarrollo territorial exige instituciones capaces de ejercer presencia efectiva en todas las regiones del país, evitando las brechas entre el Estado formal y las dinámicas territoriales (O'Donnell, 1993).

En este contexto, el ordenamiento territorial del país está determinado por la aplicación de los fines técnicos y administrativos de una ley orgánica y por su aplicación en centros urbanos exclusivamente; orientados por prioridades de orden fiscal y por el cumplimiento de indicadores basados en culturas de eficacia de los impuestos sobre la

prediación y sus efectos en la financiación del desarrollo económico del territorio.

Complementariamente, el ordenamiento territorial del país, con proyección al cumplimiento de indicadores de eficacia administrativa y económica sobre los usos geográficos, espaciales y administrativos del territorio, se acompaña del catastro multipropósito. Este a su vez define los nuevos horizontes del territorio del país a partir de desplegar los formalismos estatales del espacio urbano y, simultáneamente, para propiciar nuevos cálculos fiscales y económicos del territorio rural.

En este panorama, es relevante observar que el ordenamiento territorial en Colombia está determinado por la combinación de las formalidades estatales en materia de organización del espacio público con la prioridad de generar desarrollos territoriales basados en el crecimiento económico de la dimensión urbana. En medio de esta combinación, en consecuencia, encontraremos un factor de importancia técnica, política y administrativa: se trata del pragmatismo gubernamental y, en particular, del poder técnico de la planeación nacional y, correlativamente, del poder presidencial que en el país termina por controlar la relación de la administración pública con la organización urbana del territorio, y por controlar la dimensión fiscal del ordenamiento territorial y del catastro multipropósito como complemento directo de la regulación económica que el pragmatismo presidencial tiene sobre el territorio del país y de sus entidades territoriales.

¿Cuál es el funcionamiento del pragmatismo presidencial en Colombia, en su relación con el ordenamiento territorial? El factor de poder que facilita la integración de las formalidades del ordenamiento territorial con el pragmatismo presidencial en Colombia está representado en los modelos de desarrollo territorial. Estos a su vez indican la prioridad de sus diseñadores y de sus agentes de

implementación, con el objetivo de señalar que los escenarios de su actuación técnica y política y que sus efectos coinciden o se distancian de las metas estatales en Colombia en materia de concentración o redistribución de oportunidades. La gobernanza territorial requiere una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, con instituciones capaces de articular políticas públicas orientadas a reducir las brechas regionales y promover un desarrollo equilibrado (OCDE, 2024).

En este contexto, exponemos cuatro modelos de desarrollo territorial que argumentan el contenido y los desenlaces sobre las dinámicas territoriales y gubernamentales del Estado colombiano. Observaremos que el modelo de desarrollo con prioridades corporativas y el modelo de desarrollo del orden multilateral, han dominado en Colombia. Además, explicaremos que son la prioridad para la agenda presidencial 2026-2030, considerando que en este periodo el pragmatismo presidencial profundizará y medirá el impacto del corporativismo y del multilateralismo en la agenda de desarrollo territorial y de la agenda ambiental en materia de biodiversidad y cambio climático.

Asimismo, explicaremos que el modelo de integración territorial y el modelo de transacción de oportunidades para el desarrollo territorial son opciones políticas, geográficas y ciudadanas para el Estado colombiano, con desarrollo hasta ahora de orden académico y parcialmente con avances normativos y administrativos en el Estado y en la administración pública del país.

Modelos de desarrollo territorial y pragmatismo presidencial en Colombia

Modelo 1. Corporativismo y ordenamiento territorial en el contexto del pragmatismo presidencial en Colombia

En este modelo, el ordenamiento territorial focaliza sus prioridades en destacar la

incidencia que tienen las élites económicas y políticas del orden regional y nacional para definir el contenido de las agendas sectoriales y locales sobre espacio público y sobre metodologías para dirimir conflictos territoriales que impliquen el Estado administrativo y gerencial del país.

El corporativismo define el contenido de las agendas territoriales a partir de lineamientos económicos y tecnocráticos que separan radicalmente el Estado y el gobierno, que participan en las redes de desarrollo económico en el país, de iniciativas ciudadanas sobre el uso del territorio con fines distributivos propios del Estado Social y Democrático de Derecho. En este contexto, el ordenamiento territorial establece relación con el pragmatismo gubernamental y presidencial del periodo 2026-2030, a partir de las directivas corporativas que definen sus áreas de aplicación, considerando la sustitución de los fines estatales de derechos sobre el territorio por agendas económicas sobre la distribución del espacio público y geográfico del Estado colombiano con carácter corporativo y urbano, lo que explica que en el país dominen las dinámicas del desarrollo económico de los centros urbanos y no las historias locales y rurales del Estado.

Modelo 2. Multilateralismo y ordenamiento territorial con efectos administrativos en Colombia

En este modelo, el ordenamiento territorial se enfoca a mostrar que los estándares globales sobre integración económica y sobre distribución del espacio público, geográfico y ambiental, determinan la relación de los centros de poder urbano de Colombia con los Estados adscritos a los convenios internacionales sobre bienes ambientales y su protección local e internacional. La gobernanza democrática implica fortalecer la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la ciudadanía mediante instituciones transparentes, participativas y orientadas al desarrollo

sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2024). Es prioridad de este modelo que los lineamientos internacionales sobre ordenamiento territorial se constituyan como referentes jurisdiccionales, administrativos y técnicos suficientes para dirimir conflictos internos e internacionales en materia de disputas territoriales con asiento en departamentos estratégicos del país en las áreas de la minería y de la biodiversidad. En este contexto, la relación del ordenamiento territorial con los organismos multilaterales de orden ambiental y geográfico está condicionada por las agendas de la justicia internacional, que a su vez pone en la agenda el debate de los derechos económicos, los derechos fundamentales y los derechos sociales, que las élites regionales en el Estado colombiano definen como la prioridad del vínculo de las entidades territoriales con la sociedad local del país.

En este modelo, el ordenamiento territorial del país dispone la prioridad de los estándares internacionales en materia de desarrollo urbano sobre las dinámicas rurales que definen la identidad regional del Estado colombiano, consiguiendo que las élites del país prioricen dichos estándares sobre las exigencias locales y municipales de la ciudadanía para decidir en los temas fundamentales de biodiversidad y desarrollo territorial.

La prioridad de exponer la dimensión tecnocrática, presidencial, administrativa y de élites nacionales y regionales de estos dos modelos de ordenamiento territorial —que coinciden con las metas corporativas y multilaterales del desarrollo y del ordenamiento territorial en el Estado colombiano— consiste en indicar que, en Colombia, desde la aprobación y la gestión de la ley orgánica de ordenamiento territorial, ambos modelos son dominantes. Esto consigue que en la totalidad de las entidades territoriales y en la totalidad de los mapas ambientales y de desarrollo territorial del país, los dispositivos corporativos y los estándares multilaterales

definan el curso de acción de las políticas y de los programas de la administración pública asociados al ordenamiento territorial. Complementariamente, en el Estado colombiano el corporativismo y el multilateralismo han dominado las agendas metropolitanas, locales y municipales en materia de desarrollo de las entidades territoriales y administrativas del país, lo que explica que el periodo presidencial 2026-2030 orienta su agenda de ordenamiento territorial a la consolidación de los atributos y de los métodos del modelo corporativo, en lo relacionado con la profundización del poder de las élites nacionales sobre los planos rurales del desarrollo en Colombia; acción de poder corporativo que implica desatar nuevos controles en la región pacífico del país y en el departamento del Chocó en materia de biodiversidad, minería y agua potable.

En igual medida, en el periodo presidencial 2026-2030, las dinámicas urbanas asociadas al desarrollo y al ordenamiento territorial, el poder presidencial con pragmatismos administrativos y políticos, profundizarán la aplicación de estándares multilaterales sobre ordenamiento territorial con la meta técnica de propiciar el crecimiento urbano y económico del país, considerando agendas de progreso y desarrollo de base tecnocrática asistida por organismos multilaterales de desarrollo económico y burocrático.

Modelo 3. Integración de poderes y legitimación de actores territoriales

En este modelo, basado en la integración de micropolíticas y actores urbanos y rurales con procesos gubernamentales de territorio y desarrollo social, el ordenamiento territorial se enfoca a explicar que el contenido y aplicación de las agendas territoriales está asociado a la integración de regiones para garantizar mitigaciones graduales del conflicto territorial y ambiental y para propiciar nuevos planos de la inclusión social basados en justicias

alternativas. El desarrollo territorial sostenible depende de la capacidad institucional para integrar las dimensiones económica, social, ambiental y de gobernanza en la formulación e implementación de políticas públicas (CEPAL, 2023). En consecuencia, el eje de este modelo indica que la integración regional es la condición estatal y administrativa para legitimar procesos sociales y para propiciar la aplicación de los imperativos del ordenamiento territorial en Colombia, con sentido cultural y para contextualizar su articulación con la cooperación para el desarrollo. Las reformas estatales implementadas en América Latina evidencian que la descentralización requiere capacidades institucionales suficientes para reducir las brechas regionales y fortalecer la gobernabilidad (Cavarozzi, 1996).

Asimismo, en este modelo la delimitación de los derechos fundamentales, sociales y económicos, facilita la consolidación de los públicos que habitan en el territorio para contextualizar los sistemas de decisión ambiental y política, que logran establecer relacionamientos con el territorio y con el ordenamiento territorial a partir de ciudadanías que han construido el territorio en la práctica de historias locales y en redes de integración social y comunitaria.

Modelo 4. Transacción de oportunidades y redistribución de recursos en el contexto del ordenamiento territorial.

En este modelo, el ordenamiento territorial se enfoca en mostrar que los actores internacionales con poder de diseño de las agendas territoriales reconocen actores regionales y locales en Colombia, que deliberan sobre las dinámicas públicas del derecho a incidir en el diseño y acción de los modelos de desarrollo, y en particular de deliberar sobre la relación del territorio con las culturas ancestrales y rurales. Luego, en este modelo, la relación del ordenamiento territorial con el Estado colombiano está orientada por el reconocimiento de sectorialidades de derechos,

que a su vez indican la legitimidad de actores, ciudadanías y comunidades que circulan directa o parcialmente en territorios de desarrollo minero, ambiental, rural y comunitario y en ámbitos de justicia transicional. El desarrollo territorial requiere mecanismos de gobernanza que articulen la acción estatal, la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional para responder a los desafíos del territorio (Goodin, 2003).

Complementariamente, en este modelo el desarrollo de las políticas y de las acciones del ordenamiento territorial se articula con las dinámicas del posdesarrollo, que a su vez contextualizan la redistribución de oportunidades para que los nuevos públicos incursionen en las agendas de derechos sobre el territorio con prioridad de su incidencia en el reconocimiento político, jurisdiccional y territorial de nuevos planos locales, comunitarios y rurales del desarrollo y el ordenamiento territorial en Colombia.

Para el desarrollo de la administración pública colombiana, es importante indicar que el modelo de integración social y territorial y el modelo de transacción ciudadana, (en la agenda territorial del país, de sus entidades territoriales y su dimensión rural), Son modelos de desarrollo que se alojan en el plano académico y de la investigación en administración pública y que en el periodo presidencial 2026-2030 no tienen opción pública, social y administrativa de aplicarse, considerando el carácter pragmático del poder presidencial en este periodo, que a su vez está condicionado por la concentración del poder administrativo en la agenda del presidente con metas tecnocráticas y corporativas. El fortalecimiento de las instituciones públicas constituye un factor determinante para mejorar la prestación de servicios, aumentar la confianza ciudadana y promover un desarrollo territorial inclusivo (Banco Mundial, 2024).

Factores del pragmatismo presidencial en Colombia

El ordenamiento territorial en el Estado colombiano está determinado por el cumplimiento de los niveles normativos de la ley orgánica que establece sus contenidos y sus técnicas. A su vez, la implementación del desarrollo territorial en el país está condicionada por la aplicación de los programas gubernamentales que, en materia de ordenamiento territorial, dependen del pragmatismo presidencial en cuanto a su relación con las entidades administrativas del país, que ponen en acción el modelo administrativo del presidente y de su esfera administrativa y que para el caso del periodo presidencial 2026-2030, coincidirá con el desenlace de las metas y de los métodos del modelo corporativo y del modelo multilateral. La administración pública constituye el principal instrumento mediante el cual el Estado materializa sus fines y orienta la acción gubernamental hacia el interés general (Guerrero, 1997). Es prioridad para la administración pública colombiana de este periodo presidencial identificar y explicar los contenidos y los efectos de cinco factores que justifican la distancia entre los formalismos del ordenamiento territorial en Colombia y el pragmatismo gubernamental del nivel presidencial del periodo 2026-2030. Estos factores definen la estructura del Estado territorial del país y su funcionamiento en los contextos de los agenciamientos y gerencialismos propios del pragmatismo presidencial:

Factor 1

Profundización de los centros urbanos del Estado colombiano, explicados a partir de su competencia para generar crecimiento económico. Este mecanismo de inserción se considera, en la productividad empresarial, como el eje de integración del Estado colombiano con el sector privado del país, consiguiendo de este modo la articulación de la

administración pública con los estándares corporativos de eficacia y éxito burocrático en los sectores estratégicos para el desarrollo estatal en Colombia con fines y métodos privados.

Factor 2

Concentración del poder administrativo en reglas reforzadas de control fiscal o nueva recentralización administrativa con burocracias deliberantes sobre el modelo de desarrollo basado en el dominio de las finanzas públicas, con alta dependencia de las entidades territoriales del centro fiscal del Estado colombiano en el periodo 2026-2030, consiguiendo la estabilidad fiscal a partir de los ajustes de la regla fiscal en condiciones de nuevas olas de endeudamiento público con el sector multilateral, basado en el cambio de deuda por recursos ambientales.

Factor 3

Rediseño del Estado a partir de la implementación de modelos gerenciales determinados por la eficacia de las instituciones administrativas con criterio tecnocrático, consiguiendo la profundización de organizaciones públicas en el Estado colombiano, basadas en la medición de la eficacia administrativa en su integración con las entidades territoriales del país, a partir de indicadores de gestión para resultados de procedencia internacional.

Factor 4

Despliegue de nuevos agenciamientos presidenciales sobre los sectores estratégicos del desarrollo territorial y administrativo del Estado gerencial en Colombia, considerando, en el desarrollo de las técnicas de agenciamiento, el imperativo de la rentabilidad del Estado económico con distancias radicales de los fines redistributivos del municipio colombiano.

Factor 5

Instrumentalización de la administración pública colombiana para facilitar la consolidación de la asesoría y la consultoría basada en el crecimiento del control presidencial sobre los sistemas de decisión pública y administrativa de los departamentos, los distritos y los municipios del país, considerando en este plano, la aplicación de autonomías relativas de las organizaciones públicas del nivel territorial, con el objetivo de profundizar la dependencia de los departamentos, de las áreas metropolitanas, de los distritos y de los municipios colombianos, del nivel central de la administración pública, en los temas de modelos de desarrollo y de autonomía administrativa y gerencial.

Reflexión final

El artículo está enfocado a explicar las modificaciones del ordenamiento territorial en Colombia. Luego de establecer relaciones con los modelos de desarrollo que obligan su transición normativa hacia planos de pragmatismos gubernamentales y hacia

ámbitos técnicos que han incorporado agendas de gestión territorial basadas en acciones multilaterales, el artículo concluye, que en Colombia, en el periodo presidencial 2026-2030, el ordenamiento territorial conjugará la concepción tecnocrática de la gestión territorial con los métodos del corporativismo gubernamental con efectos en la simplificación de la dimensión rural del Estado y con efecto en la concentración de la planeación nacional en nuevas regulaciones del sector función pública sobre gobernaciones, distritos y municipios del país.

Además, se presentan argumentos que muestran la influencia de los gobiernos del nivel central, departamental, distrital y municipal, para combinar el ordenamiento territorial con modelos de desarrollo dominados por la agenda técnica, con efectos en la cosmovisión urbana de la gestión y la eficacia territorial, indicándose que en el Estado colombiano actual el ordenamiento territorial participa en el juego del cálculo racional de la rentabilidad y de la eficacia del Estado con formato empresarial.

Referencias

- O'Donnell, G. (1993). *On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries*. *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones.
- Goodin, R. E. (Ed.). (2003). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Guerrero, O. (1997). *Principios de administración pública*. Plaza y Valdés.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264566475>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2023*. CEPAL.
- World Bank. (2024). *World Development Report 2024: The Middle-Income Trap*. World Bank.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Human Development Report 2023/2024: Breaking the Gridlock*. PNUD.



Biordenamiento: un diálogo entre la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 y la planificación territorial en Colombia

Por: ³ Oscar Eduardo Urrego Urrego

Resumen

El ordenamiento territorial en Colombia enfrenta tensiones entre la racionalidad estatal y las dinámicas sociales que desbordan sus categorías. Este artículo tiene como objetivo establecer un diálogo crítico entre la Ley 388 de 1997 que regula los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la Ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) y el concepto emergente de ⁴biordenamiento. Este neologismo, construido desde aportes de la ecología política, la biopolítica de Michel Foucault y las teorías territoriales del CEPAL, Llanos Hernández y G. Delamata, se define como la articulación de la estructura espacial y la estructura social que resulta del desenvolvimiento de las relaciones sociales en un espacio ecológico concreto, donde las identidades políticas se construyen desde la defensa, la gestión colectiva y la afirmación de la vida (humana y biodiversa). Metodológicamente, el artículo desarrolló un análisis hermenéutico crítico de las normas,

identificando paralelos y tensiones con el biordenamiento. Entre las tensiones halladas se destacan: el predominio del paradigma antropocéntrico, la imposición de la biopolítica estatal sobre la comunitaria, la exclusión de saberes locales en la cartografía oficial y la reducción de la participación ciudadana a una instancia consultiva. Se concluye que, aunque las leyes contienen semillas de un enfoque biocéntrico como la estructura ecológica principal y la regionalización flexible, persiste una contradicción de fondo, la vida sigue siendo tratada como un subsistema a gestionar y no como el principio rector del hábitat. El biordenamiento se propone, entonces, como un modelo de planeación que invierte esta jerarquía, colocando la estructura, funciones y dinámicas de los ecosistemas como eje rector del ordenamiento territorial

Palabras clave: Biordenamiento, ordenamiento territorial, biopolítica, estructura ecológica principal, Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011

Introducción

El ordenamiento territorial en América Latina ha atravesado diversas tensiones entre la racionalidad planificadora del Estado y las dinámicas sociales que desbordan sus categorías. En Colombia, dos hitos legislativos condensan el intento de armonizar desarrollo, medio ambiente y participación, la Ley 388 de 1997, que creó los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a una escala municipal y la Ley 1454 de 2011, que estableció la ley orgánica de ordenamiento territorial LOOT, como marco de integración regional y sostenible.

³ **Oscar Eduardo Urrego Urrego.** Estudiante de Séptimo Semestre de Administración Pública Territorial (APT), Semillero de investigación Territorio, Política y Gobierno. oscare.urrego@esap.edu.co.

⁴ El concepto de biordenamiento (neologismo propuesto por el autor a partir de Foucault, Escobar, Leff, Gudynas, Lefebvre, Delamata y Llanos-Hernández) se constituye en el principio o conjunto de

prácticas orientadas a organizar, regular o dar estructura a procesos vitales —humanos, ecológicos y socioculturales— desde una perspectiva ética, jurídica y política que reconoce la autonomía y complejidad de la vida como fundamento normativo del ordenamiento territorial.

Ambas reconocen determinantes ambientales y la necesidad de una estructura ecológica principal, sin embargo, su aplicación ha evidenciado que la vida - en sus múltiples formas - sigue siendo tratada como un subsistema a gestionar y no como el principio rector del habitar.

De manera paralela, las ciencias sociales y la ecología política han acuñado nociones que replantean la relación entre sociedad, espacio y vida, destacando las contribuciones de CEPAL (2016) y Llanos Hernández (2010), quienes conciben el territorio como concepto teórico-metodológico que articula la estructura espacial con la estructura social; los análisis de Delamata (2009) sobre la emergencia de identidades políticas forjadas en la defensa del lugar, y la resignificación de la biopolítica de Michel Foucault, para pensar el gobierno de la vida desde las comunidades. De estos cruces emerge el concepto de biordenamiento definido como la articulación de la estructura espacial y la estructura social, que resulta del desenvolvimiento de las relaciones sociales en un espacio ecológico concreto, donde las identidades políticas se construyen a partir de la defensa, la gestión colectiva y la afirmación de la vida que allí habita (humana y biodiversidad).

A partir del siglo XX, se ha desbordado irreversiblemente, la biopolítica (Foucault, 2006), mostrando que la política ya no solo manda sobre un territorio como extensión soberana, sino que, mediante la planeación administra directamente la vida de las poblaciones en su dinámica espacial: zonifica, regula el acceso al agua, el aire limpio y la vivienda, gestiona la exposición diferencial a riesgos ambientales y produce subjetivamente el ciudadano ecológico, al migrante climático o al residente informal, por lo tanto, el biordenamiento no es una técnica neutral de ordenación, sino el escenario de tensión permanente entre el plan que estabiliza y las prácticas espaciales que lo desbordan, entre la distribución de recursos escasos y la definición

misma de que es una vida digna de ser vivida en un entorno habitable.

Desde el Plan Nacional de desarrollo se están haciendo apuestas para defender la vida en todas sus formas, superar las injusticias económicas, sociales y ambientales, los conflictos en los diversos territorios y propiciar la conservación y protección de los ecosistemas. Para promover esas apuestas es necesario que se sumen los ciudadanos, las organizaciones sociales, los municipios, los distritos y los departamentos, ya que, de manera conjunta, se pueden y debe emprender acciones de ordenamiento territorial como medio para habilitar la justicia ambiental, la inclusión, la equidad, la productividad y la construcción de economías diversificadas.

El objeto de este artículo es establecer un diálogo crítico entre las leyes 388/1997 y 1454 de 2011 y conceptos de biordenamiento, mostrando sus paralelos, sus tensiones y las posibilidades de una relectura que fortalezca las dimensiones vivas del territorio en la planeación en Colombia.

De igual manera, la metodología se enmarca en una investigación de carácter cualitativo con enfoque hermenéutico crítico. Se parte de la premisa de que los textos normativos no son documentos neutros, sino artefactos políticos que condensan relaciones de poder, concepciones del territorio y decisiones sobre qué formas de vida merecen ser protegidas o gestionadas. En consecuencia, su análisis requiere una lectura exegética de los artículos y una interpretación que los confronte con marcos teóricos capaces de revelar sus supuestos implícitos, sus contradicciones internas y sus posibilidades no realizadas.

El análisis se centra en dos instrumentos normativos principales: la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) y la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, la selección de estas normas responde a que constituyen los dos pilares legislativos que estructuran el ordenamiento territorial en Colombia a escala municipal y regional,

respectivamente. Se consultan, además, documentos de políticas públicas complementarios: el documento conceptual del Departamento Nacional de Planeación sobre ordenamiento territorial (2023), las consideraciones de cambio climático para los POT del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Marco teórico como instrumento analítico

El análisis hermenéutico se apoya en ocho cuerpos teóricos que operan como marcos interpretativos. Los aportes del CEPAL y Llano-Hernández (2010) sobre el territorio como desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales; los planteamientos de Delamata (2009) sobre identidades políticas y ciudadanía territorial; la noción de biopolítica de Foucault (2006) y su reelaboración por Escobar (2014); la racionalidad ambiental y el saber ambiental de Leff (2004); las ontologías relacionales y los territorios de diferencia de Escobar (2010-2016); los derechos de la naturaleza y la crítica al extractivismo de Gudynas (2014, 2015); y la producción social del espacio de Lefebvre (1974). El concepto de biordenamiento, construido como neologismo integrador a partir de estos cuerpos, opera como categoría de constatación para identificar paralelos y tensiones en el texto normativo.

Procedimiento analítico

El análisis se desarrolla en tres momentos. En el primer momento se realiza una lectura sistemática de los artículos de ambas leyes, identificando los principios rectores, las definiciones de territorio, los instrumentos de participación y los mecanismos de protección ambiental. En el segundo momento se confrontan estos elementos con las categorías teóricas descritas, buscando tanto convergencias –entendidas como semillas de un enfoque biocéntrico– como divergencias –entendidas como tensiones que limitan la efectividad de las normas desde las

perspectivas del biordenamiento–. En el tercer momento se sintetizan los hallazgos en un diálogo crítico que permite proyectar las posibilidades de una relectura normativa orientada hacia el biordenamiento como modelo alternativo de la planeación territorial.

El territorio como desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales (CEPAL y Llanos Hernández)

Para los autores, el territorio es a la vez un referente empírico y un concepto teórico que permite “explicar y describir el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en los ámbitos culturales, sociales y políticos”. Lejos de ser un contenedor inherente, el territorio cambia conforme se transforman las relaciones sociales en cada entorno. CEPAL, por su parte, muestra cómo la noción de territorio se llenó progresivamente de contenidos sociales hasta concebirse como espacio social y espacio vivido, un eje que articula estructuras espaciales y estructuras sociales y permite plantear problemas complejos superando la separación entre naturaleza y sociedad. Esta base teórica es fundamental para entender que el ordenamiento territorial no debe limitarse a una zonificación técnica de usos de suelo, sino que debe capturar la manera como las relaciones sociales se despliegan espacialmente y, en ese despliegue, configuran ensamblajes socioculturales específicos.

Ciudadanía, identidades políticas y defensa del territorio (Gabriela Delamata)

En ciudadanía y territorio, las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales, “Delamata (2009)” analiza cómo, en la Argentina de la crisis, movimientos de desocupados, asambleas barriales y organizaciones socioambientales construyeron identidades políticas a partir de la experiencia del territorio. No se trataba de una ciudadanía abstracta centrada en el Estado, sino sujetos que se constituían políticamente al defender su

propio territorio, gestionar colectivamente sus necesidades y afirmar sus formas de vida. Es acá donde esta perspectiva es extrapolable a los procesos de resistencia territorial en Colombia, donde comunidades indígenas a través de los cabildos, afrocolombianas a través de los consejos comunitarios y campesinos a través de sus organizaciones y reservas campesinas, ha hecho de la defensa del territorio el eje de identidad política, articulando la permanencia en el lugar con la exigencia de derechos colectivos y su autonomía.

Biopolítica y territorio: la gestión de la vida y sus disputas

En seguridad, territorio y población, Foucault conceptualiza la biopolítica como un poder que se ejerce sobre la población a través de mecanismos reguladores de los procesos biológicos (salud y natalidad) y que convierte el territorio en un espacio de seguridad y gestión de flujos. Si el poder soberano tomaba decisiones sobre el territorio, el poder biopolítico gestionaba la vida en el territorio para optimizarla desde parámetros estatales o mercantiles.

Sin embargo, esta noción puede ser reapropiada. La biopolítica comunitaria (Escobar 2014) se manifiesta cuando las comunidades defienden la vida en sus territorios no como recursos gestionables, sino como tejido relacional inseparable del lugar o hábitat. El territorio se convierte así en un campo de disputa entre dos formas de entender y administrar la vida: desde la matriz bioeconómica que reafirma la interconexión de relaciones económicas, ecológicas y sociales, y de la matriz de la biopolítica comunitaria, que coloca la autonomía de la vida como fundamento del ordenamiento.

Racionalidad ambiental y saber ambiental (Enrique Leff)

Enrique Leff representa una de las contribuciones más sistemáticas del pensamiento latinoamericano a la crítica del

ordenamiento territorial convencional. Su concepto central de racionalidad ambiental, desarrollado en obras como *Ecología y Capital* (1986) y *Racionalidad Ambiental: la reapropiación social de la naturaleza* (2004), propone una alternativa a la racionalidad económica que ha dominado históricamente la planificación del territorio. Para Leff, la racionalidad económica convierte la naturaleza en capital natural, es decir, en un conjunto de recursos cuantificables y sustituibles que deben ser optimizados en función del crecimiento. Frente a esta lógica, la racionalidad ambiental reconoce que los procesos ecológicos tienen una lógica propia, irreductible a los valores del mercado, y que cualquier modelo de ordenamiento que ignore esa lógica produce a mediano y largo plazo degradación ecológica y conflicto social.

