

DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA

*El papel de los contratos plan para la paz:
¿capricho o necesidad?*

Durante años la planificación y la descentralización del territorio colombiano han sido considerados los elementos principales del desarrollo territorial¹. La materialización de estos conceptos ha permitido elaborar diferentes herramientas de articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales². Es por esto que los denominados “contratos plan” adquieren una connotación relevante para el desarrollo de los territorios con altos índices de atraso económico y social. En efecto, la flexibilidad de esta figura permite la consecución de distintas finalidades, entre ellas, la concreción de la paz en un escenario de posconflicto por medio de la creación de obras y proyectos relacionados con la infraestructura social y económica del país.

Al respecto, el Acuerdo de Paz consagró dos instrumentos para su implementación: los “contratos plan para la paz” y los “programas de desarrollo con enfoque territorial” (PDET), herramientas jurídicas a través de las cuales se pueden implementar algunos puntos del Acuerdo. Ahora bien, este escrito no realiza un análisis de los PDET³, sino exclusivamente de los contratos paz y su alcance.

En ese sentido, resulta indispensable comprender las dinámicas normativas y de política pública sobre las que se edifica la figura de los contratos plan para la paz, toda vez que estos realzan las competencias que tienen los departamentos en la concreción de los objetivos del desarrollo regional.

Debe precisarse que cuando se habla de “desarrollo regional” no se hace alusión a la configuración de entes públicos de carácter político-administrativo, sino a una división que estableció el Departamento Nacional de Planeación en los Conpes que elaboraron los contratos plan. De ahí que la regionalización que contemplan los documentos de política pública no tenga una correspondencia directa con las regiones administrativas de planeación (RAP)⁴ que actualmente existen en nuestro país.

1 Cfr. ÁNGEL MASSIRIS CABEZA. “Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial”, *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, 2006, pp. 13-15.

2 Contratos interadministrativos, convenios interadministrativos, acuerdos sectoriales entre otros.

3 Cfr. DIEGO FELIPE CONTRERAS PANTOJA y MARÍA DANIELA DE LA ROSA CALDERÓN. “Instrumentos administrativos para la paz: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, en MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 271-310.

4 Actualmente existen cuatro regiones administrativas de planeación creadas: la RAPE Central (2014), la RAP Pacífico (2016), la RAP Caribe (2017) y la RAP del Eje Cafetero (2018). Se encuentra en proceso de formación la RAP Amazonía.

Determinado el panorama anterior, es necesario mencionar, de entrada, que los contratos plan no son una creación colombiana, sino internacional, que ha sido moldeada conforme a las necesidades de cada Estado. Existen cuatro antecedentes al respecto: el primero de ellos en Francia, en 1982, con el nombre de “contratos de planificación Estado-región” (*contrat de plan État-région*, CPER)⁵, como herramientas de planificación, gobernanza y coordinación entre los distintos niveles de gobierno⁶. Estos instrumentos eran aplicados en diferentes sectores de la economía y sobre múltiples temáticas⁷. Los recursos públicos utilizados en el cumplimiento de los fines establecidos en el acuerdo pertenecían a los entes que intervenía en su estructuración⁸.

El segundo antecedente se encuentra en las conferencias sectoriales de España, que fueron diseñadas en la década de los ochenta por medio de la Ley 12 de 1983 y los acuerdos autonómicos de 1992. Estas conferencias eran consideradas una herramienta de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas⁹, porque posibilitaban el diálogo intergubernamental, utilizándose como escenarios propicios para la concertación de intereses y el establecimiento de objetivos de conformidad con las políticas generales y locales.

El tercer antecedente se gestó en el Reino Unido, con los “acuerdos de servicios públicos” (*public service agreements*), que fueron desarrollados a finales de los noventa y modificados en diversas ocasiones¹⁰. Un rasgo característico de este instrumento radicó en la metodología empleada para calcular de forma cualitativa y cuantitativa el cumplimiento de los acuerdos en mención¹¹.

5 Se crea por medio de la Ley francesa 82-653 del 29 de julio de 1982.

6 Cfr. Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE. *Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción*, 14 de marzo de 2014, p. 16.

7 Cfr. PHILIPPE NAVARRE. “Antecedentes y aportes de los contratos plan para Colombia. La experiencia francesa de los contratos plan Estado-regiones”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016, p. 41.

8 Cfr. Commissariat général à l'égalité des territoires. *Contrats de plan État-région: histoire et perspectives. Un partenariat au service des territoires*, París, julio de 2017, pp. 11-12.

9 Cfr. ALBERTO DE LA PEÑA VARONA et al. “Las conferencias sectoriales (2001-2012): dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 14, 2015, pp. 4 y 5.

10 Cfr. OONAGH GAY. *Public Service Agreements*, Parliament and Constitution Centre, 2005, pp. 2-3.

11 *Ibid.*, pp. 3 y 4.

Como cuarto antecedente se debe mencionar la experiencia comunitaria de la Unión Europea que, mediante fondos estructurales y de inversión, desarrolló un modelo de colaboración regional entre los países miembros y otros que no pertenecían a la Unión. Todo lo anterior está con sustento en las relaciones de carácter económico y social, y teniendo en cuenta la ubicación espacial de cada uno de los Estados.

Es posible afirmar que los fondos estructurales se concibieron como espacios que potencian el desarrollo regional, pues sirven como “instrumentos financieros cuya finalidad es [...] la integración armónica y la cohesión económica y social de los Estados miembros. A ello se atiende mediante la prestación de ayudas a regiones menos desarrolladas, el incentivo del desarrollo de nuevas tecnologías y otras diversas acciones de similar objetivo”¹². Adicional a ello, los objetivos que se pretende alcanzar están estrictamente relacionados con los programas a ejecutar. De ahí que el uso de recursos esté atado a las metas propuestas por cada uno de los fondos¹³.

Del análisis del panorama internacional cabe concluir que diferentes Estados han creado herramientas de articulación para ejecutar la política de desarrollo territorial con base en estrategias de descentralización. Es así como las experiencias referenciadas sirvieron como insumo para construir un concepto de contrato plan, compuesto por programas, metas y presupuesto compartido entre los actores intervinientes.

La implantación de esta figura en nuestro ordenamiento se dio con la promulgación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que establecían los contratos plan¹⁴ como un instrumento de descentralización, asociación y articulación de los recursos e intereses entre la Nación y las entidades territoriales.

Los llamados contratos plan de primera generación pretendían aumentar el nivel de desarrollo de aquellas regiones que tenían altos índices de insatisfacción en las necesidades básicas y carencia de recursos. Sin embargo, la lógica de estos contratos se trasladó a un escenario de paz cuando el Acuerdo

12 JOSÉ MANUEL PELÁEZ MARÓN. “Los fondos estructurales comunitarios y la presencia de la Unión Europea allende sus fronteras”, en *Anuario de Derecho Europeo*, n.º 2, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2002, p. 283.

13 Cfr. MANUEL VARGAS y JUAN ANTONIO MONDÉJAR. “Análisis de la inversión de los fondos europeos para desarrollo rural en Castilla-La Mancha”, *CLM. Economía*, 2006, vol. 9, pp. 192-193.

14 A nivel internacional se conocen como acuerdos de desempeño entre el Gobierno Nacional y las regiones.

Final de Paz estableció que eran los instrumentos idóneos para garantizar la implementación de lo acordado, denominándolos “contratos plan para la paz”, “contratos plan de segunda generación” o, simplemente, “contratos paz”.

Por las razones señaladas, el objeto de estudio del presente trabajo se enmarca en los siguientes interrogantes: ¿la creación de este instrumento es un capricho o una necesidad para el desarrollo territorial en Colombia? ¿Por qué el ordenamiento jurídico les otorgó a los departamentos un papel protagónico en la suscripción de los contratos plan? ¿Cuáles son los criterios para la priorización o focalización del desarrollo territorial en Colombia conforme al sistema de compras públicas? Para dar respuesta a esos planteamientos se utilizará como metodología un análisis crítico del régimen jurídico aplicable, documentos de política pública y artículos académicos y de prensa.

Para dilucidar con mayor precisión la finalidad del escrito se seguirá como esquema argumentativo el siguiente: en primer lugar, se analizará la manera en que nuestro ordenamiento jurídico ha construido el concepto de contrato plan como instrumento de articulación, inversión y asociación territorial; en segundo lugar, se estudiará la forma en que este tipo de herramienta ha sido adaptada a un escenario de posconflicto, teniendo en cuenta el papel protagónico de los departamentos como ente territorial por excelencia para su gestión al interior del sistema de compras públicas actual.

I. CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO DE CONTRATO PLAN COMO INSTRUMENTO DE ARTICULACIÓN, INVERSIÓN Y ASOCIACIÓN TERRITORIAL

Conforme al esquema trazado, este aparte explicará el surgimiento de los contratos plan de primera y de segunda generación, partiendo de la diferenciación que existe entre estos contratos como instrumento de descentralización y articulación respecto de las herramientas de asociación de los entes territoriales; luego se estudiarán los elementos estructurales de los convenios plan como instrumentos de articulación e inversión territorial, respecto de los cuales se analizará su alcance, financiación y ejecución. Esta división tiene como propósito examinar de manera crítica la evolución de este mecanismo de articulación y coordinación en la normativa colombiana, para llegar a determinar que su creación ha sido caprichosa o necesaria.

I. I. EL SURGIMIENTO DE LOS CONTRATOS PLAN: CONFRONTACIÓN DE UNA NATURALEZA AMBIVALENTE

La inserción de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico estuvo respaldada por el Gobierno Nacional y las ideas que aportaron diferentes entes territoriales en la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Antes de entrar a indagar con mayor profundidad la utilidad de esta figura es necesario poner de presente que las principales causas de atraso del desarrollo territorial colombiano han sido la excesiva planificación vertical y la concentración de los recursos públicos¹⁵.

Para dilucidar el alcance de la afirmación anterior resulta pertinente señalar que la primera causa hace referencia a la conformación de políticas generales que excluyen la realidad territorial de los departamentos y municipios, siendo un obstáculo para la concreción de los programas y proyectos que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Esto se debe, especialmente, a que la mayoría de las veces la formulación de las políticas públicas de orden nacional se sustenta en premisas que desconocen la fisonomía real de las problemáticas que padecen las poblaciones en sus territorios¹⁶.

La segunda causa está relacionada con la proximidad geográfica que existe entre algunos entes territoriales y los lugares en donde se encuentra el nivel central; pues aquellos que se encuentran alejados del centro del país tienen menores tasas de productividad económica, precarios sistemas de prestación de servicios públicos y bajos niveles de sostenibilidad ambiental, provocados por los escasos recursos que se destinan y se ejecutan en materia de infraestructura económica y social¹⁷.

15 Cfr. MARÍA-HELENA BOTERO OSPINA et al. “Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra”, *Documentos de Investigación. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales*, n.º 47, 2015, p. 13: “Según lo descrito en la exposición de motivos de la ley que regula el nuevo sistema (Ley 1530 de 2012), la concentración de recursos en pocos entes de los recursos de regalías era uno de los principales problemas ya que se generaba un límite a la población beneficiada concentrada en los departamentos que más recibían recursos”.

