



Gobernanza y participación ciudadana: Ejes de transparencia para los macroproyectos urbanos en Colombia

Zulay María Rodríguez Bermúdez
Marianella Castellanos Rodríguez





GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EJES DE TRANSPARENCIA PARA LOS MACROPROYECTOS URBANOS EN COLOMBIA

Zulay María Rodríguez Bermúdez
Marianella Castellanos Rodríguez



Universidad Libre, Sede Cartagena

Este libro es resultado de investigación, evaluado bajo el sistema doble ciego por pares académicos.

GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EJES DE TRANSPARENCIA PARA LOS MACROPROYECTOS URBANOS EN COLOMBIA

Autores

Zulay María Rodríguez Bermúdez
Marianella Castellanos Rodríguez

ISBN DIGITAL

978-958-8621-96-8

Editorial Universidad Libre

Asistente editorial:

Enilda Llamas Sossa

Diseño y Diagramación:

Diana Alvis Alzamora

Universidad Libre

Pie de la Popa, Calle Real No. 20-177
Cartagena de Indias, Colombia
América del Sur.
Teléfonos: 605 6932344 ext 4051

Diciembre de 2023



Licensed under a Creative Commons
Reconocimiento-No Comercial-
Compartir
-Igual 4.0 Internacional License

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

AUTORIDADES NACIONALES

PRESIDENTE NACIONAL

Jorge Orlando Alarcón Niño

VICEPRESIDENTE

Jorge Gaviria Liévano

RECTOR NACIONAL

Edgar Ernesto Sandoval Romero

CENSOR NACIONAL

Ricardo Zopó Mendez

DIRECTOR NACIONAL DE INVESTIGACIONES

Gabriel Andrés Arévalo Robles

AUTORIDADES SECCIONALES

RECTOR

Armando Noriega Ruiz

DECANA FACULTAD DE DERECHO

Lourdes Villadiego Coneo

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES

Martín Alonso de Mares Salas

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN

Zilath Romero González

DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA FACULTAD DE DERECHO

Elfa Luz Mejía Mercado

DIRECTOR DEL CONSULTORIO JURÍDICO Y CENTRO DE CONCILIACIONES

Hernán D. Nicholls G

COMITÉ CIENTÍFICO-EDITORIAL

Armando Noriega Ruiz
Lourdes Villadiego Coneo
Efrain Bohórquez Ruiz
Elfa Luz Mejía Mercado
Karen Páez Payares

A la Universidad Libre,
casa de aprendizaje.

A Mabel, por tu sencillez y aplomo
ante toda experiencia de vida.

“Nunca dudes que un pequeño grupo de personas comprometidas pueda cambiar el mundo. De hecho, es lo único que lo ha logrado”.

MARGARET MEADE.

PRESENTACIÓN

Gobernanza, en palabras sencillas, es un modelo de concebir la Administración pública en el que interactúa el Estado, la sociedad civil y la fuerza de capital o empresas.

Una de las mejores maneras de definirla es empleando la descripción que de esta hace Launay (2005), quien expresa que, dentro de la Administración pública, la gobernanza tiene las siguientes características: “De un lado, el Estado pierde su papel rector respecto del desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública; de otro lado, tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales” (p. 92).

El término, comenta la misma autora, “no solo se refiere a la *“acción y efecto de gobernar”*, sino —dice empleando una definición común dada por la Academia de la Lengua Española— también al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Launey, 2005, p. 92).

A partir del entendido de que la gobernanza propone la renovación del actuar público, al sugerir la invención de nuevos mecanismos democráticos y el ejercicio de fuerte diálogo entre la Administración pública, los ciudadanos y empresarios o sector privado, resulta clave pensar en mecanismos que fortalezcan su implementación, debido a que con frecuencia los gobernantes la invocan en sus programas de gobierno.

Puesto que uno de los componentes de la gobernanza lo constituye la comunicación entre los actores sociales y la Administración pública y el ciudadano de la época actual que reclama permanentemente de las autoridades ser consultado o, al menos, informado antes de la toma de decisiones. Es allí donde los mecanismos de participación ciudadana (como las consultas populares) entran a jugar un papel importante para materializar la gobernanza.

Lo anterior resultó motivador para investigar si la consulta popular, tal como está concebida en Colombia, podría constituirse en instrumento para desarrollar la gobernanza cuando esa consulta se lleva a cabo de manera previa, a fin de conocer la disposición del ciudadano en relación con a los proyectos de infraestructura contemplados en los planes de desarrollo de las ciudades. Y, como referente para este propósito, en este libro se presenta el caso Cartagena de Indias y sus últimos macroproyectos, pues la gobernanza y la consulta popular, han estado ausentes en esta importante ciudad de Colombia, localizada en la costa norte del país y que goza de condición de distrito turístico y cultural, título otorgado por la Constitución Política de 1991 y por la Ley 1617 de 2012 (ley de distritos).

El caso Cartagena de Indias que presentamos, además resulta es importante frente a la gobernanza y las consultas populares, porque, pese a las previsiones de las normas para garantizar efectividad en la administración de esta importante ciudad, y a los esfuerzos de algunas autoridades, la vida para los ciudadanos cartageneros se ha tornado de alta incertidumbre en los últimos diez (10) años a partir del desarrollo de determinadas obras de carácter local que han impactado en la zona urbana, y de alguna manera en la rural, específicamente en el desarrollo de las actividades económicas y sociales. Por enunciar solo dos ejemplos

en esta presentación preliminar, citamos la obra denominada “corredor de acceso rápido a la Variante de Cartagena” (Diario El Universal, 2015) y el Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe (Cartagena cómo vamos, 2013).

No obstante, estos macroproyectos fueron formulados para generar desarrollo y suelen ser duramente criticados por los ciudadanos, como si no los consideraran parte de las oportunidades de mejorar la calidad de vida, o como si fueran más los costos generales que los beneficios colectivos por ellos percibidos.

Una explicación previa que encontramos como justificante del fenómeno de descontento o malestar de los habitantes, es la falta de conocimiento de los ciudadanos antes de que el gobierno distrital comenzara la ejecución de los mencionados proyectos. Al parecer, la socialización de estos fue escasa o tímida, según la información suministrada por líderes cívicos como expresó Gloria Elena Gil Zea, presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Monserrate, barrio España de la ciudad, edil de la Comuna 9, Cartagena, periodo 2001-2003, y Secretaria Técnica de la Mesa Social de Mujeres, Cartagena y Bolívar.

Es evidente que se requiere mejorar la comunicación entre la Administración distrital y los ciudadanos cartageneros, para generar en estos mayor sentido de pertenencia respecto de las obras de desarrollo de la urbe. Resulta necesario que se les involucre desde la etapa de planeación de proyectos de alto impacto y que, antes de que la Administración distrital tome la decisión de ejecutar este tipo de obras, los ciudadanos sean escuchados de manera directa.

Nos referimos a que sean escuchados de manera directa, pues, como cumplimiento de las normas que reglamentan la participa-

ción y representación ciudadanas, Cartagena cuenta con varios estamentos de representación, tales como las juntas administradoras locales, las de acción comunal, varias veedurías ciudadanas y el Consejo Territorial de Planeación, que cumplen con sus funciones de articulación entre los requerimientos de los ciudadanos y el actuar de las autoridades públicas, por lo cual podría decirse que existen los suficientes espacios de participación para pronunciarse sobre proyectos como los que hemos mencionado.

Sin embargo, es sabido que el grado de iniciativa y vinculación de los ciudadanos en esas instancias, es bajo, puesto que se limita a la participación solo el día de elecciones de dignatarios y tampoco se puede perder de vista que, por ejemplo, las elecciones de miembros de juntas administradoras locales están muy influidas por los partidos políticos (debido a que se llevan a cabo el mismo día de elecciones de gobernadores, diputados, alcaldes y concejales). En consecuencia, resulta interesante conocer los justificantes de los que no participan, para lo cual son ejemplares recomendables los informes de la Corporación “Cartagena cómo vamos”.

Y es que al igual que en toda Colombia, en Cartagena de Indias aún la participación ciudadana continúa en construcción. . A treinta y dos 32 años de expedición de la Constitución del 1991, apenas comenzamos a ver algunos frutos de los conceptos de pluralismo, de inclusión y del despertar ciudadano para participar en sus instituciones de representación.. Al hacerlo se evidencia una serie de dificultades tanto culturales como legales debidas al diseño de las formas de elección de los representantes, ya que, ,por ejemplo, las juntas administradoras locales son conformadas por aspirantes que deben contar con el aval de un partido político legalmente reconocido, lo cual, dadas las recientes y notorias experiencias en la ciudad y en el propio país (por

causa de la permeabilidad de la clase política a la corrupción) se genera gran escepticismo en los ciudadanos, situación similar se presenta con la participación en la elección de miembros de juntas de acción comunal, pues si bien estos no requieren aval de partido político para aspirar a los cargos de esa organización, sus medios económicos para la campaña resultan muy precarios.

Al punto de carecer la mayoría de las veces hasta de recursos económicos para dar a conocer públicamente su aspiración, lo cual limita su participación en esas elecciones, a más de que los medios económicos de campaña que facilita la Alcaldía Distrital resultan insuficientes, limitándose la participación en esas elecciones de ciudadanos que sí cuentan con la virtud de liderazgo, pero que carecen de recursos económicos personales para invertirlos en la correspondiente campaña.

De otra arista, las condiciones establecidas por las normas sobre organización territorial han permitido a Cartagena de Indias, como distrito que es, dividir su territorio en tres localidades; también le han permitido el implemento de las normas sobre descentralización administrativa. Todo esto se verifica con la existencia de autoridades elegidas en cada localidad, de manera directa por los ciudadanos (ediles miembros de las juntas administradoras locales) y, de manera semidirecta, (el alcalde local), aunadas a las posibilidades de presupuesto casi independiente con manejo autónomo. Lo anterior facilita involucrar al ciudadano cartagenero directamente en la toma de decisiones administrativas que impactarán su diario vivir, en asuntos como movilidad e infraestructura. Luego, en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, es pertinente la implementación de la consulta previa para la realización de macroproyectos de infraestructura como mecanismo generador de participación ciudadana en un marco de gobernanza.

Del marco metodológico, objetivos y fuentes de información

El presente libro es el resultado de un proyecto de investigación desarrollado por la autora durante el curso de sus estudios de Maestría en Derecho, por ello la hipótesis que deseaba probar consistió en que el establecimiento de la consulta previa en los macroproyectos de infraestructura mejora la participación ciudadana y con ello los esquemas de gobernanza en las decisiones públicas en de las ciudades de Colombia, para lo cual empleó el caso de Cartagena de Indias.

Para el desarrollo de la investigación, nos fijamos como objetivo general el de analizar si de implementarse una consulta previa a los proyectos de gran infraestructura en la ciudad de Cartagena de Indias, se favorece la gobernanza en la toma de decisiones públicas. Algunos conceptos como el de gobernanza, participación, gobernabilidad y consulta previa fueron de evidente utilidad en el desarrollo de esta investigación, a estos nos referiremos con detalles en los próximos capítulos.

Además, para alcanzar los objetivos específicos, se hizo necesario revisar los avances legales, jurisprudenciales y doctrinales en torno de la consulta previa como mecanismo de participación ciudadana en Colombia; , reflexionar sobre los casos, tipo de consultas previa y obligatoria para la implementación de decisiones públicas en el país y examinar teóricamente las relaciones entre los macroproyectos de infraestructura, la participación ciudadana y la toma de decisiones públicas, inicialmente de manera general conforme al marco legal, jurisprudencial y doctrinario, aproximándonos al caso del distrito de Cartagena de Indias y hacia el territorio colombiano en general.

En cuanto al diseño metodológico, la forma de investigación consistió en un proyecto de carácter aplicado que involucró la disciplina del derecho con los fenómenos sociales que acontecen en la realidad del distrito de Cartagena, siendo de esta manera una investigación sociojurídica, pues el problema de investigación aquí planteado está relacionado con el proceso de transformación de las normas jurídicas en conductas sociales que examina la ligazón entre el derecho y la práctica social.

Respecto del tipo de investigación, el proyecto correspondió al tipo de investigación es de tipo descriptivo con estudio de caso y trabajo de campo. Además, fue una investigación exploratoria, pues el tema objeto de estudio no había sido abordado antes, desde la perspectiva propuesta en los objetivos. El método empleado fue el inductivo-deductivo, pues a partir de la recuperación bibliográfica y el estudio de casos se obtuvieron las premisas específicas que nos permitieron llegar al planteamiento que constituyó nuestra hipótesis.

En cuanto a las fuentes, técnicas e instrumentos de recolección de la información, se emplearon fuentes tanto primarias como secundarias. En las primarias se incluyeron varias obras con las cuales habíamos construido el estado del arte y que se encontrarán detalladas en las referencias bibliográficas, así como las fuentes primarias y las entrevistas que nos suministraron.

Personajes relacionados relacionadas con el tema de la gobernanza y las consultas previas, líderes y ciudadanos (una edil de la ciudad y secretaria de la Mesa de Mujeres), así como funcionarios públicos (un miembro del Consejo del distrito de Cartagena de Indias, además de docentes universitarios, la directora de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, una arquitecta especialista en urbanismo, adscrita a la Secretaría de Planeación

Distrital, el presidente de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar y el Gerente de Espacio Público y Movilidad del distrito de Cartagena de Indias).

Además de las entrevistas a ese selecto grupo de ciudadanos y servidores públicos, se elevaron derechos de petición a las siguientes dependencias de la Alcaldía Mayor del Distrito: Secretarías de Planeación Distrital, de Participación y Desarrollo Social, del Interior y Convivencia Ciudadana, Departamento Administrativo Distrital de Valorización y, por supuesto, a la empresa Transcribe S.A. Cabe anotar que, para las fuentes secundarias, acudimos a documentación adicional de soporte como revistas, libros y reportajes periodísticos.

La técnica empleada notoriamente fue el análisis de los contenidos de los textos (teorías, doctrinas, normatividad, legislación y la Constitución Política de Colombia), además de las ya mencionadas entrevistas dirigidas a los actores/protagonistas de la dinámica en la ciudad, utilizando el instrumento del cuestionario corto y concreto, elaborado por la investigadora. No menos importante fue el análisis de las lecciones aprendidas de los casos de diversas regiones del país y de los vividos en el distrito de Cartagena de Indias.

Así pues, los capítulos de esta investigación que ponemos a disposición de los lectores son los siguientes: 1) Gobernanza. Conceptos y fundamentos; 2) Democracia participativa y consulta ciudadana; 3) Macroproyectos de infraestructura, decisiones públicas y participación ciudadana; 4) Decisiones públicas sobre macroproyectos de infraestructura de transporte público y participación ciudadana en Colombia, lecciones aprendidas en diversas regiones del país y, finalmente; 5) Pertinencia de la consulta previa a los ciudadanos como instrumento generador de

gobernanza para la implementación de macroproyectos de infraestructura urbana.

Así pues, esperamos generar en el lector entusiasmo e interés por la comprensión de la gobernanza y las decisiones públicas y su relación con la democracia participativa en la figura de la consulta ciudadana en cuando se trata de macroproyectos de infraestructura perfilados por el principio de la transparencia.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1.

GOBERNANZA. CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS 23

Origen del término y evolución histórica 25

Concepto actual de gobernanza 30

Valor ético de la gobernanza 34

Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad 37

Pronunciamientos favorables y críticas sobre la gobernanza 42

 Pronunciamientos favorables hacia la gobernanza 42

 Críticas a la gobernanza 45

Gobernanza en Colombia 49

CAPÍTULO 2.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CONSULTA CIUDADANA 61

Democracia participativa 64

Consulta popular, significado y definiciones 68

 Evolución de la consulta popular en Colombia 69

 Normativa colombiana actual sobre consulta popular 72

 Legislación colombiana sobre consulta popular 73

 Consulta popular nacional 74

 Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local 75

 Consulta previa a las comunidades indígenas 76

Consultas populares celebradas en Colombia 78

CAPÍTULO 3.	
MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, DECISIONES PÚBLICAS Y ÓPARTICIPACIÓN CIUDADANA	85
Macroproyectos de infraestructura.	87
Concepto y utilidad	87
Infraestructura de transporte	88
Decisiones públicas sobre infraestructura.	
Fundamentos normativos	92
Plan nacional de desarrollo	93
Plan territorial de planeación	98
Plan de ordenamiento territorial (POT)	102
CAPÍTULO 4.	
DECISIONES PÚBLICAS SOBRE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA, LECCIONES APRENDIDAS EN DIVERSAS REGIONES DEL PAÍS	113
Casos de macroproyectos de transporte público masivo urbano.	118
CASO 1. Proyecto “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Santiago de Cali (Valle del Cauca) y su área de influencia”	118
CASO 2. Proyecto MEGABUS del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)	120
CASO 3. Proyecto TRANSCARIBE en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias	121
CASO 4. Proyecto Corredor de Acceso Rápido a la Variante de Cartagena (“Corredor de carga”)	122
CASO 5. Proyecto Anillo Vial – Malecón de Crespo	124
Realidad de la gobernanza y participación ciudadana en macroproyectos urbanos en Cartagena de Indias	128

CAPÍTULO 5	
PERTINENCIA DE LA CONSULTA PREVIA A LOS CIUDADANOS COMO INSTRUMENTO GENERADOR DE GOBERNANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA	133
Discrecionalidad de la Administración pública para la toma de decisiones de infraestructura urbana	137
Oposiciones y críticas a la consulta previa a los macroproyectos de infraestructura	139
Posturas favorables a la celebración de la consulta	140
Nuevas experiencias académicas que fundamentan la participación ciudadana y fortalecen las posibilidades previas de consultas previas a los macroproyectos de infraestructura urbana.	141
Conclusiones y recomendaciones	143
Bibliografía	161
Cibergrafía	169



CAPÍTULO 1.
**GOBERNANZA.
CONCEPTOS Y
FUNDAMENTOS**

En términos sencillos, gobernanza se refiere a un modelo que propicia la participación de diferentes instancias en la toma de decisiones al dirigir el Estado, una entidad gubernamental o al conducir una empresa. El presente capítulo se concentra en la gobernanza del Estado, la cual se consolida mediante la articulación del poder público con los actores no estatales (la fuerza de capital y la sociedad civil), modelo aceptado y elogiado por muchos, pero también criticado por otros.

Inicialmente, vamos a referirnos al origen del término, a conocer algunas definiciones, entre ellas las diferencias entre gobernanza y gobernabilidad, los pronunciamientos en pro y en contra de la gobernanza, así como su valor ético, para pasar luego a un breve análisis sobre evidencias de su materialización, o no, en Colombia.

Origen del término y evolución histórica

La mayoría de los autores coinciden en que la palabra **gubernanza** tiene su origen en “gobernar”, del latín *gubernare* y del griego *kubernan*, , esto es, “manejar”, “conducir”, “pilotear”, “timonear”, como manejar el timón de una nave. Launay (2005), luego de hacer una reseña de su empleo relacionado con asuntos públicos, afirma que fue un término utilizado por primera vez por Carlos de Orleans en el S. XV para describir el arte de gobernar.

En todo caso, gobernanza es la acción o manera de dirigir u orientar. Y como ilustra Launey (2005), “el término resurgió en 1937 en Norteamérica como “*corporate governance*” para significar los alcances en eficiencia y rentabilidad de las empresas, resultados que se alcanzan gracias a técnicas de organización y de gestión presentadas por Ronald Coase en el mencionado año, en su artículo “*The nature of firm*” (p. 93).

Calame (2003) describe que, culminada la Segunda Guerra Mundial, el Estado retoma su papel como gestor, garante y motor del desarrollo.

Pero este apogeo conoció una caída igualmente rápida. El marco del Estado y de las políticas nacionales ya no correspondía a la realidad y a la amplitud de las interdependencias mundiales. Demasiado autoritario, demasiado burocrático, poco abierto a la diversidad de las dinámicas sociales, a veces calcado sobre sociedades que funcionaban de otro modo, a menudo corrompido, demasiado grande y demasiado pequeño a la vez; el Estado, luego de haber sido coronado con todas las virtudes, se vio acusado de todos los males. (p. 5)

Dicho de otro modo, parafraseando a Calame, nace y triunfa lo que se conoce como el Movimiento de la Revolución Neoliberal con sus motivaciones de derivación de funciones a instancias más pequeñas mediante la descentralización, por de una parte, y la privatización de los servicios públicos, por de otra, casi reduciéndose nuevamente el Estado a ser tan solo garante de la seguridad y autoridad reguladora mediante normas.

Es de común conocimiento que en América Latina este modelo de gobierno tampoco dio buenos resultados, por lo que las dos últimas décadas del siglo XX exigieron de los Gobiernos, de la sociedad civil y de las grandes empresas, la reflexión sobre su manera de gobernarse y el papel del Estado, con lo cual se implementa el pensamiento para generar una nueva gestión pública o *New Public Management* (Navas, 2010, p. 37)¹.

¹ La implementación de este nuevo modelo de administración implica no solo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas, sino además una profunda transformación de los patrones de

Por su parte, Navas (2010), define ese modelo de gestión pública como:

[U]n paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales. (p. 37)

Hufty (2008) ofrece otra mirada histórica sobre el desarrollo de la gobernanza al hacer una propuesta para concretizar el concepto, en lo que él llama el Marco Analítico de la Gobernanza. Para explicarlo presenta tres corrientes: “*Corporate governance*”, “*la gobernanza global*” y la “*gobernanza moderna*”. En cuanto a la primera, la gobernanza de organizaciones, que aparece en los Estados Unidos, “se desarrolla a partir del análisis de los mecanismos de control de dos tipos de organizaciones, las universidades (Olsen 1976) y las empresas” (p. 3). Este tipo de gobernanza promueve un control más “horizontal” que “vertical”.