Finalmente, Leff articula estos conceptos en su propuesta de territorialidades sustentables, entendidas como formas de organización del espacio que parten del reconocimiento de la complejidad ecológica y cultural de cada lugar. Una territorialidad sustentable no se impone desde arriba mediante un plan de ordenamiento, sino que emerge de la negociación entre los saberes locales, las condiciones ecológicas del territorio y los marcos normativos que los reconoce. Esta idea es constitutiva del biordenamiento: no como un modelo único replicable, sino como un principio ordenador que se concreta de manera diferente en cada biotipo, cuenca o corredor biológico, según las dinámicas ecológicas y las identidades culturales que allí conviven.

La producción social del espacio y el derecho al territorio (Henri Lefebvre)

Henri Lefebvre, filósofo y sociólogo francés, es el autor que más radicalmente ha transformado la comprensión del espacio en las ciencias sociales. Su obra fundamental, *La producción del espacio* (1974), establece que el espacio no es un contenedor neutral donde ocurren las relaciones sociales, sino un

producto social: es producido, reproducido y transformado por las relaciones de poder, el capital y las prácticas cotidianas de quienes lo habitan. Esta tesis tiene consecuencias directas para el biordenamiento y para la crítica al ordenamiento territorial convencional.

Lefebvre distingue tres dimensiones del espacio, especialmente útiles para analizar las tensiones identificadas en las leyes colombianas: El espacio concebido es el espacio de los planificadores, cartógrafos y tecnócratas: el espacio de los POT, los mapas de zonificación y las normas de uso del suelo. El espacio vivido es el espacio de la experiencia cotidiana, de los significados culturales y de las memorias colectivas que las comunidades han construido históricamente en relación con sus ecosistemas. El espacio percibido es el espacio de las prácticas materiales, de los flujos y ritmos que estructuran la vida social en un lugar concreto.

La normatividad del ordenamiento territorial en Colombia (Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011)

La Ley 388 de 1997 armoniza las disposiciones sobre los POT, estableciendo que el ordenamiento debe clasificar el suelo en urbano, rural, expansión y protección, y definir los usos permitidos. La norma reconoce como determinantes ambientales, las áreas de especial importancia ecológica, las rondas hídricas, las zonas de recarga de acuíferos y las zonas de protección, las cuales constituyen suelos de protección y limitan a los municipios, igualmente instan a incorporar la estructura ecológica principal, como elemento estructurante del territorio.

Desde el biordenamiento, esta Ley presenta paralelos importantes, reconoce que hay un orden ecológico que debe prevalecer sobre el interés urbanizador y que debe ser el soporte de la planeación, no obstante, en la práctica, la estructura ecológica principal ha sido interpretada más como una restricción a la expansión urbana que como el verdadero eje articulador del modelo de ocupación, la vida

que allí habita sigue siendo leída como un conjunto de servicios ecosistémicos al servicio del bienestar humano y no como una relación mutua. Además, la participación ciudadana se limita a una instancia de consulta que no incorpora los saberes locales.

Ley 1454 de 2011 (LOOT) esta ley orgánica establece las competencias entre la nación, los departamentos, los municipios, los cabildos indígenas y consejos comunitarios, y promueve la figura de asociatividad como las regiones administrativas y de planificación (RAP), las cuales están en función de la sostenibilidad ambiental, la solidaridad territorial, la protección de la biodiversidad y de fomentar la participación. Esta ley ofrece paralelos más visibles con el biordenamiento, ya que reconoce la necesidad de trascender las fronteras municipales para planificar a escala regional, lo que se acerca a la idea de que el biordenamiento a menudo rebasa los límites políticos-administrativos. Además, la ley menciona expresamente el ordenamiento territorial como un instrumento de desarrollo y la necesidad de proteger el medio ambiente. Sin embargo, la LOOT sigue anclada en una lógica sectorial, donde la regionalización se piensa más como agregación de departamentos para la eficiencia administrativa y la competitividad, que como articulación de bioterritorios definidos por dinámicas ecológicas y culturales.

Análisis: paralelos y tensiones entre las leyes y el biordenamiento

Semillas de un biordenamiento dentro de la norma

A pesar de las limitaciones identificadas, ambas leyes contienen elementos que pueden interpretarse como antecedentes o semillas de un enfoque de biordenamiento.

La estructura ecológica principal de la Ley 388 como precedente del eje ecológico rector, si se interpreta de manera biocéntrica, esta figura podría funcionar como la columna

vertebral del biordenamiento, condicionando todas las demás decisiones de localización de actividades humanas.

- La regionalización flexible de la Ley 1454 como una oportunidad para configurar bioterritorios, la figura de asociatividad podría utilizarse para planificar por cuencas o por corredores biológicos, superando la fragmentación municipal.
- El reconocimiento de comunidades étnicas en la LOOT, abre la posibilidad de que los planes comunitarios sean reconocidos como instrumentos de ordenamiento, lo que sintoniza con la idea de biordenamiento gestionado desde la autonomía comunitaria y el conocimiento local.

Tensiones la persistencia del paradigma antropocéntrico

Persisten tensiones fundamentales que limitan la efectividad de estas leyes desde la perspectiva del biordenamiento.

- El sujeto del ordenamiento sigue siendo el Estado y el mercado, tanto la ley 388 y la 1454 conciben el ordenamiento como una función pública y como una herramienta para la competitividad territorial, la vida es un determinante que se debe considerar, pero ni un sujeto de derecho a un agente en la definición del modelo de ocupación.
- La biopolítica estatal se impone sobre la biopolítica comunitaria, las leyes en su implementación tienden a regular la vida para hacerle compatible con el desarrollo económico extractivo o urbano, sin reconocer la legitimidad de los proyectos de vida que afirman otras relaciones entre humanos y biodiversidad.
- La cartografía oficial ignora los saberes comunitarios. Solo recoge mapas técnicos de zonificación, no incorpora sitios sagrados, rutas de trashumancia, ni calendarios ecológicos locales,

vaciando al territorio de sus significados culturales.

- La participación se queda en consulta y no llega a cogestión compartida. Acá las comunidades pueden opinar, pero el poder de decisión final reside en las autoridades municipales, lo que limita la construcción de identidad política desde la gestión colectiva del territorio (Delamata).
- Una tensión adicional se revela al contrastar el biordenamiento con los instrumentos técnicos vigentes, el Ministerio de Medio Ambiente propone incorporar la gestión del cambio climático en los POT a través de sistemas estructurantes. No obstante, este avance sigue siendo insuficiente frente a la profundidad de transformaciones que el biordenamiento exige.

Reflexión final

El diálogo crítico entre la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 y el concepto de biordenamiento, revela una contradicción estructural en la planificación territorial colombiana, aunque ambas normas incorporan determinantes ambientales y reconocen la importancia de la estructura ecológica principal, la vida –en sus múltiples formas– continúa siendo tratada como un subsistema a gestionar y no como el principio rector del ordenamiento. Esta contradicción no es accidental, responde a una racionalidad biopolítica estatal que administra el territorio para optimizar el desarrollo económico, la seguridad jurídica para la inversión y la gobernabilidad, sin cuestionar la jerarquía que subordina los ecosistemas y las comunidades a esa lógica.

El análisis hermenéutico crítico realizado permite identificar que ambas leyes contienen semillas de un enfoque biocéntrico. La estructura ecológica principal de la Ley 388 de 1997, si se interpreta desde una perspectiva biocéntrica, podría funcionar como el eje rector

de todas las decisiones del ordenamiento, condicionando la localización de actividades humanas a la capacidad de carga y la vocación de los ecosistemas. De manera complementaria, las figuras de asociatividad territorial contempladas en la Ley 1454 ofrecen una oportunidad para configurar bioterritorios a escala de cuencas o corredores biológicos, superando la fragmentación político-administrativa que históricamente ha impedido la planificación ecológica a escala regional.

Las posibilidades permanecen bloqueadas por cuatro tensiones fundamentales que el biordenamiento permite visibilizar: el predominio del paradigma antropocéntrico en la concepción del ordenamiento; la imposición de la biopolítica estatal sobre las formas comunitarias de gestión de la vida; la exclusión de los saberes locales en la cartografía y los instrumentos técnicos oficiales, y la reducción de la participación ciudadana a una instancia consultiva que no alcanza la cogestión del territorio. Mientras estas tensiones no sean abordadas explícitamente en las reformas normativas y en la práctica planificadora, el ordenamiento territorial seguirá reproduciendo las condiciones que generan conflictos socioambientales, despojos y degradación ecológica.

El biordenamiento, se plantea como un modelo de planeación que coloca la estructura, las funciones y las dinámicas de los ecosistemas como un eje rector del territorio, no propone detener el desarrollo sino reorientarlo a una economía que se adapte a los ciclos naturales, una cartografía que incorpore los tejidos bioculturales y un ordenamiento que reconozca la autonomía comunitaria como condición de legitimidad. Este reordenamiento de prioridades no es ajeno al marco jurídico vigente, pero sí exige una relectura hermenéutica profunda y una voluntad política que aún no se expresa con suficiente claridad en la implantación de las normas analizadas.

En definitiva, el aporte de este artículo es mostrar que el problema del ordenamiento territorial en Colombia no es únicamente técnico ni administrativo, sino epistemológico y político; se trata de decir qué se entiende por vida digna, qué formas de habitar el territorio merecen ser protegidas y quién tiene el poder de definirlo. El biordenamiento es una propuesta para que esa decisión no recaiga exclusivamente en el Estado y el mercado, sino que emerja también desde las comunidades que defienden, gestionan y significan sus territorios cotidianamente. Además, desde el ordenamiento territorial hay que leer el paisaje a múltiples escalas desde la microcuenca hasta la bio-región, reconociendo que cada lugar está conectado, de modo que se pueda convertir la restauración ecológica en un proyecto de sociedad, porque planear es un modo de sanar las heridas del territorio. Así los conflictos socioambientales se pueden transformar para construir territorios resilientes y se pueden anticipar al cambio climático. Queda abierta para futuras investigaciones la pregunta por los mecanismos concretos, normativos, participativos, y cartográficos, mediante los cuales el biordenamiento podría institucionalizarse sin perder su potencial crítico y transformador.

Referencias

- Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales en el estudio del territorio*. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, XXI (1145). <https://doi.org/10.1344/b3w.o.2016.26345>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial*. Diario Oficial No. 48.115.
- Delamata, G. (Coord.). (2009). *Ciudadanía y territorio: las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Ediciones UNGS.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Ordenamiento territorial para el desarrollo: documento conceptual*. DNP.
- Duque Cante, N. (2012). *Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Análisis Político, 25(76), 175-190. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000300010
- Escobar, A. (1996). *La invención del desarrollo*. Universidad del Cauca.
- Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*. Envión Editores.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. UNAULA.
- Escobar, A. (2016). *Autonomía y diseño: la realización de lo comunal*. Universidad del Cauca.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de la naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tarpuy / CLAES.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de apropiación*. CEDIB / CLAES.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Península. (Obra original publicada en 1968)
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing. (Obra original publicada en 1974)
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores.
- Llanos-Hernández, L. (2010). *El concepto de territorio y la investigación en las ciencias sociales*. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, 7(3), 207-220.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Consideraciones de cambio climático para el ordenamiento territorial*. Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo.
- Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida*. Departamento Nacional de Planeación.



Descentralización y autonomía territorial en Colombia: evidencia empírica y reflexión crítica desde el caso de Vigía del Fuerte (Antioquia)

Por: ⁵ Yeiber Romaña Palacios

Resumen

La descentralización constituye uno de los principales mecanismos mediante los cuales el Estado colombiano ha buscado fortalecer la autonomía territorial y promover un desarrollo más equilibrado entre las regiones. No obstante, persisten interrogantes sobre los resultados alcanzados, especialmente en municipios con limitadas capacidades institucionales y fiscales.

El presente artículo analiza de manera crítica los alcances de la descentralización en Colombia a partir de un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental, sustentado en la revisión de literatura especializada, el análisis del marco normativo y la incorporación de evidencia empírica correspondiente al municipio de Vigía del Fuerte (Antioquia). El análisis realizado evidencia que, aunque el proceso descentralizador amplió las competencias de los gobiernos locales y fortaleció formalmente la autonomía territorial, persisten restricciones relacionadas con la dependencia de las transferencias nacionales,

limitada generación de ingresos propios y las capacidades institucionales de los municipios.

Se concluye que la descentralización ha fortalecido el reconocimiento jurídico de la autonomía territorial; sin embargo, su efectividad continúa condicionada por factores fiscales, administrativos y territoriales que inciden en las posibilidades reales de promover procesos sostenidos de desarrollo local.

Palabras clave: Descentralización; autonomía territorial; desarrollo territorial; gestión pública; descentralización fiscal; Vigía del Fuerte.

Introducción

La descentralización constituye uno de los procesos de transformación institucional más significativos en la organización del Estado colombiano durante las últimas décadas. Concebida como un mecanismo para acercar la gestión pública a los territorios, fortalecer la autonomía de los gobiernos locales y promover un desarrollo más equilibrado, esta política ha redefinido las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales. No obstante, más de tres décadas después de la Constitución Política de 1991, persisten interrogantes sobre el alcance real de estos propósitos, especialmente en municipios que continúan enfrentando limitaciones fiscales, institucionales y territoriales para ejercer plenamente las competencias que les fueron asignadas.

En América Latina, la descentralización ha sido promovida como una estrategia orientada a redistribuir competencias políticas, administrativas y fiscales entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de fortalecer la democracia, mejorar la prestación de los servicios públicos y generar condiciones favorables para el desarrollo territorial. Sin embargo, la experiencia regional ha demostrado que la transferencia de funciones hacia los

⁵ **Yeiber Romaña Palacios.** Administrador Público, especialista en Gerencia Social y estudiante de la Maestría en Administración Pública

de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
yeiberromana@esap.edu.co.

gobiernos locales no garantiza, por sí sola, una mayor autonomía ni una reducción de las desigualdades entre territorios. Por el contrario, los resultados han dependido, en gran medida, de las capacidades institucionales, fiscales y sociales de cada contexto local.

En Colombia, este proceso adquirió un carácter estructural con la Constitución Política de 1991, que definió al país como un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1). Asimismo, reconoció a los entes territoriales la facultad de gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos y participar en la gestión de los asuntos que afectan su desarrollo (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 287). Estas disposiciones representaron un cambio significativo en la organización político-administrativa del Estado, al otorgar a los municipios un papel protagónico en la gestión pública y en la promoción del desarrollo local.

La descentralización ha sido ampliamente analizada desde distintas perspectivas en América Latina. Para Boisier (2005), el desarrollo territorial no depende exclusivamente de la transferencia de competencias desde el nivel central, sino de la capacidad de los actores locales para movilizar recursos, construir acuerdos y orientar estrategias de desarrollo acordes con las particularidades de cada territorio. En una línea similar, Arocena (2002) sostiene que el desarrollo local exige procesos de participación, fortalecimiento institucional y aprovechamiento de las capacidades existentes en cada comunidad. Estas perspectivas coinciden en que la autonomía territorial trasciende el ámbito jurídico y requiere condiciones institucionales, financieras y sociales que permitan a los gobiernos locales ejercer efectivamente las funciones que les han sido asignadas.

Desde esta perspectiva, la descentralización no puede entenderse

únicamente como una reforma administrativa, sino como un proceso cuya efectividad depende de la articulación entre autonomía política, capacidad institucional y sostenibilidad fiscal. Montecinos (2005) advierte que la descentralización genera resultados heterogéneos cuando persisten profundas asimetrías entre los territorios, mientras que Escobar (2007) plantea la necesidad de reconocer las particularidades sociales, culturales y territoriales en la formulación de las políticas públicas. A su vez, Stiglitz (2000) señala que la asignación de nuevas competencias debe ir acompañada de mecanismos de financiación suficientes, pues, de lo contrario, la autonomía puede quedar limitada por la insuficiencia de recursos para ejercer las responsabilidades transferidas.

A pesar de los avances normativos y de los múltiples estudios sobre descentralización en Colombia, persisten interrogantes acerca de los efectos reales de este proceso en municipios con limitadas capacidades institucionales y fiscales. Gran parte de la literatura ha centrado su atención en los aspectos jurídicos o administrativos de la descentralización; sin embargo, resulta igualmente necesario analizar cómo estas transformaciones se manifiestan en territorios periféricos, donde las condiciones económicas, sociales y geográficas plantean desafíos particulares para el ejercicio de la autonomía territorial. En este contexto, el estudio de caso del municipio de Vigía del Fuerte constituye una oportunidad para contrastar los postulados teóricos con una realidad territorial concreta.

A partir de estas consideraciones, el presente artículo busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿la descentralización en Colombia ha fortalecido la autonomía territorial o ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales? Como argumento central se sostiene que, si bien la descentralización ha ampliado las competencias de las entidades territoriales y fortalecido la participación de los gobiernos locales en la

gestión pública, sus efectos han sido desiguales debido a la persistencia de brechas fiscales, institucionales y territoriales. En consecuencia, la autonomía reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano continúa enfrentando importantes limitaciones para materializarse plenamente en municipios con mayores niveles de vulnerabilidad, como ocurre en el caso de Vigía del Fuerte.

Para abordar esta problemática, se adoptó un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental, basado en la revisión de literatura especializada sobre descentralización y desarrollo territorial, el análisis del marco normativo colombiano y la consulta de información institucional proveniente del Departamento Nacional de Planeación. Asimismo, se incorporó evidencia empírica correspondiente al municipio de Vigía del Fuerte (Antioquia), mediante el análisis de indicadores fiscales y de inversión pública, con el propósito de contrastar los planteamientos teóricos con las dinámicas observadas en el territorio.

El artículo se organiza en tres apartados principales. En primer lugar, se desarrolla el marco conceptual y analítico que sustenta la discusión sobre la descentralización, la autonomía territorial y el desarrollo local en Colombia. Posteriormente, se presenta una discusión sustentada en el caso del municipio de Vigía del Fuerte, integrando evidencia empírica con los principales referentes teóricos y normativos. Finalmente, se exponen las conclusiones, en las que se sintetizan los principales hallazgos y se plantean algunas reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la descentralización para contribuir al fortalecimiento de la autonomía territorial y la reducción de las desigualdades regionales.

Descentralización y autonomía territorial en Colombia

La descentralización constituye una forma de organización del Estado mediante la cual se distribuyen competencias, responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de acercar la gestión pública a los ciudadanos y responder de manera más efectiva a las necesidades de los territorios. No obstante, más que una simple redistribución administrativa, representa un proceso político e institucional que redefine las relaciones entre el nivel central y los gobiernos locales, así como las capacidades de estos últimos para orientar su propio desarrollo. En consecuencia, comprender sus alcances exige analizar no solo las competencias formalmente asignadas, sino también las condiciones que permiten ejercerlas de manera efectiva.

Desde esta perspectiva, la literatura especializada coincide en que la descentralización integra dimensiones políticas, administrativas y fiscales que no siempre evolucionan de manera equilibrada. Montecinos (2005) explica que estas dimensiones responden a procesos institucionales diferenciados, cuya implementación depende de las características de cada Estado. En consecuencia, la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales no garantiza automáticamente una mayor capacidad de decisión, especialmente cuando persisten limitaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos financieros o con el fortalecimiento institucional de los territorios.

Esta discusión adquiere mayor relevancia cuando se analiza la relación entre descentralización y desarrollo territorial. Boisier (2005) sostiene que el desarrollo no depende exclusivamente de las decisiones adoptadas desde el nivel central, sino de la capacidad de los territorios para movilizar recursos, fortalecer sus instituciones y construir proyectos colectivos orientados al bienestar de la población. Desde esta perspectiva, la

descentralización solo genera resultados sostenibles cuando los gobiernos locales cuentan con capacidades suficientes para gestionar las competencias transferidas y articular procesos de desarrollo acordes con las particularidades de su entorno.

La perspectiva del desarrollo local complementa este análisis al reconocer que el territorio no constituye únicamente un espacio administrativo, sino un escenario en el que confluyen actores, instituciones, recursos y dinámicas sociales. Arocena (2002) plantea que los procesos de desarrollo local surgen de la capacidad de los gobiernos y de la sociedad para construir proyectos colectivos que respondan a las particularidades de cada comunidad. En consecuencia, la descentralización adquiere sentido cuando fortalece esas capacidades de articulación y decisión, permitiendo que las políticas públicas se diseñen e implementen con base en las necesidades y potencialidades del territorio.

Esta visión también invita a cuestionar la manera en que históricamente se han formulado las políticas de desarrollo. Escobar (2007) advierte que muchos modelos han privilegiado enfoques homogéneos definidos desde el nivel central, desconociendo la diversidad cultural, social y territorial presente en América Latina. Esta crítica resulta pertinente para el análisis de la descentralización, pues evidencia que la transferencia de competencias pierde parte de su potencial transformador cuando las decisiones públicas continúan respondiendo a lógicas centralizadas que limitan la capacidad de los territorios para definir sus propias prioridades de desarrollo.

En Colombia, estos planteamientos adquirieron un respaldo jurídico con la Constitución Política de 1991, que reconoció la autonomía de las entidades territoriales y definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1, 287 y 311). Posteriormente, normas como la Ley 136 de

1994, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1551 de 2012 desarrollaron este mandato constitucional al precisar competencias, fortalecer la organización municipal y regular la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno. En conjunto, estas disposiciones configuraron un marco institucional orientado a consolidar la descentralización como un instrumento para fortalecer la gestión pública territorial.

No obstante, la existencia de un marco constitucional y legal favorable no garantiza, por sí misma, que los principios de la descentralización se materialicen de manera homogénea en todos los territorios. La experiencia colombiana muestra que la ampliación de competencias hacia los municipios ha estado acompañada de diferencias significativas en la capacidad institucional, administrativa y financiera, para asumir las responsabilidades transferidas. Como resultado, mientras algunos gobiernos locales han fortalecido sus procesos de gestión y planificación, otros continúan enfrentando limitaciones estructurales que restringen el ejercicio efectivo de su autonomía.

Esta situación coincide con lo planteado por Montecinos (2005), quien sostiene que los procesos de descentralización generan resultados diferenciados cuando las capacidades de los territorios son desiguales. En la misma dirección, Stiglitz (2000) advierte que la transferencia de funciones, sin un fortalecimiento paralelo de las capacidades fiscales e institucionales, puede producir desequilibrios entre las responsabilidades asumidas por los gobiernos locales y los recursos realmente disponibles para ejercerlas. En consecuencia, la autonomía territorial deja de depender únicamente del reconocimiento jurídico y pasa a estar condicionada por factores económicos, administrativos e institucionales que determinan la capacidad de gestión de cada municipio.

Desde esta perspectiva, la descentralización debe entenderse como un

proceso cuya efectividad no puede evaluarse únicamente a partir de las reformas normativas o de la distribución formal de competencias. Resulta igualmente necesario considerar las condiciones reales en las que los gobiernos locales desarrollan su gestión cotidiana. Aspectos como la capacidad para generar ingresos propios, la disponibilidad de talento humano, las condiciones de conectividad, la infraestructura institucional y el acceso a recursos de inversión inciden directamente en las posibilidades de ejercer una autonomía efectiva y de impulsar procesos sostenidos de desarrollo territorial.

En este contexto, el análisis de municipios con características territoriales particulares permite comprender con mayor precisión los alcances y las limitaciones del modelo de descentralización en Colombia. Los territorios periféricos ofrecen escenarios especialmente relevantes para examinar la relación entre autonomía formal y capacidad efectiva de gestión, ya que en ellos convergen desafíos asociados con la dependencia fiscal, las restricciones institucionales y las condiciones geográficas que inciden en la implementación de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva, el caso del municipio de Vigía del Fuerte constituye un referente pertinente para contrastar los planteamientos teóricos desarrollados con la evidencia empírica disponible.

Discusión

El municipio de Vigía del Fuerte constituye un escenario pertinente para analizar los alcances y las limitaciones del proceso de descentralización en Colombia. Su condición de municipio de sexta categoría, sumada a las dificultades históricas asociadas al aislamiento geográfico, la limitada capacidad institucional y la alta dependencia de las transferencias del Gobierno nacional, permite examinar cómo las reformas descentralizadoras se materializan en contextos donde el ejercicio de la autonomía enfrenta importantes restricciones. La elección

de este estudio de caso responde a su potencial analítico para comprender desafíos presentes en otros municipios periféricos del país sin pretender generalizar sus resultados. En este sentido, el análisis permite contrastar los planteamientos desarrollados por la literatura especializada con evidencia empírica proveniente de un territorio cuyas condiciones institucionales, fiscales y geográficas ilustran las tensiones existentes entre el reconocimiento formal de la autonomía territorial y su aplicación efectiva.

Los indicadores fiscales del municipio evidencian una brecha entre la autonomía reconocida por el marco jurídico y las capacidades reales para ejercerla. De acuerdo con los resultados del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024), Vigía del Fuerte presenta una dependencia de transferencias del 73,53 %, mientras que los ingresos propios representan únicamente el 2,74 % de sus ingresos totales. Aunque el municipio obtuvo una calificación de 65,59 puntos y fue clasificado en rango solvente, estos resultados muestran que su sostenibilidad financiera continúa dependiendo, en gran medida, de recursos provenientes del Gobierno nacional.

Tabla 1. Indicadores fiscales del municipio de Vigía del Fuerte (2024)

Indicador	Resultado
Categoría municipal	6
Dependencia de transferencias	73,53%
Ingresos propios	2,74%
Inversión del gasto	92,42%
Índice de Desempeño Fiscal	65,59
Clasificación	Solvente

Nota. Elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (2024).

Estos resultados permiten afirmar que la autonomía territorial no depende

exclusivamente del reconocimiento jurídico de competencias, sino también de la capacidad financiera para ejercerlas. En el caso de Vigía del Fuerte, la escasa contribución de ingresos propios limita el margen de decisión del gobierno local y condiciona la planificación de largo plazo. Esta situación coincide con los planteamientos de Stiglitz (2000), quien sostiene que la asignación de nuevas responsabilidades debe ir acompañada de mecanismos adecuados de financiación, así como con la perspectiva de Montecinos (2005), para quien las diferencias en las capacidades institucionales de los territorios explican buena parte de los resultados heterogéneos de la descentralización.

La programación de la inversión pública también aporta elementos relevantes para comprender las condiciones en las que se desarrolla la gestión territorial. De acuerdo con la información registrada en el Sistema de Planeación Territorial (SisPT), durante la vigencia 2025 el municipio programó inversiones cercanas a los \$24.046 millones, concentradas principalmente en los sectores de salud y protección social, vivienda, ciudad y territorio, y educación (DNP, 2025). Más allá de las cifras, esta distribución permite identificar cuáles son las prioridades que orientan la acción pública local y los desafíos que aún enfrenta el territorio para garantizar condiciones básicas de bienestar.

Tabla 2. Principales sectores de inversión programados en Vigía del Fuerte (2025)

Sector	Recursos programados (millones de pesos)
Salud y protección social	11.596
Vivienda, ciudad y territorio	3.957
Educación	1.807
Transporte	1.241
Inclusión social y reconciliación	1.134
Gobierno territorial	893
Agricultura y desarrollo rural	878

Nota. Elaboración propia con base en información del Sistema de Planeación Territorial (DNP 2025).