16 Cfr. ANA-CAROLINA GÓMEZ ROJAS et al. “Situación actual de las políticas públicas para la reconciliación y la construcción de paz en Colombia: una aproximación desde las entidades territoriales”, *Documentos de Investigación. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales*, n.º 48, 2016, p. 65: “Es necesario reconocer que no pueden existir políticas homogeneizantes con respecto a la reconciliación sin tener en cuenta las condiciones territoriales. La paz debe ser una construcción desde los territorios y no desde el Estado central”.

17 Cfr. *Semana*. “Desigualdad económica en las regiones: tres departamentos representan la mitad del PIB. Bogotá es la que más aporta, y Arauca y Chocó cayeron en su crecimiento. ¿Cómo lograr

En ese contexto, no es novedoso afirmar que Colombia ha estado permeada por grandes brechas sociales, políticas, económicas y culturales¹⁸, que durante décadas han impedido el progreso armónico en todos los confines del territorio nacional, de manera que la creación de los contratos plan responde a la necesidad de las instituciones de gestionar los índices de desarrollo de manera equilibrada en todos los niveles de gobierno.

Dilucidado lo anterior, es imprescindible señalar que los contratos plan pueden ser entendidos como instrumentos de articulación e inversión pública o como herramientas de asociatividad territorial entre la Nación y diferentes entes territoriales. Por este motivo es que se habla de una naturaleza ambivalente, pues el ordenamiento jurídico ha establecido una distinción clara al momento de usar la figura en mención.

Para darle un orden lógico a esa bipolaridad jurídica se utilizará la siguiente división: en primer lugar, se abordará la manera en que la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con sus modificaciones, desarrolló el contrato plan; en segundo lugar, se estudiará de manera somera la forma en que la Ley 1454 de 2011, Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial, estableció el “convenio plan” como mecanismo de asociatividad territorial.

Pues bien, el artículo 7.º de Ley 1450 de 2011^[19] consagró los contratos plan como un instrumento de articulación entre la Nación, los departamentos

mayor equilibrio?”. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-economico-departamentos/361568-3> (consultado el 29 de noviembre de 2018). “Este desequilibrio en el crecimiento regional se refleja también en la contribución que hace cada departamento al crecimiento del país como un todo. El año pasado Bogotá contribuyó con 1 punto del 4,2 por ciento que varió el PIB nacional. Antioquia aportó casi medio punto. Este centralismo de la actividad productiva es muy peligroso porque significa que si a la capital le va mal –como pasa con la construcción– todo el país paga los platos rotos”.

18 Cfr. *El Espectador*. “Colombia, uno de los países de América Latina con más desigualdades entre sus regiones”. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/colombia-uno-de-los-paises-de-america-latina-con-mas-desigualdades-entre-sus-regiones> (consultado el 1 de diciembre de 2018).

19 Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Artículo 7. Sistemas Nacionales de Coordinación. El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá crear sistemas nacionales de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales previa aceptación de estas. Las entidades conformarán un órgano de coordinación y fijación de parámetros técnicos, que serán vinculantes para los miembros del respectivo Sistema en la adopción de las políticas concernientes. La implementación de dichas directrices será tenida en cuenta para la aprobación de proyectos de inversión que se financien o cofinancian con recursos de la Nación.

y los municipios, para asegurar un desarrollo efectivo en todos los niveles de gobernanza. Por tanto, la primera versión de este tipo instrumentos fue pensada para incentivar las capacidades territoriales de las zonas con altos índices de insatisfacción y pobreza.

Por ello, los contratos plan se han convertido en una herramienta para combatir la excesiva centralización y la indebida gestión de los recursos estatales en el nivel intermedio y local, garantizando la cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones que se encuentran apartadas de las grandes urbes. La ley definió esta figura como:

... un acuerdo marco de voluntades de carácter estratégico entre la Nación y las entidades territoriales plasmado en un documento que contiene los arreglos programáticos y de desempeño definido[s] entre estas para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial que contemplen la concurrencia de esfuerzos de inversión nacional y territorial. En desarrollo de este acuerdo marco se suscribirán contratos específicos en los cuales se señalará el objeto, las metas, los plazos, el responsable de la ejecución y se comprometerán los recursos de fuente nacional y territorial que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran. Adicionalmente, se acordarán los mecanismos de seguimiento y control de los recursos y todos los demás aspectos necesarios para garantizar la rápida y eficiente ejecución de los proyectos, atendiendo las prioridades y particularidades de cada sector y cada región²⁰.

Se colige que los convenios plan están sustentados en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²¹, toda vez que la Administra-

“Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos, entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las políticas objeto de coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema.

“La información que posean los organismos y entidades que lo integran, relacionada con la actividad del Sistema, deberá ser entregada al órgano de dirección del mismo, en los términos que establezca el Gobierno Nacional para el efecto”.

²⁰ Art. 1998 de la Ley 1753 de 2015, que modificó el art. 8.º de la Ley 1450 de 2011.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016: “el principio de coordinación parte de que el objetivo de la descentralización territorial es garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el territorio nacional, y que por lo tanto, la acción del Estado en sus distintos órdenes debe estar exenta de redundancias o contradicciones que terminen frustrando el logro de los fines del Estado. [...] Ello presupone que la acción de estas autoridades debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles.

“Por su parte, el principio de concurrencia implica que existen una serie de fines del Estado cuya

ción en sus diferentes niveles se enfrenta a un diálogo continuo, en el que se materializan los fines que cada nivel de gobierno persigue, teniendo en cuenta que las competencias de los entes se entrelazan en pro de una mejor calidad de vida para las poblaciones que representan.

Es necesario advertir que la naturaleza y el régimen jurídico aplicable a los convenios plan se desprenden del artículo 198 de la Ley 1753 de 2015 y del artículo 2.2.13.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, que señalan que son acuerdos generales de planeación y gestión del desarrollo regional. De ahí que sea posible sostener que los convenios plan de este tipo no pueden considerarse acuerdos marco, contratos interadministrativos ni mecanismos de ejecución de presupuesto sectorial²².

Al ser acuerdos generales de carácter estratégicos de naturaleza pública en los que interactúan diferentes entidades²³, lo que se pretende es asegurar la coherencia entre la política pública que diseñan el nivel central, el nivel intermedio y el nivel local, articulando de esta forma el Plan Nacional con los planes departamentales y municipales de desarrollo, por medio de un vehículo jurídico que ejecuta y complementa los instrumentos de planeación existentes. Con la creación de esta figura se quiere evitar la duplicidad de esfuerzos institucionales y presupuestales.

En ese sentido, la eliminación de duplicidades es una consigna del desarrollo territorial actual, que dirige la inversión y las competencias de los funcionarios a una finalidad en particular. De este modo se obtienen mayores

realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración.

“El principio de subsidiariedad es un corolario del carácter democrático del Estado. En su dimensión positiva, significa que el legislador debe distribuir las competencias privilegiando el nivel más próximo al ciudadano. Con todo, este principio es también expresión del principio de eficiencia administrativa, en la medida en que, comparativamente, las autoridades territoriales suelen estar en una mejor situación operativa para satisfacer las necesidades ordinarias de los ciudadanos dentro de su territorio. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad implica que las autoridades nacionales y departamentales sólo pueden intervenir en los asuntos que hacen parte de las competencias de las entidades municipales cuando éstas sean incapaces o ineficientes en la gestión de sus responsabilidades”.

22 Cfr. Departamento Nacional de Desarrollo. Manual Operativo de los Contratos Plan, 2011, pp. 8-9.

23 Cfr. JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ. “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, 2009, n.º 1, pp. 11-12.

resultados sobre los índices de bienestar de una población azotada por la pobreza y la violencia.

Es necesario aclarar que la construcción de este instrumento no puede basarse únicamente en la voluntad política de los entes que participan, pues existe un deber de información por parte de los actores sobre las coyunturas que se pretende superar, porque sin datos confiables no es posible estructurar una política pública fundada en evidencia real²⁴.

Al respecto, la tendencia mundial en planeación urbana y rural se encuentra estructurada alrededor del análisis de datos²⁵, debido a que el conjunto de información disponible sobre una problemática específica es codificada e interpretada con el objetivo de identificar las deficiencias y soluciones de los modelos de planificación territorial.

Es por esto que, analizadas las necesidades de los departamentos y municipios, los objetivos del plan nacional se alinean con los planes de cada entidad territorial para determinar los proyectos, programas y metas que se desea alcanzar. Para la consecución de esta finalidad se pueden incorporar diferentes estrategias de contratación, bien sean exclusivamente públicas o tipo asociaciones público-privadas²⁶, siempre que se cumpla con los requisitos de ley.

Por tanto, el contrato plan edifica un panorama general de necesidades, medios y metas para aumentar los niveles de desarrollo de una región en particular. Esto trae como consecuencia que el convenio plan sirva como

24 Cfr. PEDRO FLORES CRESPO. “El enfoque de la política basado en la evidencia: análisis de su utilidad para la educación de México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2013, vol. 18, n.º 56, p. 267: “Tony Blair sugirió que la formulación de buenas políticas dependía de contar con información de alta calidad, la cual se obtiene de diversas fuentes tales como el conocimiento especializado, la investigación existente nacional e internacional, datos estadísticos, consulta a los poseedores de interés (*stakeholders*), ejercicios previos de evaluación de políticas, investigación reciente e incluso fuentes secundarias”.

25 Cfr. DIEGO FERNANDO CASTELLANOS BARRERO. “Aplicación de los sistemas de información geográfica en el ordenamiento territorial”, *Ventana Informática*, n.º 22, 2010, p. 42.

26 Cfr. MÓNICA LILIANA IBAGÓN. “La financiación de contratos públicos: el modelo innovador de asociaciones público-privadas en Colombia”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y JORGE IVÁN RINCÓN CORDOBA (eds.), *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 163: “son un instrumento que pertenece a un nuevo modelo de Administración Pública: la administración cooperativa. Esta es un elemento de la reforma del derecho administrativo. Con el término administración cooperativa se quiere significar que el Estado moderno no cumple sus tareas exclusivamente mediante instrumentos soberanos unilaterales en la estructura organizacional jerarquizada”.

parámetro o guía de contratación para los futuros negocios jurídicos que celebren las entidades públicas²⁷ que participen en dicho acuerdo, porque, según el artículo 198 de la Ley 1753 de 2015, deberán señalar el objeto, las metas, los plazos, el responsable en la ejecución y los recursos utilizados.

Como complemento de ello, esos contratos deberán establecer mecanismos de seguimiento y control, como ocurría con los acuerdos de servicios públicos en el Reino Unido, que indicaban una metodología para valorar el nivel de cumplimiento de estos.

Lo anterior adquiere relevancia en el esquema de compras públicas actual, porque la motivación y los procesos de selección deberán interpretarse conforme a los estándares de desarrollo que una región pretenda alcanzar²⁸. De esta manera, el instrumento contractual asegura la priorización y la especialidad a la hora de ejecutar el presupuesto asignado para el impulso del progreso económico y social de una zona determinada.

Conforme a esas características, cabe deducir que los contratos plan articulan el presupuesto nacional con los recursos de las entidades territoriales, sin necesidad de crear nuevas fuentes de financiación.