Adicionalmente, Hufty (2008) indica que uno de los promotores de la corriente neoinstitucionalista, Williamson, inspirado en Ronald Coase, concluyó que “la empresa o el mercado da lugar

comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre estos y el sector privado. Tales dinámicas de cambio suelen generar resistencias entre diversos agentes que pueden ver comprometidos sus nichos de poder en el Estado, por lo que la aplicación de la NGP requiere un enfoque holístico de gestión de cambio que, a través de una serie de políticas de formación e incentivos, permita transformar las estructuras, procesos y cultura que predominan en la gestión de lo público.

Los procesos de cambio generados por la implementación de la NGP se encuentran enmarcados por lo general en cuatro grandes categorías: Estado racionalizado, separación de los niveles estratégico y operativo, nueva actitud de servicio y un nuevo modelo de gestión por resultados. Para mayor amplitud, consúltese NAVAS QUINTERO, Andrés en PERSPECTIVA, edición 23, 2010, p. 36, en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>

También puede consultarse: Luis Horacio Botero Montoya y Carlos Alberto Galvis Ortiz. Comunicación Pública. Repensar la comunicación para la democracia. Universidad de Medellín, sello Editorial, 2009. ISBN: 978-958-8348-51-3.

a estructuras y mecanismos de gobernanza variados. Conocen problemas de costos de transacción y contractualización específicos, a los cuales se dirige precisamente el estudio de la gobernanza (Williamson 1979; 1984; 1996)” (p. 4).

Con base en esa corriente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) expidió los Principios de Gobierno de Empresa de la OCDE, “una serie de criterios muy cercanos sobre la forma y el contenido de los de la buena gobernabilidad. Su intención: “elaborar una base común, indispensable para la aparición de prácticas de calidad en el ámbito del gobierno de empresa” (Hufty, 2008, p. 4).

La segunda corriente –la de *la gobernanza global*– está vinculada a las relaciones internacionales y aparece en los años 80, también en los Estados Unidos cuando, afirma Hufty (2008), “la vida internacional se institucionaliza. Se crean una multitud de acuerdos complejos (convenios internacionales, integración regional, etc.) que estructuran la vida internacional” (p. 4).

Sobre el concepto de gobernanza, Launey (2005) repite el concepto incluido en el Libro Blanco de la Gobernanza, publicado por la Comisión Europea (2001), el cual afirma que la gobernanza “designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia” (p. 95).

De acuerdo con Hufty (2008), esta corriente, llamada *gobernanza global*, influyó en la reunión de la Comisión sobre la Gobernanza Global (1995), que se llevó a cabo para pensar el mundo de la posguerra fría que produjo una definición de gobernanza que él considera digna de mención:

El conjunto de los distintos medios por los cuales los individuos y las instituciones públicas y privadas, administran sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y compromisos entre intereses diversos y conflictivos. Incluye las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutorios, así como los acuerdos informales sobre los cuales el pueblo y las instituciones cayeron (sic) de acuerdo, o que perciben ser de su interés. (p. 5)

La crítica que recibe esta corriente, según el autor citado, es que “los promotores de la gobernanza global hacen hincapié en el consenso y descuidan las relaciones de poder en las relaciones internacionales” con la consecuencia de —dice citando a su vez a Smouts—, “(...) no interrogarse sobre la naturaleza de los arreglos producidos y de su adecuación a los problemas de fondo”. La corriente de la *gobernanza moderna* se presentó cuando el Estado delegó competencias en otras entidades de distintos niveles. Al respecto, Hufty (2003) define que:

La manera de conducir los asuntos públicos pues cambió de manera muy rápida durante los últimos veinte años, bajo el efecto de la crisis del Estado benefactor y el fin del modelo fordista de producción. Numerosos mecanismos de producción o regulación de los bienes públicos (bienes o servicios producidos por el Estado o una colectividad pública) se desarrollaron fuera del Estado. En numerosos ámbitos, la racionalidad jerárquica del Estado dejó lugar a redes de protagonistas autónomos e interdependientes y a arreglos, calificados de instituciones al nivel nacional o de regímenes al nivel internacional, de los cuales los Estados se convirtieron en dependientes. (p. 5)

Frente a la regulación jerárquica y centralizada del Estado, y como salida a su crisis, esta corriente propone un trabajo en redes: “La gobernanza por las redes se sustituiría a las soluciones jerárquicas, y el Estado se satisfaría con el papel de “facilitador” (Hufty, 2008, p. 7). La crítica que se le hace a esta corriente es que:

Esta propuesta tiende al idealismo. Orientada hacia la cooperación entre los protagonistas, minimiza la dimensión conflictiva de las sociedades humanas. Presenta la política como una búsqueda del consenso que se realiza entre gente de buena voluntad e igualmente dotada en recursos, en un contexto ahistórico. (Hufty, 2008, p. 7).

No obstante, un aspecto importante de esta corriente o modelo de la gobernanza es el papel protagónico que juega la sociedad civil, el cual es una nueva expresión de democracia, pues ha abandonado su papel de apaciguada del Estado benefactor de Bismarck² y reclama un protagonismo. Este importante ingrediente de la gobernanza lo retomaremos más adelante al tratar el tema sobre la participación ciudadana y la consulta popular.

Concepto actual de gobernanza

Se puede concluir de la reseña que hemos presentado en la sección anterior sobre la evolución de la gobernanza que no ha habido consenso; más bien, ha sido su desarrollo el que ha dado lugar a que hoy se cuente con un concepto que, de manera general,

2 Ernesto Águila Z. explica que un número importante de expertos sitúa el origen del Estado benefactor en la legislación social alemana del Gobierno de Otto von Bismarck, donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889). Al respecto puede consultarse: “ESTADO DE BIENESTAR: hacia una ciudadanía política y social”, de Águila Z, Ernesto, tomado de: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=403> y “BISMARCK O KEYNES: ¿Quién es el Culpable? Notas sobre la Crisis de Acumulación” de Isuani, Ernesto A., tomado de file:///C:/Users/zulay/Downloads/772556993.Bismarck%20o%20Keynes%20(1).pdf

hace alusión a la interacción entre el Estado, la fuerza de capital y los ciudadanos para gobernar lo público. Por ello nos parece muy apropiada la aproximación que Alejandro Arbeláez Arango hace a una definición:

Si bien el vocablo “gobernanza” ha cobrado diferentes significados a través del tiempo y los mismos académicos no terminan de ponerse de acuerdo sobre una única definición o sobre el alcance mismo del término, todos sí, coinciden en que, además de muchas otras cosas, gobernanza hace referencia al *“poder que tiene un ente socio-político -en el caso de estudio, la Comisión de las Comunidades Europeas- para, mediante el establecimiento de redes, crear consensos entre sus actores estratégicos (públicos, privados y sociedad civil) con el fin de alcanzar una mayor Gobernabilidad y, mediante ésta, generar procesos legítimos de desarrollo”*. (Arbelaez, 2007)

De acuerdo informa Hufty (2008), el Instituto del Banco Mundial (WBI) desarrolló una serie de criterios de la gobernanza que permiten “la evaluación de las normas y las prácticas de Estados u organizaciones que se aplicarán para guiar los objetivos de los programas del Banco o evaluar algunas solicitudes de financiación” (p. 2). Esa institución, es decir, el Banco Mundial, define a su vez la gobernanza como:

...el conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con objetivo el bien de todos. Incluye (1) los métodos por los cuales los titulares del poder son elegidos, controlados y reemplazados, (2) la capacidad del Gobierno de administrar eficazmente los recursos y aplicar políticas

sólidas, y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales que se producen entre ellos. (Hufty, 2008, p. 2)

Entre las mejores definiciones de Gobernanza está la elaborada por Launay, autora a quien ya habíamos mencionado en la introducción, la cual retomamos en este espacio por la claridad de su exposición: “Este mismo término no solo se refiere a la “acción y efecto de gobernar” (p. 92) sino también, como lo define la Real Academia, al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”(p. 92). La autora sigue definiéndolo así: “Este nuevo concepto en su definición más neutral tomará en cuenta el funcionamiento del Estado, pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados, es decir, la sociedad civil y las empresas” (p. 92).

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio su definición de la gobernanza en un documento titulado *Initiatives for change* de la siguiente manera:

La gobernanza puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política, administrativa, con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses y ejercen sus derechos jurídicos, asumiendo sus obligaciones. (Le Texier 2004, citado por Launey 2005, p. 95)

Hasta aquí solo hemos presentado la gobernanza como modelo de Administración pública, pensándola a niveles nacionales y locales; pero, conviene precisar que no deja de ser un concepto aplicable a todas las organizaciones privadas y públicas. Y en este contexto de lo público también aplicable al interior de entidades interestatales con vocación de universales, tales como la Organización de las Naciones unidas (ONU).

En efecto, esta organización expidió en junio del 2006 los principios y prácticas de gobernanza y supervisión, de acuerdo con su estructura para un “examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados”(ONU, Secretaría General, 2006), partiendo del criterio de una clara división de responsabilidades entre el órgano rector y el equipo de administración elaboró sus principios de gobernanza y buenas prácticas.

La *buena gobernanza* requiere una clara división de responsabilidades entre el órgano rector, por un lado, que adopta las políticas, estrategias, presupuestos y planes para lograr los propósitos de la entidad, y el equipo de administración, por el otro, al que incumbe la responsabilidad de dar efecto a las políticas, estrategias, presupuestos y planes aprobados por el órgano rector, mediante la ejecución de las actividades y operaciones de la entidad. La función del órgano rector es reflexiva, en tanto que la de la administración es activa. En ese contexto, se han elaborado principios de buena gobernanza respecto tanto de los encargados de la dirección como de la administración. (ONU Secretaría General, 2006, p. 38)

Valor ético de la gobernanza

Es indudable que los profundos cambios en los albores del siglo XXI conllevan una reflexión ética en cuanto a sistemas de pensamiento, regulaciones, innovaciones científicas y relaciones comerciales. Muchas serían las reflexiones para abordar y experiencias para compartir, pero, por la brevedad de las líneas nos apoyaremos en las reflexiones de Calame.

El comienzo del siglo XXI marca no solamente un cambio de milenio sino también un cambio de era. La aceleración de las mutaciones técnicas y económicas, el cambio de escala de las interdependencias entre las sociedades, así como entre la humanidad y el medioambiente, han trastocado los sistemas de pensamiento y las instituciones que garantizaban las regulaciones existentes. Esta ruptura condujo a que las innovaciones científicas y las relaciones comerciales se desplegaran sin límite y sin guía. Nuestros puntos de referencia intelectuales, morales y políticos tradicionales están desgastados, las solidaridades tradicionales se hallan debilitadas sin que otras nuevas encuentren principios e instituciones sobre los cuales basarse a nivel planetario. (Calame, 2003, p. 4)

Todos esos cambios fueron colocando de presente, en el decir de Calame (2003), que la prioridad de la humanidad no es ya el desarrollo científico, sino la construcción de una base ética común sobre la cual los pueblos puedan entenderse para manejar su interdependencia. De gran aporte para esta reflexión sobre la ética de la gobernanza son las reflexiones que el filósofo y sociólogo francés Morin (2011) señaló en su obra:

No son solo las soberanías absolutas de los Estados nación las que impiden la formación de una sociedad-mundo. También es el movimiento tecnoeconómico de la globalización el que, al crear su infraestructura, provoca las resistencias étnicas, nacionales, culturales y religiosas que se oponen a la homogenización mundializadora. (p. 21)

Por su parte, para Morin la mundialización tiene tres ejes: globalización, occidentalización y desarrollo. En este breve espacio, por lo pertinente, nos referimos solo a sus observaciones sobre la crisis del desarrollo. Morin entiende que el desarrollo es complejo porque tiene, al mismo tiempo, aspectos positivos y negativos.

El aspecto positivo es que ha originado en todo el planeta unas zonas de prosperidad según el modelo occidental, y ha determinado la formación de unas clases medias que han accedido a los estándares de vida de las clases medias occidentales. Ha permitido autonomías individuales emancipadas de la autoridad incondicional de la familia, el acceso al matrimonio libre y no impuesto, la aparición de las libertades sexuales, nuevos tipos de ocio, el consumo de productos desconocidos, el descubrimiento de un mundo extranjero «mágico», representado por los productos de McDonald's y de Coca-Cola. Ha despertado grandes aspiraciones democráticas. (p. 25)

Pero, en lo que respecta a lo negativo, el desarrollo según el autor:

...ha aportado, en el seno de las nuevas clases medias de los países emergentes, la intoxicación consumista propia de sus homólogas occidentales, el aumento

del componente imaginario de los deseos, así como la insaciabilidad de necesidades que se renueva sin cesar. Ha aportado los lados más sombríos del individualismo: el egocentrismo, la auto justificación (que suscita la incomprensión del otro) y el afán de lucro. (p. 26)

A Morin (2011) le preocupa que el desarrollo haya destruido la solidaridad tradicional, multiplicándose las soledades individuales y que:

Al desarraigar y crear guetos, se plantan las semillas de la criminalidad. En este sentido, el desarrollo es antiético. Finalmente, el desarrollo ha creado enormes zonas de miseria, como demuestran los cinturones desmesurados de barrios de chabolas que rodean las megalópolis de Asia, África y América Latina. (p. 26)

Así que se considera sin ninguna duda que es urgente una nueva forma política para dirigir a la humanidad, pues experiencias de los diferentes Estados demuestran, retomando a Calame (2003), que actualmente existe “(...) un descenso de la confianza de la población hacia las élites políticas, una pérdida de credibilidad y de prestigio de sus miembros, y el aumento del abstencionismo (...). La democracia triunfa, pero es una democracia hecha añicos” (p. 5). Y eso se debe ciertamente a que, como lo concluye Morin (2011):

Las reformas políticas, económicas, educativas y vitales, por sí solas, han estado, están y estarán condenadas a la insuficiencia y al fracaso. Cada reforma solo puede progresar si progresan las demás. Las vías reformadoras son correlativas, interactivas e interde-

pendientes. No hay reforma política sin reforma del pensamiento político, el cual supone una reforma del pensamiento mismo, que, a su vez, supone una reforma de la educación, que conlleva una reforma política. No hay reforma económica y social sin reforma política, que va unida a una reforma del pensamiento. No hay reforma vital ni ética sin reforma de las condiciones económicas y sociales, y no hay reforma social y económica sin reforma vital y ética. (p. 36)

En consecuencia, las nuevas regulaciones deben dar reglas, pero también un alma, un futuro y un sentido común a la aldea global; y es por ello que la gobernanza, con su estrategia de redes, gana papel protagónico como método para recuperar la credibilidad de los actores no estatales y de incorporarlos a la conducción de su destino.

Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad

Con frecuencia, el significado de gobernanza suele ser confundido con el de gobernabilidad; pero, en tanto que aquella es un modelo de gobierno, la gobernabilidad hace referencia a la forma como se está ejerciendo la acción de gobernar, es decir, es un adverbio de la acción de gobernar o un sustantivo sinónimo de gobierno. Por eso es usual escuchar, por ejemplo, que los ciudadanos en momentos de crisis política, social y, a veces económica, se quejen de la falta de gobernabilidad.

Launey (2005) afirma que:

Hasta mediados de los años ochenta, en América Latina y en Colombia, la gobernabilidad tiene una connotación negativa. En efecto, las crisis económicas

y sociales, la declinación del Estado de bienestar, el agotamiento de modelos, la violencia, la corrupción, el descrédito de los partidos políticos y la incapacidad de las agencias estatales para responder a las demandas sociales son factores que demuestran una cierta ausencia de gobernabilidad. Se hace entonces mucha más referencia a la crisis de gobernabilidad o a la ingobernabilidad que a la gobernabilidad en sí. Sin embargo, en el principio de los años noventa, las discusiones sobre este concepto abandonan dicha connotación negativa y privilegian la consolidación democrática y la redefinición del papel del Estado. (p. 99)

Arbeláez (2007), por otro lado, presenta una clara diferencia entre los dos términos: él entiende la gobernanza “como un camino certero hacia el desarrollo mientras que gobernabilidad hace sólo referencia a un eficaz ejercicio de la autoridad que puede o no, conducir al desarrollo” (p.3); y, comprende la gobernabilidad como “mandar (y ser obedecido), sea bien o mal, mientras gobernanza es generar consensos sociales para poder hacerlo [mandar] bien” (p. 3).

El mismo autor, en un sentido más amplio, explica que la gobernabilidad:

...puede entenderse como la capacidad que tiene un ente sociopolítico cualquiera para implementar con éxito sus políticas; es decir, la capacidad de traducir sus intenciones en acciones o, sencillamente, la capacidad de mandar y ser obedecido. Así, la gobernabilidad como tal está íntimamente ligada al ejercicio de la autoridad –como mecanismo coercitivo para el cumplimiento de la acción–y al grado de eficacia de

esa autoridad, con lo cual, el grado de gobernabilidad de un país estará en función del nivel de cumplimiento de las políticas trazadas, sean éstas buenas o no; infiriéndose entonces que la gobernabilidad por sí sola no conduce al bienestar de las naciones ni mejora el cumplimiento de los derechos fundamentales tal como lo corrobora el ejemplo de las dictaduras militares –tanto de izquierda como de derecha– que, como regímenes políticos en los cuales se ejerce dura y eficazmente el principio de autoridad, se alcanza una alta gobernabilidad pero la misma no conduce necesariamente al mejoramiento de los niveles de vida de la población y, por el contrario y en los más de los casos, tan alta gobernabilidad va en detrimento de los derechos fundamentales y de los niveles de vida –y hasta la de la vida misma– de los habitantes. (Arbeláez, 2007, p. 42)

Con la claridad de lo que es gobernabilidad, pasemos a entender lo que la une a la gobernanza. En criterio de Arbeláez (2007), siendo la gobernanza el “poder que tiene un ente sociopolítico” para “mediante el establecimiento de redes, crear consensos entre sus actores estratégicos (públicos, privados y sociedad civil)”, genera mayor gobernabilidad; y esta (la gobernabilidad) genera procesos legítimos de desarrollo “para la sociedad en su conjunto toda vez que sus gentes están involucradas en el proceso, han participado en su diseño, hacen parte de su construcción y, por supuesto, son receptores directos de sus resultados” (p. 44).

Así mismo, Bresser (1998) afirma que la capacidad política “de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, en tanto que “gobernancia” es la capacidad financiera y administrativa en senti-

do amplio de una organización para implementar sus políticas” (p. 541). Luego, citando a Fritschtak, concluye que la gobernanza requiere legitimidad (governabilidad) y que, a su vez, una buena gobernanza incrementa la gobernabilidad (p. 542).

El Banco Mundial afina su criterio sobre gobernanza, armonizando el requerimiento de gobernabilidad con la existencia de gobernanza. Hufty, refiriéndose a los criterios de dicho banco al evaluar algunas solicitudes de financiación, afirma que para esa entidad la gobernanza incluye:

(...) el conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con objetivo el bien de todos. Incluye (1) los métodos por los cuales los titulares del poder son elegidos, controlados y reemplazados, (2) la capacidad del Gobierno de administrar eficazmente los recursos y aplicar políticas sólidas, y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales que se producen entre ellos. (Hufty, 2008, p. 2)

Tenemos entonces que la gobernabilidad está íntimamente relacionada con la legalidad que sirve de respaldo a la autoridad para alcanzar mayores niveles de desarrollo, por ello está íntimamente relacionada con la gobernanza, tanto y en cuanto que, en el decir de Arbeláez (2007), la gobernanza:

Mediante sus redes de actores estratégicos involucra a la sociedad en su conjunto con lo cual, además de generar un eficaz —y legítimo— ejercicio de la autoridad, escucha a los diferentes actores sociales, los involucra en el proceso y fija entonces el camino por

el cual deben avanzar de manera conjunta hacia la consecución de los objetivos trazados; objetivos que necesariamente deberán conducir a un mayor nivel de desarrollo en la medida que son consensuados, pues la sociedad misma —por norma general— no va a trazar un camino que le conduzca hacia su autodestrucción sino aquél que le permita desarrollarse plenamente de acuerdo con sus capacidades, anhelos y necesidades. (p. 3)

Colombia no ha sido ajena a esta confusión de términos, investigaciones como la de Launey (2005) explican que en América Latina y en Colombia, en particular, se usa casi siempre el término gobernabilidad y no gobernanza. “En efecto, en la bibliografía de los últimos diez años, cuando se trata de analizar el funcionamiento de las instituciones estatales, la cuestión de la participación ciudadana o la reforma del Estado, se hace únicamente referencia al concepto de gobernabilidad” (p. 99).

Las dos razones que señala la autora para esa elección semántica son: “las reglas impuestas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, por lo cual el concepto de gobernabilidad se reduce entonces a unas normas puramente técnicas relativas a la eficiencia del Estado” (p. 99). Y, además, que en nuestro continente latinoamericano el lenguaje de las ciencias políticas “todavía no ha introducido la palabra gobernanza, o bien por falta de definición común para este nuevo término, o bien porque el término gobernabilidad basta para referirse a las distintas formas de concebir la acción de gobernar” (p. 99). Así, en Colombia la gobernabilidad, en palabras de la autora, “constituiría entonces una noción poco precisa, sin pretensiones teóricas ni semánticas, pero que se usa cada vez que se trata de analizar el modo y la acción de gobernar” (p. 99).

En los apartes y capítulos siguientes insistiremos en el uso apropiado del término gobernanza, diferenciándolo en todo momento de gobernabilidad, porque, además de hacer un correcto uso semántico del nombre del objeto de estudio, consideramos que es una manera de influir positivamente en los ciudadanos a quienes les será de utilidad este estudio para disminuir su desconfianza hacia el Estado.