La distribución de la inversión pública muestra que una proporción significativa de los recursos municipales corresponde a fuentes con destinación específica, orientadas principalmente a garantizar la prestación de servicios esenciales. Esta realidad responde a las necesidades históricas del territorio y a las responsabilidades que la normativa asigna a los municipios. Sin embargo, también reduce el margen de decisión de la administración local para orientar recursos hacia iniciativas de fortalecimiento productivo, generación de ingresos o consolidación institucional. Bajo estas condiciones, la gestión pública se concentra, en gran medida, en atender demandas inmediatas de la población, mientras las estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo quedan sujetas a las limitaciones presupuestales y a la disponibilidad de recursos de libre destinación.

Los resultados obtenidos permiten sostener que las limitaciones observadas en Vigía del Fuerte no constituyen un caso aislado, sino la expresión de desafíos presentes en numerosos municipios periféricos del país. La dependencia de las transferencias nacionales, la reducida capacidad para generar ingresos

propios y las restricciones institucionales condicionan el margen de acción de los gobiernos locales y limitan el alcance de las políticas públicas territoriales. Bajo estas condiciones, el ejercicio de la autonomía tiende a concentrarse en la administración de recursos previamente definidos por el nivel central, reduciendo las posibilidades de formular e implementar estrategias propias de desarrollo.

En este sentido, el caso de Vigía del Fuerte permite comprender que las tensiones entre descentralización y autonomía territorial trascienden el ámbito jurídico y adquieren una dimensión práctica vinculada con las capacidades reales de gestión de los gobiernos locales. La evidencia analizada confirma que el fortalecimiento de la autonomía territorial requiere algo más que la asignación formal de competencias: demanda instituciones sólidas, sostenibilidad financiera y condiciones territoriales que permitan convertir esas competencias en decisiones efectivas para el desarrollo. Esta experiencia aporta elementos para reflexionar sobre la necesidad de fortalecer las políticas de apoyo a los municipios con mayores niveles de vulnerabilidad, con el fin de avanzar hacia un modelo de descentralización más equitativo y coherente con las realidades del territorio colombiano.

Reflexión final

El análisis desarrollado permite concluir que la descentralización ha representado uno de los cambios más significativos en la organización territorial del Estado colombiano, al ampliar las competencias de los gobiernos locales y reconocer constitucionalmente la autonomía de las entidades territoriales. No obstante, la evidencia analizada demuestra que estos avances no han sido suficientes para garantizar una autonomía efectiva en todos los municipios, debido a las profundas diferencias existentes en materia de capacidades institucionales, sostenibilidad fiscal y condiciones territoriales.

El caso de Vigía del Fuerte evidencia que las limitaciones del modelo descentralizado trascienden el ámbito normativo. La alta dependencia de las transferencias nacionales, la reducida capacidad para generar ingresos propios y las restricciones derivadas de su contexto territorial condicionan el margen de decisión del gobierno local, y limitan la posibilidad de impulsar estrategias de desarrollo con mayor autonomía. En este sentido, el estudio confirma que la distribución formal de competencias no siempre se traduce en capacidades reales para ejercerlas.

Desde una perspectiva académica, este estudio aporta evidencia empírica a la discusión sobre descentralización y desarrollo territorial al integrar el análisis teórico con información fiscal y de inversión pública correspondiente a un municipio periférico colombiano. La articulación entre los planteamientos de la literatura especializada y el estudio de caso permite comprender que las desigualdades regionales continúan siendo uno de los principales factores que condicionan la efectividad de la autonomía territorial en Colombia.

En consecuencia, el fortalecimiento de la descentralización exige avanzar hacia políticas públicas que, además de distribuir competencias, contribuyan a consolidar capacidades institucionales y fiscales acordes con las realidades de cada territorio. La experiencia de Vigía del Fuerte demuestra que una descentralización orientada al desarrollo requiere reconocer las diferencias territoriales y promover mecanismos que permitan a los gobiernos locales ejercer una autonomía efectiva, capaz de responder a las necesidades y potencialidades de sus comunidades.

Referencias

- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*.
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/module/mislibros/archivos/Arocena.pdf>
- Boisier, S. (agosto de 2005). *Repositorio de la CEPAL*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/oc782b3e-9f3a-46bc-9d27-422d7f328fa7/content>
- CEPAL. (Abril de 2017). *CEPAL*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2de4e93d-aco6-493e-825a-oc4f254ef910/content>
- Constitución Política de Colombia, Art 1 (Art 1 1991).
Constitución Política de Colombia:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Departamento Nacional de Planeación. (Septiembre de 2025). *DNP*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarroll-edicion.pdf>
- o%2oTerritorial/CIFFIT_DocumentosPublicacion/PresentacionIDF_Municipios2024_DNP.pdf
- DNP. (2024). *Índice de Desempeño Fiscal (IDF): Consulta de resultados municipales*.
<https://ciffit.dnp.gov.co/CIFFIT/ConsultasIDF>
- DNP. (2025). *Sistema de Planeación Territorial (SisPT)*.
<https://sispt.dnp.gov.co/>
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción*.
<https://programamandela.aupex.org/wp-content/uploads/2024/01/ESCOBAR-La-invencion-del-Tercer-Mundo.pdf>
- Montecinos, E. (Agosto de 2005). *Los estudios de descentralización en América Latina*. scielo.cl:
<https://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/arto5.pdf>
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*.
<https://desarrollomedellin.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/stiglitz-2000-tercera>



Acuerdos de Paz y gobernanza criminal, caso frontera minera Risaralda – Chocó

Por: ⁶ Jacinto Pineda Jiménez

⁷Manuela Orozco Herrera

Resumen

Los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno colombiano y las FARC concentraron gran parte de sus estrategias frente a las economías ilícitas asociadas al narcotráfico y sus cadenas productivas. Sin embargo, otras economías extractivas ilegales, especialmente la minería aurífera, han adquirido creciente centralidad dentro de las dinámicas de conflictividad y regulación territorial en distintas regiones del país. Aunque el punto tres del Acuerdo, relacionado con el “fin del conflicto”, incorpora la necesidad de enfrentar las economías ilegales y las rentas criminales, persisten importantes desafíos en su implementación, particularmente en regiones caracterizadas por baja capacidad institucional, pobreza estructural y presencia de actores armados ilegales.

El artículo analiza la configuración de formas de gobernanza territorial alrededor de la minería del oro en la cuenca media del río San Juan leída desde la frontera minera entre Risaralda y Chocó. El estudio examina las

interacciones entre actores estatales, organizaciones comunitarias, economías extractivas y estructuras armadas ilegales, evidenciando cómo la actividad minera reorganiza relaciones de poder, mecanismos de regulación territorial y dinámicas de conflictividad en la región.

Metodológicamente, la investigación se desarrolló mediante análisis cualitativo de entrevistas semiestructuradas, revisión documental y análisis territorial, apoyados en el software MAXQDA para la identificación de relaciones de co-ocurrencia entre minería aurífera, conflicto armado, capacidad institucional y territorialidades socioambientales. Los resultados evidencian que la minería del oro trasciende su dimensión económica y se configura como un eje articulador de gobernanza territorial, donde convergen mecanismos formales e informales de regulación con impactos sociales, institucionales y ambientales sobre el territorio.

Palabras clave: Acuerdos de paz, gobernanza criminal, economías ilícitas, minería del oro, conflicto armado

Introducción

El pesimismo que rodea el balance de los acuerdos de paz, firmados en el 2016, lo refleja el llamado del presidente de la ONG “INDEPAZ”, Camilo González Posso ante los actos de violencia en el sur de Colombia en el mes de abril de 2026, de los cuales afirma “tenemos el mejor ejemplo del fracaso de las estrategias de guerra total y de los intentos de paz negociada en la última década, desde los acuerdos del 2016 pasando por los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro” (González, 2026)

⁶ **Jacinto Pineda Jiménez.** Doctor en Economía, Pobreza y Desarrollo Social. Docente Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Quindío Risaralda. jacipine@esap.edu.co.

⁷ **Manuela Orozco Herrera.** Magister en Administración Pública. Egresada Escuela Superior de Administración Pública ESAP. manuela.orozco@esap.edu.co.

La misma ONG, la cual hace seguimiento al proceso, señala que entre el 2016 y el 2025 se registraron 1.891 asesinatos de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. También se presentaron 694 masacres y 477 firmantes de paz fueron asesinados. La expansión de estructuras armadas y economías ilegales, luego de la firma del acuerdo es evidente, a partir de distintas fuentes. La ONG, Ideas Para la Paz, IDEPAZ (2026), señala frente al fortalecimiento “sostenido” de los grupos armados que a diciembre de 2025, estas estructuras sumaban más de 27.000 integrantes, entre hombres en armas y redes de apoyo, lo que representa un crecimiento del 23,5 % respecto a diciembre de 2024, con base en cifras del propio ejército, INDEPAZ, observatorio de derechos humanos y conflictividad. La Defensoría del Pueblo afirmó el 2 dic 2024: “el 71% de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados”. Son claras las evidencias de la expansión de las estructuras armadas e ilegales, aunque el artículo no busca un análisis de las lógicas, continuidades y particularidades del fenómeno, pero si afirmar que este crecimiento configura formas de gobernanza que afectan derechos en territorios.

La visión de territorio como un espacio de poder orienta la hipótesis planteada para el artículo, en el sentido de que las interacciones entre conflicto armado, organizaciones sociales, mercado del oro y Estado, en sus distintos niveles, determinan la gobernanza donde el orden impuesto se configura a partir de las relaciones de poder, materializadas a través de estrategias violentas o de colaboración. Lo legal e ilegal no son frontera, sino que se superponen o convergen para determinar la acción pública.

Por lo anterior, se examina en primer lugar el concepto de gobernanza, la colaboración y convergencia, de actores a partir de una revisión en la literatura que incluye el concepto de gobernanza criminal. Luego, se analizan las complejidades de un territorio en disputa donde la actividad del oro es

determinante en la configuración de las relaciones de poder, para luego abordar el fenómeno, desde un andamiaje histórico en el Chocó y Risaralda, que comprende los municipios de Pueblo Rico y Mistrató en el departamento de Risaralda, y Tadó e Itsmina en el Chocó. Los principales resultados y conclusiones cerrarán el artículo.

Gobernanza, un marco de interpretación

Luego que el Banco Mundial, en 1989, utilizara el concepto de gobernanza en un informe sobre el África Subsahariana, señalando la incapacidad de gobernar y administrar por parte de los gobiernos africanos y la necesidad de promover una “mejor gobernanza”, el concepto comenzó a generalizarse (Aguilar, 2010, p. 31). Así, el énfasis se orientó hacia la relación entre efectividad de los gobiernos y desarrollo, donde la convergencia de actores resultaba necesaria para remover obstáculos hacia la prosperidad.

En este sentido, el artículo comprende la gobernanza desde la cooperación de actores en el ejercicio de gobernar un espacio geográfico marcado por disputas territoriales, economías extractivas y profundas desigualdades sociales, como ocurre en la zona aurífera del alto San Juan chocoano. Se busca poner en debate el concepto de gobernanza en un referente empírico atravesado por relaciones de poder materializadas en el territorio, donde las asimetrías son profundas y el concepto mismo encuentra limitaciones frente a las dinámicas reales de regulación y control. Como afirma Weber (1982), el concepto constituye una construcción teórica o tipo ideal, respecto del cual la realidad es medida y comparada a fin de esclarecer elementos significativos de su contenido empírico (p. 82). La tarea consiste entonces en someter el concepto de gobernanza, y la cooperación como principio identificador del mismo a la complejidad propia de territorios en disputa.

Gobernanza, cooperación y asimetrías de poder

Porras (2016) propone dos hipótesis para explicar el auge y generalización del concepto de gobernanza: la relación entre efectividad de los gobiernos y desarrollo, y el valor de la cooperación entre instituciones, actores y recursos para transformar diversos campos de lo social, económico, político e institucional. Se trata de la convergencia entre Estado, mercado y sociedad; escenario atravesado por disputas alrededor de la distribución del poder y la capacidad de orientar la acción pública.

Al respecto, Porras (2018) expone como problemas fundamentales de la gobernanza “la cooperación, la auto-organización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo de los gobiernos y la interdisciplinariedad” (p.13). En virtud de esta lógica, el artículo aborda la cooperación en un escenario de disputas territoriales donde confluyen actores legales e ilegales que ponen en marcha diversas estrategias, muchas de ellas violentas, para ejercer soberanía y control sobre el espacio. En la cooperación y convergencia de actores dentro de la cadena productiva del oro, las relaciones entre Estado, sociedad y economías extractivas marcan las dinámicas y complejidades del territorio.

Ahora las interrelaciones, en la lógica del deber ser, deben estar orientadas por la soberanía y legalidad del Estado. Al respecto, Aguilar (2022) señala que la gobernanza es la acción de gobernar la sociedad y estará apegada al “ordenamiento normativo del Estado, la gobernanza está estructurada por normas legales, que determinan su legitimidad, y está también estructurada por el conocimiento, que determina su efectividad social” (p.38). No obstante, Porras (2018) advierte que “más allá del presupuesto de que la convergencia intersectorial es plausible y racional, el modelo canónico no elabora acerca de las dificultades concretas vinculadas con las dinámicas de poder y con las de la implementación” (p.16). Esta es la gobernanza que se disputa en territorios atravesados por relaciones

asimétricas de poder y economías extractivas legales, ilegales e informales alrededor de la cadena productiva del oro.

Como se afirmó, se busca desplegar el concepto de gobernanza en un territorio caracterizado por disputas alrededor de economías extractivas y fuertes desigualdades institucionales y sociales. Las dinámicas de distribución del poder, la fragilidad institucional y las lógicas de acción de los actores en el territorio objeto conducen al debate sobre gobernanza criminal. En este marco, el reto consiste en identificar las relaciones de fuerza existentes en escenarios donde la correlación de poder ya sea de conflicto o cooperación, suele dirimirse a favor de actores no estatales en ocasiones ilegales. Desenredar estas relaciones constituye uno de los propósitos del proyecto desarrollado por la ESAP en el territorio, apoyado en planteamientos teórico-metodológicos como el capital simbólico de Bourdieu, definido como la autoridad que ciertos actores logran imponer hasta obtener reconocimiento social mediante palabras, órdenes o consignas (Bourdieu, 2019, p. 132).

Sin embargo, el problema no se limita al ámbito local. Feldmann y Luna (2022) advierten que las dinámicas de la globalización han favorecido formas de movilidad criminal global que obligan a los Estados a compartir el poder con organizaciones criminales. En Este contexto, Manuel Castell (1999) señala que la economía global criminal se ha convertido en un sector altamente dinámico, generador de riqueza y empleo, pero también destructor e inductor de inestabilidad y degradación ambiental. La minería del oro constituye una de las actividades de mayor expansión dentro de estas economías criminales globales, impulsada por la demanda y el incremento de los precios internacionales.

En esta misma línea, la OEA (2021) señala que la globalización ha incrementado el alcance de la delincuencia organizada transnacional y de la financiación ilícita,

permitiendo que organizaciones criminales extraigan y comercialicen minerales mediante mecanismos asociados a apropiación de tierras, extorsión y corrupción. En Colombia, incluso, grupos armados ilegales se han situado entre los mayores productores y exportadores ilegales de oro, coltán y tungsteno, así como de cocaína y armas de fuego (OEA, 2021). Por su parte, la UNODC (2022) señala que el 65 % de las hectáreas identificadas con explotación de oro de aluvión corresponden a explotación ilícita, “convirtiendo al país en un escenario propicio para el involucramiento de las estructuras armadas organizadas debido a las altas ganancias y los bajos riesgos que genera esta actividad” (p. 92).

Con los trazos históricos y la evidencia empírica mencionada, se evidencia la capacidad de interacción de los actores en distintos campos de disputa territorial: actividad minera, acción armada, degradación ambiental y control de economías ilegales. En este sentido, Bourdieu (2019, p.426) plantea que el campo es un espacio de luchas “en el sentido en que hay agentes que, usando las armas de las que disponen, se esfuerzan por apropiarse de lo que está en juego en ese espacio”.

Ahora, las estrategias ilegales, compartidas por actores estatales o no estatales, generan la “creación de un orden paralelo basado en la imposición de reglas sobre el comportamiento ciudadano por parte de organizaciones criminales a menudo con la colaboración de agentes estatales” (Feldmann y Luna, 2022, p.1), fenómeno que se denomina gobernanza criminal. En regiones caracterizadas por pobreza estructural, violencia y limitada capacidad estatal, como la frontera Chocó–Risaralda, estas dinámicas han favorecido la consolidación de órdenes regulatorios criminales en contraposición a formas de gobernanza colaborativa. Como afirman Feldmann y Luna (2022, p. 7), “la capacidad estatal y estado de derecho constituye otra vertiente crítica para entender el fenómeno de la gobernanza criminal en

América Latina”. En consecuencia, la relación entre violencia, pobreza y debilidad institucional ha facilitado históricamente la imposición de órdenes ilegales y nuevas formas de regulación territorial alrededor de economías extractivas como la minería aurífera. Se trata de un viejo problema en Colombia, donde la relación entre armas y política, y el recurrir a la violencia, “fue marcando la configuración del Estado y la ausencia de relaciones ciudadanas de convivencia” (Pineda, 2022, p.1), aunque actualmente estas dinámicas operan bajo nuevas lógicas, actores y economías asociadas al control territorial y extractivo.

Territorio, minería y disputa armada en el San Juan

La cuenca media del río San Juan configura uno de los corredores territoriales más complejos del Pacífico colombiano, articulando dinámicas sociales, económicas y ambientales entre los departamentos de Chocó y Risaralda. Más allá de los límites político-administrativos, este espacio funciona como una región de interacción socio-ecológica donde confluyen economías extractivas, territorialidades étnicas, actores armados y estructuras institucionales con capacidades diferenciadas. La conectividad fluvial, la movilidad regional y la histórica presencia de actividades mineras han convertido este territorio en un escenario estratégico para la explotación aurífera y la disputa por el control espacial, local y regional.

La región comprende municipios como Istmina, Tadó, Nóvita, Unión Panamericana y Medio San Juan en el Chocó, articulados con sectores de Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda, configurando una frontera minera caracterizada por fuertes relaciones económicas y sociales alrededor del oro. En este contexto, los ríos continúan siendo ejes fundamentales de comunicación, comercio y asentamiento poblacional, especialmente para comunidades afrodescendientes e indígenas que históricamente han desarrollado formas de

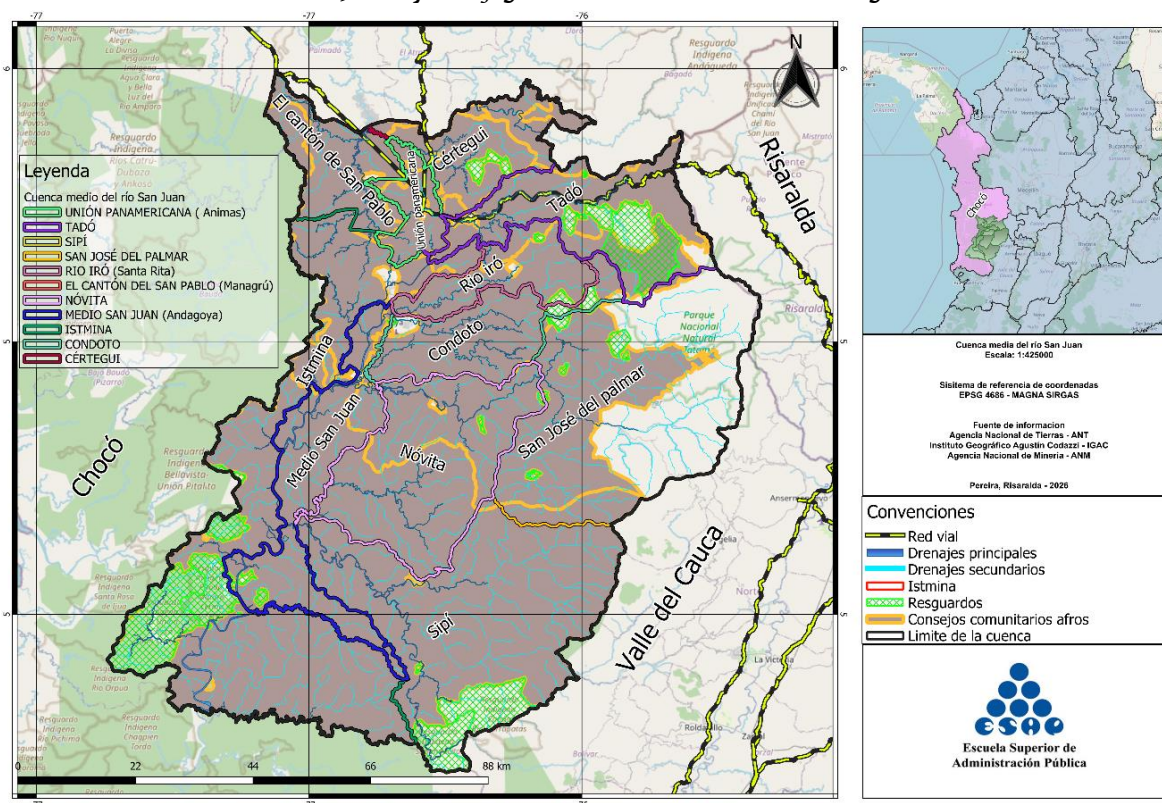
vida asociadas a prácticas de minería artesanal, pesca y agricultura de subsistencia. Sin embargo, durante las últimas décadas, la expansión de la minería mecanizada y el crecimiento de dinámicas extractivas informales han transformado aceleradamente las dinámicas territoriales y ambientales de la cuenca.

La Figura 1 muestra la localización general de la cuenca media del río San Juan,

evidenciando la relación entre los principales drenajes, los territorios colectivos afrodescendientes, los resguardos indígenas y la red de conectividad regional. La lectura territorial permite observar que gran parte de la actividad minera se desarrolla en zonas atravesadas por territorialidades étnicas y corredores estratégicos de movilidad, situación que incrementa las tensiones sobre el uso, control y regulación del territorio.

Figura 1.

Cuenca media del río San Juan y configuración territorial de la región minera.



Nota. Fuente propia, 2026

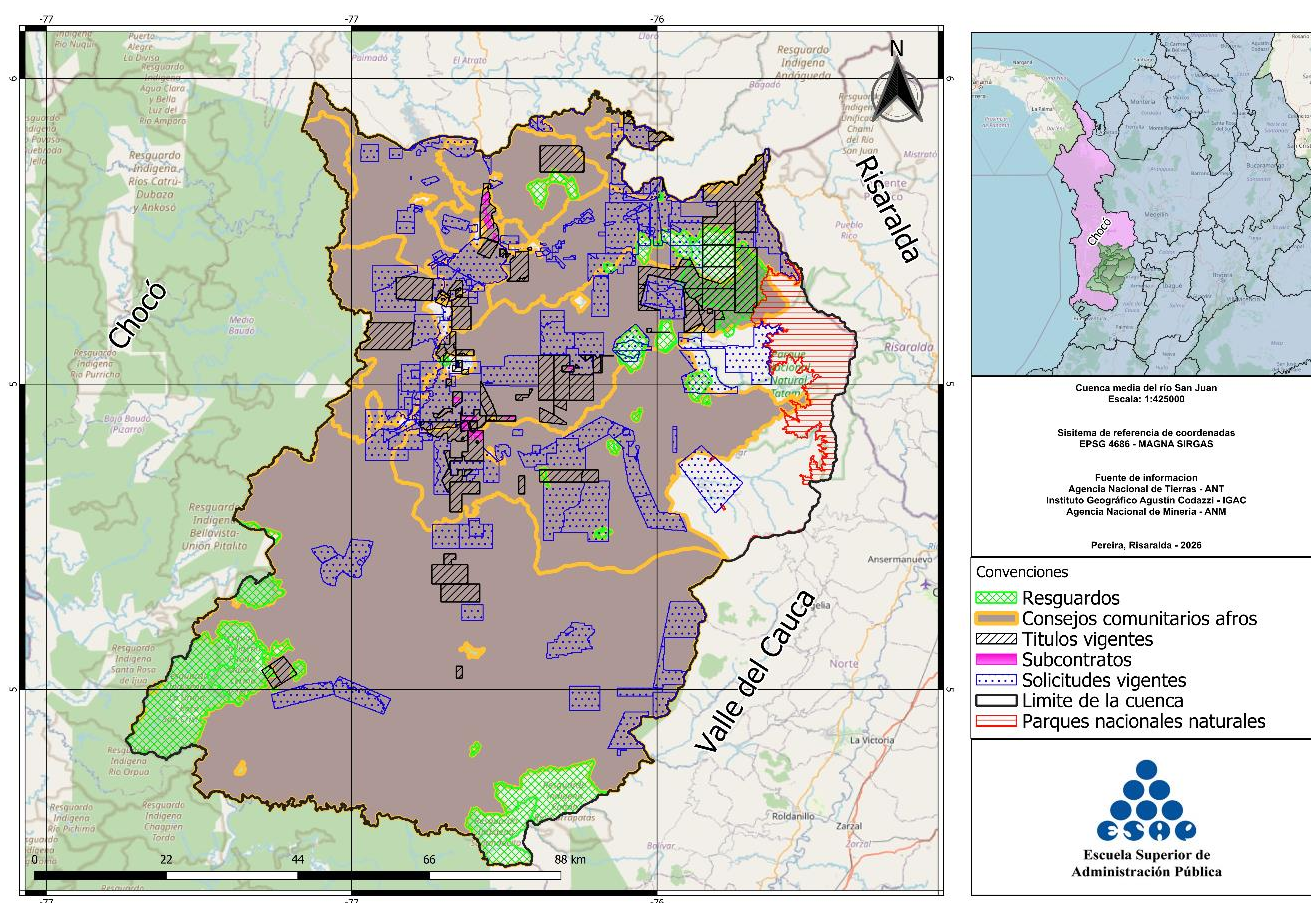
La expansión minera en la región no puede comprenderse únicamente como una actividad económica aislada, sino como un proceso de reorganización territorial asociado a la creciente presión extractiva sobre los recursos naturales y las poblaciones locales. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022),

varios municipios de la subregión del San Juan concentran algunos de los mayores niveles de explotación de oro de aluvión del país, gran parte de ella desarrollada por fuera de los marcos legales. Esta situación coincide con elevados índices de pobreza multidimensional, baja presencia institucional y persistencia de estructuras armadas ilegales.

En este escenario, la minería aurífera ha adquirido creciente centralidad dentro de las economías ilegales y las disputas territoriales asociadas al conflicto armado. A diferencia de otras economías ilícitas, el oro produce impactos acumulativos sobre el territorio, debido a que combina dinámicas de violencia y control social con profundas transformaciones

ambientales derivadas de la deforestación, la alteración de cauces hídricos y la contaminación asociada a los procesos extractivos. Como resultado, las afectaciones no recaen únicamente sobre las condiciones de seguridad, sino también sobre las formas de vida, la sostenibilidad ambiental y la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Figura 2. Superposición territorial de solicitudes, títulos mineros y territorialidades étnicas en la cuenca media del río San Juan



Nota. Elaboración propia, 2026

La Figura 2 evidencia la superposición entre solicitudes mineras, títulos mineros, territorialidades étnicas y áreas ambientalmente estratégicas dentro de la cuenca media del río San Juan. Esta configuración territorial revela la coexistencia de múltiples formas de regulación sobre un mismo espacio, donde convergen intereses

empresariales, dinámicas comunitarias, actores institucionales y economías ilegales. La presión extractiva sobre territorios colectivos y zonas ambientalmente sensibles refleja las tensiones existentes entre las estrategias de formalización minera, las prácticas tradicionales de subsistencia y las economías ilegales que operan en la región.