Es aquí donde los conceptos de infraestructura²⁹ social, económica y fortalecimiento de la capacidad institucional entran en juego, porque el esquema de compras públicas estará determinado por el contenido de esa definición. Para tales efectos, se debe poner de presente que el Conpes 3822 de 2014, por medio del cual se establecen los lineamientos de política y el plan de expansión de los contratos plan 2014-2018, señala:

– Infraestructura social: está compuesta por el sector salud, educación, cultura y deporte, agua y saneamiento básico y vivienda.

– Infraestructura económica: está conformado por transporte, energía, gas y productividad.

27 Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, art. 8: “Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades Territoriales y Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

28 Cfr. JUAN CARLOS EXPÓSITO VÉLEZ. “La planeación y la validez del contrato estatal”, en MONTAÑA PLATA y RINCÓN CÓRDOBA (eds.). *Contratos públicos*, cit., pp. 67-68: “la planificación, en sentido genérico, implica proponerse unos objetivos y metas, así como unos procedimientos para alcanzarlos. [...] [E]l proceso de planificación está totalmente relacionado con la capacidad de decisión, en la medida en que las acciones propuestas serán las que determinen las medidas a adoptar en el curso del proceso que se realiza”.

29 Término transversal que puede ser empleado en diferentes sectores.

Fortalecimiento institucional: en este componente se encuentran todos los elementos de planeación y gestión financiera, que permiten la correcta administración de los recursos de inversión destinados a la priorización³⁰.

En resumen, el ámbito de aplicación de los contratos plan está condicionado a las áreas que se definan como aspectos de focalización prioritaria. De ahí que los contratos que se deriven de ese acuerdo general de carácter estratégico requieran de una correspondencia clara, expresa y directa con el robustecimiento de esos temas que cada territorio considera de mayor importancia para su desarrollo. Ello se debe a que la fisonomía de cada zona entraña un contexto económico, político y social diverso, debido a la complejidad que presenta cada región.

Desde septiembre de 2012 se puso en marcha la aplicación real de estos instrumentos en algunos departamentos del país, consolidándose siete proyectos piloto en Arauca, Boyacá, Santander, Atrato Gran Darién, Tolima, norte del Cauca y Nariño. Según el Departamento Nacional de Planeación, se destinaron para su ejecución recursos por un valor de 14,3 billones de pesos.

Esto corrobora que en la actualidad hay diferentes formas de potenciar las competencias y capacidades de las administraciones locales, entre ellas los contratos territoriales, que son una manera de distribuir recursos focalizados en una parte del territorio respecto de la cual es posible emplear los mecanismos de control político, fiscal y social con mayor precisión.

Dilucidada la primera cara de los convenios plan es menester poner de presente que este instrumento jurídico también tiene otra finalidad, que fue instaurada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011, en la que se consagró el convenio plan como una forma de asociación territorial y delegación³¹.

Para comprender su naturaleza asociativa resulta pertinente recordar que la Constitución Política de 1991 contempló un modelo de ordenamiento territorial inacabado³², confiriéndole al legislador la tarea de proferir leyes

30 Cfr. CONPES 3822 de 2014, tabla 6, Focalización indicativa de los contratos plan, p. 27.

31 Cfr. JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ. “Esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, en PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 247.

32 ANDRÉE VIANA GARCÉS. “Mapa de un sistema territorial inacabado. El caso colombiano”, en MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ y EMILIO PAJARES MONTOLIO (eds.), *Organización territorial en España y Latinoamérica. Perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, 2010, pp. 443-471.

que terminaran “de asignar las competencias normativas a las entidades territoriales”, por lo que “es entonces el principio de autonomía territorial el garante del equilibrio entre las competencias de la Nación y las de los entes territoriales”³³. En esta ley se establecieron entonces diferentes herramientas de coordinación y asociación entre el nivel central y las administraciones departamentales y locales, entre ellos los convenios plan³⁴.

Es así como los artículos 12, 13, 14, 15 y 20 de la Ley 1454 de 2011 se refieren a los contratos plan como mecanismo de asociación territorial y delegación de competencias, que sirve para aunar esfuerzos para impulsar el desarrollo integral de los territorios. Según el artículo 2.2.13.2.2 del Decreto 1082 de 2015, que fue adicionado por el Decreto 740 de 2016, estos acuerdos permiten “prestar *conjuntamente servicios públicos*, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios” (resaltado fuera de texto). Es decir, son asociaciones entre entidades nacionales y territoriales que surgen para el cumplimiento de finalidades comunes.

En ese contexto, algunos podrían pensar que la existencia de los contratos plan es innecesaria porque en Colombia, antes de la LOOT y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las entidades territoriales ya estaban habilitadas para asociarse en pro de objetivos comunes. Sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la Nación³⁵ han demostrado que los esquemas asociativos presentan debilidades en su funcionamiento y actividades por dos razones: la primera, porque hay “una vulnerabilidad financiera, es decir la inestabilidad en la estructura e

33 Cfr. PAULA ROBLEDIL SILVA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 49.

34 Ley 1454 de 2011, art. 3, num. 16: “*Economía y buen gobierno*. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán *mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento*. “La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, *así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley*” (resaltado fuera de texto).

35 Cfr. Contraloría General de la Nación. Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, 2010.

iliquidez financiera, insuficientes recursos financieros y logísticos para su funcionamiento, múltiples acreencias jurídicas y económicas de los municipios asociados”³⁶. Por tanto, las dudas respecto a los entes asociados impiden que este tipo de esquemas puedan ejecutarse de manera correcta.

La segunda razón se refiere a “la fragilidad institucional y política, esto es, la falta de legislación y reglamentación falta de apoyo institucional [*sic*] en la ejecución y seguimiento de proyectos, carencia de bienes inmuebles y falta de recursos para cubrir costos de arrendamiento”³⁷. Salta a la vista que la carencia de personal y espacio físico para el funcionamiento de las asociaciones obstaculiza las metas propuestas en cada esquema.

Del planteamiento anterior se desprende que los esquemas asociativos son valiosos mecanismos de articulación y desarrollo territorial, si bien presentan algunas deficiencias presupuestales y normativas³⁸. Es por esto que requieren de una reforma, para que puedan convertirse en verdaderos modelos eficientes de gestión de intereses prioritarios en los territorios. Adicional a ello, esta figura ha sido criticada por su enfoque monotemático, pues tiende a concentrar sus esfuerzos únicamente en la prestación de servicios públicos, lo que dificulta utilizarla en otros ámbitos.

36 Cfr. LUIS ARTURO DE LA TORRE SENDOYA. “El desafío frente a las insuficiencias de la coordinación interinstitucional”, en DNP (ed.). *Contratos plan*, cit., p. 60.

37 *Ibid.*

38 Cfr. Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, 2018, pp. 805 y 806: “tampoco se han desarrollado los lineamientos técnicos para la formulación de planes de ordenamiento a una escala subregional como por ejemplo los Planes Estratégicos de Ordenamiento Metropolitano o los Planes de Esquemas Asociativos Territoriales, como tampoco la reglamentación para los Planes de Ordenamiento Departamental [...]

“[...] Adicionalmente, los esquemas asociativos enfrenten dificultades de acceso a fuentes de recursos, ya que no se ha consolidado la opción de suscribir Contratos Plan, ni cuentan con acceso directo a los recursos de SGR o a la presentación y ejecución de proyectos como esquema asociativo [...]

“[...] Algunos aspectos concretos que explican esto son: La carencia de reglamentación de las competencias facultades de los Esquemas asociativos. Tampoco existen opciones para la articulación horizontal entre EAT para ejecutar proyectos conjuntos entre estas. Por otra parte, la definición de las funciones de las autoridades regionales de transporte y mecanismos para asegurar el desarrollo de la competencia de autoridad de transporte en las áreas metropolitanas. Asimismo, falta un esquema de incentivos a otras formas de integración que se puedan conformar para proyectos regionales comunes sin necesidad de formalizarse como esquemas asociativos. Por ejemplo, en el caso de proyectos de aglomeraciones del sistema de ciudades, actuaciones urbanas integrales con impacto regional, áreas de desarrollo naranja y/o apuestas productivas rurales con duración de corto plazo”.

A pesar de que resulta apasionante el estudio de los modelos de asociación del territorio, este trabajo solamente analiza la naturaleza de los contratos plan como instrumentos de descentralización e inversión territorial, haciendo hincapié en la función que estos desempeñan en un contexto de paz. Por esta razón, en el siguiente aparte se estudia la manera en que el Acuerdo de Paz utilizó los contratos territoriales como un elemento de implementación de los puntos acordados.

1.2. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS PLAN: ALCANCE, ETAPAS DE NEGOCIACIÓN Y FINANCIACIÓN

La suscripción de los contratos plan ha sido perfeccionada con el paso del tiempo, luego de que respecto de su primera generación la normativa aplicable estuvo supeditada a la reglamentación del Gobierno y a la modulación de ellos a un contexto de paz³⁹. Esto reafirma la versatilidad del instrumento jurídico que se estudia, pues su utilidad podría replicarse en diferentes ámbitos de la Administración Pública⁴⁰.

Dada la flexibilidad de estos instrumentos de planeación y gestión, resulta necesario comprender el alcance de la figura, las etapas para su construcción y las fuentes de financiación.

En cuanto a su alcance, es posible afirmar que los convenios plan para el desarrollo regional están relacionados con la ejecución asociada de proyectos, que tienen como objetivo principal el desarrollo territorial de una zona determinada. Es por esta razón que debe analizarse cuáles son los criterios de elegibilidad y de focalización de los recursos en algunos territorios del país, pues la aplicación de ellos dependerá del cumplimiento de los requisitos que exige la ley.

39 No se puede desconocer que su reglamentación y evolución sigue en construcción, toda vez que existen situaciones como los esquemas de asociación territorial que carecen de una normativa clara para la consolidación de los contratos plan en ese tipo de escenarios. Esto impide de manera directa la utilización plena de un instrumento jurídico que incentiva la descentralización y que potencia la gobernanza multinivel.

40 La utilización de los contratos plan resultaría interesante en temas medioambientales, debido al compromiso regional que tienen las entidades territoriales para confrontar el cambio climático y promover territorios sustentables.

Antes de estudiar las temáticas mencionadas, primero se debe poner de presente quiénes son los sujetos competentes para crear y celebrar este tipo acuerdos. Se puede afirmar que todas las entidades territoriales están facultadas para solicitar la suscripción de contratos plan, siempre y cuando justifiquen la necesidad de su celebración⁴¹. Esa solicitud debe presentarse de manera escrita, expresando en ella la intención de la entidad territorial de iniciar un proceso de negociación con el Gobierno Nacional por medio del Departamento Nacional de Desarrollo, el cual se encarga de verificar los criterios de elegibilidad y las justificaciones para celebrar un acuerdo general que aplique en determinadas zonas del país.

El Gobierno Nacional es el único encargado de decidir si un ente territorial cumple con las condiciones necesarias para la suscripción del contrato plan. Lo anterior se desprende del régimen jurídico aplicable, que consagró los criterios de elegibilidad y selección para su implementación como un elemento de motivación de la Administración Pública, eliminando de esta manera cualquier factor de arbitrariedad.