Pronunciamientos favorables y críticas sobre la gobernanza

Pronunciamientos favorables hacia la gobernanza

Varias son las entidades no gubernamentales que abogan por la implementación de la gobernanza, contribuyendo a depurar cada vez más su misión. A manera de ejemplo reproducimos aquí los *Diez principios de la gobernanza en el siglo XXI*, postulados por la Alianza para un Mundo Responsable, Plural y Solidario en su Cuaderno de Propuestas (2001):

1. La gobernanza se basa en un enfoque territorial y en el principio de subsidiariedad activa.
2. A través de la gobernanza, las comunidades plurales se constituyen desde un nivel de vecindario hasta un nivel planetario.
3. La gobernanza pone la economía en su lugar y delimita lo que se refiere o no al mercado.
4. La gobernanza se basa en una ética universal de responsabilidad.
5. La gobernanza define el ciclo de elaboración, de puesta en aplicación y de control de las políticas públicas.
6. La gobernanza organiza las cooperaciones y las sinergias entre los protagonistas.

7. La gobernanza es el arte de concebir dispositivos coherentes con los objetivos perseguidos.
8. La gobernanza domina los flujos de intercambios entre las sociedades, y entre ellas y la biosfera.
9. La gobernanza permite controlar la duración y proyectarse en el tiempo.
10. La gobernanza crea las condiciones de un ejercicio no solamente legal, sino también legítimo del poder, y asegura la estabilidad a corto plazo y prepara la evolución a largo plazo.

De igual manera, como prueba de que la gobernanza es un modelo que inspira buenos resultados, encontramos que entidades intergubernamentales le apuestan a esta, como la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), adscrita a UN-HABITAT, que publicó las Siete Normas para la Gobernanza Urbana, que se enumeran así:

Equidad (igualdad de acceso a recursos); **seguridad** (tanto física como respecto de conflictos y desastres naturales); **eficiencia** (en los servicios públicos y desarrollo económico urbano); **sustentabilidad** (protección del medio ambiente, superación de la pobreza urbana); **descentralización** (de responsabilidades y recursos hacia los ciudadanos); **transparencia y gestión responsable** (una gestión urbana transparente y abierta y una ciudadanía vigilante de sus derechos); **compromiso cívico y ciudadano** (participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones)³.

3 UN-HABITAT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC). Siete Normas para la Gobernanza Urbana.

Valiosa es la ruta establecida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) en su Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, documento en el cual recomienda para una gobernanza efectiva y democrática adelantar procesos de toma de decisión y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta el territorio y que garanticen el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad, con lo cual se obtendrán resultados estratégicos como:

- Estructuras de gobernanza y mecanismos de participación pública y acción cívica robusta y flexible.
- Estructuras de gobernanza multinivel, multisectorial y multiactor que permitan entablar procesos de negociación y colaboración entre las distintas escalas y sectores de gobierno y con los distintos actores del desarrollo urbano.
- Coordinación de los instrumentos y mecanismos de planificación, diseño, implementación y monitoreo y fiscalización.
- Procesos de inclusión en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, haciéndolos participativos, colaborativos y transparentes. Se enmarcan en una visión compartida y de largo plazo para la ciudad y el territorio.
- Aumento del sentido de pertenencia y de responsabilidad a través de una gobernanza democrática.
- Prevención contra la segregación y desigualdad a través de los marcos institucionales.
- Fomento a la participación y liderazgo para que sean representativos de los diversos actores y perspectivas presentes en el territorio. CEPAL Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana... 25.
- Logro de una visión de largo plazo a través de procesos de planificación, inversión y desarrollo integrados y coordina-

dos entre sectores para mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de servicios.

- Instituciones, políticas, planes y programas públicos que garantizan el cumplimiento de los derechos y deberes de todos en la ciudad.
- Desarrollo de capacidades técnicas y profesionales para la planificación e implementación integrada, inclusiva y sostenible a nivel nacional y subnacional.
- Capacidad para el examen, mantenimiento y mejoramiento continuo de programas y proyectos de desarrollo urbano sostenible.
- Fortalecimiento de herramientas, recursos y capacidades institucionales para abordar y eliminar las desigualdades asociadas al género, etnia y raza, religión, discapacidad, edad y diversidad sexual. (p. 24)

Críticas a la gobernanza

Aunque la gobernanza tuvo su origen en lo relacionado con el manejo de los asuntos públicos, en el pasado siglo XX se nutrió de teorías de la administración de lo privado. Recordemos las tres corrientes planteadas por Hufty (2008) que hemos presentado en los párrafos anteriores, todas originadas en procesos de administración de asuntos privados (gobernanza corporativa, gobernanza global y gobernanza moderna).

Por esa razón, a la gobernanza se le cuestiona el que no tenga teorías de administración propias originales; y porque corre el riesgo al ser implementada en una entidad, de asumir procesos administrativos basándose solo en conceptos de la empresa privada, terminando en una privatización de lo público y descartando lo político y su fin social.

Varias son las advertencias que se formulan sobre el peligro de querer manejar lo público con los conceptos de lo privado. Al respecto citamos al profesor Botero (2006), quien opina que “no es válido proclamar “principios administrativos” de manera universal cuando las esferas pública y privada, de acuerdo con su competencia, son distintas y dan lugar a formas plurales de gestión y realización” (p. 163).

Por ello, la decisión de implementar la gobernanza en una institución pública requiere no perder de vista que las tareas del Estado tienen clara definición social. Continúa Botero (2006) sobre el punto en cuestión:

El énfasis en los principios administrativos desdeña el significado y esencia de lo que son la sociedad y el Estado modernos. La vida de la Administración pública se inscribe en lo que es la sociedad, hacia dónde se dirige, qué medios requiere para conseguir su desarrollo y bienestar y cuál es la misión del Estado para asegurar las condiciones de la vida de la comunidad. En esta complejidad es donde se explican las tareas de la Administración pública. (p. 18)

De otra parte, algunos doctrinantes son fuertemente críticos, altamente escépticos, diríamos, respecto de lo que la gobernanza implica en cuanto a participación de los sujetos no estatales. Es el caso del docente Estévez (2010), de la Universidad de Barcelona, España, el término solo se ha puesto de moda porque en la realidad, según él, lo que ocurre es que:

(...) Se han utilizado ideas pragmatistas para describir el funcionamiento de los mecanismos de la gobernanza de formas que falsean la realidad. En particular,

se ha ofrecido una imagen de la gobernanza como un mecanismo participativo y deliberativo que aumenta las posibilidades de incidencia de la “sociedad civil” en la toma de decisiones políticas, cuando, en realidad, la gobernanza no ha hecho sino privatizar poderes de decisión públicos, trasladándolos a las empresas y asociaciones empresariales. (p.13)

Otra crítica que este autor hace se refiere al “uso abusivo de la noción de “sociedad civil” para proyectar una imagen de la gobernanza como mecanismo democratizador” (p. 23), lo cual surge, dice, del hecho de que la frontera entre Estado y sociedad civil y entre lo público y lo privado, se ha diluido o, cuanto menos, relativizado.

Adicionalmente, le parece que esa dilución o relativización de la frontera no es lo que unifica intereses, así que considerar las empresas como iguales a entidades sin ánimo de lucro, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), es equivocación, pues fácil es distinguir que, por ejemplo, los intereses de un ente privado al cual se le permita extraer recurso natural en zona que coincida con el espacio de un grupo étnico, no son los mismos de este grupo, ni serán los mismos de aquellas organizaciones que les respalden en su defensa. Luego puntualiza de la siguiente manera:

Si metemos a empresas, ONG y movimientos indistintamente “en el mismo saco” de la “sociedad civil”, entonces los análisis acerca del funcionamiento de la gobernanza darán como resultado que, efectivamente, la “sociedad civil” ha visto incrementada su capacidad de influencia en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de las normas jurídicas. Pero eso

ocultará que quienes realmente disfrutan de esa incrementada capacidad de influencia son las empresas y los lobbies empresariales y no los movimientos o las organizaciones no gubernamentales. (p. 24)

Así que su propuesta es utilizar en los procesos de gobernanza una noción de “sociedad civil” que distinga los mecanismos de participación e influencia que se refieran a las empresas y sus asociaciones, y los que se refieran a los movimientos y a las ONG. Continuando con sus duras críticas, este autor cuestiona al entusiasmo con el que Sabel y Zeitlin (2008)⁴ describen el funcionamiento “modélico” de la Unión Europea:

(...) se insiste repetidamente en la participación de la “sociedad civil” y en el potencial democratizador de los procedimientos comunitarios de toma de decisiones. La gobernanza europea “Desestabiliza formas atrincheradas de autoridad (...), en formas que pueden despejar el camino para una eventual reconstrucción de la democracia” (Sabel y Zeitlin, 2008, p. 313). El único peligro (o, al menos, el más grave), que acecha y puede dar al traste con esta democratización es el de la tecnocracia o gobierno de los expertos. (pp. 312-3)

Finalmente concluye con que la tecnocracia no es el verdadero peligro, sino el de la plutocracia, o gobierno de los más ricos, pues afirma que en varios trabajos ya se encuentra documentado que “lo que ha hecho la nueva arquitectura de la gobernanza en Euro-

4 Según reconoce el propio Estévez, Charles Sabel tiene una trayectoria “ejemplar” como legitimador de la gobernanza. Escribió un largo artículo sobre una serie de experiencias locales norteamericanas caracterizadas como formas de “experimentalismo democrático” en el año 1998 (Dorf y Sabel, 1998). Luego, en el año 2001, escribió un artículo por encargo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el que enlazó el experimentalismo democrático, las empresas “pragmáticas” japonesas y la gobernanza tal como la entiende Rhodes. Finalmente, en el año 2008, publicó un artículo sobre la Unión Europea, presentando sus procedimientos de toma de decisiones como un modelo de “gobernanza experimentalista” (Sabel y Zeitlin, 2008, 2010, p. 24).

pa ha sido aumentar enormemente el poder de las empresas y los lobbies empresariales en los procesos de toma de decisiones” (p. 25). Esta crítica la fundamenta en el volumen titulado Europa S.A., sobre los *lobbies* empresariales europeos en la toma de decisiones estratégicas adoptadas por la Unión Europea (AAVV 2000).

Las fuertes críticas de Estévez en el artículo referenciado terminan pronunciándose sobre el juego que se presenta cuando se consulta a las ONG y demás representantes de la sociedad civil, pero luego su opinión no es tenida en cuenta, aspecto que es de importancia en cuanto a gobernanza y consulta ciudadana como eje de transparencia para la formulación de los macroproyectos de infraestructura en las ciudades modernas.

Gobernanza en Colombia

Colombia, que no ha sido ajena al desarrollo histórico de la gobernanza explicado en los apartes anteriores, da cuenta de sus intentos por implementarla, desde la buena voluntad con la que algunos políticos y gobernantes se refieren a esta, quizás sin comprenderla y casi siempre confundiéndola con gobernabilidad hasta la dedicación que algunos doctrinantes le han dado al tema. Para entender mejor la experiencia de Colombia en la implementación de la gobernanza, debemos recordar a los lectores la relación que ya habíamos explicado entre gobernanza y gobernabilidad en tanto que la primera puede generar la segunda; y que, infortunadamente, en América Latina, incluyendo obviamente a Colombia, el término gobernabilidad suele usarse con mucha frecuencia para expresar carencia, o sea, ingobernabilidad o falta de gobernabilidad. Así que nos vemos obligados a referirnos primero a la existencia o no de gobernabilidad; luego, analizaremos si en Colombia existen o no los factores generadores de gobernanza.

Al respecto, encontramos estudios profundos como el de Arbeláez (2007), quien luego de hacer un análisis de la figura del Estado social de derecho en Colombia, de los factores reales de poder y de los que operan en este país, concluye que ese diseño constitucional de Estado, por el cual los derechos de los habitantes deberían estar plenamente garantizados, no se cumple a cabalidad, generando múltiples conflictos. El autor sostiene:

Esta crisis en el ejercicio del poder formal, que vulnera la Constitución y resta credibilidad al Estado social de derecho instaurado en Colombia, surge cuando las estructuras jurídicas y políticas, materializadas fundamentalmente en las instituciones públicas y diseñadas y operadas por los estamentos políticos, son incapaces de absorber y procesar por medios pacíficos los conflictos que generan los factores reales de poder como agentes desestabilizadores del orden social pretendido. (p. 38)

Ciertamente, a diario en nuestro país se escuchan voces que expresan incompreensión por la presencia cotidiana de conflictos de toda índole en su territorio; manifestaciones frecuentes del anhelo sobre la paz, derecho que debe entenderse bien porque, como lo dice la Corte Constitucional (1995), “desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente” (p. 103), sin pretender que no existan conflictos que son inevitables en la vida en sociedad, pero que sí es deber para el Estado social de derecho proporcionar cauces institucionales adecuados para la resolución adecuada y pacífica de los conflictos como expresión del régimen constitucional.

Así las cosas, en el entendido de que la Constitución Política por sí sola no puede suprimir la existencia de los conflictos sociales, la gobernanza puede ser un cauce institucional adecuado para lograr la armonización de los actores determinantes en la sociedad colombiana y la resolución pacífica de sus conflictos, de tal manera que se logre como lo proyectó el PNUD (1997, p. 2, citado por Arbeláez): “la creación de un ámbito posible en que todos puedan disfrutar de vidas largas, saludables y creativas” (p. 44).

Ese mandato de creación de un ámbito posible para que todos gocemos de larga vida, saludable y creativa, en el decir de Alejandro Arbeláez tiene sustento en nuestra Constitución Política⁵, que surgió como resultado de la unión de los diversos estamentos sociales de la Colombia de 1980 e inicios de 199, lo cual le dio estabilidad y legitimidad a la estructura del Estado social de derecho promulgado.

Pero, observa el autor citado:

(...) el propósito constitucional básico de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales no se cumple a cabalidad en Colombia; y ello, “(...) se debe al débil funcionamiento del marco institucional creado por la Carta y a la deficiente formulación e implementación de las políticas públicas orientadas hacia el respeto, protección y promoción de dichos derechos como políticas éstas que no recogen el sentir ciudadano ni interpretan la realidad del país toda vez que no involucran para su funcionamiento, su formulación

5 El autor se refiere a la Constitución Política vigente para el Estado colombiano, “lograda con la participación de los diferentes factores de poder y, por ende, actores representantes del sector público —representantes del Gobierno y de los partidos políticos con presencia en el Congreso—, el sector privado —representantes gremiales— y la sociedad civil —representantes de múltiples estamentos políticos, étnicos, culturales y sociales— en la Asamblea Nacional Constituyente que, para la redacción de una nueva Carta Política, se conformó con 70 delegatarios elegidos por voto popular y por 4 delegatarios con voz que, como miembros especiales, representaban a diferentes grupos guerrilleros en proceso de desmovilización” p. 45.

y ejecución a los diferentes estamentos representativos de la sociedad (...). (p. 46)

Quizás por aquello que anotábamos en el aparte de la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza, sobre el uso indistinto que se le da a ambos términos en América Latina y en Colombia, Arbeláez define la gobernanza en su texto *Teoría y práctica de la gobernanza en la Unión Europea (s.f.)*; por el contrario, en el *paper* titulado *Estado de derecho y gobernabilidad democrática en Colombia (2007)*, se refiere a la necesidad de que se involucre a los miembros de los diferentes estamentos representativos de la sociedad, lo hace desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y no desde lo que la gobernanza significa; pero aun así resulta valiosa toda su reflexión si la encuadramos en lo que debe ser la gobernanza en Colombia; y con mayor razón dentro del contexto de un país que, actualmente, acudiendo al diálogo, lucha por resolver su conflicto armado.

Describiendo a los actores fundamentales al interior de una sociedad, el autor explica que estos pueden ser definidos como todas las personas naturales y jurídicas, bajo forma de organizaciones o asociaciones que tienen tal aceptación por las autoridades por la sociedad, incluso, que pueden actuar por fuera de las normas y de los “canales y procedimientos fijados por el marco institucional o, como mínimo, pueden desconocer, perturbar o impedir el funcionamiento de dichas instituciones y marco normativo sin que obtengan sanciones jurídicas efectivas” (p. 46).

Como actores fundamentales o factores reales de poder identifica tres grandes estamentos que sirven de base a la gobernabilidad democrática, conformados por el sector público, el privado y la sociedad civil⁶. Sugiere que esos tres estamentos deben estar presentes:

6 El autor explica en la obra citada, pp. 47- 48, que el sector público se encuentra conformado por las

(...) en la definición del marco institucional y en la formulación y ejecución de las políticas públicas para que la gobernabilidad (gobernanza diríamos nosotros) sea legítima y exitosa, pues si en el funcionamiento de las instituciones o en la formulación o implementación de las políticas se desconocen los comportamientos, intereses y necesidades de dichos actores, éstos, en cuanto factores reales de poder, estarán en capacidad de desconocer el marco institucional vigente y de atentar contra el orden jurídico-político establecido. (p. 47)

Para este referido autor la adecuada articulación y participación de los factores reales de poder, representados fundamentalmente en el sector público, el privado y la sociedad civil es lo que permite que sus necesidades, prioridades y expectativas sean convertidas en políticas e implementadas por las instituciones, para que descienda la tensión y se propicien ambientes de cal-

instituciones políticas propiamente dichas, incluidas, claro está, las Fuerzas Militares y de Policía, y por los partidos políticos con participación en las ramas del poder. Dentro de sus funciones se encuentran la administración del contrato social establecido entre los ciudadanos y el Estado el cual halla su máxima expresión en la Constitución Política y le corresponde controlar el ejercicio de la fuerza y hacer valer el imperio de la ley a través del correcto funcionamiento de las instituciones públicas; además, es función de este sector la creación y administración del marco jurídico y reglamentario necesario y suficiente para el eficaz, permanente y equitativo ejercicio de la actividad pública y privada de manera tal que con ellas se pueda conjugar la satisfacción de los intereses individuales con los intereses generales de la sociedad, generando así un entorno favorable para el progreso individual y el bienestar social.

Con relación al sector privado, el mismo puede entenderse como aquel conformado por las diferentes empresas no estatales productoras de bienes y servicios, sean o no formales, y su función básica es la generación de riqueza al interior de la sociedad, estando representada dicha riqueza en los beneficios de los propietarios y en los salarios de los empleados. El sector privado constituye el más importante estamento en lo que a generación de ingresos se refiere y, con estos, de manera principal, es como los individuos satisfacen sus necesidades básicas de subsistencia y como los Estados, vía impuestos, financian el funcionamiento de su estructura jurídico-política.

En lo que a la sociedad civil respecta, la misma está conformada por numerosos grupos de interés como pueden ser los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, los grupos culturales y deportivos, los defensores de derechos humanos, las organizaciones benéficas, las agremiaciones profesionales, los grupos políticos sin participación en las ramas del poder y muchos otros colectivos en torno a los cuales la sociedad se organiza de manera voluntaria para defender sus comportamientos, creencias o propósitos; pues estos grupos, actuando como instancia intermedia entre el individuo y el Estado pueden movilizarse con peso propio o interactuar con los demás estamentos con el objetivo de influir en la formulación y ejecución de las políticas públicas, vigilar los abusos cometidos por otros agentes o luchar por metas concretas en diferentes planos que permitan la satisfacción de intereses y necesidades de segmentos concretos de la población.

ma porque resulta obvio que “en la medida que las tensiones inherentes a cualquier sociedad se ven disminuidas por la participación permitida, por los consensos o mayorías logradas y por la implementación de normas, reglas, canales y procedimientos que permiten soluciones pacíficas en caso de conflictos” (p. 49).

Launey (2005), manifestando que en vez de gobernanza, empleará el término gobernabilidad en Colombia, en su texto *La gobernanza, Estado, ciudadanía y renovación de lo político*, explica que la crisis de gobernabilidad que subsiste en este país tiene atribuidas algunas causas como el caudillismo en los partidos políticos, el clientelismo y la corrupción; que el Estado colombiano está aún en formación; que no existe consenso sobre su modelo; que no ha logrado todavía control soberano y pleno sobre la totalidad del territorio, y que existen áreas con precaria presencia del Estado; finalmente, que la presencia de los grupos armados ilegales impide el proceso de formación del Estado y de apropiación del territorio por parte de los ciudadanos.

Sobre esta última causa de ingobernabilidad que, sin lugar a duda, ha sido para las autoridades la más difícil de manejar, la autora con firmeza opina que “esos grupos en algunas regiones substituyen al Estado, le disputan el monopolio de la fuerza, de la gestión del espacio público y de la administración de la justicia e impiden, además, a sus habitantes ejercer plenamente su papel de ciudadanos” (p.102).

Y continúa exponiendo sobre tres aspectos fundamentales que perturban la gobernabilidad, los cuales son el proceso político, la administración del Estado y la legitimidad del Gobierno; en cuanto al proceso político, las presiones ejercidas sobre los candidatos a elecciones, por parte de los actores armados, disminuyen el liderazgo político y el ánimo para que los electores puedan

votar libremente. En cuanto a la administración de los recursos del Estado, la autonomía de los funcionarios para decidir sobre una buena inversión también está afectada por el acoso de los actores armados; y la legitimidad del gobierno disminuye ostensiblemente, debido a la demora en atender las necesidades de la ciudadanía y la evidencia de la mala administración de los recursos públicos.

Reconociendo para las otras causas mencionadas como origen de la no gobernabilidad en Colombia que las autoridades han intentado hacer frente a cada una de ellas, Launey (2005) resume varios de esos intentos: recuerda la serie de reformas político-administrativas entre las que se destaca la descentralización en 1986, la elección popular de alcaldes en 1988, y la Constitución Política en 1991; y como desarrollo de esta toda una gama de derechos para “una sociedad civil, vigilante y activa” (p. 103), que se traducen en programas como, por ejemplo, el presidencial de lucha contra la corrupción, apoyado por el Pnud-Colombia, con su proceso de rendición de cuentas para fomentar la transparencia administrativa, que son los llamados pactos por la transparencia.