Las disputas alrededor del oro también han favorecido la consolidación de formas híbridas de control territorial. Diversos actores

armados ilegales ejercen mecanismos de regulación informal sobre actividades extractivas, movilidad y comercialización, mediante sistemas de vigilancia y cobro de rentas ilegales asociados a la producción aurífera. En palabras de uno de los actores entrevistados: “Los grupos armados ejercen funciones de vigilancia y exigen pagos conocidos como vacunas”. Estas dinámicas permiten comprender que el territorio no se encuentra ausente de regulación, sino atravesado por órdenes regulatorios múltiples y superpuestos que condicionan las relaciones sociales, económicas e institucionales en la región.

La persistencia de estas dinámicas evidencia las limitaciones históricas de las políticas de seguridad y construcción de paz frente a economías extractivas distintas al narcotráfico. Aunque los Acuerdos de Paz incorporaron el problema de las economías ilegales dentro de sus principios orientadores, la atención institucional se concentró principalmente sobre los cultivos ilícitos y las cadenas asociadas al narcotráfico, mientras que la minería aurífera continuó expandiéndose como una fuente creciente de financiamiento, regulación y conflictividad armada. En consecuencia, la cuenca media del río San Juan constituye un escenario particularmente relevante para analizar cómo la minería del oro configura formas de gobernanza territorial atravesadas por la interacción entre actores estatales, comunitarios y no estatales alrededor del control y aprovechamiento del territorio.

Resultados y análisis: El oro como eje de reorganización territorial

El análisis territorial realizado en la cuenca media del río San Juan evidencia que la minería aurífera no constituye únicamente una actividad económica, sino un factor estructurante de las relaciones sociales, espaciales e institucionales de la región. La expansión de la actividad extractiva ha favorecido la reorganización del territorio

alrededor de corredores mineros, sistemas de movilidad fluvial y dinámicas económicas que articulan actores legales, informales e ilegales en distintos niveles de interacción.

En este contexto, la presión extractiva sobre el territorio ha intensificado las disputas por zonas estratégicas asociadas a la producción y comercialización del oro. El análisis cartográfico muestra que buena parte de las solicitudes y títulos mineros se superponen con territorios colectivos afrodescendientes, resguardos indígenas y áreas ambientalmente sensibles, configurando un escenario de alta complejidad territorial y tensiones entre distintos modelos de ocupación, regulación y aprovechamiento del territorio.

La minería aurífera adquiere así una dimensión territorial que trasciende la extracción misma del recurso. Las dinámicas asociadas a la cadena de valor del oro movilizan actores económicos, redes comerciales, sistemas de transporte y mecanismos de regulación informal que terminan reconfigurando relaciones de poder y autoridad en la región. Como señaló uno de los actores entrevistados: “La minería juega un papel fundamental en el desarrollo del país (...) economía y gobernabilidad étnica es la encrucijada que se plantea”. Esta afirmación evidencia las tensiones entre expansión extractiva, gobierno comunitario y capacidades institucionales para gestionar el territorio.

A diferencia de otras economías ilegales, la minería aurífera produce transformaciones físicas permanentes sobre los ecosistemas y las formas de vida de las comunidades locales. La deforestación, la alteración de cauces y la contaminación derivada de los procesos extractivos han modificado progresivamente las dinámicas socioambientales de la cuenca, afectando actividades tradicionales de subsistencia y aumentando las condiciones de vulnerabilidad territorial. En consecuencia, el oro se consolida simultáneamente como fuente

de ingresos, mecanismo de regulación territorial y factor de presión ambiental.

La expansión minera también se encuentra asociada a procesos de adaptación económica en territorios caracterizados por bajos niveles de empleo formal, limitada presencia estatal y persistencia de pobreza multidimensional. En este escenario, los circuitos auríferos ilegales operan como alternativas de sustento para amplios sectores de la población. Como se señaló durante el trabajo de campo: “Las economías ilegales se convierten en la única alternativa económica”. Esta situación profundiza las relaciones de dependencia económica alrededor del oro y dificulta la implementación de estrategias institucionales de regulación y formalización minera.

Aunque durante las últimas décadas la política de seguridad en Colombia concentró gran parte de sus esfuerzos sobre las economías asociadas al narcotráfico, el análisis evidencia que la minería aurífera ha adquirido creciente centralidad dentro de las dinámicas de conflictividad y control territorial en regiones periféricas como la cuenca media del San Juan. La coexistencia entre minería mecanizada, economías ilegales, estructuras armadas y debilidad institucional configura un escenario donde el control local no depende exclusivamente de la presencia armada, sino también de la capacidad de regular actividades económicas, circulación de actores y acceso a los recursos naturales.

En consecuencia, la minería del oro debe entenderse como un fenómeno que articula dimensiones económicas, ambientales, sociales y políticas dentro de la gobernanza territorial de la región. Más que una actividad aislada, constituye un eje alrededor del cual se reorganizan disputas territoriales, formas de autoridad y mecanismos de regulación formal e informal en la frontera minera entre Risaralda y Chocó.

Interacción entre actores y configuración de gobernanza territorial

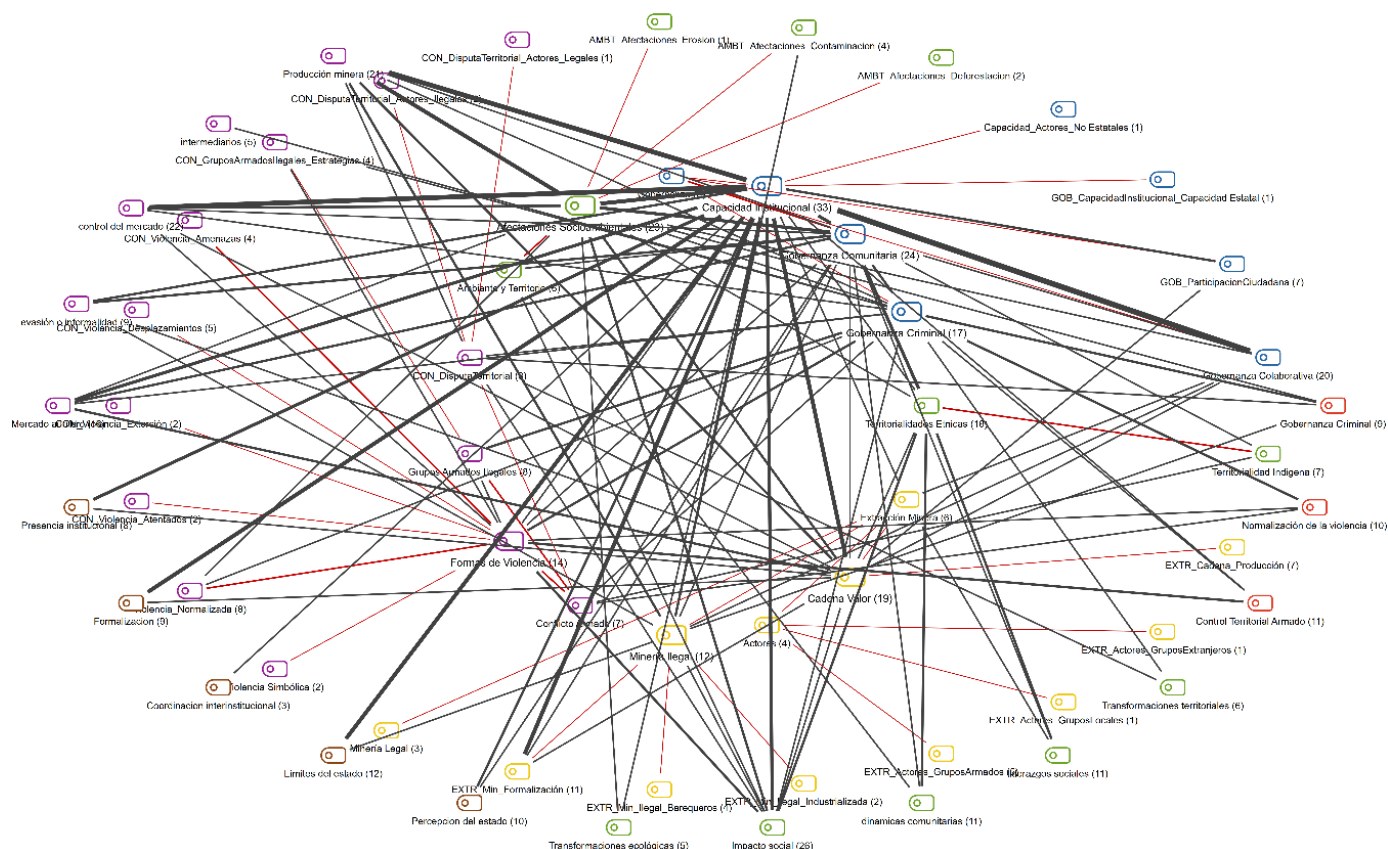
El análisis de co-ocurrencias realizado mediante MAXQDA evidencia que las dinámicas territoriales asociadas a la minería aurífera en la cuenca media del río San Juan se estructuran a partir de la interacción entre actores estatales, organizaciones comunitarias, economías extractivas y estructuras armadas ilegales. Las relaciones entre minería, conflicto armado y capacidad institucional configuran un entramado territorial donde convergen distintos mecanismos de regulación, control y negociación alrededor del oro.

La Figura 3 muestra que la minería ilegal ocupa una posición central dentro de las relaciones identificadas en el territorio, articulándose con disputas territoriales, limitaciones institucionales, territorialidades étnicas y formas diferenciadas de gobernanza. Esta centralidad evidencia que la actividad extractiva no solo moviliza economías ilegales e informales, sino que también reorganiza relaciones de autoridad y control territorial.



Figura 3. Modelo de co-ocurrencia entre minería aurífera, gobernanza y conflicto armado en la frontera minera Risaralda–Chocó

Modelo de Co-ocurrencia de Código (intersección de código)



Nota. Elaboración, 2026

En este escenario, gobiernos locales, organizaciones comunitarias, actores económicos y grupos armados interactúan alrededor de la cadena de producción y comercialización del oro, generando mecanismos formales e informales de regulación territorial. Las entrevistas realizadas evidencian que actores armados ilegales ejercen funciones de control sobre la movilidad y las actividades extractivas mediante sistemas de vigilancia y cobro de rentas ilegales. Como se expresó en uno de los testimonios: “Los grupos

armados ejercen funciones de vigilancia y exigen pagos conocidos como vacunas”. Otro actor entrevistado señaló que “cobran un porcentaje por cada lavada de oro (...) control económico y territorial”.

Estas formas de control no sustituyen completamente las instituciones estatales, sino que coexisten con ellas en escenarios marcados por debilidad institucional y limitada capacidad operativa de los gobiernos locales para regular las dinámicas extractivas y responder a las afectaciones socioambientales derivadas de la minería mecanizada. Esto resulta

especialmente complejo en municipios con elevados índices de pobreza y dependencia económica de actividades extractivas informales e ilegales.

La relación entre minería y gobernanza también se expresa en las tensiones alrededor de los procesos de formalización minera. Diversos actores comunitarios e institucionales coinciden en que las estrategias impulsadas desde el nivel nacional presentan dificultades para adaptarse a las condiciones culturales, económicas y geográficas de la región. Como se indicó durante las entrevistas: “Los procesos de formalización no siempre se ajustan a las realidades culturales, económicas y geográficas del territorio”.

Es así como la gobernanza territorial en la cuenca media del río San Juan se configura mediante formas híbridas de regulación donde convergen normas estatales, mecanismos comunitarios y controles informales asociados a economías extractivas y actores armados. Esta situación permite comprender la minería aurífera no solamente como una actividad económica, sino como un eje estructurante de las relaciones de poder y regulación territorial en la frontera minera entre Risaralda y Chocó.

Fragilidad institucional y persistencia del conflicto

Las dinámicas territoriales identificadas en la cuenca media del río San Juan evidencian que la persistencia del conflicto armado y de las economías auríferas ilícitas no puede comprenderse únicamente desde enfoques de seguridad o control militar del territorio. Los hallazgos muestran que la expansión minera se encuentra estrechamente relacionada con condiciones históricas de pobreza, limitada presencia estatal y debilidad institucional en los gobiernos locales, factores que han dificultado la consolidación de mecanismos efectivos de regulación territorial y construcción de paz. En varios municipios persisten limitaciones administrativas, fiscales y operativas para enfrentar las dinámicas asociadas a la minería

mecanizada, las afectaciones socioambientales y la presencia de actores armados ilegales. Estas condiciones reducen la capacidad institucional para regular actividades extractivas, implementar procesos de formalización y responder a las demandas sociales y ambientales de las comunidades.

El análisis también evidencia que los circuitos auríferos ilegales continúan funcionando como mecanismos de subsistencia para amplios sectores de la población. La ausencia de alternativas económicas sostenibles y las limitadas oportunidades laborales favorecen la permanencia de actividades asociadas a la explotación aurífera informal e ilegal. Como se señaló durante las entrevistas realizadas en el territorio: “Las economías ilegales se convierten en la única alternativa económica”. Esta situación refleja que la persistencia de la minería ilegal no responde exclusivamente a dinámicas criminales, sino también a condiciones estructurales de exclusión social y precariedad económica.

En este contexto, los resultados permiten identificar limitaciones en la implementación territorial de los Acuerdos de Paz frente a economías ilícitas distintas al narcotráfico. Aunque el acuerdo incorporó la necesidad de enfrentar las rentas ilegales y fortalecer la presencia institucional en los territorios afectados por el conflicto armado, gran parte de las estrategias estatales se concentraron históricamente en los cultivos ilícitos y las economías asociadas al narcotráfico, mientras la minería aurífera continuó expandiéndose como fuente de financiamiento y regulación territorial en regiones periféricas con baja capacidad estatal.

La complejidad del fenómeno minero en la cuenca media del San Juan también evidencia las dificultades de aplicar respuestas homogéneas en territorios atravesados por territorialidades étnicas, economías tradicionales de subsistencia y múltiples formas de regulación local. En este sentido, algunos actores entrevistados señalaron que “debe

avanzarse en mesas de paz y atacar las causas del conflicto armado”, enfatizando la necesidad de estrategias que articulen seguridad, fortalecimiento institucional, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental.

Por ende, los resultados sugieren que la persistencia del conflicto y de las economías extractivas ilegales en la cuenca media del río San Juan constituye la expresión de profundas desigualdades territoriales y limitaciones históricas de la acción estatal. La minería aurífera emerge así como un fenómeno que articula conflictividad armada, presión ambiental, precariedad institucional y dependencia económica, configurando uno de los principales desafíos para la construcción de paz territorial en la región.

Reflexión final

La cuenca media del río San Juan constituye un escenario estratégico para comprender las transformaciones contemporáneas del conflicto armado y las economías ilegales en Colombia. Los resultados del artículo evidencian que la minería aurífera ha adquirido creciente centralidad dentro de las dinámicas territoriales de disputa, regulación y control, configurándose no solamente como una actividad extractiva, sino como un eje articulador de relaciones económicas, sociales, ambientales e institucionales en la frontera minera entre Risaralda y Chocó.

El análisis territorial y las relaciones identificadas mediante el modelo de co-ocurrencia muestran que la gobernanza en la región se configura a partir de la existencia de esquemas híbridos de coordinación territorial alrededor de la economía del oro, es decir, en este contexto interactúan gobiernos locales, organizaciones comunitarias, actores económicos y estructuras armadas ilegales que construyen formas híbridas de regulación territorial que reflejan tanto las limitaciones históricas de la presencia estatal como las capacidades locales de adaptación y organización social.

Los hallazgos también permiten advertir que las economías extractivas asociadas al oro producen impactos diferenciados frente a otras economías ilícitas tradicionalmente abordadas en las políticas de seguridad y construcción de paz. Además de contribuir a la financiación y persistencia de actores armados ilegales, la minería aurífera genera profundas afectaciones socioambientales derivadas de la deforestación, la contaminación y la transformación de ecosistemas estratégicos, afectando directamente las condiciones de vida y sostenibilidad territorial de las comunidades étnicas y rurales de la región.

En este sentido, el artículo plantea la necesidad de ampliar la discusión sobre la implementación territorial de los Acuerdos de Paz, incorporando de manera más decidida las dinámicas asociadas a las dinámicas extractivas ilícitas y sus impactos socioambientales. Los resultados sugieren que la construcción de paz territorial en regiones mineras requiere enfoques integrales que articulen fortalecimiento institucional, gobernanza ambiental, reconocimiento de territorialidades étnicas y generación de alternativas económicas sostenibles para las comunidades locales.

Finalmente, la investigación evidencia que los desafíos contemporáneos de gobernanza en territorios afectados por economías extractivas y conflictividad armada no pueden analizarse únicamente desde categorías de seguridad o criminalidad. La complejidad territorial de la cuenca media del río San Juan muestra la necesidad de enfoques interdisciplinarios y territorializados que permitan comprender las relaciones entre minería, conflicto, ambiente y gobernanza como procesos profundamente interdependientes dentro de las agendas de construcción de paz y sostenibilidad territorial en Colombia.

Referencias

- Aguilar L (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. México
- Aguilar (2022) *Acerca del Gobierno*. Propuesta de teoría. CLAD. Ciudad de México
- Betancur, M. (2019). *Minería del Oro Territorio y conflicto*. Heinrich-Böll-Stiftung, Germanwatch, Broederlijk Delen
- Bourdieu (2019). *Curso de sociología general 1*. Conceptos fundamentales. Siglo XXI Editores. México
- Cepal (2021) *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental*. Una guía para su implementación. Santiago de Chile, p.12
- Defensoría del Pueblo, 2 dic 2024
<https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%C3%A1-amenazado-por-grupos-armados>
- Foucault M. (1996) *La verdad y las formas jurídicas*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1996
- Feldmann y Luna, (2022). *Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos*. Revista Anual de Sociología, Vol 48, págs. S1-s23, 2022
- INDEPAZ (2026) Observatorio de derechos humanos y conflictividad.
[https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-](https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-202)
- record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-202 Recuperado 1-05-2025.
- Fundación Ideas para la Paz (2025), recuperado 20/04/2026
<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2025-11/10-que-dicen-las-nuevas-cifras-sobre-el-aumento-de-integrantes-de-grupos-armados-en-colombia>
- Porras, F. (2018). *Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana*. México. Open Insight • Volumen IX • Nº 15 (enero-abril 2018) • pp. 11-44
- Pineda Jiménez, J. (2022). *Armas y política la constante histórica: política sin armas condición para consolidar la paz y la buena administración*. Nova Et Vetera, 31.
<https://doi.org/10.22431/25005103.n31.4>
- Rhodes R. (1996) *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. - 1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- UNODC. (2022). *Colombia explotación de oro de aluvión*. Evidencias a partir de la percepción remota 2021. Ministerio de Minas y Energía. Gobierno de Colombia
- Weber (1982). *Economía y Sociedad*. FCE. México



Impacto de las transferencias del SGP y SGR en la dependencia fiscal del departamento de Córdoba: un análisis de la gestión presupuestal mediante CUIPO (2021-2025)

Por: ⁸ José Fernando López Vargas

Resumen:

Este artículo examina la dependencia fiscal estructural del Departamento de Córdoba (Colombia) entre 2021 y 2025, a partir de registros oficiales extraídos del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), bajo el estándar CUIPO (Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario) de la Contaduría General de la Nación. El punto de partida del análisis es una observación que con frecuencia pasa inadvertida en los debates sobre descentralización: los ingresos propios del departamento apenas representaron entre el 15,1% y el 17,4% del total recaudado en el quinquenio, mientras que las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR) concentraron de modo persistente entre el 58,5% y el 70,5% del presupuesto territorial. El estudio cuantifica el Índice de Dependencia Fiscal (IDF) y contrasta la trayectoria de los ingresos tributarios propios frente al

comportamiento de las transferencias nacionales, con el propósito de determinar si existen indicios de "pereza fiscal" en el sentido planteado por Bahl (1999) y Bird y Vaillancourt (2006). La metodología emplea análisis descriptivo-longitudinal con datos de los módulos B_EJECUCION_DE_INGRESOS y SGR_EJECUCION_DE_INGRESOS del CHIP para los cortes anuales comprendidos entre el Envío N.º 4301425 (2021) y el Envío N.º 4668431 (2025). El IDF superó el umbral crítico del 60% en cuatro de los cinco años analizados; el esfuerzo fiscal propio, en cambio, descendió de 17,4% en 2022 a 15,1% en 2025, lo que apunta a la consolidación de un patrón de dependencia estructural antes que a una situación coyuntural.

Palabras clave: dependencia fiscal, transferencias intergubernamentales, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, Hacienda Pública Territorial.

Introducción

La descentralización fiscal configuró, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, uno de los procesos de reforma estatal más profundos de América Latina. En Colombia, ese proceso adquirió su arquitectura jurídica definitiva con la Constitución Política de 1991, cuyos artículos 356 y 357 establecieron los mecanismos de transferencia de recursos desde el nivel central hacia las entidades territoriales. La Ley 715 de 2001 concretó ese mandato mediante la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), distribuido entre educación, salud y propósito general. Más de una década después, el Acto Legislativo 05 de 2011 y su desarrollo mediante la Ley 2056 de 2020 incorporaron el Sistema General de Regalías (SGR), destinado a redistribuir los ingresos provenientes de la

⁸ José Fernando López Vargas. Estudiante de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Josef.lopezv@esap.edu.co.

explotación de recursos naturales no renovables con criterios de equidad regional.

Sin embargo, el incremento sostenido de las transferencias intergubernamentales genera una tensión que la teoría de las finanzas públicas identifica desde hace décadas bajo el concepto de "pereza fiscal" (fiscal laziness o tax effort): la tendencia de los gobiernos subnacionales a sustituir el esfuerzo propio de recaudo por los recursos girados desde el nivel central (Bahl, 1999; Bird & Vaillancourt, 2006; Oates, 1972). Esa sustitución no solo debilita la autonomía financiera de los entes territoriales, sino que los expone de manera desproporcionada a los choques externos — reducción de transferencias, volatilidad de regalías— que pueden comprometer la continuidad del gasto social. El Departamento de Córdoba ilustra con precisión esa tensión.

Ubicado en la región Caribe colombiana y clasificado en categoría especial por la Ley 617 de 2000 debido a su volumen poblacional e ingresos corrientes de libre destinación, el departamento combina una población superior a 1,7 millones de habitantes —según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)— con una economía sustentada en actividades agropecuarias, ganaderas y extractivas de carbón en Montelíbano. Esa estructura productiva limita, de partida, la base gravable disponible para el recaudo propio. Al mismo tiempo, la participación histórica del departamento en el esquema de regalías directas, dismantelado por la reforma de 2011, agudizó la dependencia de recursos externos y redujo los incentivos para fortalecer los instrumentos tributarios locales. Las fichas de caracterización territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023) confirman que Córdoba se ubica sistemáticamente entre las entidades con mayor brecha fiscal vertical del país.

Este artículo cuantifica la dependencia fiscal del departamento durante el período 2021-2025 a través del Índice de Dependencia

Fiscal (IDF), contrasta la trayectoria del esfuerzo fiscal propio frente al comportamiento de las transferencias del SGP y el SGR, y evalúa si los datos disponibles respaldan la hipótesis de pereza fiscal. Los datos provienen de la plataforma CHIP de la Contaduría General de la Nación bajo el estándar CUIPO, adoptado mediante la Circular Externa 049 de 2019.

Federalismo Fiscal, Transferencias Y Dependencia Territorial

El federalismo fiscal ofrece el andamiaje analítico para interpretar los efectos de las transferencias intergubernamentales sobre el comportamiento tributario de los gobiernos subnacionales. Oates (1972), en su obra fundacional *Fiscal Federalism*, planteó que la descentralización del gasto puede mejorar la eficiencia asignativa cuando las preferencias locales difieren entre jurisdicciones. El propio Oates (1999) matizó ese argumento al advertir que la proliferación de transferencias condicionadas o de propósito general reduce el costo percibido de los servicios públicos por parte del ciudadano, distorsionando así los incentivos para el esfuerzo fiscal local. Por su parte, Musgrave (1959, 1983) estableció la distinción entre las funciones de asignación, distribución y estabilización del sector público, y argumentó que las dos últimas deben concentrarse preferiblemente en el nivel central. Esa lógica justifica la existencia de transferencias hacia territorios con menor capacidad redistributiva, como el caso analizado. En un plano complementario, Tiebout (1956) formuló el modelo de elección local que supone movilidad de ciudadanos entre jurisdicciones como mecanismo de revelación de preferencias; aunque sus supuestos no se verifican en contextos con alta dependencia fiscal, la lectura comparada de ese modelo permite entender por qué la ausencia de presión competitiva entre jurisdicciones debilita la disciplina tributaria subnacional.

Para el caso colombiano, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) ha

producido una línea de investigación sistemática sobre finanzas territoriales especialmente pertinente. Restrepo Medina (2015) documentó desequilibrios fiscales verticales y horizontales en el sistema de financiación territorial y encontró que los departamentos de la región Caribe presentan niveles de dependencia superiores al 60% de sus ingresos totales. Maldonado (2016) en sus trabajos para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), identificó una "trampa de dependencia" en la que los departamentos con menor capacidad tributaria relativa reciben proporcionalmente más transferencias, lo que erosiona aún más los incentivos para el esfuerzo fiscal propio. Espitia y Morales (2019) señalaron, también desde la ESAP, que la estructura del presupuesto público colombiano en el nivel territorial reproduce esa asimetría, pues los mecanismos de distribución del SGP no incorporan indicadores de desempeño tributario local como criterio de asignación.

Marco normativo del SGP Y El SGR

El Sistema General de Participaciones tiene su fundamento constitucional en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. La Ley 715 de 2001 fijó la distribución sectorial del SGP en tres grandes bolsas: educación (58,5%), salud (24,5%) y propósito general (17%), además de asignaciones especiales para resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena y alimentación escolar. La Ley 1176 de 2007 complementó ese esquema al separar explícitamente la destinación de agua potable y saneamiento básico. El monitoreo del gasto financiado con estos recursos quedó reglamentado por el Decreto 28 de 2008, que estableció la estrategia de seguimiento y control integral al uso de las transferencias del SGP por parte de las entidades territoriales.

El Sistema General de Regalías sufrió una transformación radical mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 2056 de 2020. El

régimen anterior de regalías directas, que beneficiaba de manera preferencial a los departamentos productores —como Córdoba, por su actividad carbonífera en Montelíbano—, fue reemplazado por un sistema de fondos administrados a través de Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), con criterios de equidad regional. Esa reforma privó al departamento de un flujo predecible de recursos provenientes de la extracción, al supeditar el desembolso a decisiones de aprobación de proyectos independientes del ciclo presupuestal departamental. El Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 del Sector Administrativo de Planeación Nacional regula los aspectos presupuestales y de inversión del SGR, en tanto que el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 del Sector Hacienda y Crédito Público rige los aspectos financieros y de endeudamiento territorial.

La información que sustenta este estudio es reportada por el Departamento de Córdoba a través del CHIP, administrado por la Contaduría General de la Nación (CGN). La Circular Externa CGN 049 de 2019 estableció la implementación del estándar CUIPO, que sustituyó el Formulario Único Territorial (FUT) como formato de reporte presupuestal y unificó la nomenclatura contable bajo los códigos del clasificador de ingresos CUIPO. Ese cambio de estándar mejora la trazabilidad de los ingresos territoriales, aunque —como se discute más adelante— no es suficiente por sí solo para modificar los patrones de recaudo propio.

Fuente de datos y cobertura temporal

El estudio utiliza datos primarios extraídos directamente de la plataforma CHIP de la Contaduría General de la Nación, correspondientes al Departamento de Córdoba (código de entidad 112323000). Se procesaron diecisiete (17) archivos de ejecución presupuestal organizados en tres módulos:

- **B_Ejecucion de Ingresos (CUIPO):** cinco archivos de corte anual para los períodos diciembre 2021 a diciembre

2025, con fechas de recepción validadas por la CGN (Envíos N.º 4301425 a N.º 4668431). Estos archivos constituyen la fuente principal para el análisis de los ingresos del Presupuesto General del departamento.