El artículo 2.2.13.1.1.4 del Decreto 1082 de 2015 hace referencia expresa al Conpes 3822 de 2014 y a la facultad que tiene el Departamentos Nacional de Planeación para introducir criterios de priorización y selección en el reglamento operativo que se construye en cada proceso de negociación.

No obstante, para algunos esa competencia supone más inquietudes que certezas, porque ese reglamento puede ser utilizado con un alto grado de discrecionalidad, determinando la viabilidad jurídica para celebrar o no un convenio plan. Esa preocupación es genuina, pero debatible, porque la entidad en mención es el máximo órgano de planeación al interior de la Administración Pública, y esto implica que pueda tener más información sobre la realidad política, económica y social de las regiones del país que deben ser objeto de priorización de desarrollo integral y coordinado⁴².

41 Art. 2.2.13.1.1.2 del Dcto. 1082 de 2015.

42 Cfr. ÉDWARD MONCAYO JIMÉNEZ. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 258: “De tal manera que, en el campo de lo regional, el desafío hacia el futuro es enorme y pasa necesariamente por la paz y por la democratización de las posibilidades de crecimiento y de inserción económica internacional de los territorios colombianos. Al efecto, es urgente que en estos primeros años del siglo XXI el país defina una política económica regional, que trascienda el tema de la descentralización, necesario pero no suficiente, para entrar en una dimensión más comprensiva e integral”.

En ese orden de ideas, el Conpes 3822 de 2014 consagró cinco criterios generales de priorización y selección para la definición de un contrato plan: a) demanda regional, b) inversión regional, c) alineación de objetivos de desarrollo, d) rezago social y rezago económico, y e) requerimientos de capacidad institucional. Estos requisitos deberán estar debidamente dilucidados en la solicitud escrita que presenta la entidad territorial. Así las cosas, los gobiernos subnacionales deben realizar un trabajo juicioso y detallado en la elaboración de la solicitud, pues en ella se han de poder observar las necesidades, justificaciones, elementos de planeación y gestión de recursos financieros para celebrar el acuerdo general que se pide para la región.

Algunos señalarán que ese trámite es un simple borrador o bosquejo de lo que será el convenio final, y si bien ello es cierto, no es menos importante, pues es la hoja de ruta para una concertación clara y motivada por parte de las distintas esferas de gobierno territorial. Por ello, el momento de la solicitud es clave para evitar esfuerzos innecesarios en la etapa de concertación y duplicidades de funciones en la creación del instrumento.

Por otra parte, para terminar de comprender el alcance de los convenios plan resulta indispensable traer a colación los lineamientos de focalización que establece cada acuerdo, porque ellos definen el ámbito de aplicación del acuerdo desde una perspectiva geográfica, temática, sectorial y programática⁴³.

En cuanto a la focalización geográfica, la delimitación del espacio físico en que el convenio producirá sus efectos dependerá de las condiciones particulares del ente o los entes territoriales que presenten la solicitud para la suscripción del contrato plan. Es importante precisar que la aplicación del instrumento tendrá como escenario principal los departamentos y no los municipios,

... buscando aprovechar su potencial como instancia intermedia de planeación y gestión [...] [A] articular las intervenciones al interior del Departamento o de grupos de municipios o departamentos, se buscará potenciar su capacidad para armonizar la planeación y la asignación de recursos con las prioridades del desarrollo de las regiones de las cuales los departamentos hacen parte e, igualmente, de sus subregiones, materializando así el enfoque territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018^[44].

43 CONPES 3822 de 2014, cit., pp. 24 a 27.

44 Ibid.

Entonces, es claro que no todos los territorios del país pueden contar con un nivel de priorización en igualdad de condiciones, porque la realidad colombiana demuestra los altos índices de desigualdad que existen al interior de las regiones, y en razón de ello es que el campo de acción del instrumento contractual se ve limitado por su entorno físico y por las necesidades de insatisfacción que existan en los territorios que hacen parte de este.

Respecto a la focalización temática y sectorial, los contratos plan son un complemento de los instrumentos de priorización y gestión de la inversión, porque no reemplazan a aquellos que estén en funcionamiento, ni se cruzan con las competencias de otros. Por el contrario, lo que pretenden es llenar los vacíos que la utilización de esas herramientas deje, para que de esta forma haya un enfoque más estricto sobre aquellos asuntos de necesidad prioritaria que carecen de inversión. Es decir, de lo que se trata es de suplir las deficiencias que las regalías y otros recursos del Estado no alcanzan a cubrir⁴⁵.

Por tanto, una consigna de la figura jurídica estudiada radica en la complementación y administración eficiente e inteligente del presupuesto disponible. Es por ello que hay concurrencia de fuentes de financiación, pero no un reemplazo o sustitución de estas, sino una articulación entre los diferentes recursos públicos, que crean un gran instrumento para suplir falencias en la ejecución del presupuesto.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación ha señalado que existe una focalización programática, orientada por una visión moderna⁴⁶

45 Unidad de Medios de Comunicación de la Universidad Nacional. Sistema General de Regalías: el sabor amargo y dulce de la mermelada. *Claves para el debate público*, 2013, n.º 59, p. 2: “Reportes públicos de los entes de control del país, en torno al mal manejo de los recursos de las regalías en Colombia, desembocaron en un cambio sustancial en la administración de estos dineros. Sonados casos de corrupción en las regiones que se beneficiaban directamente con estos recursos se hicieron aún más evidentes en el informe entregado por la Contraloría General de la Nación en 2012. Estos antecedentes llevaron a la revisión del Fondo Nacional de Regalías y a la creación del Sistema General de Regalías (SGR), para lo cual fue necesaria la reforma constitucional que modificó los artículos 360 y 361, y posteriormente la Ley 1530 de 2012, que lo reglamenta”.

46 Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx> (consultado el 15 de diciembre de 2018). “Esta visión descrita, ya incorporada en la construcción del Plan de Inversiones del PND 2014-2018 y en las disposiciones de la Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016, permitirá armonizar las prioridades de inversión definidas por las entidades territoriales a través de sus distintos instrumentos de planeación (planes de desarrollo y planes de ordenamiento, entre otros) con los de la Nación (PND) y los sectores (planes maestros), de tal manera que no solo se garantice la concurrencia de las distintas fuentes de recursos al logro de las metas trazadas en el PND, sino también la medición de sus resultados”.

que analiza el presupuesto, a partir de un concepto de resultado y no solo de cifras. Esto permite el cálculo real de lo que hace la inversión sobre un sector determinado de la economía. Los contratos plan no solo pretenden garantizar una distribución equitativa de los recursos, sino que buscan la materialización de resultados que puedan compararse con la inversión realizada al interior de cada sector.

Establecido el alcance de la figura, ahora resulta necesario examinar las etapas del ciclo contractual, para entender la manera en que se surte el procedimiento entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. En ese orden ideas, existen cuatro etapas que inician con la identificación de la demanda y la verificación de los requisitos de elegibilidad; posteriormente se inicia una fase de formulación y negociación; después se ejecuta el contrato y se hace seguimiento de este, y por último, se hace la evaluación y cierre del instrumento contractual⁴⁷.

En líneas anteriores se explicó la manera en que se presenta la solicitud y se realiza la corroboración de la información que aporta cada entidad, por lo que pasaremos a examinar la fase de formulación y negociación. En esta etapa se gestan los lineamientos de política que se desarrollan de manera coordinada entre los actores del acuerdo, los compromisos de carácter programático y financiero⁴⁸. De ahí que sea indispensable un conocimiento detallado sobre los proyectos y metas a consolidar y sobre la capacidad presupuestal con la que cuenta el acuerdo general para ejecutar los contratos específicos que sirven para el desarrollo regional.

Por ende, en esta fase “lo más importante es asegurar la calidad de la estructuración técnica, financiera y operativa de los proyectos acordados, por lo que será[n] necesario[s] los análisis de factibilidad jurídica, técnica y financiera y su valoración de riesgos”⁴⁹. Es así como convergen diferentes disciplinas para su estructuración, y las competencias que tiene el ente te-

47 CONPES 3822 de 2014, cit., gráfica 6, Ciclo del Contrato Plan, p. 32.

48 Cfr. JAHIR ALEXANDER GUTIÉRREZ OSSA et al. “Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado”, *Revista CES Derecho*, 2017, vol. 8, n.º 2, p. 334: “La orientación dada en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de la política pública, implica no sólo la concreción del tema a facultar como tal o las áreas a abrigar en ella, sino la trazabilidad compleja, sistémica y léxico pragmático que esta contiene. No todo puede ser política pública en fines estatales, reconociendo así que se deben realizar planeaciones en otras temáticas análogas al fin del Estado”.

49 CONPES 3822 de 2014, cit., p. 32.

ritorial en la materia serán esenciales para generar una herramienta sólida de planeación y gestión. Esto trae como resultado el documento Conpes y el acuerdo respectivo.

Siguiendo el análisis propuesto, la tercera fase está conformada por la ejecución⁵⁰ del acuerdo general y el seguimiento de este. Lo primero que debe señalarse es que el acuerdo general dispone todos los campos de focalización y priorización, que es materializado por medio de contratos específicos y que tendrá su propio marco normativo. Sin embargo, debe precisarse que la finalidad de esos negocios jurídicos estará supeditada a las metas y proyectos propuestos en el acuerdo general.

Por otra parte, “se buscará, en la medida que sea oportuno para cada sector, la implementación de modelos estandarizados de pliegos de condiciones y contratos, los cuales serán desarrollados con el apoyo de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente”⁵¹. Esto supone un modelo de contratación unificado y no diferenciado respecto de aquellos pliegos tipo⁵² que hayan sido creados y que puedan aplicarse en la materialización de cada contrato plan⁵³.

En ese sentido, se priorizan las inversiones por medio de estos acuerdos teniendo en cuenta los programas y proyectos establecidos para su ejecución. Todo esto se hace conforme a las necesidades de cada territorio, porque el desarrollo de cada región se refiere a un contexto diferente, que requiere un enfoque acorde con su fisonomía económica, política y cultural. No obstante, para garantizar la alineación de la política central con la regional se requiere

50 El artículo 2.2.13.1.1.6 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 740 de 2016, contempla el manejo de los contratos específicos para la ejecución de los contratos plan.

51 CONPES 3822 de 2014, cit., p. 33.

52 Cfr. Asuntos Legales. “Los pliegos tipo adoptados por la Ley 1882 de 2018”. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/conultorio/los-pliegos-tipo-adoptados-por-la-ley-1882-de-2018-2716829> (consultado el 18 de diciembre de 2018). “¿Qué son los pliegos tipo? Son condiciones estándar que deben cumplir los proponentes para contratar con el Estado colombiano, en los cuales el Gobierno reglamentará las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia de conformidad con cada modalidad de selección y la naturaleza y cuantía de los contratos estatales.

“La ley implementa la obligatoriedad de los pliegos tipo para contratos de consultoría e interventoría de obra pública, permitiendo al Gobierno extender su ámbito a otros contratos o procesos de selección en los que considere necesaria su aplicación”.