Esos acuerdos deben ser suscritos voluntariamente tanto por una autoridad local (alcalde municipal, gobernador departamental o director de una corporación autónoma regional) como por organizaciones representativas de la ciudadanía. La autoridad que suscribe el Pacto por la Transparencia se compromete a permitir el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del pacto y garantizar la difusión de las actuaciones públicas. El grupo de ciudadanos (Comité de Seguimiento) es responsable de hacer seguimiento, evaluación y control social a los compromisos adquiridos por la Admi-

nistración pública. Este mismo programa presidencial organiza los Consejos Comunales, espacios de participación ciudadana que deben informar a la comunidad sobre los recursos transferidos al departamento y a los municipios implicados y evaluar la gestión y resultados de los gobernantes locales. (p. 103)

Launay (2005) considera que esas medidas dentro de los mecanismos de control ciudadano son remedios que obligan al Estado a respetar sus compromisos, estando presente la transparencia, pero que se centran en el ámbito técnico de la gobernabilidad y no permiten la intervención de los ciudadanos en el momento de la planeación de las políticas públicas. Y como ella misma concluye: “habría que observar si los espacios de diálogos con las autoridades públicas permiten una real expresión de los ciudadanos y si estos últimos tienen realmente poder de influencia sobre las decisiones públicas” (p. 103).

No obstante, consideramos que el excesivo centralismo al que estuvo sometido nuestro Estado aún subsiste en varios aspectos. Por eso, en relación a los macroproyectos de infraestructura —aspecto central de este libro—, encontramos para citar solo dos ejemplos de ausencia real de gobernanza los siguientes.

Primer ejemplo:

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, los proyectos de infraestructura deberán ser contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo⁷, específicamente en el plan nacional de inversiones⁸, estos dos

7 Artículo 4º. Conformación del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

8 Artículo 6º. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:
La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;
La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas

instrumentos son elaborados o diseñados por las instancias nacionales de planeación⁹, lo cual indica que la decisión que afectará directamente al municipio sobre el cual recae es una decisión tomada desde órganos centrales nacionales, sin ser consultada con aquellos que supuestamente serán los beneficiarios.

Y aunque sobre lo anterior nos referiremos más adelante en el capítulo dedicado a las decisiones públicas de infraestructura, consideramos pertinente la anotación en esta sección que trata de la gobernanza en Colombia, porque sobre el tema, en nuestro país, a nivel local o territorial, hay dos experiencias: los casos del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (Valle del Cauca) y el del Área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y La Virginia), que tienen en común el haber sido planificados desde las instancias nacionales, y en los cuales la participación de la ciudadanía fue anulada para el primero y retardada para el segundo; y para el distrito de Cartagena de Indias encontramos experiencias similares como el Proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo (Túnel de Crespo)¹⁰ y el Sistema Integrado de Transporte Masivo -Transcribe¹¹ que, al igual que los dos casos anteriores, habiendo sido diseñados desde las instancias de planeación nacional, no fueron consultadas con los ciudadanos del distrito.

Segundo ejemplo:

El otro ejemplo que podemos citar del excesivo centralismo que en materia de planes de infraestructura afecta a los ciudadanos de los entes territoriales, se relaciona con los mecanismos actua-

nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

9 Ver infra, Capítulo 3. Sección segunda.

10 Entrevista de RCN Radio al señor Luis Antonio González García, Edil de la Localidad 1 de Cartagena de Indias, el 27 de octubre de 2014, a las 6:37 a.m., en medio de las protestas por el puente del Túnel de Crespo en la ciudad.

11 Ver infra, Capítulo 3.

les para la inversión de los recursos asignados mediante el Sistema de Regalías; en efecto, actualmente se encuentran operando los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)¹², los cuales existen a nivel departamental y municipal y se encargan de decidir si los proyectos formulados por los gobernadores y alcaldes son viables para la inversión de los recursos asignados, mediante el Sistema de Regalías, de tal forma que la autonomía del ente territorial se ve mermada por el proceso de someter el proyecto de inversión a este órgano de administración y decisión, dada su dependencia del poder ejecutivo nacional¹³.

Entonces, conforme a las premisas y experiencias expuestas, no cabe duda de que el papel de la ciudadanía es trascendente, y esa es la motivación de la presente investigación. El pronunciamiento de la ciudadanía es clave para generar en sus gobernantes la necesidad de consultarle sobre las decisiones, al menos en materia de obras que afectarán su presente y futuro. La Constitución Política de Colombia hace énfasis en la autonomía de las entidades territoriales¹⁴, y los ciudadanos colombianos viven en un tiempo de pronunciamientos, de reclamos a los Gobiernos para ser tenidos en cuenta¹⁵ y para implementar mayor autonomía de los entes territoriales.

12 Ver información sobre su composición en el icono respectivo de la página oficial del Sistema General de Regalías, en el link: <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganosColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>

13 Entrevista de RCN Radio al gobernador del Meta, Alan Jara, el 24 de octubre de 2014, a las 7:30 a.m. Por las razones explicadas, el entrevistado llama a los OCAD: Órganos Centralizados de Administración y Decisión.

14 Constitución Política de Colombia del 1991, artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (resaltado fuera del texto).

15 En el distrito de Cartagena de Indias podemos citar los pronunciamientos permanentes sobre el Túnel de Crespo y el “pequeño puente” que fue colocado afectando una buena extensión de playa en el sector de Marbella. En: El Universal, Cartagena. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/puente-de-tunel-de-crespo-no-convence-176346>, consultado el 9 de noviembre del 2014, 4:40 p.m.

Y las protestas denominadas Más Vías menos Pico y Placa. En: El Universal, Cartagena. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/caravana-en-contra-del-pico-y-placa-de-12-horas-en-cartagena-159267>, consultado el 9 de noviembre del 2014, 5:50 p.m.

Creemos que con la determinación con la cual los gobernantes de turno, de nivel nacional o de cualquier otro de los niveles territoriales decidan incorporar con acciones efectivas (más allá de sus discursos) la conciencia en los servidores públicos, de que su prestación de servicio tiene sentido, siempre y cuando satisfagan las necesidades, expectativas y anhelos de aquellos actores que Arbeláez (2007) llama *factores reales de poder*, y decidan implementar, por ejemplo, para la toma de decisiones la estrategia de trabajo en redes que es emblema de la gobernanza, ya se habrá abierto un buen camino que permita consolidar consensos, en pro del principio de transparencia del actuar de las autoridades públicas.

Luego, desde que los resultados esperados para esos consensos sean planeados con estrategias de corto, mediano y largo plazo, con presupuesto logístico y financiero efectivamente apropiado, no solo en papeles sino respaldados por efectivos ingresos económicos y materializados en las actividades y obras acordadas y esperadas por los actores, el concepto de gobernanza dejará de ser solo un término refinado para pasar a ser un modelo de gobierno.

Oportunas son para esta reflexión sobre la gobernanza en Colombia las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), reiteradas con otras palabras y por ello siempre vigentes:

Debido a que cada esfera de gobernabilidad —Estado, sector privado, sociedad civil— tiene aspectos fuertes y débiles, al procurar el buen gobierno es preciso que haya una mayor interacción entre las tres, a fin de definir un equilibrio correcto entre ellas para propiciar un desarrollo sostenible centrado en el ser humano. [...] Si un gobierno no funciona eficaz y eficientemente, los escasos recursos serán desperdiciados. Si, en opinión

de su pueblo, el gobierno carece de legitimidad, no estará en condiciones de alcanzar sus propias metas ni las de su pueblo. Si no puede establecer un consenso nacional en torno a esos objetivos, no hay asistencia externa que pueda ayudarlo a conquistar tales objetivos. Si el Gobierno es incapaz de fomentar una sólida trama social, la sociedad corre el riesgo de desintegración y caos. Lo que es igualmente importante, si no faculta a las personas para que asuman la responsabilidad de su propio desarrollo, en un marco propicio proporcionado por el gobierno, el desarrollo no será sostenible. (p. 48)

Finalmente, podemos cerrar este capítulo sobre gobernanza, su evolución histórica y estado actual en el mundo y en Colombia motivados por la reflexión de Calame (2003), citado por Launey, para quien esta propone la renovación del actuar público y de los fundamentos democráticos de las sociedades, sugiriendo la invención de nuevos mecanismos democráticos y el ejercicio de un fuerte diálogo entre la Administración pública y los ciudadanos, armonizando “el diálogo y la acción colectiva, precisando con ello la importancia crucial de la participación y del sentido democrático” (p. 98).

En el próximo capítulo nos ocuparemos del ejercicio de ese diálogo entre los actores sociales y la Administración pública, centrándonos en la participación ciudadana, principalmente en la consulta popular en Colombia, puesto que el ciudadano de hoy día reclama permanentemente de las autoridades ser consultado o al menos informado para la toma de decisiones. Es allí donde los mecanismos de participación ciudadana y las consultas populares entran a jugar papel importante para materializar la gobernanza.



CAPÍTULO 2.
**DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
Y CONSULTA
CIUDADANA**

La participación ciudadana es una herramienta establecida por la Constitución de 1991 para facilitar el pronunciamiento de la población colombiana en la toma de decisiones de interés general. Dentro de esos mecanismos encontramos la participación directa, mediante las consultas populares y la normatividad que las regula, permitiendo que estas puedan llevarse a cabo recibiendo la opinión de cada ciudadano o mediante la representación por sus elegidos como, por ejemplo, a través de los miembros de las juntas administradoras locales o los de las juntas de acción comunal.

En Colombia se ha consolidado en la última década la obligación de las autoridades de cumplir con la consulta previa a las comunidades étnicas que existen en el territorio nacional, debido a obras que les impactarán en sus condiciones de vida y su fundamento constitucional lo constituye la inclusión en el bloque de constitucionalidad del Convenio de la OIT N.º 169 de 1989. Al respecto pueden consultarse las sentencias T-745/10¹, T-376/12²

1 Mediante esa sentencia la Corte Constitucional ordenó la suspensión de la construcción de la carretera a Barú hasta tanto no se celebrara la consulta con las comunidades afrocolombianas que allí se encuentran asentadas. Dijo así la Corte en sus considerandos: "Así las cosas, el proyecto de que se trata no sólo afecta directamente a las comunidades ubicadas en su zona de influencia debido a su disposición geográfica, sino que, igualmente, sus secuelas recaen de forma particular sobre la comunidad, su nicho y los recursos que le constituyen, dado que los elementos que representan sus(sic) cosmovisión son efectivamente y representativamente limitados por las consecuencias que resultan del proyecto. He ahí el advenimiento del criterio primario para la obligatoriedad de la consulta a las comunidades étnicamente minoritarias que se vean potencialmente afectadas por una medida legislativa o administrativa, como lo es la construcción de una carretera de tales características y magnitud en el espacio que material y culturalmente un grupo tiene como propio.

Para el caso concreto, el adecuado balance entre el principio de interés general y el de protección de la diversidad, integridad y autonomía de los grupos étnicamente no dominantes, como los son las comunidades afrocolombianas localizadas en los municipios de Santa Ana, Barú y Ararca, exige la suspensión de las obras que constituyen el proyecto de la Transversal Barú hasta tanto se efectúe la consulta de las comunidades afrocolombianas encontradas en la región, de conformidad con los condicionamientos reseñados en la parte considerativa de esta sentencia" (p. 60).

2 En esa sentencia la Corte Constitucional tuteló los derechos de los llamados carperos de un sector del corregimiento de La Boquilla, que habían sido violados por entrega de concesión a operador privado sobre el área de playa, en la cual ellos venían desempeñando sus labores; este grupo de carperos pertenecía al grupo étnico del corregimiento. En los considerandos se pronunció así la Corte: "Finalmente, la afectación directa se concreta en la exclusión de la comunidad en la implantación de medidas destinadas al uso del espacio público y, lo que resulta más preocupante desde el punto de vista constitucional, la imposibilidad de defender sus prioridades en la elección de su destino, en virtud del principio de autodeterminación y el derecho de autonomía, con la consecuente desarticulación de la visión de las comunidades a la política pública del tránsito, asociada al turismo y el manejo de las playas" (p. 71).

y T-172/13³ que versan sobre casos de Cartagena, específicamente sobre las comunidades de Barú y La Boquilla, las cuales son unas piezas jurídicas con gran contenido doctrinario y normativo sobre ese tema.

Democracia participativa

La democracia participativa es principio fundamental de Colombia, consagrado en el preámbulo de su Constitución como uno de los fines por los cuales esta se expidió; ha sido establecida como principio fundamental del Estado social de derecho. Uno de los mecanismos para hacerla efectiva es la consulta a los ciudadanos, con la cual se logra el pronunciamiento sobre las decisiones referentes a política pública implementadas por la administración estatal, esto es, aquellas decisiones que afectan su vida en el ámbito personal, familiar y como miembro de un colectivo, en el presente o futuro inmediato. Son varias las clases de consulta ciudadana consagradas constitucional y legalmente, de las cuales nos ocuparemos haciendo un análisis de la procedencia de ese mecanismo democrático, y en especial de la consulta previa desde antes de su consagración en la Carta Constitucional de 1991.

El preámbulo de la actual Constitución Política Colombiana, expresión del querer del pueblo como constituyente primario, establece que uno de los fines para los cuales se expidió dicha Carta

3 En esta sentencia, la Corte Constitucional consideró que el Ministerio del Interior violó los derechos de la comunidad afrocolombiana de Barú, al no haber incluido a los miembros de esta comunidad, en la consulta previa que se había adelantado con otros corregimientos, respecto de la construcción de un puerto, zona franca y otras obras, en la zona. Se expresó así la Corte en sus consideraciones: “En efecto, de acuerdo con las pautas adscritas a ese criterio de procedibilidad, esta Sala encuentra que no existe razón alguna para limitar el alcance de la acción de tutela en este caso. Por tanto, procederá a conceder el amparo del derecho fundamental a la consulta previa y ordenará que en el término de 48 horas el Ministerio y la Sociedad Portuaria Puerto Bahía S.A. den inicio a los pasos necesarios para iniciar ese proceso con la comunidad de Barú o el “Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Unidad Comunera de Gobierno de Barú”, de manera que, como mínimo: (i) puedan definirse, mermarse y evitarse todo acto perjudicial para la comunidad y (ii) sea incluida en todo beneficio compatible con sus usos y costumbres, que sea derivado de la construcción del muelle multipropósito “Puerto Bahía”. En el entretanto, se ejecutan todos los actos necesarios para identificar, informar y concertar la ejecución de la obra con la comunidad, se procederá a su suspensión, la cual se deberá ejecutar hacer efectiva en un término no mayor a un mes” (p. 22).

es “asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, **democrático** y **participativo** que garantice un orden político, económico y social justo...” (negritas y comillas fuera del texto).

De lo expresado en el preámbulo y en otras normas de la Constitución Colombiana, se nota que en ella se encuentra consagrada la democracia en sus dos formas: representativa y participativa, ambas tienen un marco de actuación en esferas diferentes. En estos tiempos no puede afirmarse categóricamente que una tiene más valor que la otra, porque ambas persiguen el mismo fin: servir de mecanismos para establecer los lineamientos de gobierno para el buen funcionamiento de la sociedad.

No obstante, dos hechos sirven de referentes de la importancia de la participación del pueblo o de los ciudadanos: el primero es que la democracia representativa no es garantía de protección para las necesidades e intereses de los más necesitados ni de los más débiles. Los ciudadanos suelen quejarse con frecuencia de que sus intereses son recordados solo en el momento de la ejecución de planes y proyectos públicos, usualmente con intereses muy personales de gobernantes o grupos. Esta es la razón por la que Gargarella (2008) afirma:

La concepción deliberativa de la democracia es una postura contraria al elitismo porque rechaza el criterio según el cual alguna persona o grupo de personas se encuentran capacitadas para decidir imparcialmente en nombre de todos los demás. Este último criterio, epistemológicamente elitista, fue defendido por los “padres fundadores” de la democracia norteamericana, que entendían que las mayorías no estaban capacitadas para gobernarse a sí mismas. Por ello –

decían— la voluntad de las mayorías debía someterse al filtro de un selecto cuerpo de representantes. (p. 98)

Y aún más: Gargarella, citando a Edmund Burke (1960) y su *metáfora del médico*, nos recuerda que los representantes electos por las mayorías se sienten frente a estas, como el médico frente a sus pacientes. Dice Gargarella apoyándose en la “ilustrativa metáfora presentada por Edmund Burke, los representantes del pueblo eran como los médicos, que debían indicar la cura a seguir; mientras que la población cumplía más bien el papel del enfermo, debiendo señalarle a aquellos cuáles eran sus dolencias” (s.f.).

El otro hecho que pone de presente la importancia de la participación de los ciudadanos, es que hoy aquellos grupos que creaban identidad y cohesión, que hacían puentes entre comunidades y Gobierno, que, en el decir de Calame (2003), construían condiciones para la democracia, tales como los sindicatos, los partidos políticos, o las iglesias, han dado lugar a otro tipo de compromisos, variados y hasta flexibles. Para el doctrinante colombiano Santofimio (2007), el sistema democrático y representativo encuentra en la participación la solución histórica para su grave crisis, y se apoya en Ángel Sánchez Blanco (p. 395) para reiterar que los ciudadanos se han incorporado directamente a los asuntos administrativos, esfera donde se concentra el poder político para hacer frente a la acumulación de funciones en el ejecutivo y a la crisis del sistema representativo. El doctrinante, acertadamente, explica la utilidad del principio constitucional de la participación:

Este principio, que tiene sus bases en el preámbulo y en (sic) artículo 2º del texto constitucional, se torna en un imperativo dentro de las finalidades de nuestro Estado social y democrático de derecho implicando por

lo tanto la ruptura de fronteras entre gobiernos y administrados, en el sentido de abrir las puertas a otras intenciones populares tradicionalmente reprimidas por un sistema representativo alejado del querer y de las necesidades de la comunidad. (p. 396)

Y sobre la trascendencia del mismo principio, Santofimio (2007) expresa que existe porque la participación significa un apoyo para las decisiones de la vida política, económica, cultural, social e incluso administrativa, estableciendo unos senderos amplios y decisorios garantizando el principio de legalidad de las actuaciones administrativas gracias a directrices como el debido proceso y el derecho de defensa. En palabras de la Corte Constitucional Colombiana, de acuerdo con lo expresado en la sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, la democracia participativa “comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional” (p. 58). La Corte⁴ sostiene que esa participación no se refiere solamente a la existencia de mecanismos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones en referendos o en consultas populares o revocar el mandato de alcaldes y gobernadores, sino que, algo muy importante, al hacer parte también de procesos que no son electorales, les permite a los ciudadanos determinar significativamente el rumbo de su vida.

En Colombia, los mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al artículo 103 constitucional, son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; y to-

4 Manifiesta la Corte que se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social. Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

dos ellos se encuentran desarrollados en la ley estatutaria 134 de 1994, modificada por la ley también estatutaria 1757 de 2015.

Vamos a centrar la atención en el mecanismo de la consulta popular o ciudadana, la cual es expresión del derecho constitucional fundamental de todo ciudadano, a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este mecanismo de participación consiste en que una autoridad solicita a la ciudadanía su opinión o parecer sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, quedando obligada la autoridad, a traducir esa opinión ciudadana, en acciones concretas. Veamos entonces a continuación cuáles son las características de este mecanismo, su consagración constitucional, legal y reconocimiento jurisprudencial y doctrinario, así como las categorías que se han definido sobre los alcances y limitaciones de este.

Consulta popular, significado y definiciones

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (XXII edición), el verbo consultar viene del latín *consultāre*, que significa considerar, deliberar; otros sinónimos que nos da el mismo diccionario son: examinar, tratar un asunto con una o varias personas, buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia, pedir parecer, dictamen o consejo, dicho de un consejo, un tribunal o de otros cuerpos antiguos, dar al rey o a otra autoridad, dictamen por escrito sobre un asunto, o proponerle sujetos para un empleo. Por otra parte, Santofimio (2007) describe la consulta en mención como el “mecanismo popular, político y consultivo para los asuntos calificados como trascendentes por los gobiernos nacional, departamental, municipal, distrital o local. El pronunciamiento popular consistirá en una decisión para la viabilidad de las materias propuestas por las autoridades administrativas” (p. 398).

Con la ayuda de las anteriores definiciones se comprende que una consulta popular es la acción que realizan los ciudadanos al considerar, deliberar, tratar un asunto con una o varias personas o al dar al rey (en nuestros tiempos actuales a la autoridad) un dictamen sobre un asunto. La Corte Constitucional colombiana ha resaltado en múltiples ocasiones la importancia que tiene esta figura; especialmente lo hizo al efectuar la revisión previa de la ley estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994). De conformidad a lo indicado, en la sentencia C-180 de 1994, la entidad decidió que:

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita de la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. (p. 80)

Evolución de la consulta popular en Colombia. Antecedentes de su consagración constitucional y legal

Las normas y los mecanismos de participación evolucionan de la mano de las transformaciones sociales de la época en la que se redactan, por lo que dependen de los contextos históricos, legales y constitucionales, los cuales se mencionan a continuación con respecto a la consulta popular.

La consulta popular en Colombia cuenta con consagración constitucional apenas desde 1986 cuando quedó establecida en el artículo 6º del Acto Legislativo 01 de ese año. Es importante recordar que para esa fecha la consagración se efectuó solo respecto de consultas de carácter local, municipal o distrital y no de carácter nacional ni departamental. Aquel artículo se expresó así: “Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal” (Acto Legislativo 01, 1986, Art. 6).

Posteriormente, ese artículo fue reglamentado mediante la Ley 42 de 1989, la cual, atendiendo al carácter de local que el Acto 01 de 1986 había dado a la consulta popular, previó en su artículo 3º que todo ciudadano inscrito en el censo del respectivo municipio o distrito podía participar en las consultas que fueren convocadas por el concejo municipal o distrital, a petición del alcalde; de la tercera parte de los concejales del respectivo municipio o distrito; de un número plural de ciudadanos equivalente al 5 % del censo electoral del respectivo municipio o distrito; y de manera muy importante, de un número plural no inferior a la mitad de las juntas directivas de acción comunal, debidamente reconocidas, que funcionan en el territorio del correspondiente distrito o municipio.