- **SGR_Ejecucion de ingresos:** cuatro archivos de ejecución del Sistema General de Regalías para los cortes anuales 2021 (Envío N.º 4241604), 2022 (Envío N.º 4344283), 2023 (Envío N.º 4440630) y 2024 (Envío N.º 4544370). Para 2025 no se encontró envío disponible al momento del corte de información.
- **FUT_Ingresos y fut gastos de inversion (legacy):** ocho archivos de reporte trimestral bajo el antiguo estándar FUT para las cuatro vigencias del año 2021, utilizados como referencia de contraste metodológico para validar la consistencia de la transición CUIPO.

Proceso de extracción y tratamiento de datos

Los archivos descargados en formato XLS fueron convertidos a Excel-XLSX y procesados con la librería Pandas de Python 3.12. La estructura de cada archivo incluye diez filas de encabezado institucional —entidad, categoría, período, estándar, módulo, número de envío y fecha de recepción—, seguidas de una fila de encabezado de columnas a partir de la fila 12: *código, nombre, cpc, fuentes de financiación, terceros, política pública, número y fecha de la norma, tipo de norma, recaudo vigen actual sin fondos, recaudo vigen actual con fondos, recaudo vigen anterior y total recaudo*. Para el análisis se empleó la columna *total recaudo* (pesos), que consolida el recaudo de la vigencia actual (con y sin fondos) y el de vigencias anteriores. Los registros fueron seleccionados a nivel de código agregado de primer y segundo nivel según la taxonomía CUIPO, excluyendo los desgloses por fuente de

financiación y política pública para evitar doble conteo. La Tabla 1 detalla los códigos extraídos.

Tabla 1. Códigos CUIPO seleccionados para el análisis presupuestal del Departamento de Córdoba

Código CUIPO	Denominación	Uso en el análisis
1	Ingresos totales	Total de ingresos del presupuesto
1.1	Ingresos corrientes	Base para análisis de dependencia
1.1.01	Ingresos tributarios	Proxy de esfuerzo fiscal propio
1.1.02	Ingresos no tributarios	Incluye transferencias corrientes
1.1.02.06	Transferencias corrientes	Total de transferencias en corrientes
1.1.02.06.001	Sistema General de Participaciones	Componente SGP
1.1.02.06.003	Participaciones distintas del SGP	Otras transferencias corrientes
1.2	Recursos de capital	Financiación no corriente
1.2.08	Transferencias de capital	SGP y otros en capital

Nota. Elaboración propia con base en Contaduría General de la Nación (2021-2025).

Para los recursos del SGR, los datos fueron extraídos del módulo SGR_Ejecucion de ingresos, utilizando la columna *recaudo* (pesos). En el caso de 2021, el archivo correspondiente (Envío N.º 4241604) no incluye una fila de totales agregada, por lo que el total SGR de ese año se obtuvo mediante la suma de todos los registros de detalle disponibles (\$84.784.258.370).

Cálculo del índice de dependencia fiscal

El Índice de Dependencia Fiscal (IDF) se define como la proporción del total de ingresos de un ente territorial que proviene de transferencias del nivel central, en particular el SGP y el SGR. La formulación adoptada es:

$$[1] \text{ IDFt} = (\text{SGPt} + \text{SGRt}) \div \text{TIIt} \times 100$$

Donde: SGPt es el recaudo del Sistema General de Participaciones en la vigencia t (código CUIPO 1.1.02.06.001); SGRt es el recaudo del Sistema General de Regalías en la vigencia t (módulo SGR_Ejecucion de ingresos, código 1); y TIt es el total de ingresos en la vigencia t (código CUIPO 1). El resultado expresa el porcentaje de los ingresos totales que depende de transferencias nacionales.

De manera complementaria, se calculó el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) como medida de la capacidad de generación de ingresos propios:

$$[2] \text{ IEFt} = \text{ITt} \div \text{TIt} \times 100$$

Donde ITt corresponde a los ingresos tributarios del departamento en la vigencia t (código CUIPO 1.1.01). El umbral crítico de dependencia fiscal adoptado en la literatura colombiana para departamentos es el 60% (Restrepo Medina, 2015; Maldonado, 2016; Contraloría General de la República, 2022), valor por encima del cual se considera que la entidad territorial enfrenta riesgo estructural de sostenibilidad fiscal. Adicionalmente, se calculó la variación interanual de cada componente de ingreso para determinar si el crecimiento de los ingresos propios supera o no al de las transferencias.

Resultados

Estructura general de los ingresos del Departamento de Córdoba, 2021-2025

La Tabla 2 consolida los ingresos totales del Departamento de Córdoba durante el quinquenio 2021-2025, extraídos de los módulos B_Ejecucion de ingresos (CUIPO) y SGR_Ejecucion de ingresos del CHIP. Las cifras corresponden a recaudos efectivos reportados en los cierres anuales validados por la Contaduría General de la Nación.

Tabla 2. Ejecución de ingresos del Departamento de Córdoba, 2021-2025 (miles de millones de pesos COP)

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025
Total ingresos (1)	1.485,0	1.688,1	1.769,8	1.981,5	2.326,7
Ingresos corrientes (1.1)	1.156,4	1.288,5	1.365,7	1.666,1	1.923,2
Ingresos tributarios (1.1.01)	243,2	293,9	302,7	311,3	351,8
Ingresos no tributarios (1.1.02)	913,2	994,6	1.063,0	1.354,8	1.571,4
Transferencias corrientes (1.1.02.06)	899,6	974,3	1.039,4	1.330,8	1.543,0
SGP (1.1.02.06.001)	870,8	908,5	978,4	1.267,9	1.459,2
Part. distintas SGP (1.1.02.06.003)	15,7	17,4	19,6	19,5	18,5
Recursos de capital (1.2)	328,7	399,6	404,1	315,3	403,4
Transferencias de capital (1.2.08)	40,2	20,4	9,5	2,2	29,2
SGR – recaudo (módulo SGR)	84,8	160,4	56,1	129,9	N/D

Nota: Elaboración propia con datos CHIP-CUIPO, Contaduría General de la Nación (Envíos N.º 4301425 a 4668431) y módulo SGR_Ejecucion de ingresos (Envíos N.º 4241604 a 4544370).

El dato más relevante de la Tabla 2 no es el crecimiento global —el total de ingresos pasó de \$1.485,0 a \$2.326,7 miles de millones entre 2021 y 2025, un incremento acumulado del 56,7%—, sino la asimetría entre sus componentes. Los ingresos tributarios crecieron un 44,7% en ese lapso (de \$243,2 a \$351,8 miles de millones), mientras el SGP

creció un 67,6% (de \$870,8 a \$1.459,2 miles de millones). Esa brecha entre tasas de crecimiento es el primer indicio cuantitativo de un patrón de dependencia creciente: el departamento capta cada año más recursos del nivel central, pero no amplía su base tributaria propia en la misma proporción. La notación N/D para el SGR en 2025 no implica ausencia de recursos de regalías ese año; refleja que el módulo SGR_EJECUCION_DE_INGRESOS del CHIP no disponía de envío validado al momento del corte de información. Los recursos del SGR continuaron ejecutándose en 2025, como lo evidencia la información de proyectos activos en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

Análisis del índice de dependencia fiscal (IDF)

La Tabla 3 presenta los resultados del IDF y el IEF para el período 2021-2025, calculados con las ecuaciones [1] y [2]. Como se observa en la Figura 2, la trayectoria de ambos índices revela una tendencia persistente: mientras el IDF oscila en torno al umbral crítico del 60%, el IEF muestra una contracción sostenida.

Tabla 3. Índice de dependencia fiscal (IDF) e índice de esfuerzo fiscal (IEF), Departamento de Córdoba, 2021-2025

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025
IDF = (SGP+SGR) /TI [Ec. 1]	64,35%	63,32%	58,46%	70,54%	N/D*
IDF_SGP = SGP/TI	58,64%	53,82%	55,29%	63,99%	62,72%
IDF_TC = TransfCorr/T I	60,58%	57,72%	58,73%	67,16%	66,32%
IEF = IT/TI [Ec. 2]	16,37%	17,41%	17,10%	15,71%	15,12%

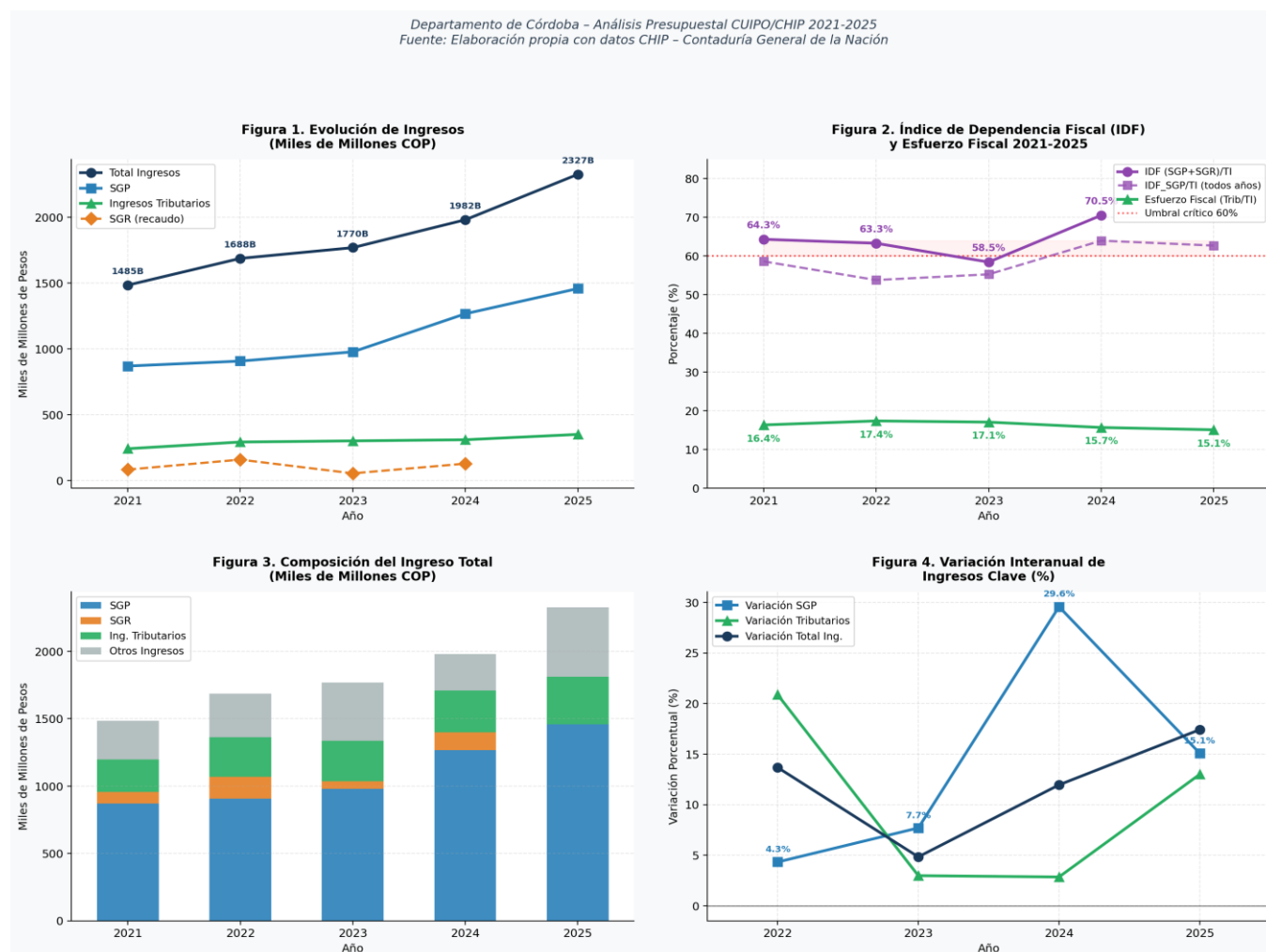
Indicador	2021	2022	2023	2024	2025
Variación interanual SGP (%)	—	+4,33%	+7,70%	+29,58 %	+15,09%
Variación interanual tributarios (%)	—	+20,88%	+2,98%	+2,85%	+13,00%

Nota. Elaboración propia. (*) Para 2025, el SGR no disponía de envío validado; el IDF calculado solo con SGP asciende a 62,72%.

Los resultados confirman la condición de alta dependencia fiscal del Departamento de Córdoba. En cuatro de los cinco años analizados, el IDF supera el umbral del 60%, y alcanza su valor máximo en 2024 (70,54%), año en que el SGP experimentó un incremento del 29,58% respecto a 2023, impulsado por la actualización de las bases de cálculo del sistema conforme al artículo 357 constitucional y al ajuste en la distribución interna del fondo de educación.

El único año en que el IDF descendió por debajo del umbral crítico fue 2023 (58,46%), aunque ese descenso no refleja un fortalecimiento del recaudo propio. Obedece, en cambio, a la caída del SGR de \$160,4 a \$56,1 miles de millones entre 2022 y 2023, una reducción del 65% atribuible a la ciclicidad del régimen de OCAD: los recursos del SGR solo se contabilizan como recaudo cuando los proyectos han sido aprobados y se ha certificado su disponibilidad, lo que genera variaciones anuales significativas desconectadas de la capacidad fiscal real del departamento. La Ley 2056 de 2020 introdujo ajustes a ese esquema, pero mantuvo la intermediación de los OCAD como rasgo estructural del sistema. Las Figuras 1 a 4 ilustran con mayor detalle la evolución de los componentes del ingreso y los índices calculados.

Figuras 1-4. Panel de análisis presupuestal del Departamento de Córdoba, 2021-2025: (1) evolución de ingresos por componente; (2) IDF e IEF; (3) composición porcentual del ingreso; (4) variaciones interanuales



Nota. Elaboración propia con datos CHIP-CUIPO, Contaduría General de la Nación.

Evolución del Sistema General de Participaciones

El SGP constituye el componente mayoritario de los ingresos del departamento, con una participación promedio del 58,9% del total en el quinquenio. Su crecimiento fue ininterrumpido a lo largo de todo el período analizado: pasó de \$870,8 miles de millones en 2021 a \$1.459,2 miles de millones en 2025, como se aprecia en la Figura 3. Ese incremento constante contrasta con la irregularidad del

SGR y con el crecimiento moderado de los ingresos tributarios. El salto del 29,58% registrado en 2024 responde al ajuste de las bases de cálculo del SGP previstas en el artículo 357 de la Constitución, más la recomposición de la distribución interna del fondo de educación. La estabilidad del SGP es, en cierta medida, el factor que explica la persistencia de la dependencia fiscal: si el departamento recibe transferencias crecientes y predecibles, el costo de oportunidad de invertir en capacidad tributaria propia se percibe como alto.

Volatilidad del Sistema General de Regalías

El comportamiento del SGR en el período analizado exhibe oscilaciones que dificultan la planificación plurianual. Con datos disponibles para 2021-2024, los recaudos fueron: \$84,8 miles de millones en 2021, \$160,4 en 2022, \$56,1 en 2023 y \$129,9 en 2024. Eso equivale a una variación máxima al alza del 89,2% entre 2021 y 2022, y una caída del 65,0% entre 2022 y 2023, según se ilustra en la Figura 4. La causa estructural de esa irregularidad reside en el diseño del SGR posterior a la Ley 2056 de 2020: los recursos solo se contabilizan como recaudo cuando los proyectos han sido aprobados por los OCAD y se ha certificado su disponibilidad, lo que introduce un factor de imprevisibilidad incompatible con una gestión presupuestal plurianual ordenada. A diferencia del antiguo régimen de regalías directas, en que Córdoba recibía flujos relativamente predecibles proporcionales a la producción carbonífera de Montelíbano, el SGR actual subordina el acceso a los recursos a calendarios de aprobación institucional que escapan al control del ente territorial.

Análisis del esfuerzo fiscal propio

El Índice de Esfuerzo Fiscal descendió de 16,37% en 2021 a 15,12% en 2025, con un breve repunte hasta el 17,41% en 2022. La trayectoria decreciente indica que el crecimiento de los ingresos tributarios no logra seguir el ritmo del total de ingresos, dominados por el comportamiento del SGP. En términos de variación interanual —Tabla 3 y Figura 4—, los tributos mostraron su mayor crecimiento en 2022 (+20,88%), año en que la economía colombiana registró una recuperación postpandemia con un PIB superior al 7,5% (DANE, 2023). La tasa de crecimiento tributario cayó al 2,98% en 2023 y se mantuvo en 2,85% en 2024, frente a un crecimiento del SGP de 29,58% ese mismo año. En 2025, los tributos recuperaron algo de dinamismo con un

aumento del 13%, pero el SGP también creció un 15,09%, de modo que la brecha no se cerró.

La desagregación por rubro de los archivos CUIPO analizados muestra que los tributos de mayor peso son: el impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos; el impuesto sobre vehículos automotores; el impuesto de registro; y el impuesto de loterías foráneas. Ninguna de esas fuentes presenta una base dinámica suficiente para compensar el crecimiento de las transferencias, lo que refleja una economía regional con escasa formalización y baja densidad de actividad gravable.

Discusión

Los datos presentados conducen a la pregunta analítica central del estudio: ¿la baja participación de los ingresos propios en el Departamento de Córdoba refleja una sustitución deliberada del esfuerzo recaudatorio por transferencias —pereza fiscal en sentido técnico—, o es el resultado de restricciones estructurales de capacidad tributaria que hacen inviable el incremento de la base impositiva?

La evidencia cuantitativa apunta hacia la coexistencia de ambos factores. Por un lado, la caída del IEF de 17,41% a 15,12% en un período en que el total de ingresos creció un 56,7% es compatible con la hipótesis de pereza fiscal planteada por Bahl (1999) y documentada para otros departamentos colombianos por la Contraloría General de la República (2022) y Maldonado (2016). Por otro lado, Córdoba es un departamento con un índice de necesidades básicas insatisfechas superior al 42% y una economía formal con base tributaria reducida, condición que impone techo objetivo al potencial de recaudo. Zapata Martínez (2012) advirtió que los departamentos con menor desarrollo relativo tienden a exhibir simultáneamente restricción estructural y desincentivo institucional, lo que hace difícil separar sus efectos mediante series de tiempo cortas como las disponibles.

Desde la perspectiva institucional de la ESAP, Ospina Bozzi y Puerta Molina (2010) argumentaron que la capacidad de recaudo de los departamentos colombianos está condicionada no solo por la voluntad política, sino por la fortaleza de los sistemas de información tributaria local. Cabría esperar, entonces, que la implementación del CUIPO — al hacer más visible la composición y tendencia de los ingresos en tiempo real— generara incentivos para el fortalecimiento del recaudo propio. Sin embargo, los datos de 2021 a 2025 no muestran evidencia de ese efecto durante el período de implementación. Eso es coherente con lo señalado por Zapata y González (2001) en su análisis de las condiciones para la descentralización en Colombia: la mejora de los sistemas de información presupuestal no produce efectos automáticos sobre el comportamiento tributario si no va acompañada de reformas en los instrumentos de política fiscal local, como la actualización catastral, el fortalecimiento de las unidades de cobro coactivo y la modernización de los sistemas de facturación.

Reflexión final

La dependencia fiscal estructural del Departamento de Córdoba es estadísticamente robusta y persistente en el período analizado. El Índice de Dependencia Fiscal calculado con la ecuación [1] supera el umbral crítico del 60% en cuatro de los cinco años comprendidos entre 2021 y 2025, con un promedio ponderado del 64,2% para los años con información completa (2021-2024). Ese resultado sitúa a Córdoba en la categoría de alta dependencia fiscal, coherente con los rangos documentados para departamentos similares de la región Caribe colombiana por Restrepo Medina (2015) y la Contraloría General de la República (2022). Las variaciones interanuales del recaudo de regalías —de +89% en 2021-2022, -65% en 2022-2023 y +132% en 2023-2024— evidencian que la arquitectura del SGR posterior a la Ley 2056 de 2020, mediada por decisiones de los OCAD,

genera una imprevisibilidad que dificulta el uso estratégico de esos recursos en el marco de la planificación plurianual del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003).

Las implicaciones de política que se derivan de estos hallazgos apuntan en tres direcciones. Primera, el departamento requiere una estrategia activa de fortalecimiento tributario que vaya más allá de los ciclos electorales: la actualización catastral, la modernización del cobro coactivo y el cruce sistemático de información con la DIAN son herramientas de eficacia probada en contextos similares de la región Caribe que podrían elevar el IEF por encima del umbral del 20%. La brecha entre la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios (2,85% en 2024) y la del SGP (29,58% ese mismo año) no puede corregirse por inercia.

Segunda, la alta volatilidad del SGR exige que el departamento diseñe mecanismos de amortiguación presupuestal que no dependan de los tiempos de aprobación de los OCAD. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003) ofrece instrumentos de planificación que Córdoba debe usar con mayor rigor, constituyendo reservas o fondos de estabilización que permitan aislar el gasto prioritario de la ciclicidad de las regalías y garantizar la continuidad de los programas sociales financiados con esos recursos.

Tercera, la implementación plena del CUIPO como estándar de reporte presupuestal debe ir acompañada de análisis sistemáticos como el aquí presentado, que permitan a los entes de control y a la propia entidad territorial evaluar su trayectoria de dependencia fiscal de manera continua y comparada. El CHIP ofrece una fuente de información valiosa y subutilizada; su aprovechamiento regular por parte de la Secretaría de Hacienda departamental y la Contraloría General del departamento puede sentar las bases para un monitoreo fiscal más robusto y para la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el origen y el destino de los recursos públicos.

Referencias

- Bahl, R. (1999). *Implementation rules for fiscal decentralization*. International Studies Program Working Paper 99-1. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9901.pdf>
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (2006). *Perspectives on fiscal federalism*. World Bank Institute Learning Resource Series. World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6953>
- Congreso de Colombia. (2001, 21 de diciembre). *Ley 715 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política*. Diario Oficial 44654. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf
- Congreso de Colombia. (2007, 27 de noviembre). *Ley 1176 de 2007: Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 46771. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27831>
- Congreso de Colombia. (2020, 9 de octubre). *Ley 2056 de 2020: Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Diario Oficial 51473. <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=w8RgvH6ZwTA%3D&tabid=223>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 356 y 357: Sistema General de Participaciones*. *Gaceta Constitucional* 116. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-4/articulo-356>
- Contaduría General de la Nación. (2019). *Circular Externa 049 de 2019: Implementación del estándar CUIPO para la información presupuestal de las entidades territoriales*. CGN. <https://www.contaduria.gov.co/normativa/circulares-externas>
- Contaduría General de la Nación. (2021-2025). *CHIP – Módulo B_EJECUCION_DE_INGRESOS (CUIPO)*: Departamento de Córdoba (código 112323000). Envíos N.º 4301425 (2021), 4376653 (2022), 4469377 (2023), 4571401 (2024) y 4668431 (2025). <https://www.chip.gov.co>
- Contaduría General de la Nación. (2021-2024). *CHIP – Módulo SGR_EJECUCION_DE_INGRESOS*: Departamento de Córdoba (código 112323000). Envíos N.º 4241604 (2021), 4344283 (2022), 4440630 (2023) y 4544370 (2024). <https://www.chip.gov.co>
- Contraloría General de la República. (2022). *Informe sobre la situación de las finanzas de las entidades territoriales: Vigencia 2021*. CGR-Delegada para el Sector Hacienda. <https://www.contraloria.gov.co/web/cgr/informes-territoriales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2023). *Cuentas nacionales: Crecimiento del PIB 2022*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadistica-s-por-tema/cuentas-nacionales>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2023). *Fichas de caracterización territorial: Departamento de Córdoba*. DNP – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Espitia, J. E., & Morales, J. C. (2019). *El presupuesto público colombiano: Una mirada territorial*. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/publicaciones/>
- Maldonado, A. (2016). *Descentralización y autonomía territorial en Colombia: Avances y retrocesos*. Documentos de Trabajo ESAP-DTT-001. Escuela Superior de Administración Pública. <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/publicaciones/documentos-trabajo/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1068 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*. Diario Oficial 49523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74913>
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1983). *Public finance in theory and practice* (4.a ed.). McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. <https://doi.org/10.2307/2232778>
- Oates, W. E. (1999). *An essay on fiscal federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Ospina Bozzi, S., & Puerta Molina, A. (2010). *Gestión pública y finanzas territoriales en Colombia: Desafíos para la autonomía local*. *Revista ESAP*, 12(1), 45-67.

<https://www.esap.edu.co/portal/index.php/revisa-administracion-y-desarrollo/>

Presidencia de la República de Colombia. (2008, 7 de enero). *Decreto 28 de 2008: Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-176917_decreto_28_2008.pdf

Restrepo Medina, M. A. (2015). *Hacienda pública territorial y descentralización fiscal en Colombia* (2.a ed.). Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Tiebout, C. M. (1956). *A pure theory of local expenditures*. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>

Zapata, J. G., & González, N. (2001). *¿Se puede descentralizar en Colombia? Condiciones para un proceso exitoso*. Archivos de Economía, 155. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios/%20Econ%C3%B3micos/155.pdf>

Zapata Martínez, J. E. (2012). *Finanzas públicas territoriales: Conceptos, normas y experiencias en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/publicaciones/documentos-trabajo/>



Control interno y evaluación del proceso de docencia en la educación superior pública colombiana: fundamentación jurídica y viabilidad institucional

Por: ⁹ Flora Jiménez Marín

Resumen

Este artículo tuvo como objetivo analizar y sistematizar el marco jurídico que fundamenta la evaluación institucional del proceso de docencia en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas colombianas, desde la lógica del control interno. A partir de los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991, que consagran el control interno como eje estructural de la función administrativa, se examinan disposiciones clave como las Leyes 42 y 87 de 1993 y los desarrollos reglamentarios que dieron lugar al Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y su articulación al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante los Decretos 1599 de 2005, 943 de 2014, 1083 de 2015 y 1499 de 2017.

El análisis se articula con el régimen de aseguramiento de la calidad en educación superior, particularmente el Decreto 1330 de 2019 y los lineamientos del CESU y del CNA,

evidenciando una convergencia normativa que habilita la evaluación del proceso de docencia como función misional, verificable y sujeta a mejora continua. En conjunto, el artículo demuestra que el ordenamiento jurídico colombiano no solo permite, sino que exige la incorporación del proceso de docencia en los sistemas institucionales de control interno, sin confundir dicha evaluación con la valoración del desempeño individual del docente ni afectar la autonomía universitaria.

Palabras clave: Autonomía universitaria; Libertad de cátedra; Control de procesos; MECI; Gestión del riesgo; Rendición de cuentas.

Introducción

El sistema educativo colombiano ha experimentado transformaciones estructurales desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, las cuales redefinieron el papel del Estado y de sus instituciones bajo principios de transparencia, responsabilidad, eficacia y sometimiento a la función administrativa. En este marco, la educación superior fue reafirmada como un servicio público con finalidad social, y las entidades encargadas de su prestación —en particular las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas— quedaron sujetas a obligaciones reforzadas de planeación, control y rendición de cuentas.

En el centro de esta reconfiguración se encuentra el control interno, concebido constitucionalmente como un sistema orientado a garantizar que las entidades públicas cumplan sus fines de manera eficaz, eficiente y conforme a los principios que rigen la función administrativa, entre ellos la moralidad, la celeridad, la economía, la publicidad y la imparcialidad (Artículo 209 de la Constitución Política).

⁹ **Flora Jiménez Marín.** Docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y estudiante del Doctorado en Educación y Ciencias Sociales del Tecnológico de Antioquia (TdeA). flora.jimenez@esap.edu.co.

Nota: El presente artículo es producto del Doctorado en Educación y Ciencias Sociales, orientado por el Docente Jairo Alexander Osorio Saráz.