53 Actualmente Colombia Compra Eficiente dispone en su página web del pliego de obra pública tipo para contratos plan y también diseñó el apéndice de requisitos habilitantes para estos.

de la concurrencia de voluntades, que no es una tarea fácil⁵⁴. Es de advertir que focalizar recursos de manera especializada impide que se siga gastando en materias que no necesitan de tanta inversión.

Ahora bien, el seguimiento del cumplimiento de las metas propuestas estará a cargo del consejo directivo de cada contrato plan, quien tendrá como competencia la convalidación de los resultados generados en las zonas de desarrollo priorizado. Paralelamente, el Gobierno Nacional tendrá competencias para observar el desempeño de los compromisos adquiridos, pues existe la obligación de generar informes periódicos⁵⁵.

Como cuarta etapa se encuentra la evaluación y el cierre de todo el proceso contractual, que tiene como finalidad obtener el resultado real de todas las metas alcanzadas. Este examen estará guiado por la información recogida de la fase anterior. “Como hito de resultado de esta etapa se procederá a la presentación del informe final por parte del DNP y al cierre del Contrato Plan, previa liquidación de los convenios, contratos y obligaciones respectivas”⁵⁶.

En el contexto anterior es posible afirmar que el procedimiento de creación de los convenios plan pasa por las instancias precontractual, contractual y poscontractual, las cuales se rigen por parámetros específicos de regulación⁵⁷, que devienen de manera directa del reglamento de operación

54 Cfr. JUAN GONZALO ZAPATA. *Las finanzas territoriales en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y CAF, 2010, p. 9: “el desarrollo de la normatividad sobre las finanzas territoriales ha sido muy amplio y que en lo relacionado con definición del monto de los recursos y la distribución de estos entre gobiernos subnacionales se ha dado un gran activismo. Infortunadamente no sucede lo mismo con la ley de ordenamiento territorial y con el estatuto tributario territorial, piezas claves para el definitivo fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales”.

55 CONPES 3822 de 2014, cit., p. 33: “Así mismo, semestralmente se realizará un informe para cada contrato plan, donde se reporten los avances de los programas y proyectos propios de cada uno de estos, se expongan los resultados y se generen las alertas. Se elaborará una matriz de marco lógico con indicadores de seguimiento enfocados a resultados, para permitir un proceso posterior de evaluación”.

56 CONPES 3822 de 2014, cit., p. 34.

57 Cfr. MARCELO VELASCO. “Retos de los contratos plan pioneros en Colombia. El derrotero de los ejercicios piloto”, en DNP (ed.), *Contratos plan*, cit., p. 75: “El proceso de elaboración de los Contratos Plan contempla tres momentos: precontractual, contractual y poscontractual. En la primera, se establece la visión regional, se negocia con los sectores y se firma el acuerdo; en la etapa contractual se hace la ejecución de proyectos y, por último, en la tercera, se hace una evaluación de las ejecutorias del instrumento. Durante la fase precontractual las partes involucradas construyen un acuerdo estratégico para el desarrollo territorial, lo cual requiere, ineludiblemente, de una visión de desarrollo de largo plazo y de una planificación participativa que eviten que el Contrato Plan se convierta en una sumatoria de proyectos”.

y de la ley. Ese esquema es estandarizado y se replica en todas las solicitudes que presenten los entes territoriales, impidiendo la proliferación de procesos dispersos y desiguales.

Por último, la financiación de este instrumento cuenta con unas particularidades, puesto que los contratos plan agrupan recursos públicos de diferentes fuentes, tanto del orden nacional como territorial. De ahí que deba armonizarse la distribución de los recursos existentes, pues todos ellos tienen como finalidad el cumplimiento del objeto contractual determinado por la Nación y la entidad territorial.

La realidad presupuestal de Colombia muestra la existencia de una dependencia inexorable de los entes territoriales respecto de los recursos nacionales, toda vez que los mismos se deben asignar de forma obligatoria⁵⁸. Esto implica que haya un vínculo constante entre el nivel central y el nivel territorial, que ha tenido diferentes problemas en su articulación. De ahí que sea necesario crear nuevos instrumentos de coordinación.

Es indispensable poner de presente que los convenios plan no constituyen una fuente nueva o propia de financiación. En realidad, cada una de las entidades que en ellos participa puede afectar sus propios recursos para hacer un aporte presupuestal para el acuerdo general. Es así como “se prevé que la Nación contribuya con un aporte máximo de hasta un 60% de las inversiones, al tiempo que las entidades territoriales deberán concurrir con el 40% restante. Dentro de los aportes del gobierno nacional hasta un 12% podrá estar representado por recursos nuevos dirigidos a asegurar los cierres financieros de los programas a incluir”⁵⁹.

Por tanto, los aportes que cada participante realice saldrán de conceptos presupuestales que ya existen, para, por medio de los convenios plan, hacer un proceso organizado y complementario de gestión de recursos. En ese sentido, se articularán los recursos propios de los entes territoriales, los que emanen del Presupuesto General de la Nación, los que surjan del Sistema

58 Cfr. SIERVO TULLIO DELGADO RUIZ y LUIS ENRIQUE ACERO JIMÉNEZ. “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, *Apuntes del Cenes*, 2015, vol. 34, n.º 60, p. 129, donde se habla de que “la alta dependencia financiera cuya capacidad de generación de rentas propias es casi nula, salvo los escasos recursos provenientes de los impuestos predial, sustentado sobre unos avalúos catastrales desactualizados, y de industria y comercio, aplicado a las pocas actividades comerciales y las casi inexistentes actividades industriales que se desarrollan en cada municipalidad”.

59 CONPES 3822 de 2014, cit., p. 28.

General de Regalías, los que provengan del Sistema General de Participación y los de los privados que decidan participar en la consolidación del convenio plan.

Teniendo en cuenta esa multiplicidad de fuentes de financiación, se hace obligatorio reflejar los movimientos presupuestales en los instrumentos financieros públicos de conformidad con el nivel de gobierno que cada actor represente.

Ahora bien, esos recursos se armonizan por medio del Fondo Regional para los Contratos Plan, creado por el artículo 199 de la Ley Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señalando que es un fondo especial para la ejecución de las fuentes de financiación, sin personería jurídica, adscrito al Departamento Nacional de Planeación⁶⁰. El objetivo de este fondo es la gestión para facilitar la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, metas y resultados acordados en cada contrato plan, así como el desarrollo de los proyectos de inversión previstos en los contratos específicos.

Ese fondo estará compuesto por subcuentas⁶¹, que se constituirán por proyecto de inversión, y también de manera individual por aportante. Lo anterior garantiza un manejo contable claro y diferenciado, que permite hacer un seguimiento particularizado de los recursos administrados. De ahí que pueda catalogarse como una herramienta eficiente para analizar la forma en que se ha comprometido la financiación para la ejecución de los contratos específicos que desarrollan el convenio plan.

Entendidos el alcance, las etapas del ciclo contractual y la financiación de la figura estudiada, es necesario observar la manera en que esta ha sido moldeada para adecuarla a un escenario de paz, toda vez que bajo ese esquema se han generado distinciones que los contratos de primera generación no contemplaban. Por esa razón, la segunda parte de este texto se encarga de hacer un análisis crítico de la forma en que los convenio plan adquirieron la categoría de contratos paz, así como de la incidencia que ello ha tenido en la consolidación de un desarrollo armónico regional.

60 Dcto. 1082 de 2015, arts. 2.2.13.1.2.1 y 2.2.13.1.2.2.

61 Dcto. 2018 de 2015, art. 2.2.13.1.2.6.

2. ADAPTACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN A UN CONTEXTO DE POSCONFLICTO: ¿INTRODUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DIFERENCIADO DE CONTRATACIÓN ESTATAL EN UN ESCENARIO DE COMPRAS PÚBLICAS?

Es necesario hacer hincapié en que los contratos plan han sido entendidos como herramientas de coordinación de los intereses nacionales, departamentales y locales. Por esto, es posible sostener que hay mecanismos territoriales para potenciar las competencias y capacidades en los distintos niveles de administración en la construcción de un desarrollo armónico y equilibrado desde las regiones que tienen altos índices de insatisfacción.

Adicionalmente, ha quedado ampliamente dilucidado que se trata de una forma de distribuir recursos de manera focalizada en una zona en particular, a la cual se le pueden aplicar los instrumentos de control político, fiscal y social con mayor precisión. De ahí que estos contratos se conviertan en un parámetro de medición esencial para determinar el grado de cumplimiento de las metas propuestas en el convenio plan en cuestión.

Debido a las características de la figura y a los resultados positivos que tuvo la primera generación de contratos plan, el Gobierno Nacional dispuso en el Acuerdo de Paz⁶² la aplicación de este instrumento en las zonas afectadas por el conflicto armado⁶³. Es por esto que la lógica bajo la cual se construye dicha herramienta es de largo plazo y puede ser utilizada para la eliminación de las secuelas de la guerra⁶⁴.

62 CONPES 3867 de 2016, Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, p. 50: “Entre los vehículos contemplados para la implementación de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, dada la aproximación netamente territorial de la paz, se contemplan, de un lado, los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz) y, de otro lado, los programas de desarrollo con enfoque territorial contemplados en el primer punto de la agenda de negociaciones sobre la reforma rural integral u otros instrumentos de intervención en las regiones afectadas por el conflicto”.

63 Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan, cit.: “El primer Contrato Plan para la Paz, de los nueve que está estructurando el Departamento Nacional de Planeación[,] se implementará en los Montes de María, esa emblemática región ubicada en la parte central de los departamentos de Bolívar y Sucre, azotada hasta hace muy poco por la violencia. Los restantes ocho contratos plan para la Paz se ejecutarán en Norte de Santander, especialmente la región de El Catatumbo, en los departamentos de Meta-Caqueta-Guaviare, Putumayo, Valle del Cauca, Amazonas, Guainía, Huila y La Guajira”.

64 Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan, cit.: “centrándose en los siguientes objetivos: a) la coordinación y coherencia entre las prioridades estratégicas del Gobierno nacional con

Lo primero que debe advertirse es que los contratos paz⁶⁵ también son contratos plan, que poseen elementos diferenciadores respecto de los contratos plan de la primera generación, principalmente en cuanto a los criterios de elegibilidad, selección, financiación y priorización del gasto. Por ello, resulta interesante reflexionar sobre el régimen jurídico aplicable, con especial énfasis en la ejecución de los contratos específicos que desarrollan los contratos paz.

En ese orden de ideas, para continuar con el desarrollo argumentativo de este escrito se debe responder al interrogante planteado, señalando que los contratos paz tienen su propio régimen jurídico, que es el mismo de los contratos plan, pero con algunas características especiales que los diferencian.

No obstante, los contratos específicos que desarrollan o ejecutan los contratos plan, sean para la paz o no, se rigen por el Estatuto General de Contratación Pública y las normas que lo reglamentan, puesto que la ley es clara en expresar que, si bien esos contratos materializan una nueva herramienta de planeación y gestión, ello no supone la configuración de un esquema especial de contratación pública.