La Ley 42 de 1989 reglamentó el objeto de la consulta y precisó los temas que no podrían ser objeto de ella, entre los cuales estaba votar impuestos, tasas o contribuciones locales, determinar la estructura de la Administración municipal o distrital y expedir el presupuesto de rentas y gastos del municipio o distrito. La mencionada ley previó el trámite de la solicitud de convocatoria y el texto que se sometería a consulta, el cual debía ser redactado en

forma breve y de fácil comprensión para los votantes, de suerte que pudiera responderse: Sí o NO.

Otro aspecto importante previsto por la referida norma fue el control jurisdiccional a cargo del Tribunal Administrativo del correspondiente departamento al cual pertenecía el municipio o distrito (dado que aún no existían los juzgados administrativos). Con igual importancia, previó que el resultado de la consulta popular sería obligatorio para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia, debiendo expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado. El funcionario que retardase u omitiera su cabal ejecución, o que por cualquier medio pretendiera desconocer la voluntad ciudadana expresada en el acto de consulta, incurriría en causal de mala conducta sancionable con la destitución del cargo. El resultado de la consulta igualmente comprometía a autoridades diferentes de la Administración local que tuvieran competencia en asuntos municipales y con relación a aquellas materias que hubieren sido objeto del pronunciamiento ciudadano. Y, finalmente, el resultado de la consulta se plasmaba en un acto administrativo denominado *acuerdo popular*.

El mérito de la consagración de esta figura en Colombia se encuentra en el momento histórico en el cual se llevó a cabo, pues se dio a finales de la década de los años ochenta cuando el país atravesaba crueles ataques de la guerrilla y del narcotráfico, siendo así que la existencia legal de un mecanismo que consultara la opinión ciudadana para definir el futuro colectivo, por lo que sin lugar a dudas fue preparando el pensamiento de los ciudadanos, permitiéndoles en 1990 llegar a entender el valor de una consulta popular que se les efectuaba mediante la llamada *séptima papeleta*, para decidir el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente.

Normativa colombiana actual sobre consulta popular

El constituyente primario de 1991, continuando con lo avanzado en la reforma de 1986, le dio a la consulta popular carácter constitucional con mayor amplitud, destinándola para distintos escenarios y propósitos que, a continuación, se detallan, previa presentación de las características constitucionales de esta forma de participación, para lo cual nos apoyaremos en los artículos pertinentes.

En primer lugar, la consulta popular es materialización de las características de república democrática y participativa con la que el artículo 1º de la Constitución Política describe a Colombia. **Aquella tiene fundamento en el artículo 2º, que consagra entre los fines esenciales del Estado** “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

El principio de la soberanía, que reside exclusivamente en el pueblo, fundamenta la consulta popular al determinar que este la ejerce “en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (artículo 3, *ibid.*). **El artículo 40 constitucional, que define el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político**, determina en el numeral segundo, que para ello puede tomar parte en consultas populares, además de participar en “elecciones, plebiscitos, referendos y otras formas de participación democrática”.

Más adelante, al hacer la consagración de la participación democrática y de los partidos políticos en el artículo 103, los constituyentes de 1991 elaboraron una lista de mecanismos de participación del pueblo en la que incluyeron la consulta popular, ade-

más de otros como “el voto, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.

Tan importante es esta forma de participación de los ciudadanos, que de acuerdo con el artículo 104, “el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional”. Esas decisiones serán obligatorias y esta consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección, lo cual confirma su relevancia.

Y de igual manera, es decir, constitucionalmente, que a nivel territorial está prevista la consulta popular, a iniciativa de los gobernadores y alcaldes, pues el artículo 105 permite que:

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este lo determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Legislación colombiana sobre consulta popular

Las normas relevantes sobre la consulta popular, a nivel de leyes, son la Ley 134 de 1994 (modificada por la Ley 1757 de 2015), la Ley 99 de 1993, el Decreto 1320 de 1998 y la Ley 1437 de 2011 con sus respectivas modificaciones. Iniciaremos nuestro análisis por la última norma, la Ley 1437 del 2011, porque alberga el Código de Procedimiento Administrativo, y porque su artículo 46 es una norma orientadora al cumplimiento de las demás normas que hemos enunciado, que tratan específicamente sobre el mecanismo de consulta obligatoria:

Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar. (Ley 1437, 2011, Art. 46)

La Ley 134 de 1994 (modificada por la Ley 1757 de 2015) es la estatutaria que regula los mecanismos de participación ciudadana, la cual en su artículo 8º establece que:

La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Ley 134, 1994, Art. 8)

Luego, en los artículos 50 y siguientes, la misma ley regula con precisión los eventos, las etapas y limitaciones para celebrar la consulta. De hecho, de dichos artículos se puede extraer la clasificación a continuación.

Consulta popular nacional

Consagrada en el artículo 50 de la mencionada ley, la consulta popular nacional es el desarrollo (aunque algunos críticos opinan que es repetición) del artículo 105 de la Constitución Política que, como hemos mencionado, es el que le permite al presidente consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional, previa firma de todos los ministros y concepto favorable del Senado. En el mismo artículo se hace la advertencia de que el presidente

“no podrá realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política”, pues al respecto existe la consagración de la consulta para la convocatoria a referendo.

Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local

En respaldo al artículo 105 constitucional, que permitió a los gobernadores y alcaldes realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, el artículo 51 de la Ley 134 establece que:

Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que este determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. (Ley 134, 1994, Art. 51)

El Estatuto de la Organización Territorial está contenido en la Ley 1554 del 2011, expedida casi 20 años después de la ley de mecanismos de participación ciudadana, se conoce como la LOOT (Ley Orgánica de Organización Territorial) y es un instrumento de planificación de las entidades territoriales.

A partir de la declaratoria de inexecutable del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, mediante la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C-053 de 2019, es la LOOT, la Orgánica de Organización Territorial, la que regulará lo relativo a las consultas populares con el objetivo que estaba previsto en el mencionado artículo 33 de la Ley 136 de 1994 para preservar los usos adecuados del suelo, siendo así que cuando se desee desarrollar proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo que amenacen con

crear un cambio significativo en el uso del suelo o una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. En este caso con la LOOT y con las complementarias sobre el tema, las cuales son las de mecanismos de participación ciudadana, Ley 134 de 1994 (Modificada por la Ley 1757 de 2015), la Ley 99 de 1993, el Decreto 1320 de 1998 y la Ley 1437 de 2011, específicamente su artículo 46.

Consulta previa a las comunidades indígenas

En este espacio es relevante anotar que en todo el país recientemente ha cobrado mucha importancia la obligación de las autoridades de cumplir con la consulta previa a las comunidades indígenas y tribales que existen alrededor del territorio colombiano, debido a obras que les impactarían en sus condiciones de vida cotidiana. Su fundamento constitucional lo conforma la inclusión en el bloque de constitucionalidad del Convenio de la OIT N.º 169 de 1989, que establece que la consulta previa es un derecho del que son titulares todos los pueblos indígenas y tribales, especialmente frente al proceso de desarrollo para evitar que este “afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, lo mismo que las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera; y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (OIT, 1989, Art. 7).

El fundamento legal de este tipo de consulta lo constituyen la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1320 de 1998 y al respecto se recomienda consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional Colombiana.

AÑO	N.º DE SENTENCIA	NOMBRE DEL CASO LEGITIMADO
1992	Sentencia T-428	Caso Cristianía
1997	Sentencia SU-039	Caso U'wa
1998	Sentencia T-652	Caso Urrá
2002	Sentencia C-891	Caso Código de Minas
2003	Sentencia SU-383	Caso Cultivos Ilícitos
2006	Sentencia T-880	Caso Motilón Bari
2008	Sentencia C-030	Caso Ley Forestal

Así mismo, se recomiendan estas otras sentencias de la misma entidad, que versan sobre casos de Cartagena de Indias, específicamente sobre las comunidades de Barú y La Boquilla y que son piezas jurídicas con gran contenido doctrinario y normativo sobre el tema de la consulta previa a las comunidades étnicas.

AÑO	N.º DE SENTENCIA	DERECHO PROTEGIDO
2010	T-745	DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS. Desconocimiento por obras que constituyen el proyecto construcción y mejoramiento de la vía transversal Barú.
2012	T-376	CONSULTA PREVIA. Procedencia frente a cualquier medida de carácter legislativo o administrativo que las afecte según Convenio 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas.
2013	T-172	DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD NEGRA DE BARÚ. Orden al Ministerio del Interior y a la Empresa Puerto Bahía den inicio al proceso de consulta de comunidad negra de Barú con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.

Consultas populares celebradas en Colombia

Los temas sometidos a consultas populares en Colombia y los resultados obtenidos en estas merecen especial análisis. Para esto nos apoyamos en el reporte de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, condensados en el siguiente cuadro, elaborado por esa entidad, sobre el objeto de estas consultas y sus resultados en el periodo 1995 a 2018, respecto del cual hemos tomado parte de la información, la cual puede ser consultada de manera completa en la fuente siguiente: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20230815_historico-consultas.pdf

FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
21/10/2018	¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, que en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, fracking y minería a gran escala?	Cundinamarca (Fusagasugá)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	104.538	34.846	39.501
01/10/2017	¿Está usted de acuerdo Sí o NO que en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación Minera y Petrolera: Sí _____? NO _____?	Santander (Sucre)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	5.853	1.951	3.071
17/09/2017	¿Está usted de acuerdo Sí o NO, con que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	Santander (Jesús María)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	3.259	1.087	1.728
09/07/2017	¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en el municipio de Pijao, se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	Quindío (Pijao)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	6.073	2.025	2.673
09/07/2017	¿Está usted de acuerdo Sí o NO con que en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	Cundinamarca (Arbeláez)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	8.872	2.958	4.376

FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
04/06/2017	¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del MUNICIPIO de CUMARAL (META), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación explotación y producción de hidrocarburos? SÍ ___ NO ___?	Meta (Cumaral)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	15.782	5.261	7.714
26/03/2017	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	Tolima (Cajamarca)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	16.312	5.438	6.296
26/02/2017	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cabrera - Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio?	Cundinamarca (Cabrera)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	3.461	1.154	1.506
10/07/2016	Consulta del Área Metropolitana del Valle de Aburra	Antioquia (Envigado)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	230.813	11.541	40.395
23/11/2014	Consulta del Área Metropolitana del Sol	Tolima (Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suarez) y Cundinamarca (Girardot, Guataquí, Naniño y Tocaima)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	80.340	4.017	20.387
FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
15/12/2013	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	Casanare (Tauramena)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	13.372	4.458	4.612
28/07/2013	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?	Tolima (Piedras)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	5.105	1.702	3.007

FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
27/02/2011	¿Desea usted que se cree el municipio de San Pablo Norte?	Bolívar (Corregimientos de San Pablo y Mampujan con las veredas de Munguía, Yucalito, Majaguez, La Pista, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena - María La Baja, Las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste - Arjona, Las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Cativa, La Bonga, Paraíso, El Manguito y El Desengaño - Mahates)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	4.517	1.506	1.880
23/01/2011	¿Desea usted que se cree el municipio de Brazuleo de Papayal?	Bolívar (Corregimientos de El Varal, Papayal y Playitas - San Martín de Loba; Buenos Aires - El Peñón; El Piñal - Regidor)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	2.384	795	1.017
11/01/2009	¿Está usted de acuerdo con que se proyecte para Ramiriquí una plaza republicana en honor al Dr. José Ignacio de Márquez, en el mismo sitio donde está el parque principal?	Boyacá (Ramiriquí)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	7.692	2.564	1.313
15/06/2003	¿Desea usted que los Corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco Jurisdicción del municipio de Pinillos sea anexado territorialmente al municipio de Hatillos de Loba?	Bolívar (Corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco - Pinillos)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	921	307	528
FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
16/09/2001	¿Desea usted que el Sector Residencial del Barrio San Jose de Los Campanos, pertenezca al Distrito de Cartagena de Indias?	Bolívar (Sector Residencial del Barrio San Jose de Los Campanos - Turbaco)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	2.838	946	2.277
02/09/2001	¿Es usted partidario de que la operación de los juegos a la suerte y azar como son las maquinitas tragamonedas se autorice su funcionamiento en el municipio de Yarumal?	Antioquia (Yarumal)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	24.293	8.098	3.157
29/07/2001	¿Desea usted que las Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve hoy pertenecientes al municipio de San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira, se anexasen o pasen a pertenecer al municipio de El Molino?	La Guajira (Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve - San Juan del Cesar)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	563	188	341
22/07/2001	¿Está usted de acuerdo con la construcción de la obra denominada disposición final de los residuos sólidos de Medellín y el Área Metropolitana en la vereda tafetanes del municipio de Sopetrán?	Antioquia (Sopetrán)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	12.214	4.072	5.075
29/02/2000	¿Cómo miembro de la comunidad, está usted de acuerdo a que el territorio del corregimiento de San Bernardo, sea segregado del municipio de Tamalameque y se anexe al municipio de Pelaya?	Cesar (Corregimiento San Bernardo - Tamalameque)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	596	199	325

FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
16/09/2001	¿Desea usted que el Sector Residencial del Barrio San Jose de Los Campanos, pertenezca al Distrito de Cartagena de Indias?	Bolívar (Sector Residencial del Barrio San Jose de Los Campanos - Turbaco)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	2.838	946	2.277
02/09/2001	¿Es usted partidario de que la operación de los juegos a la suerte y azar como son las maquinitas tragamonedas se autorice su funcionamiento en el municipio de Yarumal?	Antioquia (Yarumal)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	24.293	8.098	3.157
29/07/2001	¿Desea usted que las Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve hoy pertenecientes al municipio de San Juan del Cesar en el departamento de La Guajira, se anexasen o pasen a pertenecer al municipio de El Molino?	La Guajira (Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve - San Juan del Cesar)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	563	188	341
22/07/2001	¿Está usted de acuerdo con la construcción de la obra denominada disposición final de los residuos sólidos de Medellín y el Área Metropolitana en la vereda tafetanes del municipio de Sopetrán?	Antioquia (Sopetrán)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL NO	12.214	4.072	5.075
29/02/2000	¿Cómo miembro de la comunidad, está usted de acuerdo a que el territorio del corregimiento de San Bernardo, sea segregado del municipio de Tamalameque y se anexe al municipio de Pelaya?	Cesar (Corregimiento San Bernardo - Tamalameque)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	596	199	325
FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
26/07/1998	Consulta del Área Metropolitana de Barranquilla	Atlántico (Galapa)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	16.875	844	6.219
08/03/1998	Consulta del Área Metropolitana de Valledupar	Cesar (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manauré, Balcón Del Cesar y San Diego)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	210.054	10.503	95.357
07/09/1997	¿Está usted de acuerdo y aprueba la creación del municipio de El Roble?	Sucre (Corregimiento El Roble - Corozal)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	1.650	550	1.300
02/03/1997	¿Quiere usted que el municipio de Córdoba se retire de la empresa sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. o Esaquin S.A. (E.S.P.)?	Quindío (Córdoba)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	4.245	1.415	1.300
15/12/1996	¿Considera Usted, Si o No, que el colegio "Francisco de Paula Santander" deba construirse en el lote adquirido por el municipio de Duitama, en el sector de San Lorenzo de Abajo, frente al club campestre de la ciudad?	Boyacá (Duitama)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	47.417	15.806	6.339
15/12/1996	¿Está usted de acuerdo, Si o No, que el municipio de Duitama adquiera el inmueble ubicado en la calle 22 No. 37A-61 en Donde funciono antiguamente el Ministerio de Obras públicas - zona de carreteras- para que allí sea ubicado el nuevo Terminal de transporte para pasajeros?	Boyacá (Duitama)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	47.417	15.806	6.323

FECHA	DESCRIPCIÓN	DEPARTAMENTO MUNICIPIO	ESTADO	OPCIÓN GANADORA	POTENCIAL ELECTORAL	UMBRAL	VOTACION
20/10/1996	¿Quieren los ciudadanos residentes en las localidades de Zanjón Rico y Cañas México, que la Asamblea Departamental del Cauca determine, que la línea limítrofe entre los Municipios de Puerto Tejada y Miranda sea la que se señale a continuación, para que se precise que se encuentran en el territorio del Municipio de Puerto Tejada?	Cauca (Inspección De Policía Zanjón Rico - Puerto Tejada)	PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	265	89	107
27/08/1996	¿Desean pertenecer al municipio de Malambo o Soledad?	Atlántico (Barrio El Esfuerzo Jurisdicción Malambo y Soledad)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	26.449	1.323	598
29/10/1995	¿Desea Usted que el Distrito de Santa Marta se convierta en modelo nacional de Paz?	Magdalena (Santa Marta)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	147.169	49.057	25.930
29/10/1995	¿Desea usted que se preserve la Sierra Nevada de Santa Marta como patrimonio común de la humanidad, garantizando la autonomía de sus comunidades indígenas tradicionales la conservación de su Biodiversidad, la protección de sus cuencas hidrográficas y prohibiendo las fumigaciones con herbicidas peligrosas para sus ecosistemas?	Magdalena (Santa Marta)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	147.169	49.057	26.342
27/08/1995	¿Rechaza usted la Violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un Municipio modelo de paz?	Cesar (Aguachica)	NO PASÓ EL UMBRAL	GANÓ EL SI	33.075	11.025	10.570

Si el balance del empleo de este mecanismo se hace fijando la atención en la prosperidad del “sí”, que se pretendía obtener con la celebración de cada consulta, entonces no sería un balance muy satisfactorio, pues como se observa, de cuarenta y dos (42) consultas realizadas dentro del periodo comprendido entre los años 1995 a 2018, solo diecisiete (17) reportaron el sí como opción ganadora y confirmación de la procedencia de la decisión sometida a consulta.

No obstante, otra lectura que puede hacerse es respecto de las condiciones de Colombia, el cual es un Estado sometido a la violencia en distintas formas, desde hace más de medio siglo, con mínima o ninguna formación ciudadana, así que resulta rescatable la sola celebración de las consultas como ejercicio de participación de los ciudadanos, tomando en cuenta el contexto social. Adicionalmente, se observa en la lista anterior que todos los ca-

Los sometidos a las consultas registradas se refieren a asuntos de trascendencia para los ciudadanos, los cuales son de competencia de la Administración pública, por lo que, articulando los resultados bajo análisis con la gobernanza, tema principal de esta investigación, encontramos que en Colombia sí existe interés de los ciudadanos de que las decisiones que impliquen cambios directos para sus vidas les sean consultadas previamente.

El ciudadano colombiano de hoy día reclama permanentemente de las autoridades la oportunidad de participar o, al menos, ser informado de la toma de decisiones de políticas públicas. Es allí donde los mecanismos de democracia participativa, como las consultas populares, entran a jugar papel importante para materializar el interés ciudadano. La democracia participativa y la consulta ciudadana son dos conceptos estrechamente vinculados, dado que la última es una de las estrategias facilitadoras para que la primera se concrete.

Uno de los objetivos específicos fijados para la investigación que estamos presentando a los lectores consistió en examinar las relaciones entre los macroproyectos de infraestructura, la participación ciudadana y la toma de decisiones públicas. Por eso la revisión que acabamos de hacer de las consultas populares celebradas en Colombia nos permitirá en el siguiente capítulo explicar dichas relaciones, inicialmente de manera general, conforme al marco legal, jurisprudencial y doctrinario para, finalmente, ilustrar la teoría con la experiencia de casos en el distrito de Cartagena de Indias.



CAPÍTULO 3.
**MACROPROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA,
DECISIONES PÚBLICAS
Y PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

En este capítulo tendremos la oportunidad de conocer la dinámica de los macroproyectos de infraestructura urbana y la trascendencia que ocupan para la vivencia cotidiana, también se reflexionará sobre las decisiones de la Administración pública alrededor de dichos proyectos y la incidencia de la participación de los ciudadanos en dichas decisiones. Al revisar las siguientes líneas, los lectores podrán comprender la propuesta de gobernanza como eje de transparencia para el éxito de los macroproyectos de infraestructura que las urbes modernas siguen requiriendo para posicionarse como territorios pujantes en el mapa nacional.

Macroproyectos de infraestructura

Concepto y utilidad

El significado de *infraestructura*, de acuerdo con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), corresponde a un “Sistema de instalaciones, equipos y servicios necesarios para el funcionamiento de una entidad”¹. De forma similar, el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) describe el término como: “**1. f.** Parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo.**2. f.** Conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera. Infraestructura aérea, social, económica”².

Armonizando las tres definiciones, podemos concluir que el concepto de infraestructura se refiere a una construcción que está bajo el nivel del suelo, la cual consiste en un conjunto de elementos, instalaciones, equipos y servicios, necesarios para el

1 <http://www.ani.gov.co/> consultado el 8 de agosto del 2014

2 Diccionario de la Real academia de la lengua española. Tomado de <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=infraestructura>, el 9 de agosto, a las 12:57

funcionamiento de una organización o servicio público. Puesto que estamos interesados en analizar la pertinencia de la consulta ciudadana antes del inicio de los macroproyectos de infraestructura, nos referiremos a lo que se entiende por infraestructura y uno de los casos que hemos investigado y que queremos presentar en este libro para posteriormente comprender cómo se toman las decisiones públicas al respecto y la posibilidad o no de una consulta previa.

Infraestructura de transporte

El desarrollo de la infraestructura de transporte es asunto de vital importancia para un país, toda vez que determina su crecimiento económico y desarrollo social³. Como lo informa Perdomo (2005), “indicadores de coyuntura económica”, edición especial sobre infraestructura, algunos autores al evaluar la infraestructura en el periodo 1950-1994, concluyeron que “la inversión pública en infraestructura ayudó a impulsar el mayor crecimiento que tuvieron los departamentos menos desarrollados de Colombia en ese periodo” (p. 14).

La infraestructura, mirada como kilómetros de vías construidas, tiene un efecto positivo sobre la productividad. Es por ello que ese autor, citando un escrito suyo (2002), manifiesta que “a partir de análisis econométricos de vectores auto regresivos (VAR), encuentran que las inversiones públicas en infraestructura complementaria (electricidad, gas y agua) tienen un impacto positivo considerable sobre el crecimiento económico” (p. 15).