El mandato constitucional contenido en el Artículo 269 extiende esta obligación a todas las entidades públicas, incluidas las IES, imponiéndoles el deber de diseñar y aplicar sistemas de control interno adecuados a la naturaleza de sus funciones y procesos. En el caso de las instituciones de educación superior, este mandato adquiere una particularidad relevante: sus procesos misionales —docencia, investigación y extensión— no pueden quedar por fuera de los sistemas de verificación, seguimiento y mejora que exige el ordenamiento jurídico. En este contexto, la evaluación del proceso de docencia emerge como un objeto legítimo del control interno institucional, en tanto constituye una función misional directamente vinculada a la prestación del servicio público educativo y a la garantía del derecho a una educación superior de calidad.

Históricamente, la evaluación en el ámbito universitario colombiano ha estado dominada por enfoques centrados en el desempeño individual del docente asociados a la gestión del talento humano y a la carrera profesoral. Si bien estos mecanismos cumplen una función específica dentro del empleo público, han mostrado limitaciones para responder a las exigencias contemporáneas de calidad, coherencia institucional y rendición de cuentas.

Este artículo tuvo como propósito analizar de manera sistemática el marco jurídico que regula el sistema de control interno en Colombia y su relación directa con la evaluación del proceso de docencia en las IES públicas. El análisis en este artículo no se orientó a diseñar el modelo ni a desarrollar sus componentes técnicos, sino a fundamentar jurídicamente la posibilidad, legitimidad y necesidad de contar con un Modelo de Evaluación del Proceso de Docencia articulado al control interno institucional. Desde esta perspectiva, el modelo se entendió como un desarrollo coherente del ordenamiento jurídico vigente y no como una creación normativa exógena o discrecional.

De manera específica, el artículo se propuso:

- (1) describir la evolución normativa del control interno en Colombia y su progresiva extensión hacia los procesos misionales de las entidades públicas;
- (2) analizar cómo el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y su articulación con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) habilitan la evaluación del proceso de docencia como parte del control institucional; y
- (3) examinar las tensiones jurídicas que se presentan entre el principio de autonomía universitaria, la libertad de cátedra y las exigencias de control interno, mostrando que dichas tensiones no son incompatibilidades normativas, sino problemas de delimitación conceptual y operativa.

El corpus analizado incluye normas estructurales como la Ley 30 de 1992, que regula la educación superior; la Ley 87 de 1993, que establece el sistema de control interno; y la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público y la evaluación del desempeño individual. Asimismo, se examinan los principales decretos que han definido la evolución del MECI y su articulación con el MIPG, entre ellos los Decretos 1599 de 2005, 943 de 2014, 1083 de 2015 y 1499 de 2017, así como disposiciones recientes relacionadas con aseguramiento de la calidad, como el Decreto 1330 de 2019 y el Acuerdo CESU 02 de 2020. En conjunto, estas normas configuran un entramado jurídico que permite leer la evaluación del proceso de docencia como una obligación institucional coherente con el control interno y con la naturaleza pública de la educación superior.

Desde esta perspectiva, la evaluación del proceso de docencia no se presenta como una herramienta meramente técnica o administrativa, sino como un componente estructural de la función pública educativa. Su articulación con el control interno responde tanto al derecho fundamental a una educación superior de calidad como al deber estatal de asegurar que los procesos misionales de las IES se desarrollen con transparencia, pertinencia y responsabilidad institucional. Este capítulo propone, así, una lectura jurídica que sitúa la

evaluación del proceso de docencia en el centro de la gestión pública universitaria.

Método

La búsqueda normativa se realizó en fuentes oficiales de legislación y política pública, repositorios institucionales y bases documentales de acceso público, privilegiando documentos con fuerza obligatoria o con incidencia directa en: (i) la educación superior como servicio público y su exigencia de calidad; (ii) el control interno como sistema transversal orientado a procesos; (iii) los modelos contemporáneos de planeación, gestión y rendición de cuentas aplicables a entidades públicas; y (iv) las tensiones interpretativas asociadas a autonomía universitaria y libertad de cátedra, en cuanto límites y garantías relevantes para este objeto.

En coherencia con el propósito jurídico del capítulo, el criterio temporal se definió con un rango de 1993–2025, por tratarse del periodo en el que se consolida el control interno moderno en Colombia y se desarrollan, de manera progresiva, los marcos institucionales de gestión por procesos, riesgo y mejora continua que hoy enmarcan el funcionamiento de las IES públicas. No obstante, se consideraron de manera complementaria referencias normativas previas o estructurales cuando resultaban necesarias para comprender el marco superior de la educación como derecho/servicio y el alcance de la función administrativa en el Estado Social de Derecho.

Finalmente, y de forma deliberada, este capítulo no profundizó en estatutos generales, manuales internos o flujogramas particulares de IES específicas, no por considerarlos irrelevantes, sino porque su examen detallado desplazaría el propósito del capítulo hacia un estudio de caso institucional. Aquí el objetivo es delimitar el ecosistema normativo general que hace jurídicamente posible integrar la evaluación del proceso de docencia al control interno en IES públicas colombianas.

Resultado

Los hallazgos principales del análisis no expresan niveles diferenciados de cumplimiento de los criterios de elegibilidad —los cuales fueron satisfechos en su totalidad por las fuentes seleccionadas—, sino la forma en que el ordenamiento jurídico colombiano construye, distribuye y separa responsabilidades sobre: (i) la calidad del servicio público educativo, (ii) el control interno sobre procesos misionales, y (iii) la evaluación del desempeño personal. En este sentido, el análisis normativo permitió establecer que:

Convergencia normativa: docencia como proceso misional y calidad exigible.

El corpus muestra una línea coherente: la docencia universitaria, en el marco de la educación superior como servicio público, no queda reducida a la autonomía académica entendida como “caja negra”, sino que se inserta en exigencias de calidad, organización institucional y responsabilidad pública. Esto habilita que la evaluación se entienda como seguimiento del proceso misional, no como simple medición de actuaciones individuales.

Del control financiero a la verificación institucional de procesos: condiciones jurídicas para un control interno académico

Las disposiciones analizadas consolidan un giro: el control interno se entiende como sistema transversal que debe abarcar procesos institucionales, no solo recursos y contratación. Desde este encuadre, la docencia puede y debe entrar al circuito de verificación y mejora cuando se trata como proceso institucional: planeación, ejecución formativa, evaluación del aprendizaje, seguimiento y decisiones de ajuste.

Frontera normativa clave: proceso misional vs desempeño individual

El corpus permite delimitar con claridad un punto central para esta tesis: el control

interno opera sobre procesos misionales y gestión institucional; la evaluación del desempeño individual se ubica en el plano laboral/administrativo. Esta separación no es retórica: evita que el control interno se convierta en duplicado sancionatorio y, al mismo tiempo, habilita una evaluación institucional de la docencia con trazabilidad, evidencia y decisiones de mejora.

Tensiones jurídicas recurrentes y su lugar real: autonomía universitaria y libertad de cátedra

Las fuentes interpretativas permiten precisar que autonomía y libertad de cátedra no son un “blindaje” contra toda evaluación, sino un marco de límites y garantías para que la evaluación no se degrade en intromisión pedagógica o persecución individual. La tensión no desaparece, pero queda normativamente encauzada: evaluar procesos misionales es compatible con autonomía cuando el foco está en el funcionamiento institucional (condiciones, coherencia, resultados formativos, decisiones de mejora), no en imponer doctrinas o castigar estilos docentes.

A continuación, se presenta una representación gráfica de los ejes compartidos que estructuran el corpus analizado, con el fin de visualizar su convergencia como base histórica y conceptual del estudio.

Ilustración 1. Representación gráfica de los ejes conceptuales



Nota. Elaboración propia

Los resultados muestran que existe un ecosistema normativo robusto que habilita y exige la evaluación del proceso de docencia desde una lógica de control interno en las IES públicas colombianas, siempre que se mantenga la distinción esencial entre proceso misional y desempeño individual. Este capítulo no diseña instrumentos ni operacionaliza el modelo, pero deja jurídicamente amarrado algo que suele pasar por alto: la evaluación del proceso docente no es un “invento” metodológico, sino una posibilidad —y, en ciertos puntos, una exigencia— coherente con la arquitectura legal y de gestión pública vigente, orientada a trazabilidad, mejora continua y responsabilidad institucional sobre la formación universitaria.

Discusión

En esta discusión se examina cómo la docencia universitaria en las IES públicas colombianas pasó de entenderse como práctica académica relativamente autónoma a configurarse como un proceso misional con responsabilidad pública, exigible en términos de calidad, evidencia y mejora. El interés no está en reconstruir “la universidad” en general, sino en seguir la trayectoria histórica y normativa que fue haciendo evaluable el proceso de docencia: cómo se organiza, cómo se acompaña, qué se verifica, qué decisiones institucionales lo sostienen y qué tensiones aparecen cuando ese seguimiento se articula con el control interno.

Desde esta perspectiva, la discusión organiza los hallazgos para mostrar por qué la evaluación del proceso de docencia no se explica solo por instrumentos pedagógicos, sino por un marco institucional que obliga a conectar planeación, ejecución formativa, verificación y mejora continua con trazabilidad y responsabilidad pública.

Marco constitucional y normativo nacional: fundamento de la evaluación del proceso de docencia como función pública

La evaluación del proceso de docencia universitaria en Colombia no surge como una moda administrativa reciente, sino como resultado de un proceso de construcción normativa que arranca en la Constitución de 1991 y se despliega, de manera gradual, en leyes, decretos y lineamientos técnicos que han buscado modernizar la gestión pública y dotarla de instrumentos eficaces de control y mejora. En ese marco, la educación superior es reconocida como servicio público y como derecho fundamental, de modo que la actividad docente deja de ser un asunto estrictamente interno de las instituciones para convertirse en objeto legítimo de control, seguimiento y evaluación por parte del Estado y de la propia comunidad académica (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La Constitución Política establece, en su artículo 209, que la función administrativa debe regirse por los principios de moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, lo que implica que las instituciones de educación superior (IES) deben organizar su gestión —incluida la actividad docente— de forma coherente con esos principios (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). A su vez, el artículo 269 ordena que todas las entidades públicas cuenten con sistemas de control interno, con el fin de garantizar la correcta utilización de los recursos, la transparencia y el cumplimiento de sus fines (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En desarrollo de esos preceptos se expedieron dos normas estructurales que marcaron el rumbo del control en Colombia. La Ley 42 de 1993 reorganizó el sistema de control fiscal, señalando que la vigilancia sobre los recursos públicos debe regirse por principios de eficiencia, economía y eficacia, y que el control no se limita a revisar cifras, sino a valorar la gestión y los resultados de las entidades (Congreso de la República de Colombia, 1993). De forma complementaria, la Ley 87 de 1993 definió el Sistema de Control Interno como el conjunto de políticas, métodos y procedimientos

orientados a proteger los recursos, garantizar la correcta ejecución de las funciones y asegurar la evaluación y seguimiento de la gestión institucional (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Este giro se profundiza con la adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) mediante el Decreto 1599 de 2005, que recoge los mandatos de la Ley 87 de 1993 y los organiza en una estructura sistémica de subsistemas, componentes y elementos de control (Presidente de la República de Colombia, 2005). El MECI introduce los principios de autocontrol, autorregulación y autogestión, proponiendo un enfoque en el que tanto las entidades como sus servidores públicos se conciben como responsables de monitorear su gestión, detectar desviaciones y proponer correctivos.

En la misma dirección, el Decreto 2482 de 2012 establece lineamientos para integrar la planeación y la gestión, proponiendo un modelo que unifica metas de gobierno, competencias normativas, políticas de desarrollo administrativo y herramientas de monitoreo como el FURAG (Presidente de la República de Colombia, 2012). Esta integración busca abandonar lógicas fragmentadas y promover una gestión articulada donde la evaluación de procesos —entre ellos el proceso formativo y docente— se conecta con la planeación institucional y los objetivos de desarrollo. El Decreto 1499 de 2017 redefine este camino al consolidar el MIPG como marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas, unificando el Sistema de Gestión y el Sistema de Control Interno bajo dimensiones como talento humano, direccionamiento estratégico, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento e innovación y control interno (Presidente de la República de Colombia, 2017). En esa lógica, la evaluación del proceso de docencia puede y debe ser leída como parte de la dimensión de evaluación de resultados y de la

dimensión de control interno, articulada con los planes de mejoramiento institucional.

A estas disposiciones se suma un conjunto de normas que apuntan a la simplificación, la transparencia y la integridad de la gestión pública. El Decreto Ley 2106 de 2019 impulsó la racionalización de trámites y la interoperabilidad de sistemas de información, abriendo posibilidades concretas para automatizar el seguimiento a procesos académicos y consolidar datos sobre la evaluación del proceso de docencia (Colombia, Presidencia de la República, 2019). La Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción, fortaleció los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, ampliando el alcance del control interno y exigiendo que las entidades públicas, incluidas las universidades, publiquen información y rindan cuentas sobre su gestión y resultados (Colombia, Presidencia de la República, 2011). En este contexto, los sistemas de evaluación del proceso de docencia también contribuyen a la transparencia y al uso responsable de los recursos destinados a la formación superior.

Los marcos de acreditación y aseguramiento de la calidad refuerzan esta tendencia. El Acuerdo 02 de 2020 del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU - Consejo Nacional de Educación Superior, 2020) concibe la acreditación en alta calidad como un proceso que combina autoevaluación, evaluación externa y mejoramiento continuo, destacando el papel del cuerpo docente en la materialización de la misión institucional. Los Lineamientos del Consejo Nacional de Acreditación para el periodo 2020–2024 detallan factores, características e indicadores que integran dimensiones académicas, administrativas y de bienestar, y que exigen a las IES evidenciar prácticas sistemáticas de evaluación y desarrollo docente (CNA - Consejo Nacional de Acreditación, 2020–2024).

La literatura reciente dialoga con este entramado normativo y ofrece pistas para la construcción de modelos específicos de

evaluación del proceso de docencia desde el control interno. Grajales-Gaviria, Giraldo-Pérez, Castellanos-Polo y Cano-Bedoya (2022) muestran que, en IES privadas del Valle de Aburrá, la madurez del sistema de control interno y la articulación con la planeación académica condicionan la eficacia de los procesos de supervisión y seguimiento al desempeño docente (Grajales-Gaviria, Giraldo-Pérez, Castellanos-Polo & Cano-Bedoya, 2022). Panchi (2021) destaca que la auditoría interna en universidades se convierte en una herramienta para verificar el cumplimiento de objetivos académicos, identificar riesgos y promover acciones preventivas orientadas a la mejora de la calidad de la enseñanza (Panchi, 2021). Poquioma, Saldaña, Barrenechea y Prado (2021) señalan, a partir de una revisión sistemática, que los sistemas de gestión de la calidad en educación superior a nivel latinoamericano tienden a incorporar esquemas de monitoreo y retroalimentación constante sobre el desempeño docente, integrando criterios de evaluación, indicadores y mecanismos de mejora (Poquioma Saldaña, Barrenechea & Prado, 2021).

En conjunto, este recorrido normativo, jurisprudencial y doctrinal muestra que el ordenamiento jurídico colombiano no solo habilita, sino que exige, el diseño de modelos de evaluación del proceso de docencia en las IES apoyados en el control interno. La evaluación del proceso de docencia deja de ser una práctica discrecional o aislada para convertirse en un componente estructural del sistema de gestión y de la función pública educativa, articulado con el MIPG, con los sistemas de aseguramiento de la calidad y con la responsabilidad social universitaria.

Tensiones entre autonomía universitaria y control interno: perspectiva jurídico-política

La autonomía universitaria en Colombia ha sido un principio históricamente reconocido y garantizado por el ordenamiento jurídico, pero nunca concebido como una potestad absoluta ni

ajena a los deberes propios de la función pública educativa. La jurisprudencia constitucional ha insistido de manera reiterada en que la autonomía debe armonizarse con los intereses colectivos y con la obligación estatal de asegurar la calidad del servicio público de la educación superior.

En este sentido, la Sentencia C-220 de 1997 precisó que la autonomía universitaria es una potestad que se ejerce dentro del marco constitucional y legal, subordinada al cumplimiento de fines sociales como el derecho a la educación, la igualdad y el interés general (Corte Constitucional, 1997). Asimismo, la Sentencia C-517 de 1999 reafirmó que el Estado no vulnera la autonomía universitaria al establecer mecanismos de evaluación o de control de calidad, sino que cumple su deber constitucional de garantía del derecho a una educación superior con estándares verificables de calidad (Corte Constitucional, 1999).

Desde esta perspectiva, el control interno, lejos de constituir una extralimitación de la potestad estatal, se configura como un dispositivo institucional orientado al fortalecimiento del desempeño misional de las universidades públicas. La Sentencia C-826 de 2013 interpreta el control interno no como un mecanismo sancionatorio ni meramente formal, sino como un instrumento gerencial que contribuye a la dirección estratégica de las entidades públicas, incluidas las instituciones de educación superior (Corte Constitucional, 2013). Este entendimiento resulta clave para desmitificar la idea de que la evaluación sistemática de procesos institucionales es incompatible con la libertad académica.

De manera sistemática, la Constitución Política de 1991 articula la autonomía universitaria (Artículo 69) con los principios de transparencia, responsabilidad, control y eficacia que rigen toda función administrativa (Artículos 209 y 269), imponiendo a las instituciones de educación superior un deber de autorregulación alineado con el interés público (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). En

desarrollo de estos mandatos, la Ley 30 de 1992 garantiza la libertad académica y de cátedra, pero la integra de forma explícita a deberes institucionales de calidad, inspección y vigilancia estatal (Congreso de la República de Colombia, 1992). A su vez, el Decreto 1075 de 2015 sistematiza el régimen de aseguramiento de la calidad, destacando la obligación de las IES de estructurar procesos internos de autoevaluación coherentes con estándares definidos por el Estado (Colombia, Presidencia de la República, 2015).

La consolidación de esta articulación se materializa con la institucionalización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y la evolución del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), los cuales integran de manera coherente planeación, gestión, control y evaluación institucional. El Decreto 1499 de 2017 marca un hito al consolidar el MIPG como modelo marco de la gestión pública, estableciendo la evaluación como proceso transversal orientado a la garantía de derechos y a la mejora del desempeño institucional, incluidos los procesos misionales de las entidades públicas (Colombia, Presidencia de la República, 2017).

En este sentido, los Manuales del MIPG (2017–2024), expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), desarrollan prácticas concretas de seguimiento, evaluación y mejora que pueden ser adoptadas por las instituciones de educación superior para fortalecer sus procesos académicos, sin invadir la libertad de cátedra ni la autonomía curricular (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017–2024). Estas herramientas refuerzan la autorregulación institucional, la medición de resultados y la transparencia, en clave de acompañamiento y prevención de riesgos, y no de fiscalización individual.

De manera complementaria, los Conceptos 178781 de 2018 y 353921 de 2024 del DAFP precisan la operatividad del modelo de “tres líneas de defensa”, distribuyendo responsabilidades entre directivos, líderes de

proceso y oficinas de control interno. Esta estructura permite integrar la evaluación del proceso de docencia como práctica institucional, diferenciada claramente de la evaluación del desempeño individual del docente, y articulada a la gestión, el control y la rendición de cuentas dentro del MIPG (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018; Departamento Administrativo de la Función Pública, 2024).

Desde la perspectiva de la política pública, el Decreto Ley 2106 de 2019 refuerza esta lógica al simplificar trámites y promover la interoperabilidad de los sistemas de información, facilitando procesos de seguimiento y auditoría interna en entidades educativas (Colombia, Presidencia de la República, 2019). A ello se suma la Ley 1474 de 2011, que fortalece el control interno con medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, aplicables a todos los componentes de la gestión pública, incluidos los procesos académicos (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Las contribuciones doctrinales respaldan esta lectura. Acosta (2008) advierte que la autonomía universitaria, concebida inicialmente como defensa frente a la injerencia política, debe reinterpretarse hoy desde la responsabilidad social y la evaluación institucional permanente. En la misma línea, Gutiérrez (2020) muestra que la autonomía contemporánea se expresa como un equilibrio dinámico entre independencia académica y rendición de cuentas, lo que exige sistemas internos de control concebidos como aliados de la gestión académica y no como amenazas.

Investigaciones recientes refuerzan esta conclusión. Alzate-Ortiz et al. (2022) evidencian que la gobernanza universitaria combina libertad académica y rendición de cuentas en planos académico, administrativo y social. Grajales-Gaviria et al. (2022) muestran que, aunque persisten debilidades en la articulación con la planeación institucional, el control interno ha comenzado a incorporar prácticas de seguimiento del proceso docente. De igual

modo, Poquioma et al. (2021) y Panchi (2021) coinciden en que la cultura de control académico se fortalece cuando la evaluación del proceso de docencia se integra a auditorías internas educativas y a indicadores de aprendizaje con impacto institucional.

En este marco, Gazca et al. (2025) destacan que la academia no solo es objeto de evaluación, sino también productora de conocimiento que fortalece el sistema de control interno desde una perspectiva educativa. Así, la tensión entre autonomía universitaria y control interno no constituye una dicotomía irresoluble, sino un espacio de articulación normativa e institucional que permite garantizar simultáneamente libertad académica, calidad educativa, responsabilidad pública y transparencia.

Desde mi lectura, esta tensión solo se vuelve “conflicto” cuando se confunden los niveles de intervención. Si el control interno se usa como vía indirecta para prescribir métodos pedagógicos, homogeneizar estilos docentes o convertir la evaluación en una forma de presión laboral, la autonomía universitaria se activa —con razón— como barrera de protección. Pero si el control interno se mantiene donde jurídicamente debe estar —en el proceso misional—, lo que emerge no es una amenaza sino una oportunidad de gobierno institucional: hacer visible cómo se planifica la docencia, cómo se garantizan condiciones de enseñanza, cómo se recogen evidencias, cómo se gestionan riesgos académicos y cómo se cierran ciclos de mejora con decisiones verificables.

Viabilidad de un modelo de evaluación del proceso de docencia desde el control interno

El análisis normativo, jurisprudencial permite sostener, con fundamento en el derecho positivo colombiano, que la evaluación del proceso de docencia en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas es jurídicamente viable, legítima y exigible, siempre que se comprenda como una evaluación

de carácter institucional y procesual, y no como un mecanismo de calificación del desempeño individual del docente.

Esta viabilidad no surge de una innovación administrativa aislada, sino de la convergencia progresiva de principios constitucionales, mandatos legales y dispositivos de gestión pública que han redefinido la forma en que el Estado colombiano concibe la calidad del servicio educativo y el alcance del control interno sobre los procesos misionales.

En primer lugar, la Constitución Política de 1991 establece un marco claro para la acción administrativa de todas las entidades públicas, incluidas las IES. Los principios de moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad consagrados en el artículo 209 no operan como simples declaraciones éticas, sino como criterios jurídicos exigibles de organización, verificación y evaluación de la gestión pública.

En este sentido, la docencia universitaria, en cuanto actividad misional desarrollada por entidades públicas, no puede sustraerse de mecanismos institucionales que permitan verificar su coherencia con dichos principios. A ello se suma el artículo 269 constitucional, que impone a todas las entidades públicas la obligación de diseñar y aplicar sistemas de control interno, habilitando expresamente la evaluación de los procesos mediante los cuales se realizan los fines institucionales. Esta exigencia se articula, además, con el reconocimiento de la educación como derecho fundamental y como servicio público con función social (Artículo 67), lo que refuerza la legitimidad de su seguimiento institucional.

En el plano legal, la Ley 87 de 1993 consolida esta lectura al definir el control interno como un sistema integral orientado a la evaluación permanente de las actividades, operaciones y procesos de la entidad, con énfasis en la eficiencia, la eficacia, la prevención del riesgo y la mejora continua. La norma no distingue entre procesos administrativos y procesos misionales, lo que implica que, en el

caso de las IES públicas, la docencia se encuentra comprendida dentro del ámbito legítimo de acción del control interno. La Ley 42 de 1993, al estructurar el control fiscal, complementa este enfoque al exigir la evaluación de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo que incluye necesariamente los procesos académicos que materializan la misión institucional.

Este marco legal se operacionaliza mediante los desarrollos reglamentarios que han dado forma al sistema de control interno en Colombia. El Decreto 1599 de 2005, al adoptar el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), introduce una lógica de control basada en procesos, riesgos e información para la toma de decisiones, superando una visión meramente financiera o correctiva. La posterior actualización del MECI (Decreto 943 de 2014) y su articulación definitiva al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante el Decreto 1499 de 2017 consolidan un enfoque sistémico de gestión pública, en el cual el control interno se articula con la planeación, la evaluación y la mejora continua.

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa refuerza esta interpretación. La Corte Constitucional ha señalado que el control interno cumple una función estratégica en la garantía de derechos y en la efectividad de la acción estatal, y que no puede reducirse a un formalismo procedimental (Sentencia C-826 de 2013). Desde esta perspectiva, el control interno se entiende como un mecanismo de acompañamiento institucional orientado al logro de los fines públicos. Por su parte, el Consejo de Estado ha reiterado que la autonomía universitaria no excluye la sujeción de las IES a sistemas de control y vigilancia que aseguren la calidad del servicio educativo y el uso adecuado de los recursos públicos, siempre que dichos controles no invadan el núcleo esencial de la libertad académica.

En esa lógica, la evaluación del proceso de docencia se configura como una exigencia institucional y no como una injerencia en la

libertad de cátedra. Porque la libertad de cátedra protege el contenido y la orientación académica del acto de enseñar —el núcleo intelectual y pedagógico—, pero no elimina el deber institucional de garantizar condiciones de calidad y de demostrar, con trazabilidad, que el proceso formativo está organizado, acompañado y mejorado. Dicho de manera más directa: exigir evidencia de planeación, coherencia curricular, criterios de evaluación del aprendizaje y acciones de mejora no equivale a imponer una doctrina ni a castigar un enfoque pedagógico; equivale a exigir responsabilidad institucional sobre un servicio público. La injerencia aparece cuando el control pretende reemplazar el juicio académico por un mandato externo sobre qué debe pensarse o enseñarse; la exigencia institucional aparece cuando se verifica si el proceso misional funciona y si la institución aprende de sus resultados.

Los desarrollos del CESU (Acuerdo 02 de 2020) y los lineamientos del CNA refuerzan esta exigencia al vincular la acreditación institucional con la existencia de sistemas de autoevaluación que permitan monitorear el funcionamiento de los procesos académicos y su impacto en la calidad. A ello se suma la Ley 1474 de 2011, que amplía las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, consolidando un entorno normativo donde la evaluación deja de ser opcional y se convierte en un deber institucional.

Desde la literatura especializada, diversos estudios coinciden en que el control interno resulta más efectivo cuando se articula con los procesos sustantivos de la universidad y se concibe como un sistema de autorregulación y mejora, y no como un mecanismo sancionatorio. Estas aproximaciones refuerzan la idea de que la evaluación del proceso de docencia, cuando se sitúa en el plano institucional, no vulnera la autonomía universitaria ni la libertad de cátedra, sino que contribuye a crear condiciones de coherencia, calidad y responsabilidad pública.

En conjunto, el análisis permite concluir

que el ordenamiento jurídico colombiano no solo permite, sino que exige que las IES públicas cuenten con mecanismos institucionales para evaluar el proceso de docencia desde la lógica del control interno. Esta evaluación no se dirige al docente como individuo ni reemplaza los sistemas de gestión del talento humano, sino que se orienta a verificar cómo la institución cumple su misión formativa, gestiona riesgos académicos y toma decisiones informadas para la mejora continua. En este punto, la viabilidad jurídica de la evaluación del proceso de docencia queda plenamente establecida como una consecuencia coherente del marco constitucional, legal y reglamentario vigente.