Conforme a lo anterior, este aparte explica con mayor profundidad la respuesta anterior, y para tal fin utiliza como estructura la siguiente: en primer lugar, analiza el papel protagónico de los departamentos en la estructuración de los contratos paz y la manera en que los contratos específicos se articulan con los esquemas de planeación y desarrollo territorial; en segundo lugar, estudia la forma en que la priorización y la focalización se convierten en las principales herramientas para el crecimiento de las regiones de aquellos territorios afectados por el conflicto armado.

las políticas regionales y locales formuladas en torno a una visión de desarrollo; b) la ejecución concertada de programas y proyectos de inversión, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de competencias y funciones que de manera conjunta realicen los territorios”.

65 *El Espectador*. “Así va el avance del programa contratos plan para la Paz”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/asi-va-el-avance-del-programa-contratos-plan-para-la-paz-articulo-749186> (consultado el 22 de diciembre de 2018): “Contratos Plan para la Paz tiene una vigencia hasta el 2022, tiempo en que *el DNP proyecta que se pueden invertir hasta \$24,3 billones* que saldrían del presupuesto general de la Nación, de las regalías y de los presupuestos de entidades territoriales. Es decir, no tiene nada que ver con los dineros que han entregado países donantes, organizaciones internacionales o lo que ha destinado el gobierno para el posconflicto”.

2.1. CONTRATOS PAZ: RÉGIMEN JURÍDICO Y EXALTACIÓN DEL NIVEL INTERMEDIO COMO SUJETO DE DESARROLLO TERRITORIAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y ECONÓMICA

Antes de entrar a analizar las competencias que tienen los entes territoriales en la construcción del desarrollo regional, es necesario precisar que los contratos paz presentan algunas diferencias respecto de los contratos de primera generación. Estas son de índole procesal y sustancial, y repercuten de manera directa en la ejecución de los proyectos y en las metas que se fijan al interior del acuerdo general pactado por el Gobierno Nacional y los entes territoriales. De igual forma, se estudia el régimen jurídico de los contratos específicos que materializan los contratos paz.

Desde un punto de vista procesal es posible sostener que el parágrafo 3 del artículo 2.2.13.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015 exige una mayor precisión y certeza en la presentación de la solicitud para celebrar el contrato paz. La anterior afirmación está sustentada en tres argumentos: en primer lugar, existe una diferenciación de los contratos paz porque se establece que en el plan de inversiones preliminar los proyectos o programas priorizados deben contar con fuentes de financiación ciertas, en contraposición a lo que ocurre con los contratos plan que no son para la paz. Esto genera un mayor grado de certidumbre en cuanto al manejo de los recursos y la suficiencia de estos para la ejecución de los proyectos y programas de los contratos de segunda generación.

En segundo lugar, se señala un plazo máximo para la adopción del documento Conpes de que trata el numeral 4 del artículo 2.2.13.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015. De ahí que pueda afirmarse que los contratos paz tienen un esquema más riguroso que el de los contratos plan que no son para la construcción de la paz, pues en ellos no se establece un tiempo delimitado para la elaboración del respectivo documento Conpes. Esa exigencia genera mayor eficiencia e inmediatez en la construcción del acuerdo general, puesto que los actores intervinientes deberán ejercer sus funciones con más detalle y premura.

Ahora bien, desde un punto sustancial, el régimen jurídico de los contratos paz prescribe que al interior de los lineamientos de política del acuerdo, como mínimo, deberán concurrir tres aspectos: i) focalización en zonas de incidencia del conflicto; ii) desarrollo de componentes participativos en su

construcción, y iii) identificación y priorización de proyectos asociados a líneas programáticas estratégicas para la construcción de la paz⁶⁶.

Salta a la vista que para el caso de los contratos paz el Decreto 1082 de 2015 identifica tres aspectos que deben ser concertados y desarrollados por los sujetos intervinientes, a diferencia de lo que ocurre en los contratos plan que no son para la paz, puesto que en ellos no existen unos lineamientos mínimos a seguir. Adicionalmente, se hace especial énfasis en la promoción de escenarios participativos, para que las poblaciones afectadas por el conflicto puedan aportar sus ideas en la priorización de las necesidades por satisfacer.

Se puede concluir que en materia de posconflicto el Gobierno Nacional creó un régimen jurídico más riguroso y detallado, que no resulta tan abierto y flexible como el de los contratos de primera generación. Esto comporta algunas ventajas, toda vez que en la fase de presentación de la solicitud y de negociación el despliegue de actividades de las autoridades encargadas de la celebración del acuerdo estará orientado por unas directrices principales y secundarias que ofrecen una mejor organización para la construcción de los contratos paz.

En tercer lugar, desde una perspectiva financiera, los aportes establecidos para los contratos plan que no son para la paz deben ceñirse a unos porcentajes expresamente delimitados, mientras que en el caso de los contratos paz el Gobierno Nacional tiene la capacidad de definir una mayor inversión en temas estratégicos para el posconflicto, con lo cual la distribución de los recursos puede ser modificada con base en criterios objetivos relacionados con la superación del conflicto armado.

De la anterior exposición es posible concluir que existen elementos comunes y distintivos de las figuras estudiadas, que inciden de manera directa en la forma en que se desarrollan las etapas del proceso contractual.

En igual sentido, es claro que la configuración de los contratos plan, sean o no para la paz, se rige por normas específicas, que no hacen parte del Estatuto General de Contratación Estatal, principalmente porque el instrumento fue creado en el año 2011, y porque en sentido estricto no es un contrato estatal, sino un acuerdo general de voluntades encaminado a la priorización del desarrollo regional, que sirve como eje rector de otros contratos.

66 Dcto. 1082 de 2015, art. 2.2.13.1.1.2, pará. 3.

Sin embargo, en el caso de los contratos específicos que ejecutan el acuerdo general no ocurre lo mismo, porque estos sí son propiamente contratos estatales, y por tanto están sometidos al Estatuto General de Contratación Estatal⁶⁷, hasta el punto de que el ordenamiento jurídico ha dispuesto la utilización de los contratos tipo para cumplir con los proyectos o programas acordados.

Al respecto, la doctrina ha señalado que “para que el contrato estatal se constituya en una herramienta para la paz no es necesario hacer una profunda modificación de la normatividad existente, sino impulsar un cambio real en la percepción e interpretación que se hace del ordenamiento vigente, que permita una verdadera ejecución de las políticas públicas para atender las necesidades específicas de la comunidad”⁶⁸. Es así como los contratos específicos no requieren de un nuevo esquema de contratación, sino una interpretación jurídica encaminada a la consolidación de la paz, que esté ajustada a los principios de la función administrativa y de la contratación estatal, así como a los postulados del Acuerdo de Paz.

Pues bien, una vez establecido el régimen jurídico de los contratos paz es menester pasar a estudiar la manera en que los departamentos han adquirido un papel más dinámico en la consolidación del desarrollo territorial. Es imprescindible señalar en este lugar que la ley colombiana ha establecido para todos los niveles de gobierno un instrumento de planeación para el desarrollo⁶⁹, con miras a que la visión de cada administración pueda estructurarse de manera coordinada con los lineamientos trazados a nivel nacional.

En ese sentido, todos los entes territoriales están comprometidos con el desarrollo de los territorios que tienen a su cargo, solo que desde puntos de partida diferentes. No obstante, la intención del legislador y del ejecutivo al momento de construir los contratos plan fue darle importancia a la regionalización del territorio nacional, por medio de los departamentos. Es por esto que “el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, construido por primera vez desde las regiones y con las regiones, en el marco de un amplio proceso

67 Dcto. 1082 de 2015, art. 2.2.13.1.1.6, sobre contratos específicos para la ejecución de los contratos plan, adicionado por el Decreto 740 de 2016.

68 Cfr. JUAN CARLOS EXPÓSITO VÉLEZ. “El contrato estatal como herramienta para la paz”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. El derecho administrativo para la paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, p. 599.

69 Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Desarrollo Departamental y Plan de Desarrollo Municipal.

participativo que incluyó la realización de 33 diálogos regionales, entre otros ejercicios de discusión y construcción colectiva, reconoce las características y diferencias propias de los territorios y contempla instrumentos e iniciativas con metas de gestión territorial para el cierre de brechas”⁷⁰.

Es necesario precisar que la consolidación de estas regiones ha sido posible por medio de una división del país en seis regiones que agrupan la mayor parte del territorio nacional⁷¹; las cuales, en todo caso, no deben ser entendidas como entidades territoriales, sino como distribución del territorio creada para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esto demuestra cómo la planificación de las públicas de políticas públicas ha estado amparada en un criterio regional, esto es, basada en el liderazgo de los departamentos que integran cada región.

El fenómeno de la regionalización en Colombia ha tenido diferentes manifestaciones desde comienzos de la década de 1950. En efecto,

... históricamente la experiencia regional nació en 1951 y respondió a la necesidad de crear un instrumento que permitiera realizar un análisis para orientar la acción del Estado hacia un desarrollo integral en las diferentes regiones. Esto no se dio. Una segunda experiencia fue en 1985, cuando se introdujo un nuevo concepto de regionalización y se crearon los Consejos Regionales de Planificación (Corpes), al tiempo que la región de la Costa Atlántica. Los logros no fueron notorios, pues se mantienen los desequilibrios en el desarrollo regional y las regiones no se han fortalecido como entidad política y social⁷².

70 Cfr. SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ. “Los contratos plan y la construcción de un nuevo país. La vía para cerrar las brechas regionales y profundizar la descentralización”, en DNP (ed.), *Contratos plan*, cit., pp. 10-11: “Las particularidades de los territorios, determinantes para la formulación de políticas públicas, programas y, en general, de intervenciones más eficaces, de mayor impacto y a la medida de las necesidades y potencialidades de cada región, sustentan la incorporación en el Plan de lineamientos diferenciados para el desarrollo de seis regiones del país las cuales, a su vez, aglutinan 145 subregiones (además de los 151 municipios que conforman el sistema de ciudades y de los 44 que operan como nodos subregionales)”.

71 *Ibid.*, p. 11. “Caribe: Próspero, equitativo y sin pobreza extrema; Eje Cafetero y Antioquia: Capital humano innovador en territorios incluyentes; Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá: Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible para la región; Pacífico: Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; Llanos Orientales: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano para el crecimiento y el bienestar; Centro Sur-Amazonía: Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental”.

72 Cfr. *El Tiempo*. “Regionalización: ¿autonomía o planificación?”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-15367> (consultado el 20 de diciembre de 2018).

Lo anterior supone la idea de la fragmentación del territorio a través de las regiones.

Es por esta razón que las figura de los contratos plan y de los contratos paz han estado orientadas a darles preponderancia a las competencias que tienen los departamentos en la gestión de intereses económicos, políticos y financieros, pues sirven como un intermediario entre el nivel central y el nivel local. Ese rol es novedoso, porque el ordenamiento territorial ha estado precedido por muchas falencias institucionales y normativas en la estructuración de las funciones que los departamentos deben cumplir en materia de desarrollo⁷³.