3 Al respecto, se recomienda leer el artículo de Hernando Vargas Caicedo “De la mula al avión”: notas para una historia social de la infraestructura del transporte en Colombia. En: Revista de Estudios Sociales, N.º 12, junio del 2002, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes/Fundación Social. pp. 11-17. El autor efectúa un recorrido histórico del desarrollo de la infraestructura en Colombia, atendiendo la especial geografía de nuestro país.

Como acento a lo anterior, en el primero de los artículos de la citada revista, Perdomo reflexiona sobre la relación entre la infraestructura y el desarrollo económico, llegando a las siguientes conclusiones: la primera “la literatura económica y la evidencia empírica generalmente asocian una mayor inversión en infraestructura física con un mayor desarrollo económico” (p. 12). Y amplía su importancia refiriendo que el Banco Mundial dedicó su informe de Desarrollo Mundial de 1994: “Adicionalmente, se tiene que varios de los préstamos otorgados por las entidades multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) son aprobados para desarrollar proyectos de infraestructura física” (p. 12).

En un documento publicado por el Banco Mundial, Kessides (1993) examina el impacto de la infraestructura sobre el desarrollo económico. En este la autora concluye dos cosas: primero, la infraestructura contribuye al crecimiento económico. A nivel agregado, esta actúa como un “capital complementario” que aumenta la productividad del capital privado, sin embargo, hay que tener en claro que por sí sola la inversión en infraestructura no genera crecimiento económico, solo en la medida en que esta se encuentre al alcance de los sectores más productivos de la sociedad se va a poder tener una mejor utilización.

A nivel microeconómico, la infraestructura tiene un impacto sobre el crecimiento económico a partir de los siguientes canales: (a) un mayor nivel de infraestructura permite reducir los costos de producción y (b) la infraestructura contribuye a la diversificación de la economía, por ejemplo, al facilitar el crecimiento de alternativas posibles de empleo y de consumo.

Segundo, la infraestructura aumenta la calidad de vida. Por un lado, un mejor nivel de infraestructura le

brinda más comodidades a las personas, por ejemplo el acceso oportuno a agua potable o a la energía necesaria para poner a funcionar los electrodomésticos. Por otro lado, ésta provee bienes de consumo (servicios de transporte y comunicación) que son valorados por sí mismos y que ayudan a la integración nacional (8). Finalmente, el financiar proyectos de infraestructura contribuye a la estabilidad macroeconómica en la medida en que se genera empleo (Kessides, 1993).

Por otra parte, la confiabilidad en los servicios de infraestructura es particularmente importante al analizar su impacto sobre el comercio internacional y sobre los costos de producción de las empresas pequeñas. La baja calidad y la poca confiabilidad de los servicios de infraestructura implicarían que las empresas estarían renuentes a invertir en capital productivo, o reducirían tal inversión a favor del capital “complementario” para tratar de llenar la brecha causada por la falta de infraestructura. (p. 13)

Para efectos del presente libro, y retomando el concepto que elaboramos al inicio de este capítulo, consistente en que el término infraestructura se refiere a una construcción que está bajo el nivel del suelo y que se compone de un conjunto de elementos, instalaciones, equipos y servicios, necesarios para el funcionamiento de una organización o servicio público, vamos a concentrarnos ahora en este concepto, aplicado exclusivamente a las obras de infraestructura urbana. De este punto tomaremos solo como ejemplo los necesarios para el desarrollo y prestación del transporte público urbano.

Por otro lado, desde el principio de los tiempos la actividad del hombre, tendiente a dominar la naturaleza en muchas ocasiones, ha transformado la superficie terrestre. Estos cambios en la superficie de la Tierra son parte del progreso, pero son críticos para quien se siente afectado por ellos, como el ser humano o el medio ambiente⁴.

Las grandes obras de ingeniería siempre provocan cambios en las ciudades o en el sector rural en que se lleven a cabo; se quiere obviamente que los cambios sean en su mayoría favorables a las comunidades, contribuyendo al desarrollo, a la reducción de la pobreza, a mejorar el nivel de vida del entorno; pero, las más de las veces, las construcciones humanas —como es presentado en el número 306 de la Revista Técnica Industrial—:

Destruyen especies vegetales y animales, modifican los patrones naturales de drenaje del terreno, cambian el curso de las corrientes de agua, elevan hasta cotas insoportablemente altas los niveles de ruido, contaminan el aire y obligan a desplazarse de sus hogares a miles de personas, pero con ello siempre se busca el desarrollo, el bienestar del hombre, la reducción de la pobreza y mejorar el nivel de vida del entorno.⁵

Es por lo anterior que resulta oportuno preguntarse qué tan conveniente es poner en práctica determinado proyecto, y las mejores repuestas pueden provenir de los destinatarios de este. Sin embargo, como los proyectos de infraestructura no se generan de manera autónoma, sino que siempre son implementados por el Estado, es propicio analizar cómo se dan las decisiones públi-

4 Revista Técnica Industrial, Número 306, junio 2014, consultado el 7 de agosto de 2014, <http://www.tecnicaindustrial.es/TIFrontal/a-1488-grandes-obras-ingenieria-impacto-ambiental.aspx>

5 *Ibídem.*

cas sobre infraestructura, y si verdaderamente hay una participación ciudadana de manera directa.

Más adelante, en la sección tercera del presente capítulo, estudiaremos el tema centrándonos en el sector del transporte urbano, por lo que tomaremos tres casos del país que hemos tenido oportunidad de investigar relacionados específicamente con los sistemas integrados de transporte masivo (SITM), específicamente los que pertenecen a Cali (Valle del Cauca), al área metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y la Virginia) y al distrito de Cartagena de Indias.

Resulta interesante el análisis de estos tres casos, porque se encuentran ubicados en el norte, en el occidente y en el centro del país, lo que puede darnos una idea general muy cierta de cómo han sido manejadas en Colombia las políticas públicas para tales proyectos, especialmente si corresponden o no a un ejercicio de gobernanza. En las siguientes líneas se analizan los soportes legales para estas actuaciones en el territorio colombiano.

Decisiones públicas sobre infraestructura. Fundamentos normativos

En Colombia, las decisiones sobre infraestructura son tomadas por la rama ejecutiva o administrativa del poder público, representada a nivel nacional por el presidente de la República, juntamente con sus ministros y jefes de departamentos administrativos. A nivel departamental dichas decisiones son tomadas por el gobernador y a nivel municipal o distrital, por el alcalde.

La legislación existente prevé que las decisiones a cualquiera de estos niveles territoriales sean el producto de una reflexión y concertación con los actores involucrados; cada una de estas

autoridades debe actuar en consonancia con el plan de desarrollo que para el efecto hubiere formulado, conforme a las normas constituciones y legales que explicaremos a continuación.

Plan Nacional de Desarrollo

Con base en el artículo 342 y, en general, el capítulo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al Plan de Desarrollo y la Planificación fue expedida la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Esta ley se aplica a la Nación, a las entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden, entre sus principios generales podemos mencionar: autonomía, eficiencia, viabilidad, coherencia, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, sustentabilidad ambiental. En el artículo 3 se encuentra el principio de la participación, en virtud del cual, “durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana”, previstos en la mencionada ley.

A continuación, se dedica un aparte a lo relacionado con el diseño del Plan de Desarrollo Nacional, por la incidencia que tiene en los planes de desarrollo territoriales, elementos que nos serán de utilidad para entender la formulación de los macroproyectos de infraestructura en los municipios y distritos como el de Cartagena de Indias. Como se dijo, de acuerdo con la Ley 152 de 1994, se diseña el Plan Nacional de Desarrollo, el cual, atendiendo al artículo 339 de la Constitución Política, estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Así mismo, la Ley 152 de 1994 determina las autoridades e instancias de planeación, distinguiendo entre las nacionales y las territoriales respecto de las primeras dice que son:

1. El presidente de la República (máximo orientador de la planeación nacional).
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación (ejerce la secretaría del Conpes y coordina el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación, obviamente de acuerdo con las instrucciones del presidente de la República).
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Las instancias nacionales de planeación son:

1. El Congreso de la República.
2. El Consejo Nacional de Planeación.

En cuanto al Consejo Nacional de Planeación —entidad que guarda relación directa con el tema que se trata en este libro, por ser la instancia en la que hay representantes del Estado, de los sectores económicos y de los ciudadanos—, tenemos que este consejo es convocado por el Gobierno para conformarse una vez el presidente haya tomado posesión de su cargo, y está integrado por aquellas personas designadas por el presidente de la Repú-

blica de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. Representantes de los alcaldes municipales y distritales, de los gobernadores y de las provincias y regiones que llegaren a conformarse de acuerdo con la Constitución.
2. Representantes de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios.
3. Representantes de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.
4. Representantes del sector educativo y cultural.
5. Representantes del sector ecológico.
6. Un representante del sector comunitario, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
7. Representantes de los indígenas, de las minorías étnicas, y de las mujeres.

El período de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación es de ocho años, pero la mitad de sus miembros debe ser renovada cada cuatro. La función principal del Consejo Nacional de Planeación es analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual consigue mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de ga-

rantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

Ahora veamos en qué consiste el Plan Nacional de Desarrollo, y cuál es el procedimiento para su elaboración, dicho plan es la carta de navegación del actuar de la Presidencia de la República durante los cuatro años de mandato constitucional; debe ser sometido por el Gobierno nacional al estudio por parte del Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial.

El Plan Nacional de Inversiones tiene tanta trascendencia que la Constitución Política, en el inciso 3, del artículo 341, prevé que “se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores” (subrayado fuera del texto).

Para lo anterior, previamente se deben haber cumplido los siguientes pasos, que también los encontramos en el inciso 3 del artículo 341:

1º. El plan se diseñará con la participación de las autoridades de planeación de entidades territoriales, de las autoridades nacionales de planeación y de las entidades de planificación regional que llegaren a constituirse.

2º. El director del Departamento Nacional de Planeación debe presentar a consideración del Conpes, el proyecto del plan, en forma integral o por elementos o componentes de este.

3º. El Consejo Nacional de Planeación debe recibir de parte del presidente de la República, a más tardar el 15 de noviembre, el

proyecto del plan, para que rinda su concepto antes del 10 de enero. Si llegada esta última fecha el Consejo no se hubiere pronunciado, debe considerarse surtido este requisito, en esa fecha.

4º. A través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno debe presentar el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual debe convocar a sesiones extraordinarias.

5º. Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por este.

El contenido del Plan Nacional de Desarrollo debe estar de conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, para ello se divide en una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general del plan contiene los objetivos y las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, así como las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzarlos. El plan de inversiones incluirá principalmente la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución, los principales programas y subprogramas con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales, lo mismo que los proyectos prioritarios de inversión y los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general.

Como se observa, es en el plan de inversiones donde se detallan las obras que se construirán para el desarrollo del Plan Nacional.

Por consiguiente, son los que permiten proyectar las obras de infraestructura de carácter nacional, razón de que en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo los representantes de los ciudadanos puedan proponer aquellas obras de infraestructura que sean de su interés.

Con lo anterior, si bien es cierto que podríamos hablar de gobernanza a nivel nacional, por la armonización de las decisiones del Gobierno nacional con los intereses de los representantes de los sectores económicos y de los ciudadanos, no podríamos decir que ello satisfaga sus intereses directos, pues se corre el riesgo de que pueden ser propuestas obras de interés solo para sus representantes, a menos que estos hubieren adelantado consultas previas a los ciudadanos, sobre las obras de infraestructura que estos desean.

A continuación, haremos el mismo análisis de la formulación del Plan de Desarrollo respecto de las entidades territoriales, centrandó nuestra atención en el de los municipios o distritos, por ser las entidades territoriales importantes para el tema del presente texto.

Plan Territorial de Planeación

El contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales está conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, reglamentados por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. En su elaboración se deben tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Las autoridades e instancias territoriales de planeación son:

1. El alcalde o el gobernador, como máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.
2. El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital.
3. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación.
4. Las demás secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas, de acuerdo con sus funciones.

Por otro lado, son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente.
2. Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital o de las Entidades Territoriales Indígenas.

De gran importancia para la presente investigación es el *Consejo Territorial de Planeación*, que se conforma con las personas que designe el gobernador o el alcalde, según el caso, de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. El número de consejeros lo definen las asambleas o concejos, según sea el caso y, con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, mientras que en el Consejo Departamental de Planeación participan representantes de los municipios.

Dentro de las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación se destaca la elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. El procedimiento para esto implica que en lugar del Departamento Nacional de Planeación debe actuar la Secreta-

ría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación de la entidad territorial; en lugar del Conpes debe actuar el Consejo de Gobierno. Para efecto de la elaboración del proyecto del plan territorial se observarán, en cuanto sean compatibles, las normas previstas para el Plan Nacional; sin embargo, debe tenerse especialmente en cuenta que el alcalde o el gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

El alcalde o el gobernador debe por conducto del secretario de planeación, o del jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, el proyecto del plan, en forma integral o por elementos o componentes del mismo, a consideración del Consejo de Gobierno. Este Consejo debe consolidar el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del alcalde o del gobernador. Simultáneamente, la correspondiente administración territorial debe convocar a constituirse al Consejo Territorial de Planeación, cuya composición mostramos en apartes anteriores.

El proyecto de plan como documento consolidado debe ser presentado por el alcalde o por el gobernador, a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, con el propósito de que el correspondiente Consejo rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, lo cual debe hacer antes de transcurrido un (1) mes, pues si transcurriere dicho mes sin que se hubiese reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, se considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación como los Concejos y Asambleas deben verificar la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato del alcalde o del gobernador electo.

El Plan Territorial de Planeación debe ser sometido a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde para su aprobación. Estas corporaciones deben decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación; y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. Para estos efectos, y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o el correspondiente alcalde debe convocar a la correspondiente Asamblea o Concejo, a sesiones extraordinarias.

Con posterioridad a la aprobación del Plan Territorial de Desarrollo, cada secretaría y departamento administrativo debe preparar, con la coordinación de la Oficina de Planeación, su correspondiente plan de acción que debe someter a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deben ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, deben organizar y poner en funcionamiento el Banco de Programas y Proyectos; y el Departamento Nacional de Planeación debe estar a cargo de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Las iniciativas de los ciudadanos deben ser presentadas a través de estos Bancos. Finalmente, los munici-

pios, además de los planes de desarrollo, contarán con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se encuentra regulado por el artículo 9 y siguientes de la Ley 388 de 1997, por lo que explicaremos la parte pertinente del llamado POT, relacionada con los macroproyectos de infraestructura urbana y específicamente la relacionada con el transporte.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La Ley 388 de 1997 fue establecida para el cumplimiento de la *función pública del urbanismo*, que tiene como fines establecidos en su artículo 3:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios (resaltado propio).
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Dicha función pública se cumple mediante la *acción urbanística* que consiste en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la in-

tervención en los usos del suelo. El artículo 8 de la Ley 388 de 1997 muestra un listado de las principales acciones urbanísticas, de las cuales, para el presente texto, las pertinentes se resumen en la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, la localización y señalamiento de las características de la infraestructura para el transporte, la ejecución de obras que lo faciliten y la determinación y reserva de terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

La ejecución de actuaciones urbanas integrales debe desarrollarse mediante macroproyectos urbanos, estos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana para orientar el crecimiento general de la ciudad. Todos los macroproyectos urbanos deben involucrar como mínimo las siguientes características comunes, de acuerdo con el artículo 114 de la mencionada Ley 388 de 1997:

- 1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.*
- 2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.*
- 3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta Ley crea o modifica con dicho propósito.*

Todas las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial, por lo cual vamos a ocuparnos un poco en el concepto de este plan. El Plan de Ordenamiento Territorial que los municipios y distritos deben adoptar se define conforme con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, como el instrumento “básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Todo lo anterior, según el artículo 7 de la misma ley, “a fin de que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y para las generaciones futuras”.

El plan de ordenamiento territorial debe contemplar, conforme con el artículo 11 de la ley de ordenamiento territorial, tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual debe estar constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo.
2. El componente urbano, el cual debe estar constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual debe estar constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Puesto que el Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal

y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios deben tenerse en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

La vigencia mínima de los Planes de Ordenamiento Territorial es de tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, es decir, de doce (12) años. Si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, debe seguir vigente el ya adoptado. El plan de ordenamiento territorial deberá aprobarlo el Concejo de la ciudad; de no hacerlo, podrá adoptarlo el alcalde mediante decreto, pero, antes de someterlo a la aprobación del Concejo Municipal o Distrital, debe cumplir con presentarlo a las instancias de concertación y consulta. En ese orden de ideas, debe someterlo a consideración del Consejo de Gobierno y de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, la cual dispone de treinta (30) días para objetarlo solo por razones técnicas y fundadas en los estudios previos.

Seguidamente, el proyecto del plan debe someterse a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que debe rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

Durante el período de revisión del plan, por parte de la Corporación Autónoma Regional y el Consejo Territorial de Planeación, la Administración municipal o distrital debe solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales; realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales; debe exponer los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos

los interesados, y recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente deben poner en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997.

Las administraciones municipales y distritales deben establecer los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial. Como se dijo anteriormente, si transcurren sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

De gran importancia son también los planes parciales, los cuales podrán ser elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, debe someterlo a consideración de la autoridad ambiental correspondiente para su aprobación, si esta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispone de ocho (8) días. Aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, debe someterse a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que debe rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los pro-

pietarios y vecinos para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones; aprobado, el alcalde municipal o distrital debe adoptar el plan parcial, por medio de decreto.

Es de gran importancia explicar que existe el Consejo Consultivo de Ordenamiento, el cual es una instancia asesora de la Administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, integrada por funcionarios de la Administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano, y por los curadores urbanos, tiene como funciones el seguimiento del plan de ordenamiento y sus miembros también podrán ser escogidos entre los integrantes del Consejo Territorial de Planeación.

Finalmente, para efectos de articular toda esta información sobre el Plan de Ordenamiento Territorial con la consulta previa a los macroproyectos de infraestructura urbana, como instrumento generador de gobernanza, debemos resaltar que la Ley 388 de 1997 exige que en la formulación, ejecución y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial se garantice la participación democrática, lo hace de la siguiente manera:

Artículo 4º. Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesida-

des y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social, relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 53 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

(Subrayado fuera del texto).

Artículo 22º. *De la participación comunal en el ordenamiento del territorio.* Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la

definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, **podrán designar representantes** para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo

con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.

3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

Artículo 24. *Instancias de concertación y consulta.* (...)

Parágrafo. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Como se observa, insistentes han sido tanto la Ley 152 de 1994 como la 388 de 1997 (modificada por la Ley 2079 de 2021) en garantizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes en la formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. No obstante, las previsiones legales garantes de la participación ciudadana recordarán los lectores que en la introducción del presente libro dimos cuenta, al menos en lo que tiene que ver con el distrito de Cartagena de Indias, del nivel de insatisfacción de los ciudadanos en relación a los proyectos de infraestructura urbana, especialmente los de transporte masivo, pese a que los macroproyectos que se encuentran en ejecución fueron debidamente formulados dentro de los planes de desarrollo propuestos por los últimos alcaldes y, principalmente, para este ente territorial dentro del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, adoptado mediante el Decreto 977 de 2001.

Lo anterior permite preguntarse si en Colombia la representación sigue siendo el mecanismo idóneo para obtener el pronunciamiento de los ciudadanos en la formulación de los Planes de desarrollo y de Ordenamiento Territorial, o si la consulta previa

resulta pertinente para efectos de mayor comprensión de parte de los ciudadanos, de lo que implicará cada macroproyecto, y que su participación en la decisión a tomar por la Administración le genere mayor grado de compromiso con las acciones urbanísticas para tal fin.

Intentemos resolver ese interrogante basándonos en ciertos casos sobre procesos de consulta en el país, relacionados con macroproyectos de infraestructura urbana en el sector del transporte y, finalmente, nos concentraremos en lo pertinente para el distrito de Cartagena de Indias.

CAPÍTULO 4.

DECISIONES PÚBLICAS SOBRE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE PÚBLICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA, LECCIONES APRENDIDAS EN DIVERSAS REGIONES DEL PAÍS

En este capítulo vamos a presentar a los lectores algunas vivencias experimentadas por ciudadanos de diferentes regiones del país, tales como el Valle del Cauca, la zona Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y La Virginia) y la costa norte, específicamente el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, en cuanto a procesos de participación ciudadana para el desarrollo de macroproyectos de infraestructura de transporte.

Resalta de las experiencias que narraremos, la circunstancia de que ninguno de estos macroproyectos fue consultado previamente con los ciudadanos del perímetro que sería impactado con su implementación, lo que nos permitió probar la hipótesis que nos habíamos planteado para nuestra investigación en el marco metodológico explicado en el capítulo introductorio, esto es, verificar si la consulta ciudadana, previa a la implementación de los macroproyectos de infraestructura, es o no instrumento generador de gobernanza y, si es válida frente a las facultades administradoras del Estado.

Los casos que examinamos y colocamos a disposición de los lectores son los siguientes:

- a. Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (Valle del Cauca).
- b. Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y La Virginia).
- c. Sistema Integrado de Transporte Masivo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.
- d. Corredor de acceso rápido a la Variante de Cartagena (corredor de carga).
- e. Proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo (*Túnel de Crespo*).

A continuación, vamos a destacar algunas características comunes a los proyectos de transporte masivo y con posterioridad presentaremos el desarrollo de cada proyecto y las vivencias de los ciudadanos en cuanto a su faena para ser involucrados en las diferentes etapas de cada proyecto.