Reflexión final

El análisis desarrollado permitió afirmar que el ordenamiento jurídico colombiano proveyó un soporte normativo sólido, coherente y vinculante para la evaluación institucional del proceso de docencia en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, cuando dicha evaluación se articuló al sistema de control interno. Desde los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991, hasta las Leyes 30, 42 y 87 de 1993, se configuró un marco que no se limitó a “autorizar” prácticas evaluativas, sino que impuso el deber institucional de verificar, evaluar y mejorar los procesos mediante los cuales se cumplió la función pública educativa, en garantía del derecho a una educación superior de calidad.

Un segundo cierre fuerte del capítulo fue constatar que la evolución reglamentaria del control interno transformó el lugar de la evaluación dentro de la gestión pública y, por esa vía, abrió un fundamento operativo para integrar la docencia como proceso misional verificable. La adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) mediante el Decreto 1599 de 2005 introdujo una lógica de control orientada a procesos, riesgos e información para la toma de decisiones; y su integración plena al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) a través del Decreto 1499 de

2017 consolidó un andamiaje institucional unificado donde planeación, evaluación, control y mejora continua operaron de manera articulada. En este esquema, la evaluación de los procesos misionales —incluida la docencia— dejó de ser una práctica discrecional y se convirtió en un componente estructural de la gestión pública.

En tercer lugar, el artículo permitió cerrar con una delimitación jurídica que resultó decisiva para la tesis: las tensiones entre autonomía universitaria, libertad de cátedra y control interno no constituyeron una incompatibilidad normativa, sino un campo de equilibrio regulado. La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa fue consistente al indicar que la autonomía no fue absoluta y que se ejerció dentro de los límites propios del Estado social de derecho, bajo principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. En consecuencia, la evaluación institucional del proceso de docencia —cuando se orientó a la organización, garantía y mejora del proceso, y no a la valoración ideológica o personal del docente— no vulneró la autonomía, sino que contribuyó a su legitimación pública, precisamente porque permitió mostrar coherencia institucional, condiciones formativas y decisiones verificables.

Finalmente, la convergencia entre el régimen de control interno y el sistema de aseguramiento de la calidad reforzó, con un peso práctico innegable, la exigibilidad de esta evaluación institucional del proceso docente. Normas como el Decreto 1330 de 2019, el Acuerdo CESU 02 de 2020 y los lineamientos del CNA mostraron que la calidad de la educación superior se volvió verificable a través del seguimiento sistemático del proceso de docencia: su planeación, su desarrollo, sus resultados y su coherencia con la misión institucional. Esa convergencia dejó un mensaje claro para las IES públicas: la evaluación del proceso de docencia no operó como requisito accesorio, sino como eje estratégico de

gobernanza universitaria, y su materialización dependió de que el marco normativo se tradujera en dispositivos institucionales coherentes (reglas internas, procedimientos, sistemas de información, seguimiento y planes de mejoramiento) sin confundir, en ningún punto, evaluación del proceso misional con evaluación del desempeño individual del docente.

Referencias

- Acosta, A. (2008). *La autonomía universitaria en América Latina. Universidades*, 69-82. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/373/37312909009.pdf>
- Álzate-Ortiz, F. A., Chaverra Rodríguez, L. M., & Arango Zuleta, E. P. (2020). Gestión directiva universitaria desde el paradigma de la gobernanza. *Revista Universidad Santo Tomás*, 39(2), 151-170.
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia. *Diario Oficial*(47.013). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- CESU - Consejo Nacional de Educación Superior. (2020). *Acuerdo 02 de 2020: Modelo de acreditación en alta calidad*. Bogotá: CESU - Consejo Nacional de Educación Superior. Obtenido de https://www.cna.gov.co/1779/articles-402848_documento.pdf
- CNA - Consejo Nacional de Acreditación. (18 de Diciembre de 2020). *Condiciones iniciales del proceso de acreditación en alta calidad*. (C. -C. Acreditación, Ed.) Obtenido de CNA - Consejo Nacional de Acreditación: <https://www.cna.gov.co/portal/Modelo-de-Acreditacion/Proceso-de-Acreditacion-en-Alta-Calidad/402697:Condiciones-iniciales>
- CNA - Consejo Nacional de Acreditación. (2020). *Condiciones iniciales para la acreditación de alta calidad*. Bogotá: CNA - Consejo Nacional de Acreditación.
- CNA - Consejo Nacional de Acreditación. (2020-2024). *Lineamientos y guías de acreditación de alta calidad*. Bogotá: CNA - Consejo Nacional de Acreditación. Obtenido de https://www.cna.gov.co/1779/w3-article-403954.html?_noredirect=1
- Colombia, Presidencia de la República. (2012). *Decreto 2482 de 2012. Por el cual se integran la planeación*

- y la gestión en las entidades públicas. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Colombia, Presidencia de la República. (2014). *Decreto 943 de 2014: Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59048>
- Colombia, Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1075 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913>
- Colombia, Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Colombia, Presidencia de la República. (2017). *Decreto 1499 de 2017. Por el cual se define el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Colombia, Presidencia de la República. (2019). *Decreto 1330 de 2019. Por el cual se modifican las condiciones de calidad para programas de educación superior*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98270>
- Colombia, Presidencia de la República. (2005). *Decreto 1599 de 2005: Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno – MECI 1000*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547>
- Congreso de la República de Colombia. (1992). *Ley 30 de 1992: Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*. Bogotá: República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 42 de 1993: Ley de control fiscal*. Bogotá: República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=289>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017–2024). *Manuales y guías del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Concepto 178781: Alineación MECI–MIPG y modelo de tres líneas*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88160>
- Gazca, L. A., Zarate, X., & Culebro, K. (2025). Fortalecimiento del control interno desde la academia. *Revista Administración y Desarrollo*, 55(2), 1–19. Obtenido de <https://revistas.esap.edu.co/index.php/adminde-sarro/article/view/1233>
- Gutiérrez, J. A. (2020). Cien años de autonomía universitaria latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*(30), 45–66. Obtenido de https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-24662020000100139&script=sci_arttext
- Panchi, M. P. (2021). La auditoría interna como herramienta de control y seguimiento de la gestión en las universidades. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(3), 333–341. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202021000300333&script=sci_arttext&lng=pt
- Poquioma, M. A., Saldaña, K. J., Barrenechea, H. G., & Prado, P. (2021). Gestión de la calidad en la educación superior: Una revisión sistemática. *IGOBERNANZA*, 4(16), 334–356. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/357356441>



Pérdida del patrimonio arquitectónico del municipio de Santuario, Risaralda: desafíos para la gestión pública y la conservación del paisaje cultural cafetero a sus 15 años de inclusión en la lista mundial de patrimonio.

Por: ¹⁰ Yuliana Rojas López

Resumen

El patrimonio arquitectónico representa uno de los principales atributos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, reconocido por la UNESCO como Patrimonio Mundial debido a la interacción histórica entre las comunidades cafeteras y su entorno. Este patrimonio es un símbolo cultural de la transformación social y de la construcción de saberes entorno a la economía del café, lo que le confiere un valor histórico, generacional y patrimonial, objeto de conservación de comunidades que estuvieron y que actualmente siguen permeadas por la producción de café. No obstante, en el municipio de Santuario (Risaralda), se evidencia un proceso progresivo de pérdida de

inmuebles con valor patrimonial, fenómeno asociado a dinámicas de modernización, debilidades en la gestión pública, falta de ordenamiento territorial y escasa apropiación social del patrimonio. Además, se ha subvalorado el conocimiento ancestral en la construcción arquitectónica, priorizando el acceso a materiales estandarizados e industrializados, lo que ha resultado en la pérdida progresiva de la identidad cultural del territorio.

Este artículo analiza diversos factores que inciden en esta problemática, desde la administración pública y la gestión territorial. Para ello, se empleó una metodología basada en la Investigación Acción Participativa, complementada con revisión de documentos afines, análisis de la normatividad vigente y tres entrevistas a actores, tanto públicos como privados, con un papel importante en la conservación del patrimonio arquitectónico en Santuario. Los resultados encontrados reflejan vacíos en la implementación de los instrumentos de planificación relacionados con el ordenamiento territorial: como el Esquema de Ordenamiento Territorial, planes de desarrollo o políticas públicas, la ausencia de mecanismos efectivos para la protección de los bienes patrimoniales, poca aplicación de la normatividad y planes de manejo orientados a este fin que carecen de estrategias para la concientización comunitaria. Se puede observar que la conservación del patrimonio arquitectónico requiere fortalecer la articulación institucional, entes privados y públicos que permitan consolidar instrumentos locales de protección e incentivar procesos permanentes de apropiación social del patrimonio como condición para garantizar la permanencia de los valores que sustentan la

¹⁰ **Yuliana Rojas López.** Intérprete ambiental, cultural y concejal del municipio de Santuario (Risaralda), estudiante de Administración Pública, CETAP Santuario, Territorial Quindío - Risaralda. yuliana.rojas@esap.edu.co.

Nota: El presente artículo es producto de la asignatura fundamentos sociológicos, orientada por el Docente Jacinto Pineda Jiménez.

inclusión del Paisaje Cultural Cafetero en la Lista Mundial de Patrimonio

Palabras clave: Patrimonio Arquitectónico, Paisaje Cultural Cafetero, Gestión pública, Conservación del Patrimonio, Apropiación del Territorio.

Introducción

La conservación del patrimonio arquitectónico en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano representa uno de los múltiples desafíos de las políticas públicas culturales y los instrumentos de planificación en la actualidad. El acelerado crecimiento urbano, las transformaciones en los modelos constructivos y la limitada implementación de instrumentos de protección han favorecido la desaparición progresiva de edificaciones con valor histórico o patrimonial, afectando no solo el paisaje urbano, sino también la memoria colectiva y la identidad de las comunidades a su alrededor. El territorio partícipe del Paisaje Cultural Cafetero no es ajeno a esta realidad, cuyo valor cultural se sustenta en 16 atributos y 4 Valores Universales Excepcionales, donde la arquitectura desarrollada alrededor de la economía cafetera hace parte importante de estos, de acuerdo con lo anterior surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué se presenta la pérdida del patrimonio arquitectónico en el municipio de Santuario y cómo se puede fortalecer la gestión pública para conservar y preservar este valioso atributo del Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio mundial?

La investigación se desarrolló empleando la Investigación Acción Participativa como estrategia metodológica principal. Esta permite la comprensión de la problemática desde la perspectiva de los actores involucrados en la conservación del patrimonio arquitectónico, favoreciendo el diálogo entre el conocimiento de las comunidades, la institucionalidad y la investigación académica.

A través de esta metodología, se logró la revisión documental de normatividad vigente, instrumentos de planificación territorial, como el Esquema de Ordenamiento Territorial, el plan de desarrollo municipal y departamental, literatura especializada sobre patrimonio arquitectónico y Paisaje Cultural Cafetero. Además, se entrevistaron actores estratégicos para la preservación de la arquitectura tanto del sector público como privado; entre ellos, el propietario de un inmueble patrimonial, el historiador del municipio y la secretaria de Planeación Municipal.

La información obtenida identificó el estado de la normatividad vigente que establece lineamientos para el manejo del PCC, el papel de las instituciones públicas, y las estrategias de conservación propuestas por los participantes, que involucran a las comunidades locales, rurales y urbanas.

El objetivo principal es evidenciar las causas que han incidido en la pérdida del patrimonio arquitectónico del municipio de Santuario (Risaralda), así como las estrategias institucionales necesarias para fortalecer su conservación en el marco del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

- Caracterizar el patrimonio arquitectónico del municipio y sus posibles afectaciones
- Identificar las fallas institucionales, sociales y territoriales que han contribuido a la pérdida de inmuebles patrimoniales.
- Proponer lineamientos para fortalecer la gestión pública y la apropiación social, orientadas a la conservación del patrimonio arquitectónico.

La conservación del patrimonio arquitectónico es uno de los principales retos para la gestión pública en diferentes territorios. Según la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro (UNESCO, 2026), se evidencia la pérdida progresiva del patrimonio arquitectónico y/o urbanístico en los paisajes culturales del mundo. Según esta organización,

los conflictos armados y las guerras, los terremotos y otros desastres naturales, la contaminación, la urbanización descontrolada y el desarrollo turístico sin restricciones representan graves problemas para los sitios del Patrimonio Mundial. (UNESCO. 2026, párr. 2).

Figura 1: *Calle Real Santuario Risaralda*



Nota. Andrés Vasco

En Colombia, esta problemática no es ajena a los municipios que integran el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, incluido en la Lista Mundial de Patrimonio de la UNESCO el 25 de junio de 2011, debido al valor excepcional que representa el esfuerzo histórico y generacional en la transformación de los entornos naturales y los paisajes para la construcción de una cultura alrededor del cultivo del café. Este año, justamente, se cumplen 15 años de dicha inclusión, y es una oportunidad para ver de cerca los avances y retrocesos de sus atributos, al interior de los cuales se encuentra el patrimonio arquitectónico en técnicas tradicionales de bahareque, tapia y madera; saberes que hoy tienden a desaparecer por el poco empalme generacional, la falta de apropiación social del

territorio, el conocimiento ancestral y la precaria intervención de la gestión pública en su conservación.

Figura 2: *Finca tradicional rural*



Nota. Andrés Vasco

Aunque existe un amplio marco normativo para la protección del patrimonio cultural en Colombia, numerosos municipios del Paisaje Cultural Cafetero continúan registrando procesos acelerados de transformación urbanística, que afectan significativamente la permanencia de sus inmuebles, algunos coloniales y otros de la colonización. Esta situación pone en evidencia una gran brecha entre los instrumentos jurídicos y su implementación efectiva en los territorios a los que van dirigidos.

Santuario (Risaralda), hace parte del área principal del PCCC y conserva aún un conjunto de bienes arquitectónicos de gran valor patrimonial. Sin embargo, durante los últimos años se ha evidenciado la demolición progresiva de inmuebles patrimoniales. Según el Esquema de Ordenamiento Territorial, actualizado, del municipio de Santuario (Concejo Santuario, 2025. pag.118-120) se tienen 44 inmuebles nivel 1 y 48 inmuebles nivel 2, los cuales son de gran interés cultural para el territorio. Se han otorgado, por parte de la secretaria de planeación municipal, 54 licencias de construcción durante los años 2023 a 2026, a

las cuales, la secretaria de planeación municipal refiere no haber sugerido la armonización con la arquitectura local. Además, hasta la fecha se han realizado 7 demoliciones a bienes con elementos patrimoniales.

Para entender dicha problemática, se debe observar la importancia de la preservación del patrimonio arquitectónico en el territorio. Santuario es un municipio en el centro - occidente del departamento de Risaralda, ubicado en la vertiente oriental de la cordillera Occidental, marcado por una topografía diversa donde confluyen tres pisos térmicos, orobiomas de páramo, altoandino, andino y una gran biodiversidad permeada por el Chocó biogeográfico. Es catalogada como una de las áreas más biodiversas del mundo.

Figura 3: *Fotografía cotidiana secado del café*



Nota. Andrés Vasco

Los colonos de Santuario son de origen antioqueño, agricultores, católicos y conservadores por tradición, provenientes de los pueblos del suroccidente, estos son los encargados de la colonización minifundista del territorio y de aportar buena parte de las costumbres y creencias. Posteriormente llegan familias de origen caucano y otras descendientes de europeos, liberales practicantes, con mayores libertades religiosas y con inquietudes intelectuales, como es el caso de nuestros fundadores el coronel liberal Jesús María Lennis y su esposa de ascendencia alemana Eliza Gartner. Además de las personas

que los seguían tras perder la guerra bipartidista de 1885, son quienes en buena medida se encargan de iniciar la organización del caserío, asuntos políticos, administrativos, de comercio y de establecer haciendas agropecuarias según (Vásquez Raigosa, J 2020 p. 22).

Según Vásquez Raigosa, J (2020), el café llega a Santuario a finales de 1890 y con él unas dinámicas económicas, sociales y de relación con los entornos naturales, que posteriormente se convirtieron en sus costumbres, tradiciones, formas de construcción, vivencias y experiencias, que formaron una cultura de saberes intergeneracionales que hasta hoy perduran. Según la Guía para la Interpretación del Paisaje Cultural Cafetero:

El bahareque es un sistema de construcción que aprovecha la resistencia y flexibilidad de la guadua (conocida como el acero vegetal) para soportar la estructura de la vivienda. Sobre esta estructura se fija la esterilla o madera que sirve de contenedora de la boñiga de caballo, tierra u otros materiales, que da forma a las paredes de la vivienda, las cuales son cubiertas con cal. El techo, por su parte, también era una estructura en guadua adaptada para soportar cientos de tejas de barro cocido, que por su propio peso se mantienen en su lugar. Dado que este sistema se transmitía de manera oral y sin ningún tipo de estandarización, podemos asumir que hubo tantas técnicas de bahareque como casas de este estilo, pues la técnica se empleaba cada vez con pequeñas variaciones aportadas por el constructor. Las ventajas de este sistema fueron obvias: liviano, fácil de reparar y económico. Además, el bahareque, por la plasticidad de sus elementos, permitía fácilmente la remodelación y ampliación, una vez la familia crecía. Para la construcción o modificación de las casas, en general empleaban a los mismos miembros de la familia y los vecinos de la zona. Esto significó una cultura de la colaboración, de las “comitivas”, que estrechó lazos de confraternidad. Sin embargo, su consolidación

como ícono de la cultura material cafetera no fue fácil. Hacia finales del siglo XIX se entendía el bahareque como una solución de vivienda ante la ausencia de recursos para acceder a otro tipo de construcción. (Ramírez, S. & Saldarriaga, C. 2020, pág. 93).

Figura 4: *Cultivo de café con finca cafetera.*



Nota. Andrés Vasco

Estas técnicas de construcción como lo mencionan Ramírez, S. y Saldarriaga, C. (2020 pág. 93) explican el fundamento de uno de los atributos más importantes del Paisaje Cultural Cafetero. En consecuencia, la pérdida de la arquitectura de la colonización antioqueña y caucana dada en el municipio no representa solo la transformación del paisaje urbano o rural, sino que demuestra la desaparición progresiva de conocimientos técnicos, prácticas culturales, empalme generacional y tradiciones asociadas a la cultura del café.

Pese a la riqueza de estos valores – arquitectónicos y urbanos-, algunos de ellos se encuentran en riesgo como consecuencia de la pérdida de los saberes y las técnicas tradicionales de construcción, amenazando el

patrimonio cultural inmueble del PCCC, en particular en los poblados urbanos. Así, aunque se han logrado mantener algunas construcciones de carácter patrimonial, no se han desarrollado planes ni acciones concretas que fomenten el uso de técnicas tradicionales de construcción tanto para edificaciones nuevas, como para garantizar la conservación y el mantenimiento de las existentes. (DNP, 2014, pág. 9).

Aunque las organizaciones y comunidades tanto nacionales como internacionales, reconocen el valor que ha tenido la cultura cafetera y todas sus expresiones patrimoniales materiales e inmateriales, los resultados obtenidos permiten inferir que la gestión pública local y regional presenta limitaciones para la implementación efectiva de la normativa enfocada en la conservación del Paisaje Cultural Cafetero y sus valores excepcionales, partiendo del valor social que debe tener el campesino cafetero y el mismo valor que le da a su cultura. Los incentivos son mínimos, se denotan limitaciones en los mecanismos de control o seguimiento a la ejecución de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP), y los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial están desactualizados en la mayoría de los municipios.

La normatividad vigente para los territorios que hacen parte de la declaratoria de PCCC son la Ley 1913 de 2018, la Ley 2245 de 2022, la Ley 2323 de 2023 y el CONPES 3803 de 2014, en el marco de la protección de los atributos de esta declaratoria. En conformidad con la regulación del bahareque en el país, se dan las normas técnicas NSR-10 y NSR-98, la Ley 397 de 1997, el Decreto 763 de 2009, la Ley 400 de 1997, el Decreto 945 de 2017 y el Decreto 1203 de 2017, que permiten la construcción, preservación y conservación de esta técnica arquitectónica. Sin embargo, aún no se aplica en el territorio.

Actualmente, en Santuario se evidencia la construcción de estructuras modernas que no

se encuentran armonizadas con la arquitectura tradicional, lo que genera un contraste desorganizado y con poca pertenencia, incluso alrededor del parque principal.

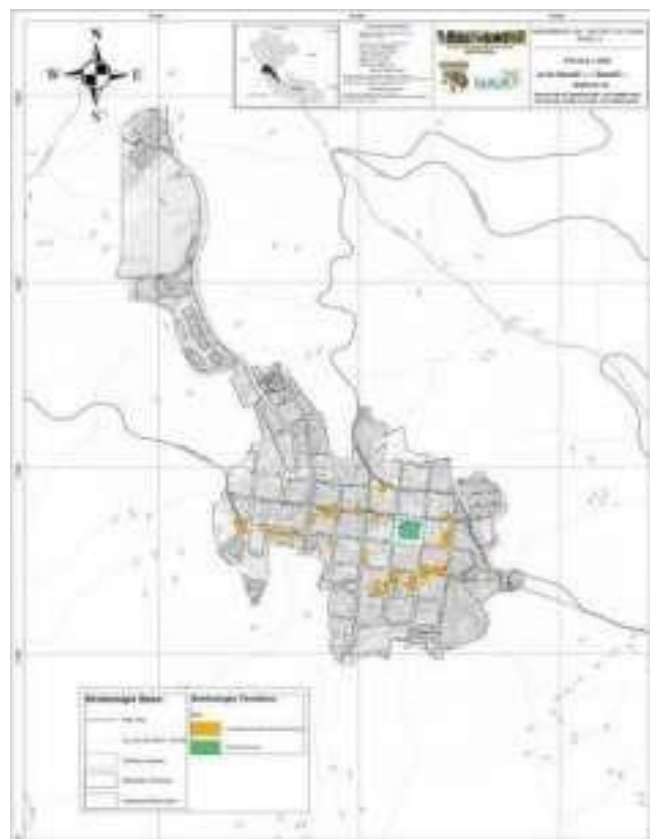
El desafío, defender el patrimonio arquitectónico

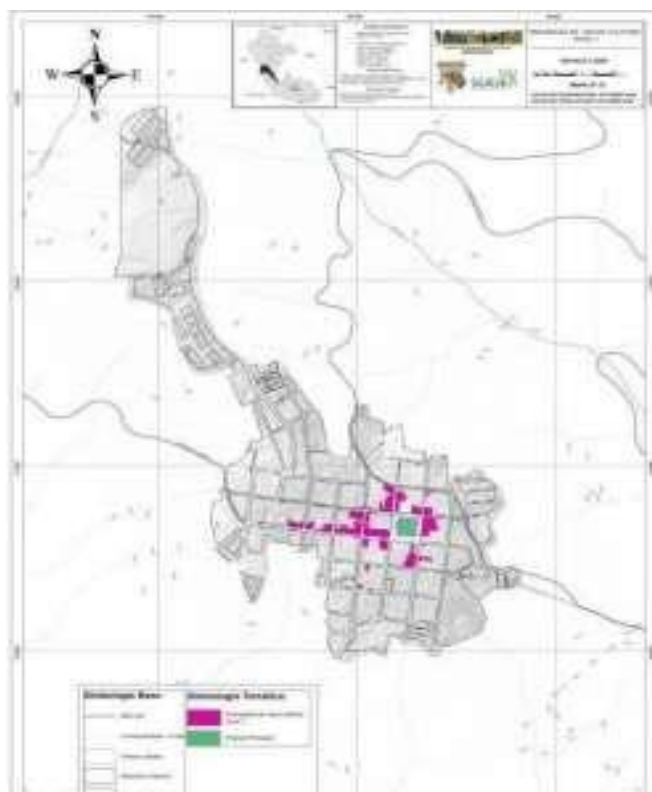
El riesgo no radica solamente en perder estructuras con una belleza estética, sino en debilitar uno de los atributos que sustentan la permanencia del Paisaje Cultural Cafetero como Patrimonio Mundial y, con ello, afectar la identidad territorial, las oportunidades de desarrollo sostenible y la responsabilidad institucional frente a un reconocimiento internacional. El Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Santuario fue actualizado en marzo de 2025, tras estar desactualizado durante 14 años. De los inmuebles caracterizados que fueron mencionados anteriormente, ninguno se ha declarado en el área rural que es donde actualmente hay más inmuebles arquitectónicos con valores patrimoniales; tales bienes no tienen un instrumento público que regule su conservación. Estas viviendas representan el 4.4 % de los hogares totales del municipio según (SUEJE, 2023) y sigue reduciéndose. Se encuentra la existencia de un Plan de Manejo para el Paisaje Cultural Cafetero según (UTP, 2021) y (UTP, 2022); sin embargo, la aplicación de éste en el territorio presenta grandes retos. De acuerdo con la información brindada por la Secretaría de Planeación Municipal entre los años 2023 y 2026 se han solicitado 54 licencias de construcción a las que no se les ha requerido la armonización con la arquitectura original del municipio. Sumado a esto, en el mismo periodo se demolieron 7 inmuebles con características patrimoniales, los cuales posteriormente no conservaron las tipologías o las morfologías en el interior o en las fachadas.

La importancia de recuperar y proteger el patrimonio arquitectónico del municipio o la región no solo está en reconocer los saberes ancestrales combinados en estas expresiones

materiales, sino en la construcción de una identidad y una cultura resiliente a la modernización imparable, continuando con las dinámicas económicas, sin perder las razones por las cuales se incluyó en la lista mundial de patrimonio que determina un interés cultural para la humanidad. Sin embargo, esta problemática radica en la falta de apropiación social del territorio por parte de las comunidades locales a causa del poco conocimiento acerca de su importancia. La sostenibilidad es una necesidad mundial; las formas de construcción sostenible y amigables con el medio ambiente son ahora las llamadas a instalarse y a desarrollarse en las regiones, como el bahareque, la tapia, la construcción con guadua y otros materiales que ya eran sostenibles. Se debe procurar por su conservación.

Figura 5. *Locación de bienes inmuebles de interés cultural nivel 1 y 2*





Nota. Documento técnico porte EOTSUEJE 2023.

El mundo está situado en diferentes diálogos y conversaciones para conseguir la sostenibilidad. Uno de estos importantes objetivos se sitúa en la protección y conservación del patrimonio cultural y natural de las comunidades en todo el mundo, evidenciado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles, con su meta 11.4 Protección del patrimonio cultural y natural para la Agenda 2030 (ONU, 2015).

No obstante, se debe evaluar el factor económico de por medio; recuperar y conservar este valor patrimonial representa la necesidad de generar acciones conjuntas entre la institucionalidad y las comunidades para construir oportunidades desde la sostenibilidad que permita el desarrollo económico, social y cultural. Igualmente, la gestión pública debe invertir en potenciar un turismo sostenible que ponga en el centro a las comunidades locales, su cultura y sus tradiciones, donde sea la misma

región la que a través de un mensaje de conservación pueda tener una oportunidad de fortalecer su economía.

Actores estatales y no estatales

La identificación de actores permitió reconocer las responsabilidades institucionales y comunitarias asociadas con la conservación del patrimonio arquitectónico. La participación de estos actores resulta determinante para la implementación de instrumentos de gestión, el fortalecimiento de la gobernanza patrimonial y la apropiación social del patrimonio cultural.

Tabla 1: Actores privados y públicos en la conservación patrimonial.