No obstante, no hay una razón clara para no hacer intervenciones directas en los municipios. Si bien los departamentos pueden articular y armonizar los recursos que se destinen para la aplicación de este tipo de contratos, resulta problemático que los municipios dependan de la voluntad departamental para implementar lo establecido en los contratos paz. ¿Acaso no sería más eficiente que no existiera un intermediario entre el departamento y los municipios afectados por el conflicto? ¿No sería más práctico resaltar las competencias de los municipios en la concreción del Acuerdo de Paz? Ante esos interrogantes, el Departamento Nacional de Planeación ha sostenido:

[E]l enfoque más departamental permitirá contar con un único mecanismo de gestión de los recursos que haga operativo y más ágil el esquema, evitando la fragmentación de los procesos y acciones, y facilitando su ejecución. De otro lado, se fortalecerá la inclusión geográfica y poblacional al incorporar no solo una fracción de los departamentos, sino que también las acciones priorizadas enfatizarán [*sic*] intervenciones en las áreas y subregiones que evidencien mayores rezagos o donde las inversiones anticipen mayores impactos⁷⁴.

73 Cfr. DAVID SOTO. “La encrucijada de la figura departamental en Colombia: un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y alguno elementos para su análisis y ajuste”, *Opera*, 2001, vol. 1, n.º 1, p. 101: “Es cierto que muchas asambleas no alcanzan a justificar su misma existencia, que muchos gobernadores han entendido de manera equivocada el significado del principio de la autonomía en un Estado unitario, que en muchos casos el departamento actúa como una especie de municipio grande y que en otros casos se invaden competencias exclusivas de la Nación. Pero también es probable que sea a través de estos medios que el departamento ha logrado justificar (en forma anormal claro está) su existencia y legitimar su papel político [...] El tema de las competencias es una muestra de la falta de definición precisa del papel del departamento. Basta citar como ejemplo que en materia de educación, la Constitución Política no estableció una clara diferencia entre la función del departamento y la del municipio”.

74 Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan, cit.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico les otorga a los departamentos la utilización de estos instrumentos para dinamizar el desarrollo conforme a las necesidades y coyunturas propias de cada región⁷⁵. Sin embargo, esto no impide que el Gobierno Nacional pueda desarrollar contratos de estas características con un grupo de municipios o departamentos, siempre y cuando cumplan con las condiciones para su operatividad y sostenimiento.

La carencia de infraestructura económica, social y de capacidad institucional de las regiones es el principal motivo para crear un esquema de financiación complementario, que articule de manera inteligente las inversiones que anualmente se destinan para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. El fundamento de esto radica en que la inversión pública afecta la toma de decisiones de los ciudadanos y del Estado.

En igual sentido, no se puede pasar por alto que el modelo de crecimiento económico de Colombia es desigual y fragmentado, porque hay una concentración del desarrollo en pocas ciudades, de manera que no se distribuye de forma igualitaria. Esto impide la adquisición de recursos públicos en las zonas más alejadas del nivel central. Esa realidad ha sido una constante del desarrollo colombiano, que durante años ha impedido la evolución de las competencias de los entes territoriales⁷⁶.

Es así como los procesos de identificación de prioridades del desarrollo regional adquieren una connotación relevante, porque el conocimiento de los índices de insatisfacción de las poblaciones permite adoptar políticas públicas sectoriales y focalizadas, que tengan efectos palpables en el creci-

75 Cfr. MANUEL FERNANDO CASTRO QUIROZ. “Un instrumento para mejorar la calidad de la inversión e impulsar el desarrollo regional”, en DNP (ed.), *Contratos plan*, cit., p. 16: “La experiencia ratificó la idoneidad de los Contratos Plan como vehículo para articular visiones de desarrollo de más largo plazo entre la Nación y el territorio, fomentar la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias, fortalecer la descentralización y robustecer el papel de las gobernaciones como agentes intermediarios entre la Nación y los municipios. Este último punto, de crucial importancia desde la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, permite a los departamentos no productores de recursos naturales, beneficiarse de importantes recursos de inversión generados por el Sistema”.

76 Cfr. SOTO. “La coordinación entre la oferta nacional y las necesidades territoriales”, cit., p. 70: “Si bien es cierto que se estableció la posibilidad de planear desde el territorio, el Estado no proporcionó las herramientas ni los recursos para ejercer tal potestad. Este modelo ha contribuido a que las autoridades territoriales se hayan consolidado más como agentes del ejecutivo nacional en el territorio, que como gerentes para el desarrollo. Aun cuando con recursos propios se pueden gestionar políticas y ejecutar proyectos, esto rara vez se encuentra con las políticas nacionales o con las prioridades de las entidades con presencia en el territorio”.

miento armónico del país. Por ese motivo, el siguiente aparte examina de forma somera los elementos técnicos y racionales que debe tener en cuenta la Administración Pública para adoptar y construir un esquema focalizado de desarrollo regional.

2.2. EL ESQUEMA DE FOCALIZACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL, ¿UNA DISCUSIÓN POLÍTICA O PRIORITARIA?

El esquema de focalización del desarrollo territorial hace referencia a los propósitos pactados por los intervinientes del contrato paz. Es por ello que las metas, los objetivos y los lineamientos que se enmarquen en estos instrumentos determinarán la disposición de los recursos públicos para cerrar las brechas generadas por la pobreza, la violencia y la guerra. Se torna indispensable entender cuáles son los intereses que tiene el Estado para celebrar este tipo de acuerdos en algunos territorios del país.

En principio, cualquier decisión que adopte la Administración Pública debe estar fundada en argumentos fácticos y jurídicos, toda vez que los principios del Estado social de derecho impiden que se puedan tomar decisiones caprichosas, que carezcan de carga argumentativa, racional y proporcional. Por eso, es trascendental que en todas las instancias administrativas existan razones de fondo para decidir⁷⁷.

El planteamiento anterior está relacionado con la definición de los programas y/o proyectos que se priorizan, puesto que esos parámetros establecerán la manera en que deberá ejecutarse los contratos específicos que desarrollen los contratos paz. Por ello, es válido preguntarse si la estructuración de esas metas responde a cuestiones políticas o a razones prioritarias.

Lo primero que debe advertirse es que los contratos paz, al ser instrumentos de gobernanza multinivel, materializan el principio de coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, y por tanto la normativa aplicable exige que la orientación del gasto sea estratégica, para que los recursos públicos sean invertidos en los aspectos más sensibles en materia de infraestructura económica, social y capacidad institucional.

Ahora bien, los actuales instrumentos de planeación y gestión de los territorios afectados por el conflicto no solo están definidos por parámetros

77 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre 2017, rad. 76001233100020010346001 (35273).

económicos, sino también por aspectos sociales, políticos y culturales, puesto que el progreso en el bienestar de los habitantes no puede estar exclusivamente determinado por elementos de carácter económico.

Al respecto, la doctrina ha señalado que “la consecución del derecho a la paz requiere entonces una respuesta que supera una determinación estrictamente económica de la violencia. Para su logro es necesario el concurso de los más variables factores sociales, políticos, económicos e ideológicos, y una serie de actuaciones del Estado en las que participe vivamente la sociedad con el fin de amparar el núcleo de intereses primarios básicos necesarios para la armonía y el progreso social”⁷⁸. En ese sentido, la superación de la pobreza y el conflicto armado se logra por medio herramientas jurídicas que tenga un enfoque multidisciplinario, de manera que se integren todas las variables del desarrollo de una región⁷⁹.

A la vez, se requiere de un instrumento que sea flexible y adaptable, que permita la unificación de acciones conjuntas en todos los niveles de gobierno. Siendo de señalar que la figura del contrato paz ha sido uno de los mecanismos principales para la implementación del Acuerdo de Paz, puesto que tiene un enfoque multidisciplinario, que valora todas las coyunturas que surgen en un territorio.

No obstante, la amplitud de problemáticas genera una dificultad para la elaboración de los lineamientos de los contratos paz, toda vez que existe en cada caso un cúmulo de problemas a los cuales deben corresponder soluciones coherentes. En ese escenario no resulta adecuado construir muchos proyectos pequeños para el cumplimiento de grandes objetivos. La inversión destinada para la ejecución de los contratos específicos debe asignarse

78 Cfr. ANÍBAL ZÁRATE PÉREZ. “De la exclusión a la participación: consumidores, empresas y mantenimiento del orden público económico para la paz”, en MONTAÑA PLATA y OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo*, cit., p. 246.

79 SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ. “Los contratos plan y la construcción de un nuevo país: la vía para cerrar las brechas regionales y profundizar la descentralización”, en *Contratos plan: un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, cit., p. 12: “El escalamiento de la experiencia piloto prevé la suscripción de nuevos Contratos Plan, con los que se espera jalonar recursos de diversas fuentes destinados a financiar inversiones en *infraestructura de vías, salud, educación, agua, saneamiento básico, vivienda, gas, energía, cultura, deporte y distritos de riego* entre otras obras, así como iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales. Todo lo anterior con un enfoque de *Construcción de Paz y Sostenibilidad Ambiental*”.

a factores de gran impacto, que provoquen transformaciones palpables y calculables en menor tiempo⁸⁰.

Por otra parte, si bien hay disposiciones normativas que señalan cuál es el procedimiento para construir los contratos paz, aún faltan normas que indiquen la manera en que los actores deben establecer el alcance del instrumento, su focalización y la estructuración de los proyectos futuros⁸¹. En efecto, no se cuenta con directrices diáfanos sobre esta materia, y las que existen carecen de claridad y profundidad. Esto puede traer como consecuencia que se creen duplicidades innecesarias en la consolidación de los objetivos y lineamientos que es preciso materializar.

Entonces, la manera en que se priorizan y enfocan los contratos paz ha de partir de las necesidades reales de las regionales y de la búsqueda por obtener mejores estándares de desarrollo. De ahí que no puedan ser utilizados para el impulso de cualquier zona del país, porque en principio la herramienta está dirigida hacia el progreso de las regiones con altos índices de pobreza y de violencia con ocasión del conflicto.

En ese sentido, es posible concluir que la priorización de las necesidades emerge de las carencias principales de las entidades territoriales que suscriben el contrato paz, siendo evidente que esa herramienta jurídica no genera nuevos recursos, sino que busca articular y complementar las respuestas de cara a las deficiencias que existen en determinados territorios del país. Por eso, se podría afirmar que en principio este tipo de acuerdos no están pensados para incrementar los intereses políticos, sino para solventar coyunturas prioritarias.

Adicionalmente, los objetivos de desarrollo regional se conciertan y negocian por medio del diálogo y con soporte en elementos técnicos que

80 Ibid., p. 13: “el Gobierno Nacional busca generar en las entidades territoriales capacidades para estructurar mejores proyectos de inversión y contar con una oferta cercana a 26 proyectos tipo, como escuelas, colegios, centros de salud, acueductos, puentes, hospitales, polideportivos, etc. con diseños predefinidos y replicables según las condiciones del territorio, a disposición de los nuevos alcaldes y gobernadores y que, en sí mismos, representan ahorros hasta del 70% en los costos de diseño y entre cuatro y seis meses en la formulación y ejecución de las obras”.

81 Ibid., p. 18: “No obstante los logros registrados, el balance de los Contratos Plan arroja también importantes oportunidades de mejora en distintas dimensiones. En particular, se destaca la necesidad de precisar su alcance y focalización, mejorar la orientación estratégica de la inversión, robustecer la estructuración de proyectos y fortalecer los incentivos y mecanismos de verificación de compromisos, control y transparencia, así como los procedimientos y reglas de operación, entre otros aspectos”.

demuestran la situación real de cada territorio. Esto hace que la definición de los lineamientos se realice conforme a la capacidades y condiciones de cada ente territorial, porque cada zona del país tiene sus propias ventajas y falencias. De manera concordante, los contratos paz tienen la virtud de poderse moldear en función de las necesidades prioritarias de cada lugar.