En Colombia, los proyectos sobre el sistema integrado de transporte masivo obedecen a la política nacional respecto del transporte urbano y fueron decididos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y se consignaron en documentos que se identifican con la abreviatura Conpes que obedece al nombre de la entidad, en los siguientes documentos: el Conpes 3167 del 23 de mayo del 2002, el cual establece una política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Este documento está orientado a “mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros mediante la aplicación de herramientas técnicas y financieras innovadoras, con el propósito de fortalecer los procesos de descentralización, aumento de productividad, ordenamiento y consolidación de las ciudades, dentro de un marco de disciplina fiscal”¹.

El Conpes 3260 del 15 de diciembre del 2003, el cual presenta una política nacional de transporte urbano y masivo para “impulsar la implantación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las grandes urbes del país, y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las demás ciudades”². Es decir, “con el propósito de incrementar su calidad de vida y productividad, e impulsar procesos integrales de desarrollo urbano, dentro de un marco de eficiencia fiscal que promueva nuevos espacios para la par-

1 <http://www.infraestructura.org.co/seguimientoproyectos/InformeSITMJulio2011.pdf>, agosto 10 2014, 07:03

2 *Ibídem.*

ticipación del sector privado en el desarrollo y operación del transporte urbano de pasajeros”³.

Luego, el Conpes 3368 del 1º de agosto del 2005 evalúa los diferentes aspectos del papel de la Nación para la cofinanciación de los SITM, como parte del seguimiento al documento Conpes 3260 del 15 de diciembre del 2003⁴. Un sistema integrado de transporte masivo garantiza la movilidad urbana y está diseñado para mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de la ciudad; el sistema recupera el entorno urbanístico, disminuye los tiempos de recorrido y mejora el ambiente. La implementación del sistema incide positivamente en el desarrollo de la productividad y competitividad de la población. De igual forma, el sistema propende por el respeto a la dignidad humana, la sana convivencia y el surgimiento del sentido de pertenencia entre los usuarios del sistema.

No obstante, esos beneficios explicados en el desarrollo de los tres casos consultados fueron evidentes en el requerimiento por parte de la ciudadanía a las autoridades para que se le tuviera en cuenta desde antes del inicio de cada proyecto. Veamos a continuación la experiencia de cada caso.

3 Ibidem.

4 Ibídem.

Casos de macroproyectos de transporte público masivo urbano

CASO .º 1. Proyecto “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Santiago de Cali (Valle del Cauca) y su área de influencia”

Este proyecto nace gracias al documento Conpes 2932 de junio de 1997⁵. Cabe resaltar el interés de la comunidad de Cali de pronunciarse antes de que el proyecto fuera implementado, como lo demuestran los datos que se narran a continuación, y la sentencia T- 814 de 1999, proferida por la Corte Constitucional, ante la batalla jurídica que lideró la Fundación Biodiversidad, cuyos pasos nos permitimos reseñar por qué es un proceso que muestra las múltiples dificultades existentes para que prospere una consulta ciudadana.

La Fundación Biodiversidad, el 19 de agosto de 1998, interpuso una acción de cumplimiento para obtener del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la orden judicial tendiente a que el alcalde de Cali realizara la consulta popular que ordenaba en aquel momento el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, antes de la iniciación de la construcción del tren ligero para Cali. La acción de cumplimiento no prosperó en primera ni en segunda instancia, por lo cual la accionante interpuso acción de tutela, cuya sentencia definitiva fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual resolvió ordenar al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca volver a fallar la demanda de acción de cumplimiento, lo cual hizo el Tribunal, no accediendo a las pretensiones de la consulta ciudadana por dos razones: la primera porque, a su juicio, los conceptos técnicos allegados al proceso fueron con-

5 Tomado del documento CONPES 3504 de 2007, consultado el 9 de agosto de 2014, a las 14:20 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35831001>.

cluyentes para definir que las modificaciones en el uso del suelo municipal eran de limitado efecto, lo que excluía la necesidad de acudir previamente al mecanismo de la consulta popular como lo ordenaba para el momento el artículo 33 de la Ley 136 de 1994. La segunda consistió en que, de realizarse la consulta popular, se afectarían los pocos recursos del presupuesto del municipio para atender la etapa preparatoria, publicidad, impresos, propaganda, etc.; y el “...valor aproximado para una elección en la ciudad de Cali [en ese momento] serían más o menos DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000) distribuidos en diferentes rubros” (p. 34) (corchetes fuera del texto). En ese caso, como la celebración de la consulta popular implicaría gastos, y el párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 establece que con la acción de cumplimiento no se “podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”(p. 34), el Tribunal negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

Posteriormente, el Consejo de Estado, al desatar el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante fue más lejos porque rechazó de plano la misma acción, fundamentándose en que “...del estudio de la misma norma que se pretende hacer cumplir, no se evidencia una asignación en el presupuesto de rentas y gastos”⁶, y que el artículo 345 de la Carta Política, establece que “... no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, por lo cual el Alcalde de Santiago de Cali estaba en imposibilidad de cumplir con tal consulta.

Como se observa, debido a las restricciones establecidas en las normas que regulan el gasto público, el intento para que la ciudadanía pudiera pronunciarse en este caso no prosperó ni siquiera

6 Consejo de Estado, sentencia del 17 de noviembre de 2000, exped.ACU-1701, M.P. Deyro Gómez Leyva.

mediante una acción de carácter constitucional como la acción de cumplimiento. Las razones dadas por el Tribunal y por el Consejo de Estado dejaron en claro que, a pesar de existir una norma que explícitamente la ordenaba (artículo 33 de la Ley 136 de 1994), a menos que contara con el beneplácito del correspondiente ordenador del gasto (presidente de la República, gobernador o alcalde), era imposible para la ciudadanía llevar a cabo ese tipo de consulta popular (ver tabla de anexos).

CASO .º 2. Proyecto MEGABUS del área metropolitana Centro Occidente (AMCO)

Este sistema de transporte tuvo como marco legal, además de los Conpes generales que ya hemos enunciado, los siguientes documentos Conpes, números 3220 del 2003, 3416 del 2006 y 5303 del 2007⁷. Para este caso una de las fuentes consultadas que resultó bastante interesante se denomina “*Metodología para la concertación con los actores en la gestión de los proyectos de desarrollo*”, elaborado por Olga Liliana Cano Alvarán, editado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

De acuerdo con Cano (2005), el proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo para el área metropolitana Centro Occidente, conformada por Pereira, Dos Quebradas y La Virginia, se inició en 1995 y en el 2003 aún no se había materializado. La investigadora Cano (2005) cita como causa determinante del largo tiempo para el inicio, la falta de concertación con los actores involucrados que fundamentalmente —cuenta en la página 34 de su texto— eran el Concejo Municipal, el alcalde, los transportadores y la ciudadanía de cada uno de los entes territoriales que conforman el área metropolitana; no obstante, a partir del

⁷ <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/Confis/actas/DGPPN%20030%20-%20VF%20SITM%20Pereira.pdf>

2004, de acuerdo con la misma investigadora, gracias a gestiones de concertación se logró el asentimiento de los actores involucrados, lo cual le dio al proyecto el impulso que requería, el cual no adolecía para nada de recursos financieros, pues estos estaban garantizados, como se deduce de los documentos Conpes enunciados.

Si bien este proyecto no contó con una propuesta de consulta ciudadana, el proceso de concertación llevado a cabo, fundamentado en una serie de reuniones y foros, que permitieron “desatascarlo”, es evidencia de la importancia del diálogo de la Administración pública con los actores involucrados, antes de iniciar macroproyectos de infraestructura como garantía de gobernanza. En la mayoría de los proyectos de alcance nacional hace falta este instrumento (ver tabla de anexos).

CASO ° 3. Proyecto TRANSCARIBE en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias

En el año 2001 se gesta la idea de Transcaribe S.A. como la empresa encargada del manejo de un Sistema Integrado de Transporte Masivo en Cartagena de Indias, surge mediante el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de ese año cuando a nivel nacional el Conpes 3259 del 2003 avala técnica y financieramente el proyecto a través de una sociedad anónima, cuyos accionistas son varias entidades públicas de la ciudad. A esto se suma que cuenta con el respaldo del Acuerdo Distrital 004 del 2003, su impulso estuvo incorporado en los planes de gobierno desde el año 2001 y los siguientes.

Para obtener información formulamos ante la empresa Transcaribe S.A. un derecho de petición con la siguiente pregunta y petición:

PRIMERO: ¿En qué consistió el proceso de consulta previa a la ciudadanía, si lo hubo, para que la Administración distrital tomara la decisión de adelantar el proyecto de transporte masivo, TRANSCARIBE?

SEGUNDO: Se me faciliten copias del resultado de la consulta ciudadana que se hubiere surtido, antes de que la Administración distrital tomara la decisión de adelantar el proyecto de transporte masivo TRANSCARIBE. (ver tabla de anexos).

Esta entidad fue pronta en responder; sin embargo, pese a la claridad de las preguntas y a lo específico sobre la consulta a los ciudadanos, su respuesta se refirió exclusivamente a la obligatoriedad de la consulta previa cuando existen grupos étnicos, concluyendo que no se surtió ninguna consulta porque en el territorio sobre el cual se extiende el proyecto no se detectó ninguno de estos grupos (ver tabla de anexos).

CASO .º 4. Proyecto corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena (“corredor de carga”)

Este proyecto fue gestionado por el Departamento Administrativo de Valorización Distrital. El 17 de diciembre de 1998 el alcalde del distrito de Cartagena de Indias adjudicó la licitación pública denominada “corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena”. El Consorcio beneficiado hizo cesión del contrato a la empresa Concesión Vial de Cartagena, la que debería constituir una fiducia mercantil con una fiduciaria y un patrimonio autónomo que serviría para la consecución de financiaciones, otorgamiento de las garantías, administración de todos los recursos y como fuente de pago.

Mediante el contrato de Concesión 0868804 de 1997 del distrito turístico y cultural, la Concesión Vial de Cartagena S.A. se obligó a ejecutar los estudios, diseños definitivos, obras de rehabilitación y construcción, operación y mantenimiento del corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena. En contraprestación el distrito cedió a la Concesión los derechos de recaudo de peaje en las cinco estaciones que existirían y en las que se llegarían a ubicar en cualquiera de los accesos que se construyeran en el proyecto. Así mismo, el distrito cedió la contribución de valorización decretada y liquidada para este proyecto.

El corredor vial de Cartagena inició su etapa de operación y mantenimiento en diciembre de 2002. Dicha etapa estaba programada hasta mayo del 2015.

Para obtener información sobre la realización o no de una consulta a los ciudadanos antes de que se hubiera iniciado el proyecto, remitimos al Departamento de Valorización Distrital un derecho de petición que preguntaba y pedía puntualmente lo siguiente:

PRIMERO: ¿En qué consistió el proceso de consulta previa a la ciudadanía, si lo hubo, para que la Administración distrital tomara la decisión de adelantar el proyecto del Corredor de Acceso Rápido a la Variante de Cartagena?

SEGUNDO: Se me faciliten copias del resultado de la consulta ciudadana que se hubiere surtido antes de que la Administración distrital tomara la decisión de adelantar el proyecto del Corredor de Acceso Rápido a la variante de Cartagena.

TERCERO: Se me facilite toda la información que le parezca útil para la investigación que adelanto, cuyo nombre enuncié en el encabezado y cuyos móviles son académicos (ver anexos).

No obstante, la entidad nunca dio respuesta a la petición; sin embargo, de acuerdo con información suministrada por la doctora Gloria Elena Gil Zea, quien para el inicio de las obras era presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Monserrate del Barrio España, y luego edil de la Comuna 9 (periodo 2001-2003), la mencionada obra nunca se consultó y la socialización que se llevó a cabo en torno de esta fue limitada. Veinte años después de la construcción de la obra, el malestar general de los ciudadanos se ha desbordado en protestas por los peajes y los accidentes de tránsito ocurridos porque la obra no fue consultada con ellos, quienes se sienten afectados por la inseguridad de la vía rápida, además de no recibir ningún beneficio o descuento en el cobro de los peajes, lo cual ha resultado en constantes protestas que han logrado que no se cobre más el peaje, entre otras cosas, porque ya el operador ha alcanzado el punto de retorno.

5. CASO .° 5. Proyecto Anillo Vial - malecón de Crespo

Este proyecto, al igual que los que nos hemos referido anteriormente (con excepción del llamado corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena –Corredor de Carga–), fue planeado por el Gobierno nacional, que de igual manera lo financia y administra a través de contrato de concesión celebrado entre el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) (hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI) y el Consorcio Vía al Mar.

Este proyecto surgió por la necesidad de darle solución vial al ingreso a Cartagena por la Ruta 90 A, más conocida como Vía

al Mar, y facilitar más la comunicación entre Barranquilla y esta urbe, y, además, por necesidad de disminuir la diaria erosión de las playas de la zona. Con este se busca brindar protección al frente costero, recuperar las playas del lugar y hacer valioso aporte para el desarrollo social de la zona norte de Cartagena. Su principal objetivo es en el ensanche del litoral del frente costero del barrio Crespo de esta ciudad.

La página web del Consorcio presenta entre sus obras importantes:

- Relleno hidráulico artificial de más de 1.000.000 m³, estructuras de protección conformadas por siete (7) espolones y un muro longitudinal marginal con aproximadamente 150.000 m³ de roca.
- Sistema vial de aproximadamente 2.5 km conformado por dos intersecciones: una en la avenida Santander y otra en la calle 70 del barrio Crespo.
- Un túnel sumergido de aproximadamente 1 km de longitud, con las más altas especificaciones de operatividad en sus dimensiones e infraestructura de seguridad y operación (sistemas contra incendio, monitoreo, operación, ventilación, etc.).
- Plazas de enlace entre el frente urbano y las playas.
- Ciclorrutas, parques infantiles, terrazas turísticas, zonas verdes e inmobiliario urbano, zona de parqueaderos y canchas deportivas.
- Todos los sistemas eléctricos e hidráulicos que requiere el proyecto en cada uno de sus componentes.

De acuerdo con la información de la página web de la firma concesionaria encargada de la obra, los beneficios para la ciudad son:

- Descongestionamiento total del barrio de Crespo, y especialmente de su calle 70.
- Organización de la operación vehicular de todo el sector.
- Realización de obras tendientes a la protección ambiental, bajo las normas y especificaciones que exige la ley.
- Implementación de zonas de playas (inestables e inexistentes en la actualidad) para el desarrollo del turismo.
- Construcción de zonas verdes y recreacionales en los sectores residenciales.
- Infraestructura peatonal y de ciclo vías para actividad deportiva.
- Representación para el turista de un ingreso a una ciudad amable, confortable y saludable.
- Implementación de todos los dispositivos que garanticen la seguridad de los habitantes usuarios, de los turistas, de las vías y de la infraestructura.
- La infraestructura constituye una protección para las edificaciones y construcciones costeras ante los fenómenos naturales.
- Debe generarse una valorización del sector.

No obstante los beneficios anotados y, que de acuerdo con los registros del concesionario, estos fueron socializados en el año 2009 a los habitantes del área de influencia del proyecto, los cartageneros, principalmente los habitantes del barrio Crespo, y gremios como la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar, lo mismo que asociaciones entre las que se destaca la Corporación Movimiento Ciudadano Frente Contra La Corrupción, el Diario el Universal (2014). Da cuenta de una gran inconformidad ciudadana respecto de esa obra, principalmente por el puente que uniría el depressedo o túnel con la avenida Santander, que afecta profundamente la visual del paisaje de la playa, el cual ha recibido el nombre de “terraplén”. Así que de manera persistente

y decidida se manifestaron públicamente en contra del avance de dicha obra.

Dichas protestas dieron como resultado la intervención de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la cual, el 30 de octubre del 2014, encontrando fundamentadas las protestas, mediante Resolución 1304, impuso al Consorcio Vía al Mar obligaciones ambientales adicionales para el cumplimiento de la licencia ambiental que le había otorgado en el año 2009, siendo la primera de ellas informar a los ciudadanos afectados sobre los aspectos ambientales y paisajísticos, principalmente aquellos relacionados con el apodado “terraplén” motivo de la inconformidad.

Con ocasión de esas protestas se evidenciaron las consecuencias negativas generadas por la falta de consulta a la ciudadanía sobre estos macroproyectos; y aunque solamente se ha fijado la atención en el tema del “terraplén”, como, repetimos, llamaron coloquialmente al puente de intersección del túnel con la avenida Santander, la situación fue propicia para que se nos permitiera reflexionar sobre la existencia o no de gobernanza en el distrito de Cartagena de Indias, conclusiones que sin duda revisten relevancia para los demás municipios y distritos del país, tanto para los ciudadanos como las autoridades y gremios sociales y económicos.

Del estudio de los cinco casos que hemos relatado, es fácil concluir que, pese a la sólida normativa constitucional, al amparo del bloque de constitucionalidad para el Convenio 169 de 1989 y a toda la legislación vigente y documentos como los CONPES y los comités como los OCAD (Órganos Centralizados de Administración y Decisión), en los cuales por ley hay representación ciudadana, la implementación de la gobernanza para implementar

macroproyectos de infraestructura en Colombia es nula, pues a los administradores de lo público les parece más propicio arriesgarse a implementar dichos macroproyectos sin contar con el parecer o el aval de los ciudadanos, bajo el amparo del cumplimiento de las normas técnicas y equilibrio financiero. A menos, claro está, que se trate de obras que tengan por obligatoriedad la consulta previa como las de los grupos étnicos y tribales, orientadas por el convenio OIT 169 DE 1989.

Realidad de la gobernanza y participación ciudadana en macroproyectos urbanos en Cartagena de Indias

Las evidencias que acabamos de presentar en los capítulos anteriores sobre casos de macroproyectos de infraestructura en distintas regiones de Colombia y en Cartagena de Indias, nos han permitido concluir que en el distrito de Cartagena de Indias se evidencia que la figura de la consulta previa a los ciudadanos antes de emprender macroproyectos de infraestructura no ha sido identificada como instrumento para generar gobernanza, pese a que esta última se encuentra contemplada en los planes de gobierno y de desarrollo, como se ha establecido desde la norma constitucional y desarrollado por el legislador, conforme con el marco normativo que también discriminamos en los capítulos anteriores.

Durante el desarrollo de la investigación, encontramos que una primera explicación para lo anterior consistía en considerar que la Administración pública goza de completa discrecionalidad para tomar las decisiones relativas a macroproyectos de infraestructura urbana, máxime cuando ya los ha previsto en distintos documentos que son guía para el ente territorial, por ejemplo, en los de ordenamiento territorial, en los de desarrollo y, sobre todo, en los planes de gobierno que, como muchos piensan, ya

han sido ratificados por los ciudadanos cuando en las urnas eligen quién será su gobernante distrital.

Para confirmar ese planteamiento, durante la etapa de investigación sobre el tema se gestionaron sendos derechos de petición a la Alcaldía Mayor del Distrito, Secretarías de Planeación Distrital, de Participación y Desarrollo Social del Interior y Convivencia Ciudadana, Departamento Administrativo Distrital de Valorización y, por supuesto, a la empresa Transcribe S.A.; se llevaron a cabo varias entrevistas a particulares y servidores públicos que consideramos relacionados con el tema de la gobernanza y las consultas previas.

Sobre las peticiones dirigidas al Departamento de Valorización y Transcribe S.A., ya nos hemos referido en los apartes anteriores. Veamos entonces lo pedido a las otras dependencias y sus respuestas y luego presentaremos los resultados de las entrevistas efectuadas.

Las preguntas formuladas en los derechos de petición dirigidos a las dependencias mencionadas fueron básicamente las siguientes:

PRIMERO: ¿Cuáles son los elementos de gobernanza que la Administración del distrito de Cartagena de Indias ha implementado en los últimos diez años?

SEGUNDO: ¿Cuántas son las consultas previas dirigidas a los ciudadanos que se han llevado a cabo en los últimos diez años y cuál ha sido el motivo y resultado de la consulta en cada caso?

TERCERO: Dentro del marco de la gobernanza, ¿cuáles son las acciones por implementar en el próximo cuatrienio?

CUARTO: ¿Cuáles son las consultas previas dirigidas a los ciudadanos que se tienen previstas realizar en el próximo cuatrienio, indicando los motivos de consulta en cada caso?

Todas las dependencias, con excepción de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, respondieron de manera incompleta; algunas solo mostraron el concepto de gobernanza, manifestando que el mismo se encuentra dentro del Plan de Desarrollo de aquel momento, denominado por el alcalde “*Ahora sí Cartagena*”. La pregunta que tiene que ver con las consultas previas que se hubiesen llevado a cabo o se tuvieren programadas, la respondieron refiriéndose solo a la consulta de los grupos étnicos que se encuentran en la ciudad (casos puntuales sobre los que se ha pronunciado la Corte Constitucional al revisar acciones de tutela, y que ni siquiera estaban como pregunta en el escrito que contenía el derecho de petición).

En cuanto a las entrevistas que se llevaron a cabo, estas se efectuaron a los siguientes servidores públicos contratistas de la Alcaldía Mayor y representantes de gremios:

ENTREVISTA 1. Doctor David Múnera Cavadía, abogado, docente universitario, concejal del distrito de Cartagena de Indias.

ENTREVISTA 2. Doctora Nubia Elena Chams, exsecretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, docente universitaria, especialista en Estudios Políticos y Magíster en Desarrollo Social.

ENTREVISTA 3. Doctora Sara Luna de González, abogada, especialista en Urbanismo, contratista de la Secretaría de Planeación Distrital.

ENTREVISTA 4. Doctor Alfredo Pineda Corena, ingeniero, presidente de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar.

ENTREVISTA 5. Adelfo Doria Franco, abogado, especialista en Estudios Políticos y Económicos, gerente de Espacio Público y Movilidad del distrito de Cartagena de Indias.

En términos generales, todos los entrevistados (guardando algunas reservas de opiniones, lo cual es entendible, debido a su postura de particulares o de servidores públicos) manifestaron su gran preocupación por la forma en que las varias administraciones distritales han liderado los procesos de toma de decisiones de infraestructura y el desarrollo de los macroproyectos en la ciudad.