Nº	Actores estatales	Incidencia
1	Alcalde Municipal	Como primer mandatario del municipio y autoridad, tiene la potestad de tomar iniciativas por medio de decreto o acuerdo, que proteja el patrimonio al interior del territorio.
2	Concejo Municipal	Como coadministradores del municipio pueden aprobar iniciativas que proyecten la regulación y el debido ordenamiento territorial en el marco de la protección del patrimonio.
3	Secretaría de Planeación Municipal	Es la encargada de hacer cumplir el Ordenamiento Territorial, expedir las licencias de construcción y regular los bienes de interés cultural. Le compete la protección territorial del patrimonio material.
4	Gobernación de Risaralda	Creación de políticas de protección del patrimonio arquitectónico en el departamento, además de un debido seguimiento y la capacidad de gestionar recursos ante la nación y recursos para el municipio.
5	Secretaría Departamental de Cultura	Competente para la destinación de recursos específicos para el patrimonio del departamento, especialmente de los territorios que cuentan con una declaratoria mundial y que necesitan la salvaguardia de éste desde todas las entidades gubernamentales y comunitarias.
6	Asamblea Departamental	Corporación político-administrativa con potestad de declarar bienes de interés cultural que se puedan preservar en el tiempo, además de la aprobación de recursos departamentales para tal fin.
7	Ministerio de Cultura	Entidad gubernamental con capacidad de apoyar iniciativas locales en la protección de la arquitectura autóctona del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, como reconocimiento internacional con implicaciones legales y políticas en el territorio

		declarado.
8	Procuraduría General de la Nación	Ente de control que insta a los municipios a acatar la normatividad vigente en la protección de su patrimonio cultural, especialmente de la arquitectura como atributo de un compromiso internacional.
9	Contraloría General de la República	Entidad de control que, en representación de la comunidad, debería ser quien acuda a la legislación para prevenir la degradación patrimonial en la ineficiente aplicabilidad de la legislación nacional en el territorio
10	Instituciones educativas y sector educativo en general.	La educación como la solución a muchas de las problemáticas que causan la pérdida de patrimonio; entre ellas el desconocimiento, relevo, empalme y apropiación.
11	UNESCO	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura como entidad internacional, con capacidad de cooperación para la salvaguardia del patrimonio mundial y vigilante del cumplimiento de una declaratoria y reconocimiento de la ONU.
Nº	Actores no estatales	Incidencia
1	Propietarios de los bienes inmuebles declarados	Como principales afectados por restricciones en el inmueble, es con ellos con quien se debe socializar la importancia, mostrarles el valor intangible para la sociedad y ofrecer garantías sobre su propiedad.
2	Solicitantes de licencia de construcción de vivienda nueva	Actores fundamentales en la armonización de las construcciones modernas con el patrimonio urbanístico y arquitectónico que se tiene en el municipio.

Nota. Elaboración Propia

¿Qué piensan los actores?

A través de la Investigación Acción Participativa, se desarrollaron tres entrevistas a actores tanto privados como públicos relacionados con las posibles soluciones de esta problemática. Se realizaron dos entrevistas desde el sector privado: la primera, con uno de los propietarios de las viviendas catalogadas como bienes inmuebles patrimoniales, y la segunda, con el historiador del municipio. Posteriormente, desde el sector público, se entrevistó a la secretaria de planeación municipal. A todos ellos se les formularon las siguientes preguntas:

- ¿Qué piensa de la pérdida del patrimonio arquitectónico del municipio?
- ¿Qué propone para solucionar esta problemática o cuál cree que sea la posible solución?

Propietario bien inmueble Albeiro Londoño:

Es uno de los propietarios de bienes inmuebles patrimoniales más antiguos y con más historia del municipio de Santuario. El señor Londoño, a quien se le consultó su opinión acerca de la pérdida del patrimonio arquitectónico en el territorio, mencionó que Santuario aún conservaba parte de su arquitectura, tal vez, siendo el municipio con más balcones en el departamento. No obstante, identificó que, a través de los años, la arquitectura como valor histórico se ha venido perdiendo “por el modernismo, porque es más fácil poner arena, cemento y ladrillos, que elaborar estas bellezas, como lo es nuestro comedor”, evidenciando que las técnicas constructivas modernas son más económicas; lo que puede explicar la desaparición progresiva de la arquitectura. Expresa su preocupación y tristeza por esta problemática que ha cobijado a muchos de los pueblos del eje cafetero: “es muy lamentable, y en toda parte del país, lo antiguo lo están acabando, uno ve las casas antiguas en Pereira y en todos los pueblos. Santuario, gracias a Dios se ha rescatado algo, se ha preservado algo, pero falta mucho y lastimosamente la gente es muy dada a acabar lo antiguo, el patrimonio de nuestros mayores por la falta de conocimiento”. Este relato expone la problemática generalizada sobre los riesgos que tiene el patrimonio arquitectónico en la región cafetera, refleja un proceso de transformación cultural asociado a la pérdida de técnicas tradicionales de construcción y de sentido de pertenencia hacia los bienes de interés patrimonial que sostienen la historia del territorio.

Aseguró que es fundamental la intervención pública en el desarrollo de estrategias para la conservación del patrimonio cultural, generando sentido de pertenencia en las futuras generaciones e incentivando a los propietarios, mostrándoles el valor que representa para un territorio poseer bienes inmuebles de carácter patrimonial.

Historiador Jaime Vásquez Raigosa

El historiador del municipio manifestó su preocupación por la conservación del patrimonio arquitectónico: *“se ha dicho mucho sobre el patrimonio arquitectónico de Santuario. De hecho, cuando se hizo el inventario para Santuario ser incluido en la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio mundial de la UNESCO en el año 2000, por parte de un grupo de expertos de Manizales, Santuario era el municipio que tenía mayor cantidad de bienes a conservar. Pero de ahí al momento de la declaratoria en el 2011, esa cantidad de bienes se habían reducido en un 50% por intervenciones mal hechas; el mismo sector oficial se había encargado de destruir algunas de ellas”*.

Esto pone en evidencia el paulatino deterioro de la arquitectura de la colonización y el poco interés desde la inversión pública para buscar una alternativa económica y cultural a su desaparición gradual, *“nunca se declararon bienes de interés público, ni patrimonio municipal, ni hasta el momento se ha hecho; o sea, en Santuario no hay en este momento ningún bien que haya sido considerado como patrimonio. El departamento tiene una lista, pero es una lista, no una declaratoria y la gente sigue destruyendo, sin que el municipio, hasta el momento, se apersona de ese hecho. Por ese lado corremos el peligro de que nos quiten, en cualquier momento, esa parte en el PCC; o sea, la parte urbana por pérdida de bienes patrimoniales”*.

La inclusión en la lista de patrimonio mundial se debe al cumplimiento de unos atributos específicos, entre ellos la arquitectura. Que Santuario sea de los pocos municipios con

su casco urbano incluido en ella, conlleva una preocupación grande en los efectos negativos de su pérdida; aun así, es evidente la ausencia del Estado en la protección y conservación del patrimonio cultural y de sus expresiones materiales que aún quedan presentes en el territorio. *“Como solución a esto tendrían que haber unas medidas de planeación muy serias, no permisivas; aplicarlas como se ha hecho en tantas partes. Esto se puede recuperar en buena medida como se hizo con la Calle Real, que, a raíz de una campaña ciudadana, se empezó un proceso de recuperación y se pudo realizar”*.

Por último, es crucial buscar desde la gestión pública los mecanismos efectivos que logren reducir o frenar la pérdida de la arquitectura tradicional. Esto empieza en la concientización gubernamental de la importancia que tiene para un pueblo contar con bienes de interés patrimonial, ni siquiera por la implementación del turismo, sino por la relevancia de su identidad para la cultura mundial.

Secretaria de Planeación Manuela Giraldo

Por último, se encontraba necesaria la opinión de un agente público sobre este problema. La secretaria de planeación del municipio, como ente gubernamental, es parte fundamental para la solución y mitigación de dicha problemática. Planteó la importancia de generar en el territorio estrategias de preservación: *“es muy importante que desde la administración municipal se puedan implementar estrategias para la conservación del patrimonio cultural del municipio; en específico, el patrimonio arquitectónico, que desde la secretaria de planeación corresponde a los bienes inmuebles catalogados en nivel 1 y nivel 2. Estas estrategias deben de ir acompañadas de la implementación de decretos o anotaciones a los certificados de tradición donde se estipulan la protección integral o total del bien inmueble”*.

Mientras la Secretaría de Planeación reconoce la necesidad de implementar

estrategias para proteger el patrimonio arquitectónico, los datos presentados en esta investigación muestran que, entre 2023 y 2026, se tramitaron 83 licencias de construcción sin criterios de armonización arquitectónica y se demolieron 7 inmuebles con características patrimoniales. Esta situación evidencia una brecha entre el reconocimiento institucional del problema y la implementación efectiva de medidas de conservación, que corresponden a medidas que actualmente no se ponen en práctica, pero que la normatividad las contempla: *“es muy importante que las personas conozcan qué tipo de bien inmueble tiene, además de las restricciones de la propiedad para que hagan el ejercicio de conservar el patrimonio, además de culturizar a la comunidad para que se conozca la importancia de la preservación y conservación de la arquitectura, donde las medidas no solo queden en el Esquema de Ordenamiento Territorial, sino que se implementen estrategias a través de los planes de desarrollo y a través del Plan de Desarrollo Turístico para que tengan recursos y apoyar estas iniciativas”*. Es fundamental que desde los entes públicos se realice la interlocución con las comunidades para concientizar sobre su importancia.

Aportes identificados

Lo mencionado anteriormente por los actores coincide con el CONPES 3803 de 2014, el cual advierte que la pérdida de las técnicas tradicionales de construcción constituye una de las principales amenazas para los atributos del Paisaje Cultural Cafetero. Esto se mencionó a tres años de la declaratoria. A hoy, 15 años después, es fundamental actualizar estos diagnósticos alrededor de los 16 atributos como patrimonio mundial y plantear acciones claras en los roles que cumple la institucionalidad privada y pública en los territorios en aras de su conservación, e identificar si la normatividad, planes, programas, proyectos y políticas, han impactado los territorios o, tristemente, se han quedado en el papel.

Asimismo, respaldan lo señalado por Ramírez, S y Saldarriaga, C. (2020) y lo mencionado por la UTP (2022), quienes destacan que el bahareque representa mucho más que un sistema constructivo, al constituirse como una expresión de la identidad cultural cafetera. Aun así, es crucial sentar una conversación intersectorial en el papel de las instituciones y comunidades para la conservación de este patrimonio mundial.

Recomendaciones derivadas de la investigación

Es importante implementar la normatividad nacional y el Esquema de Ordenamiento Territorial para la estricta conservación de los bienes de carácter material; además de realizar, formular y aprobar, por medio de un acuerdo u ordenanza, un Plan de Manejo del Patrimonio Cultural que permita la conservación y preservación colectiva de los valores históricos, culturales y patrimoniales del departamento de Risaralda. Asimismo, asignar presupuesto para la conservación de estos bienes e incentivar a las nuevas viviendas en la conservación de las tipologías y morfologías de los elementos arquitectónicos propios.

Una aproximación a la visión sociológica del problema

Esta investigación permitió integrar visiones comunitarias e institucionales enfocadas en la pérdida del patrimonio arquitectónico del municipio de Santuario. En ella se evidencia que esta no solo responde exclusivamente a procesos de modernización urbana, sino principalmente a debilidades en la implementación de la normatividad vigente enmarcada en el Paisaje Cultural Cafetero y la protección patrimonial. Estos bienes hacen parte de la construcción social de identidad. Por esta razón, en el Acuerdo 0.2.0.001 de 2025, aprobado por el Concejo Municipal de Santuario, tiene inmerso medidas importantes que permiten la conservación del Patrimonio

Arquitectónico. Sin embargo, aunque exista la política o el instrumento de planeación, no garantiza que se lleve a la práctica. Resulta fundamental generar acciones al interior de la administración pública que dinamicen la aplicación de normas y actos administrativos encaminados a la conservación del patrimonio, viéndolo como la pérdida desmedida en el tiempo, de estos bienes. Poner en peligro esta inclusión en la lista mundial de patrimonio, es una preocupación para quienes estudian el campo, como afirma Le Corbusier (1923), quien argumentaba que el avance de las sociedades desarrolladas se rige por un proceso de "destrucción creativa", en el cual las estructuras existentes, deben ser sustituidas para dar paso a la innovación tecnológica y al crecimiento económico. Desde esa visión positivista, se plantea que la pérdida en la arquitectura es un sacrificio que la sociedad debe hacer para encaminarse en el progreso y la innovación, como reflejo de una sociedad desarrollada, como se ha visto en muchos ejemplos en diferentes partes del mundo.

Entendiendo la cultura cafetera desde el valor social, la comunidad reconoce que los elementos patrimoniales son esenciales dentro del desarrollo de su identidad. Por esto, los entes públicos y privados son los llamados a conservar y reconocer el valor identitario que representa el patrimonio arquitectónico para el santuareño. El aprecio que este le tiene a los valores históricos del café y su desarrollo, han permitido que siga aún vigente esa identidad cultural, pero que cada día se apaga más; las familias cada vez pierden el valor sobre su legado generacional, por la falta de información histórica sobre los mismos.

Evidentemente, la tecnología y el amplio acceso a diferentes maneras de estructurar el territorio, desde lo estético y material, dificulta el proceso de conservación debido al interés. Sin embargo, esta investigación propone reconocer los valores históricos importantes que sintetizó el territorio que se habita; entiéndase la arquitectura desde la

sostenibilidad, acompañada del desarrollo que el municipio presenta, que no debe desconocerse. Aun así, esta pérdida en el patrimonio se da también por la priorización en la ganancia económica que sobrepone el interés sobre la preservación cultural.

Se demuestra, entonces, que la conservación del patrimonio arquitectónico en municipios pertenecientes al Paisaje Cultural Cafetero no depende únicamente de la existencia de un marco jurídico de protección, sino de la capacidad de los gobiernos locales para traducir dichas disposiciones en instrumentos efectivos de planificación, regulación y apropiación social, así como de una interlocución comunitaria que abra espacios mancomunados con el objetivo de preservarlos. En este sentido, el caso de Santuario evidencia la necesidad de fortalecer la gestión pública del patrimonio como componente estratégico del desarrollo territorial sostenible

Reflexión final

El deterioro progresivo de la arquitectura tradicional que ha experimentado Santuario no obedece únicamente a procesos de modernización urbana, sino principalmente a la falta de articulación entre la normativa patrimonial, los instrumentos de ordenamiento territorial y la gestión pública local.

Es evidente el deterioro y pérdida de los bienes inmuebles patrimoniales en el municipio de Santuario, confirmado con testimonios de actores públicos y privados. Se requiere la implementación de estrategias para la apropiación social del patrimonio que permita conservar los elementos culturales en la arquitectura de la colonización antioqueña y caucana presente en el territorio, además de una culturización comunitaria para entender la importancia de su conservación.

Es necesario que los entes gubernamentales se apropien de la problemática con la implementación de medidas restrictivas para las nuevas

construcciones que exijan armonización a la arquitectura local.

Referencias

- UNESCO. (2026). *World Heritage in Danger*.
<https://whc.unesco.org/en/danger/>
- Ramírez, S., & Saldarriaga, C. (2020). *Guía para interpretar el Paisaje Cultural Cafetero*. Pereira, Colombia. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Centro Atención Sector Agropecuario. Grupo de Investigación en Ciencias Agropecuarias ICATURS.
- Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivos y metas de desarrollo sostenible.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- Congreso de Colombia. (2018). *Ley 1913 de 2018*, por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del paisaje cultural cafetero colombiano (PCCC) y se fortalezcan las estrategias y criterios que la UNESCO definió para inscribirlo en la lista de patrimonio mundial.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87364>
- Congreso de Colombia. (2022). *Ley 2245 de 2022*, por medio de la cual se reconoce el paisaje cultural cafetero colombiano como patrimonio cultural de la nación.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044429>
- Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2323 de 2023*, por medio del cual se enaltece el paisaje cultural cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218392>
- Departamento Nacional de Planeación (2014) CONPES 3803 de 2014, política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3803.pdf>
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 397 de 1997*, Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337>
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 400 de 1997*, por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=336>
- Congreso de Colombia. (2008). *Ley 1185 de 2008*, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29324>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1203 de 2017, Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=82673>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 945 de 2017*, por el cual se modifica parcialmente el reglamento colombiano de construcciones Sismo Resistentes NRS –
10.
<https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/0945%20-%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). Decreto 763 de 2009, Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=35447>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2010). NSR-10, Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente 2010.
<https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/uploads/city/attachments/3871-10684.pdf>
- SUEJE. (2023). *Diagnóstico de revisión de largo plazo del EOT Santuario*.
- Concejo Municipal de Santuario. (2025). *Acuerdo 0.2.0.001 de 2025*, por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Santuario – Risaralda.



Educación, violencia y formación ciudadana: reflexiones sobre la administración de lo público en Colombia

Por: ¹¹ Andrés Camilo Usuga Arenas

Resumen

El presente artículo reflexiona sobre la relación entre la educación, la violencia y la formación ciudadana en Colombia, analizando cómo los procesos históricos de exclusión y las desigualdades educativas han incidido en la construcción de la ciudadanía y en la administración de lo público. A partir de las contribuciones teóricas de Paulo Freire, Estanislao Zuleta, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron y Michel Foucault, se plantea que la educación constituye un escenario fundamental tanto para la reproducción de las estructuras de poder como para la emancipación crítica de los individuos. Asimismo, se sostiene que la consolidación de una democracia requiere ciudadanos capaces de comprender, cuestionar y participar activamente en los asuntos públicos, lo que implica repensar los modelos educativos y fortalecer la formación ciudadana como condición para una administración pública más democrática e incluyente.

Palabras clave: Educación, violencia, formación ciudadana, administración pública, democracia, pensamiento crítico.

Introducción

La sociedad colombiana, en su construcción desde su historia, ha estado atravesada por profundas formas de violencia que no solo transformaron los territorios, los cuerpos y las almas, sino su mirada; esa violencia que al igual que con los españoles, continuó dirigiendo al país, imponiendo con la fuerza creencias y valores, símbolos, significados y significantes; y, en definitiva, cómo relacionarse con la realidad construida, constituida y normativa. Esa nueva cultura producto de la tecnificación del adoctrinamiento, donde las nuevas instituciones representan al poder, y esa vieja violencia siempre dispuesta a participar, construyen ese árbol genealógico donde se mezclan las viejas y las nuevas prácticas. Aún hoy seguimos padeciendo y siendo producto de la combinación de esas fuerzas: el leviatán de Hobbes. Cuando la realidad institucional y social está construida para que la democracia siga siendo una elección del menos preparado, y de un sistema que no educa a quienes eligen, es importante resaltar a Sócrates y la necesidad de preparación para quienes son elegidos y también para quienes eligen; la relación del actuar y la capacidad para asumir el cargo en la administración de lo público, en función de la estructura del estado, trabajado por Max Weber; puntos que deben estar en función de la preparación de la sociedad, del impulso y la tenacidad de la civilización. Nos seguimos negando como sociedad nuestro punto en la historia, pero tenemos todo y contamos con todo para desarrollar la mejor civilización de la humanidad.

¹¹ **Andrés Camilo Usuga Arenas.** Estudiante Administración Pública Territorial, tecnólogo gestión del talento humano, gestor cultural. andres.usuga@esap.edu.co.

Dentro de esa tecnificación, la educación ha desempeñado un papel central en la formación de ciudadanía, convirtiéndose simultáneamente en un espacio de reproducción social y en una posibilidad de emancipación crítica. Pensar la educación únicamente como un mecanismo de transmisión de conocimientos resulta insuficiente cuando se analiza el papel que ocupa dentro de la construcción histórica y política del país. La educación también forma sujetos, delimita posibilidades de participación y contribuye a configurar las relaciones entre la sociedad y la administración de lo público.

Educación, violencia y formación ciudadana

En Colombia, las desigualdades educativas y la persistencia de estructuras de violencia han incidido directamente en la forma en que los ciudadanos se relacionan con el Estado y con los escenarios de participación política. Mientras ciertos sectores sociales acceden a modelos pedagógicos orientados al pensamiento crítico, al desarrollo científico y al fortalecimiento de capacidades reflexivas, otros sectores permanecen vinculados a sistemas educativos marcados por la memorización, la estandarización y la limitada posibilidad de construcción autónoma del conocimiento. Esta diferencia no solo reproduce desigualdades sociales, sino que también condiciona las capacidades de incidencia dentro de la vida pública.

La educación, en consecuencia, nunca ha sido neutral. Paulo Freire (2005) planteó que los sistemas educativos pueden orientarse hacia la liberación o hacia la domesticación. En Pedagogía del oprimido, Freire critica lo que denomina “educación bancaria”, entendida como un modelo donde el estudiante se convierte en un receptor pasivo de información depositada por la autoridad pedagógica. Bajo esta lógica, el conocimiento deja de ser una herramienta de transformación para convertirse en un mecanismo de adaptación al

orden existente. Esta reflexión adquiere una relevancia especial dentro del contexto colombiano, donde amplios sectores de la población han sido históricamente excluidos de procesos educativos capaces de fortalecer el pensamiento crítico y la participación en los asuntos públicos. No obstante, negar las ideas, instrumentalizar la participación y reducir la capacidad de incidencia a quienes habitan y conocen el territorio, son prácticas que contribuyen a la expansión de la brecha relacional con lo público y la sociedad, y a la capacidad de buscar soluciones reales conjuntas, delimitadas por los títulos académicos, la labor y el tipo de trabajo que se desempeña en la sociedad.

En contraste con esta lógica reproductiva, Estanislao Zuleta (2009) propone una concepción de la educación vinculada con la formación de sujetos conscientes de sí mismos y de su papel dentro de la sociedad. En Educación y democracia, Zuleta plantea que el verdadero sentido de la educación no radica únicamente en la acumulación de información, sino en la capacidad del individuo para comprenderse, cuestionarse y desarrollar sus potencialidades. Desde esta perspectiva, educar implica formar ciudadanos capaces de pensar críticamente el mundo que habitan y de participar activamente en su transformación. No obstante, las posibilidades de acceder a una educación orientada hacia la autonomía y la reflexión crítica no se distribuyen de manera homogénea dentro de la sociedad colombiana. Las profundas desigualdades económicas y sociales han producido sistemas educativos diferenciados, donde la calidad pedagógica, el acceso a recursos científicos y las metodologías de enseñanza varían considerablemente entre sectores sociales. En este sentido, Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron (1996) sostienen en La reproducción que la escuela no solo transmite conocimientos, sino que también reproduce estructuras sociales y formas de dominación simbólica.

Desde esta perspectiva, la educación contribuye a reproducir desigualdades mediante la distribución diferenciada del capital cultural. Algunos individuos acceden a espacios educativos que fortalecen habilidades analíticas, capacidades argumentativas y comprensión crítica de la realidad, mientras otros permanecen dentro de modelos centrados en la repetición mecánica y la obediencia institucional. La consecuencia de esta diferencia trasciende el ámbito académico: impacta directamente las formas de participación política y las capacidades de intervención en los asuntos públicos. La desigualdad educativa termina convirtiéndose, así, en una desigualdad democrática.

La reflexión sobre la educación en Colombia no puede separarse de la historia de violencia que ha atravesado al país. La violencia no solo dejó víctimas, desplazamientos y fracturas territoriales; también moldeó prácticas políticas, formas de relacionamiento social y maneras de comprender la autoridad y lo público. Desde la colonización hasta la violencia y el conflicto armado colombiano, la sociedad colombiana ha construido parte de sus dinámicas institucionales y culturales bajo escenarios de exclusión, miedo y silenciamiento.

La violencia configuró subjetividades políticas marcadas por la distancia frente al Estado y por la limitada percepción de capacidad de incidencia sobre las decisiones públicas. En múltiples territorios, la relación entre ciudadanía y administración pública ha estado mediada por prácticas clientelares, jerarquías históricas y formas de control social que restringen la participación democrática efectiva. El miedo, la exclusión y la naturalización de la autoridad terminaron integrándose a la cultura política nacional. En este escenario, la educación adquiere un papel decisivo. La formación ciudadana no depende exclusivamente de la existencia de instituciones democráticas formales, sino también de las capacidades críticas de los

individuos para comprender, cuestionar e intervenir en las dinámicas de lo público. Una sociedad donde amplios sectores carecen de herramientas educativas para interpretar críticamente la realidad, difícilmente puede consolidar procesos sólidos de participación democrática y control ciudadano sobre las instituciones.

Discusión

Las reflexiones de Michel Foucault (2009) permiten profundizar esta discusión. En *Vigilar y castigar*, Foucault muestra cómo las instituciones modernas —entre ellas la escuela— funcionan también como espacios de disciplina y normalización. La organización de horarios, los mecanismos de evaluación, la vigilancia y la regulación de comportamientos contribuyen a formar sujetos funcionales a determinados órdenes sociales. No solo cambia el contenido de la información, también son las formas, las herramientas y la adecuación de escenarios, que muy pocas y hasta limitadas instituciones tendrían acceso, con esto la aprehensión de la información y su relacionamiento con el sujeto, que permiten transformar potenciándolo. En contextos históricamente atravesados por la violencia y la desigualdad, estas dinámicas pueden reforzar formas de obediencia y subordinación frente a las estructuras de poder. El relacionamiento con la información que departen las instituciones educativas, está delimitado y marcado por otras formas de interacción, si a esto se le puede llamar pedagogía; no por la capacidad del docente, sino y más importante, por la estructura de los lugares de encuentro con la información, con lo formativo, con las herramientas, con el número de personas en el lugar, en el salón de clase, la atención del docente y el tiempo que se imparte al igual que los logros y las metas a cumplir. Todo aparentemente establecido para que lo último que pase en este tipo de escenarios sea una formación, una estructuración del ser, un auto

descubrimiento de las potencialidades como persona.

A esto le sumamos la relación entre educación y administración pública, donde se debe de impartir información sobre el funcionamiento y constitución del Estado, y que así como la ética -materia muy crucial en nuestra sociedad- pasa de agache muchas veces sin entenderse, aparece entonces como un problema profundamente político. La calidad de la democracia no depende únicamente de reformas institucionales o de transformaciones normativas, sino también de las formas en que los ciudadanos son educados para relacionarse con lo público. Una administración pública verdaderamente democrática requiere individuos capaces de ejercer pensamiento crítico, deliberar colectivamente y participar activamente en la construcción de decisiones comunes.

Reflexión final

En consecuencia, la transformación de la administración pública colombiana no puede limitarse al fortalecimiento técnico de las instituciones estatales. También requiere una reflexión profunda sobre los modelos educativos y sobre las condiciones históricas que han limitado la formación de ciudadanía crítica en el país. La educación debe orientarse hacia la construcción de sujetos conscientes de sus derechos, de su historia y de su capacidad de incidencia dentro de la vida pública.

Comprender la relación entre educación, violencia y administración pública implica reconocer que las democracias no se sostienen únicamente mediante estructuras jurídicas o burocráticas. También dependen de las formas en que las sociedades aprenden a pensarse a sí mismas, a reconocer sus desigualdades y a construir posibilidades colectivas de transformación. En Colombia, la superación de las múltiples formas de exclusión histórica exige no solo reformas políticas e institucionales, sino también una profunda transformación en las maneras de educar y formar ciudadanía. Porque allí donde la educación limita el pensamiento crítico, la democracia se debilita; pero allí donde la educación permite comprender, cuestionar y participar, emerge la posibilidad de construir una relación distinta entre la sociedad y lo público.

Referencias

- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1996). *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Fontamara.
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Zuleta, E. (2009). *Educación y democracia: Un campo de combate*. Fundación Estanislao Zuleta.



Nota Editorial

Desde la Dirección Editorial de Conexión agradecemos a los autores que confiaron sus investigaciones a esta edición y a los pares evaluadores que, con su rigor académico, contribuyeron a fortalecer la calidad de los manuscritos publicados. Esperamos que los aportes reunidos en este número se conviertan en un referente para investigadores, docentes, estudiantes y servidores públicos interesados en comprender los retos de la administración pública, el desarrollo territorial y la construcción de una sociedad más equitativa, participativa y sostenible. Reafirmamos nuestro compromiso con la divulgación del conocimiento y con el fortalecimiento de una comunidad académica que promueva la innovación, la reflexión crítica y el servicio a lo público.

CONEXIÓN

2026

ISSN 3028-4171