La forma en que se articulan las acciones de los distintos niveles permite crear una política coordinada⁸², que repercuta directamente en el desarrollo de las regiones. A diferencia de otros países, Colombia no cuenta con una política sectorial que impida que dos entidades territoriales puedan contribuir al mismo tiempo, según sus funciones administrativas, con el desarrollo de determinados asuntos, sino que, por el contrario, hay una articulación constante de todos los niveles de administración.

Para finalizar, es necesario destacar que la materialización de políticas públicas sobre asuntos prioritarios por medio de acuerdos, contratos y negociaciones representa un cambio de paradigma en el diseño de políticas públicas, toda vez que se aleja de un enfoque vertical en el que el nivel central impone y los entes cumplen. Por el contrario, tener un diálogo abierto entre todos los intervinientes genera un enfoque horizontal que permite una mayor legitimación de los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial⁸³.

82 DE LA TORRE SENDOYA. “El desafío frente a las insuficiencias de la coordinación interinstitucional”, cit., p. 53: “A la Administración Pública nacional le corresponde la formulación de políticas y planes generales y el seguimiento y evaluación de los mismos, el manejo de los instrumentos macroeconómicos y la generación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global. A los departamentos les compete[n] las funciones generales de administración de los asuntos seccionales, de planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, de coordinación y de complementariedad entre la Nación y los municipios. Al municipio se le asignan funciones de prestación de servicios públicos, de construcción de las obras que demande el progreso local, de ordenamiento del desarrollo de su territorio, de promoción de la participación comunitaria, y de mejoramiento social y cultural de sus habitantes”.

83 *Ibid.*, p. 63: “En la economía actual, el carácter sistémico de las realidades económicas, sociales y culturales, por la complejidad y la interacción crecientes de los fenómenos, conduce a hacer inoperantes los tradicionales enfoques sectoriales y las prácticas verticales de gestión. La focalización ‘territorial’ responde a la complejidad de las realidades ajustando la acción pública a los espacios de la representación política y de la producción económica, y la mecánica del ‘contrato’ como proceso deliberativo responde a las interacciones y a la dispersión de los actores locales”.

CONCLUSIONES

Primera. La planificación y descentralización del ordenamiento territorial colombiano ha impulsado la construcción de nuevos instrumentos jurídicos para poder incidir en la calidad, progreso y productividad de las zonas más apartadas del territorio nacional.

Segunda. La creación de los contratos plan y los contratos paz no surge de un capricho político, sino de la necesidad que tiene el Estado colombiano de articular las competencias de los entes territoriales en materia de desarrollo territorial. Con base en estos instrumentos se pretende cerrar la brecha social y eliminar la desigualdad que existe en las regiones. El conflicto armado y los bajos índices de bienestar conducen a la necesidad de formular nuevas políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza y la violencia.

Tercera. Los contratos plan y los contratos paz representan un avance en la planeación y gestión del desarrollo territorial, porque son un instrumento jurídico necesario para complementar y articular de manera eficiente los recursos públicos que se destinan al desarrollo territorial. El trabajo sinérgico de la Administración Pública genera esquemas eficientes en la construcción de proyectos de infraestructura social y económica y en el fortalecimiento de la capacidad institucional.

Cuarta. El rol de los departamentos en materia de desarrollo territorial se transformó con la implantación de los contratos plan y los contratos paz, porque gracias a ellos se exaltaron las competencias de esta unidad territorial para articular las diferentes fuentes de financiación y para la puesta en práctica de los lineamientos políticos en pos del mejoramiento de calidad de los habitantes.

Quinta. El régimen jurídico de los contratos plan y de los contratos paz está sustentado en leyes diferentes a las de contratación estatal. No obstante, los contratos específicos que ejecutan este tipo de acuerdos estratégicos están sometidos al Estatuto General de Contratación. Por tanto, esta figura no comporta la creación de un régimen especial en materia de contratación.

Sexta. Se ha introducido la utilización de los pliegos tipo para la ejecución de los proyectos y/o programas establecidos en los contratos plan y los contratos paz, implementando con ello un modelo de estandarización de la contratación. Los beneficios y desventajas de este esquema son aún muy debatidos por la doctrina nacional, porque si bien permite agilizar la ejecución de las obras públicas y demás actividades de las Administración

Pública, no es tan clara la manera en que este modelo contractual se adapta a las condiciones diferenciales de los territorios.

REFERENCIAS

- Asuntos Legales. “Los pliegos tipos adoptador por la Ley 1882 de 2018”. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/los-pliegos-tipo-adoptados-por-la-ley-1882-de-2018-2716829> (consultado el 18 de diciembre de 2018).
- BOTERO OSPINA, MARÍA-HELENA et al. “Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra”, *Documentos de Investigación. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales*, n.º 47, 2015.
- CABEZA, ÁNGEL MASSIRIS. “Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial”, en ÁNGEL MASSIRIS CABEZA, MIGUEL ANTONIO ESPINOZA RICO, TERESA RAMÍREZ CASTAÑEDA et al., *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012, pp. 13-30.
- CASTELLANOS BARRERO, DIEGO FERNANDO. “Aplicación de los sistemas de información geográfica en el ordenamiento territorial”, *Ventana Informática*, n.º 22, 2010.
- CASTRO QUIROZ, MANUEL FERNANDO. “Un instrumento para mejorar la calidad de la inversión e impulsar el desarrollo regional”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.
- Commissariat général à l'égalité des territoires. *Contrats de plan État-région: histoire et perspectives. Un partenariat au service des territoires*, París, 2017.
- Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE. Inversión pública efectiva en todos los niveles de gobierno. Principios de acción, 14 de marzo, 2014.
- Contraloría General de la Nación. Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia, 2010.
- CONTRERAS PANTOJA, DIEGO FELIPE y MARÍA DANIELA DE LA ROSA CALDERÓN. “Instrumentos administrativos para la paz: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, en MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 271-310.
- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. “Esquemas asociativos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, en PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

- DE LA PEÑA VARONA, ALBERTO et al. “Las conferencias sectoriales (2001-2012): dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2015, n.º 14.
- DE LA TORRE SENDOYA, LUIS ARTURO. “El desafío frente a las insuficiencias de la coordinación interinstitucional”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.
- DELGADO RUIZ, SIERVO TULIO y LUIS ENRIQUE ACERO JIMÉNEZ. “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, *Apuntes del Cenes*, 2015, vol. 34, n.º 60.
- Departamento Nacional de Planeación. *Manual Operativo de los Contratos Plan*, 2011.
- Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. Contratos plan. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx> (consultado el 15 de diciembre de 2018).
- El Espectador*. “Así va el avance del programa Contratos Plan para la Paz”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/asi-va-el-avance-del-programa-contratos-plan-para-la-paz-articulo-749186> (consultado el 22 de diciembre de 2018).
- El Espectador*. “Colombia, uno de los países de América Latina con más desigualdades entre sus regiones”. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/colombia-uno-de-los-paises-de-america-latina-con-mas-desigualdades-entre-sus-regiones> (consultado el 1 de diciembre de 2018).
- El Tiempo*. “Regionalización: ¿autonomía o planificación?”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-15367> (consultado el 20 de diciembre de 2018).
- EXPÓSITO VÉLEZ, JUAN CARLOS. “La planeación y la validez del contrato estatal”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA (eds.), *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- EXPÓSITO VÉLEZ, JUAN CARLOS. “El contrato estatal como herramienta para la paz”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.), *La cons-*

titucionalización del derecho administrativo. El derecho administrativo para la paz, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

FLORES CRESPO, PEDRO. “El enfoque de la política basado en la evidencia: análisis de su utilidad para la educación de México”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 2013, vol. 18, n.º 56.

GAY, OONAGH. *Public Service Agreements*, Parliament and Constitution Centre, 2005.

GAVIRIA MUÑOZ, SIMÓN. “Los contratos plan y la construcción de un nuevo país. La vía para cerrar las brechas regionales y profundizar la descentralización”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.

GÓMEZ ROJAS, ANA CAROLINA et al. “Situación actual de las políticas públicas para la reconciliación y la construcción de paz en Colombia: una aproximación desde las entidades territoriales”, *Documentos de Investigación. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales*, n.º 48, 2016.

GUTIÉRREZ OSSA, JAHIR ALEXANDER et al. “Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado”, *Revista CES Derecho*, 2017, vol. 8, n.º 2.

IBAGÓN, MÓNICA LILIANA. “La financiación de contratos públicos: el modelo innovador de asociaciones público-privadas en Colombia”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA (ed.), *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

MONCAYO JIMÉNEZ, ÉDGDARD. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

NAVARRE, PHILIPPE. “Antecedentes y aportes de los contratos plan para Colombia. La experiencia francesa de los contratos plan Estado-regiones”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.

PELÁEZ MARÓN, JOSÉ MANUEL. “Los fondos estructurales comunitarios y la presencia de la Unión Europea allende sus fronteras”, en *Anuario de Derecho Europeo*, n.º 2, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2002, pp. 281-311.

ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

Semana. “Desigualdad económica en las regiones: tres departamentos representan la mitad del PIB. Bogotá es la que más aporta, y Arauca y Chocó cayeron en su crecimiento. ¿Cómo lograr mayor equilibrio?”. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-economico-departamentos/361568-3> (consultado el 29 de noviembre de 2018).

SANTOS RODRÍGUEZ, JORGE ENRIQUE. “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos”, *Revista digital de Derecho Administrativos*, 2009, n.º 1.

SOTO, DAVID. “La coordinación entre la oferta nacional y las necesidades territoriales”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.

SOTO, DAVID. “La encrucijada de la figura departamental en Colombia: un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y algunos elementos para su análisis y ajuste”, *Opera*, 2001, vol. 1, n.º 1.

Unidad de Medios de Comunicación de la Universidad Nacional. “Sistema General de Regalías: El sabor amargo y dulce de la mermelada”, *Claves para el Debate Público*, 2013, n.º 59.

VARGAS, MANUEL y JUAN ANTONIO MONDÉJAR. “Análisis de la inversión de los fondos europeos para desarrollo rural en Castilla-La Mancha”, *CLM. Economía*, 2006, vol. 9.

VELASCO, MARCELO. “Retos de los contratos plan pioneros en Colombia. El derrotero de los ejercicios piloto”, en DNP (ed.), *Contratos plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, Bogotá, 2016.

VIANA GARCÉS, ANDRÉE. “Mapa de un sistema territorial inacabado. El caso colombiano”, en MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ y EMILIO PAJARES MONTOLIO (eds.), *Organización territorial en España y Latinoamérica. Perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 443-471.

ZAPATA, JUAN GONZALO. *Las finanzas territoriales en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y CAF, 2010.

ZÁRATE PÉREZ, ANÍBAL. “De la exclusión a la participación: consumidores, empresas y mantenimiento del orden público económico para la paz”, en ALBERTO MONTAÑA PLATA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. El derecho administrativo para la paz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.