Además, todos coincidieron en que las expectativas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos no se ven reflejadas en el avance de las obras; en que pese a la previsión legal de la inclusión de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones para los proyectos, a lo cual ya nos referimos en el análisis de las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, la participación de los ciudadanos se da de manera muy sesgada. Por ejemplo, en el caso de los gremios o asociaciones de profesionales que pudieren ser tenidos en cuenta en el Consejo Territorial de Planeación, dado que de ese Consejo hacen parte los ternados por el alcalde de turno, de acuerdo con los juegos de intereses, pudiendo resultar excluidos profesionales de valiosa experiencia en los proyectos que se aprueban, y eso ha ocurrido en varias oportunidades como con el espacio de representación de la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar, gremio de profesionales indiscutiblemente asociado a los macroproyectos de infraestructura.

Así que la conclusión forzosa es que en el distrito de Cartagena de Indias no se ha llevado a cabo ninguna consulta previa a los ciudadanos con el objeto de determinar cuál es su interés respecto de las obras de infraestructura que la Administración distrital desee adelantar; y que, pese a que en los distintos planes de desarrollo se tenga presente la palabra gobernanza, realmente su enunciación se queda en un simple término, quizás solo políticamente correcto. Véase que no se ejecuta la consulta previa a los ciudadanos para proceder con base en esta, por eso, como hemos explicado, la participación de los ciudadanos es precaria y los gremios pueden fácilmente corresponder a los intereses del mandatario local de turno.

Lo que se ha descrito anteriormente es el panorama actual real respecto del tema, por lo que en el siguiente capítulo pasaremos a examinar la pertinencia o no de la participación de los ciudadanos de un municipio o distrito mediante una consulta previa directa, antes de que se dé inicio a macroproyectos de infraestructura y los beneficios del empleo de ese mecanismo de participación ciudadana como instrumento generador de gobernanza, con lo cual vamos aproximándonos al cierre de nuestra investigación con la prueba de nuestra hipótesis y la presentación de las respuestas a nuestras preguntas orientadoras.

CAPÍTULO 5.

PERTINENCIA DE LA CONSULTA PREVIA A LOS CIUDADANOS COMO INSTRUMENTO GENERADOR DE GOBERNANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA

En este capítulo vamos a presentar los resultados de uno de los objetivos específicos propuestos en nuestra investigación: examinar, después de haber concretado el marco normativo de la consulta previa, la pertinencia o no de la participación de los ciudadanos de un municipio o distrito en una consulta previa directa, antes de que se dé inicio a macroproyectos de infraestructura y los beneficios del empleo de ese mecanismo de participación ciudadana como instrumento generador de gobernanza, que garantice la legitimación de esos proyectos gracias a la satisfacción de los ciudadanos que se verán en ellos involucrados.

Primeramente, debemos distinguir entre el aspecto normativo y el administrativo. En cuanto al aspecto normativo, recordemos que lo habíamos explicado en el capítulo anterior, tanto a nivel nacional como territorial (departamentos, municipios y distritos), está previsto que en la formulación de los planes de desarrollo y en el diseño del plan de ordenamiento territorial, se facilite la participación ciudadana.

Y, como se explicó, dicha participación se da mediante la representación, no obstante, no hay prohibición para que se dé mediante la consulta directa a los ciudadanos, ya que los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997 están formulados de forma que permiten la discrecionalidad de la Administración. Veamos puntualmente la redacción de estos artículos y la finalidad de la ley, en cuanto al punto que estamos analizando:

Artículo 4º. Participación democrática. (...)

La participación ciudadana **podrá** desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, **la intervención en la formulación**, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los pro-

cesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. (cursivas y negrillas fuera del texto).

Artículo 22º. *De la participación comunal en el ordenamiento del territorio.* Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales **podrán** delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal (cursivas y negrillas fuera del texto).

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, **podrán designar representantes** para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan (negrillas y cursivas fuera del texto).

(...)

Artículo 24. *Instancias de concertación y consulta.* (...)

Parágrafo. La consulta democrática **deberá** garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formula-

ción, el seguimiento y la evaluación (negritas y cursivas fuera del texto).

Como se observa, el mandato legal es para que la Administración permita la participación ciudadana, pero no impone la forma de participación; así que bien puede ser mediante una consulta previa y directa a cada ciudadano, por lo que nos encontramos aquí frente a una decisión de carácter discrecional, a la cual vale la pena, para mayor comprensión, dedicarle unos apartes.

Discrecionalidad de la Administración pública para la toma de decisiones de infraestructura urbana

Santofimio (2007), especialista en derecho administrativo, luego de explicar lo que es el principio de legalidad que debe cumplir fielmente la Administración pública, define la potestad discrecional con que esta cuenta como facultad que tiene “para realizar juicios de valor, apreciaciones y estimaciones con el fin único de permitir el cumplimiento de los cometidos estatales, el bien común y el interés general; todo ello de acuerdo con la realidad fáctica que deban analizar” (p. 46), ya que, sigue diciendo el autor: “Por razón de las circunstancias y de la intermediación, es forzoso que la ley se desprenda de su regulación concreta y la atribuya a sus ejecutores, es decir, los funcionarios administrativos” (p. 46).

El Consejo de Estado de Colombia, alta Corte de lo Contencioso Administrativo, citado por Santofimio, ha dicho que la discrecionalidad es una facultad abierta, y la describe así:

(...) se caracteriza precisamente por esa cobertura de actuación o margen de mayor o menor amplitud para la realización de los objetivos trazados por el legislador: en algunos casos podrá consistir en el análisis de

la oportunidad para decidir, facultándola para obrar o abstenerse, según las circunstancias; en otros, la norma podrá otorgar opción para escoger alternadamente entre varias formas de decisión. Así mismo, la ley podrá fijar los presupuestos de hecho que autoricen para poner en ejercicio la atribución de que se trate, dando al órgano potestad para adoptar la decisión que más convenga. (p. 46)

Santamaría, citado por Santofimio (2007), indica que:

...la discrecionalidad no es el producto del reconocimiento de un ámbito de libertad total a la administración. Se trata en estricto sentido de atribuciones de poder amplias, pero nunca de libertad. La discrecionalidad no implica indeterminación de los conceptos jurídicos, la discrecionalidad implica la creación de un ámbito de indiferencia jurídica relativa, que le permite a la administración, entre varias soluciones, elegir la que considere más adecuada. (p.47)

Luego, tenemos que, como las normas relativas a la planificación de macroproyectos de infraestructura (Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997) no imponen el deber de convocar a la ciudadanía a través de sus representantes y solo o exclusivamente a través de ellos, pues las administraciones municipales y distritales, gozan de discrecionalidad para convocar o no a la ciudadanía a consulta directa previa cuando de la formulación de los macroproyectos de infraestructura se trata, con lo cual conseguirían involucrar directamente a los ciudadanos en la decisión sobre adelantar o no dicha obra.

Oposiciones y críticas a la consulta previa a los macroproyectos de infraestructura

Durante la etapa de investigación del tema que nos ocupa, encontramos que puntualmente son dos las críticas que se formulan a la idea de una consulta previa a los ciudadanos antes de iniciar los macroproyectos de infraestructura, las cuales surgen de los textos consultados y escuchando con atención a los funcionarios y ciudadanos a los que se entrevistaron.

La primera crítica consiste en el temor de que nunca se realizaría una obra pública por la multiplicidad de intereses en los actores involucrados, por cuanto cada grupo o sector estaría pensando en su interés particular, desviándose del objetivo de la Administración pública, que es materializar el interés general y que, como Colombia es un país con altos índices de corrupción, sería someter un proyecto de interés general a los riesgos del juego corrupto que se suele presentar en la celebración de tales consultas.

La segunda crítica consiste en que para muchos no es prudente la celebración de tal tipo de consulta porque los ciudadanos conforman un grupo de distintas edades, culturas, experiencias, formación académica, lo cual en la mayoría de las ocasiones les impediría analizar los conceptos técnicos de un macroproyecto de infraestructura, siendo así que –consideran aquellos opositores– resulta mejor que el Estado actúe como el ente que toma la mejor decisión, en busca del interés general de la colectividad y del beneficio particular de cada ciudadano.

Posturas favorables a la celebración de una consulta previa macroproyectos de infraestructura urbana

Arbeláez (2007), refiriéndose a la Administración pública, dice que:

... además, es función de este sector la creación y administración del marco jurídico y reglamentario necesario y suficiente para el eficaz, permanente y equitativo ejercicio de la actividad pública y privada, de manera tal que con ellas se pueda conjugar la satisfacción de los intereses individuales con los intereses generales de la sociedad, generando así un entorno favorable para el progreso individual y el bienestar social.

Con manifestaciones similares a la de Arbeláez, las personas a las que entrevistamos, exceptuando por obvias razones a los funcionarios del distrito de Cartagena, se mostraron mayoritariamente de acuerdo con la celebración de la consulta previa que se propone, pues es entendida como medio de comunicación eficaz, aunque con riesgos, entre el Estado y los ciudadanos.

Razón que permite asumir que la consulta previa a los macroproyectos en Cartagena de Indias resultaría propicia como ejercicio de gobernanza, un ideal que Arbeláez (2007) resume así:

(...) mediante la adecuada articulación y participación de los factores reales de poder representados fundamentalmente en el sector público, el sector privado y la sociedad civil como las instituciones públicas, surgidas del marco institucional presente según el ordenamiento jurídico-político, transforman las necesidades, prioridades y expectativas ciudadanas en políti-

cas efectivas de participación y acción tendientes al mejoramiento de los niveles de vida de la población, partiendo del respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. (p. 48)

Nuevas experiencias académicas que fundamentan la participación ciudadana y fortalecen las posibilidades de consultas previas

Afortunadamente, al menos para el distrito de Cartagena, los vientos son favorables para la participación ciudadana, pues en el año 2020 se dio inicio al diagnóstico para construir el Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartageneidad (PD3C), proyecto que ha sido encargado al Laboratorio de Cultura Ciudadana de Cartagena (LAB3C) junto con la Escuela de Gobierno de Cartagena y que:

Plantea una concepción que parte de la relación de los ciudadanos con la ciudad, con los demás y con el mismo en un contexto ético y moral, definiendo así, a partir de dicho concepto los grandes ejes temáticos que permiten una medición alrededor de estos con el fin de identificar puntos críticos y factores estratégicos que guarden relación con la Cultura ciudadana.

Dichos Ejes temáticos sumados a la incertidumbre institucional (debido al continuo cambio de alcaldes presentado desde 2008) y la poca participación de la ciudadanía inciden directamente en la construcción de una identidad ciudadana, esto, de forma individual y colectiva, produce un sentimiento de rechazo ante las vías institucionales establecidas para el diálogo

ciudadano, que es agravado por las pocas herramientas con las que cuenta el distrito para formar a los habitantes en valores cívicos y democráticos y por la ineficiencia de los espacios de participación actuales rodeados por la desconfianza.¹

Cabe destacar que en este espacio la academia hace su aporte para cambiar los esquemas aprendidos de apatía y descrédito de la participación ciudadana, por eso la labor de apoyo del Semillero de Investigación Observatorio de Cultura Ciudadana de Cartagena (OBS-3C)² viene a ser importante en procura de fortalecer la transparencia como reflejo de gobernanza.

Así pues, hemos presentado en el contenido de los cinco capítulos del presente libro el esquema normativo internacional y nacional suficiente, las lecciones aprendidas de los cinco casos más emblemáticos de distintas regiones de Colombia sobre macroproyectos de infraestructura urbana y las experiencias y opiniones de empleados públicos, de ciudadanos y de miembros de gremios representativos del distrito de Cartagena de Indias, lo que nos permiten ver alcanzado otro de los objetivos específicos de la investigación, esto es, demostrar que la inversión en las consultas ciudadanas previas a la tales macroproyectos es un eje de transparencia que genera gobernanza.

1 <https://lab3c.co/diagnostico-plan-decenal-de-cultura-ciudadana/>

2 Semillero de Investigación que hace parte del Grupo Conflicto y Sociedad, cuyo objetivo es el fortalecimiento y medición de los sistemas de acción ciudadana de la ciudad de Cartagena a partir de tres ejes principales: (i) el derecho a la ciudad, que mide la relación del ciudadano con los otros ciudadanos, la ciudad y las instituciones, y se encuentra relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 3: Salud y bienestar, ODS 4: Educación de calidad, ODS 5: Igualdad de género, ODS 6: Agua limpia y saneamiento, ODS 7: Energía asequible y renovable, ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico, ODS 9: Innovación, industria e infraestructura, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 12: Producción y consumo responsable, ODS 13: Acción por el clima, ODS 14: Vida submarina y ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres; (ii) el autocuidado, que pretende medir la relación de los ciudadanos consigo mismo y con sus vínculos cercanos, su teorización se relaciona con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 3: Salud y bienestar, ODS 4: Educación de calidad y ODS 6: Agua limpia y saneamiento; y (iii) la transparencia, que mide el comportamiento de los ciudadanos, las instituciones y las empresas frente a los valores cívicos y democráticos, su abordaje se realiza a partir de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Retomando al cierre de esta investigación, nuestros conceptos iniciales sobre la gobernanza se refieren a que no es solo la acción de gobernar, sino también el arte de gobernar y, constituye un modelo de concebir la Administración pública, definido básicamente como la interacción del Estado con la sociedad civil y la fuerza de capital o empresas.

La gobernanza, además, encierra un valor ético debido a los intereses prioritarios de la humanidad, pues hoy estos no pertenecen únicamente al desarrollo científico y al contexto político, ya que el valor de la democracia está en crisis debido al descenso de la confianza de la población hacia las élites políticas y al aumento del abstencionismo, por lo que se requiere urgentemente una reforma política unida a una reforma de la educación y del pensamiento, pero acompañada de otra económica y social.

En consecuencia, las nuevas regulaciones deben dar reglas pero también un alma, un futuro y un sentido común a la aldea global, es decir, la gobernanza, con su estrategia de redes, gana papel protagónico como método de recuperar la credibilidad de los actores no estatales y de incorporarlos a la conducción de su destino.

Adicionalmente, hemos tenido la oportunidad de identificar que el significado de gobernanza frecuentemente se confunde con el de gobernabilidad, pero en tanto que la gobernanza es un mo-

delo de gobierno, la gobernabilidad hace referencia a la forma en que se está ejerciendo la acción de gobernar. La gobernabilidad es un sustantivo derivado de la acción de gobernar o sinónimo de gobierno, por eso es usual escuchar, por ejemplo, que los ciudadanos en momentos de crisis política, social y, a veces económica, se quejen de la *falta de gobernabilidad*.

La relación entre gobernanza y gobernabilidad se encuentra en que la gobernanza genera mayor gobernabilidad gracias a los consensos que crea un ente político, entre sus actores estratégicos, quienes son los receptores directos de sus resultados. No obstante, a la gobernanza se le cuestiona que no tenga teorías de administración propias originales y también que, al ser implementada en una entidad, corre el riesgo de asumir procesos administrativos, basándose solo en conceptos de la empresa privada, terminando en una privatización de lo público y descartando lo político y su fin social.

Otra crítica que se hace a la gobernanza es que con esta se aumenta el *lobby* de las fuerzas privadas de la economía, se considera que hay un juego que finaliza en una burla cuando se consulta a los representantes de la sociedad civil, para luego no tener en cuenta su opinión.

Colombia no ha sido ajena al desarrollo histórico de la gobernanza. Con buena voluntad algunos políticos y gobernantes se refieren a esta quizás sin comprenderla y casi siempre confundiéndola con gobernabilidad; varios doctrinantes le han dedicado atención, encontrando dos puntos importantes en cuanto al tema, los cuales son, la grave afectación del orden público, debida a la existencia de grupos alzados en armas y, el otro, las reformas administrativas que con esfuerzo el Estado ha procurado para establecer gobernabilidad e ir creando gobernanza.

Respecto del primer punto, el de la grave afectación del orden público y la existencia de grupos alzados en armas, tenemos que, si la vía para el desarme de dichos grupos es la renovación de lo político, luego pues, conviene crear relaciones políticas de confianza y cooperación entre los distintos actores sociales y la fuerza legítima del Estado, pues transcurridos ya diez años de los diálogos para la paz entre el Gobierno colombiano y el movimiento alzado en armas *FARC* (celebrados en la Habana, Cuba), y que actualmente se intentan diálogos con otros movimientos tales como el *ELN*, y que también ha habido avances en la desmovilización de los grupos ilegales denominados paramilitares, que también fueron determinantes tanto del desplazamiento forzado como de la conflictividad territorial, encontramos que la sociedad civil colombiana quiere ser tenida en cuenta en las conversaciones ya iniciadas. Y, particularmente, a través de las voces de las víctimas del conflicto, pues aunque en el grupo negociador se encontraba presente un representante de los grupos económicos, este participante no representaba la totalidad de la sociedad civil, múltiples fueron las voces elevadas para que se permitiera la oportunidad de participación directa de las víctimas en la construcción de los acuerdos de paz, derivados de esos diálogos que se llevaban a cabo en la Habana. Y, aunque en términos específicos estos diálogos no constituían un modelo de gobierno, sino solo una gestión del Gobierno Nacional, la insistencia en la necesidad de la presencia de todos los grupos o factores reales de poder denotaba que Colombia es un país que anhela un modelo de gobierno basado en la gobernanza.

Se evidencia que de parte de los ciudadanos existe interés en participar en la gestión de su gobierno y construcción de su futuro, lo que permite buenos pronósticos para que Colombia sea un país gobernado mediante la gobernanza, obviamente con la anuencia de las autoridades, a quienes les corresponde dejar de

emplear el término solo como parte de un discurso, disponiéndose a emplearlo como modelo efectivo de toma de decisiones.

En cuanto al segundo aspecto que anotamos anteriormente para determinar si hay o no ejercicio de gobernanza en Colombia, consistente en el aspecto de las reformas administrativas, encontramos que, por la complejidad del manejo de los asuntos nacionales, solo se podría hablar de la existencia o no de gobernanza en Colombia por sectores. Es así como habiendo analizado el sector de la infraestructura, en el que encontramos que el excesivo centralismo a que estuvo sometido nuestro Estado aún subsiste en varios aspectos, es forzoso concluir que, en relación a los macroproyectos de infraestructura, hay ausencia de verdadera gobernanza, a pesar de que la Ley 152 de 1994 (ley del Plan Nacional de Desarrollo) determina que los proyectos de infraestructura deberán ser contemplados en el plan nacional de inversiones. Sin embargo, la decisión afectará directamente al municipio sobre el cual recae; es una decisión tomada desde órganos centrales nacionales, sin ser consultada con aquellos que supuestamente serán los beneficiarios.

Lo anterior lo concluimos basándonos en los casos del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (Valle del Cauca) y el del Área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y La Virginia), que tienen en común haber sido planificados desde las instancias nacionales y en los cuales la participación de la ciudadanía, de acuerdo con la revisión histórica que se efectuó, fue anulada para el primero y retardada para el segundo. De igual modo lo concluimos basándonos en las experiencias vividas en el distrito de Cartagena de Indias, tales como las derivadas del Proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo y del Sistema Integrado de Transporte Masivo - Transcribe que, al igual que los dos casos anteriores, habiendo sido diseñados desde las ins-

tancias de planeación nacional, no fueron consultadas con los ciudadanos del distrito.

A esto se suma que el diseño de los planes de ordenamiento territorial por mandato legal debe hacerse por lo menos para tres periodos constitucionales de las autoridades locales, es decir, que no debe ser inferior a doce años, tenemos que lo explicado en los incisos anteriores, es decir, la toma de decisiones sobre obras de infraestructura a llevarse a cabo en los municipios, tomadas desde el nivel nacional, es un hecho que de un lado pone en riesgo la autonomía constitucional de los entes territoriales y del otro, difícilmente atiende a los intereses de los ciudadanos destinatarios de tales obras. Esto se demuestra fácilmente porque debe recordarse que las obras de infraestructura se contemplan en el plan de inversiones públicas del Plan Nacional de Desarrollo, y así, en consecuencia, es el Gobierno Nacional quien, dentro de un periodo de cuatro años, lo dispone de común acuerdo con las autoridades de planeación que él mismo nombra recién se posesiona. Con esto estamos en un riesgo grande de improvisación de obras con incidencia en los niveles territoriales y, en el mejor de los casos, de proyección a muy corto plazo, pues para los requerimientos de la vida moderna, 4 y hasta 12 años resultan tiempos muy cortos en materia de planeación.

Otro ejemplo que encontramos del excesivo centralismo que en materia de planes de infraestructura afecta a los ciudadanos de los entes territoriales está en los mecanismos actuales para la inversión de los recursos asignados mediante el Sistema de Regalías, específicamente en la forma como operan los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales existen a nivel departamental y municipal con representación del Gobierno nacional, teniendo como misión decidir si los proyectos formulados por los gobernadores y alcaldes son viables

para la inversión de los recursos asignados mediante el sistema de regalías. De tal forma que la autonomía del ente territorial se ve mermada por el proceso de someter la decisión de inversión a este órgano de administración y decisión, dada su dependencia del poder ejecutivo nacional.

En tal sentido, y puesto que el ciudadano de hoy día persiste en reclamar permanentemente de las autoridades ser consultado, o al menos informado para la toma de decisiones, los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel importante para materializar la gobernanza. En Cartagena de Indias, por ejemplo, recientemente ha cobrado importancia la obligación de las autoridades de cumplir con la consulta previa a las comunidades étnicas que existen en el territorio del distrito, principalmente comunidades afrodescendientes, en razón de obras que les impactarán en sus condiciones de vida. Su base constitucional la constituye la inclusión del Convenio de la OIT N.º 169 de 1989, en el llamado bloque de constitucionalidad y, gracias al cumplimiento de esta norma internacional, han resultado casos significativos como los de las comunidades de Barú y La Boquilla, aunque lastimosamente los grupos étnicos raizales de esos corregimientos debieron acudir a la instancia de la acción de tutela para lograr la realización de la consulta previa.

Por lo anterior, el estudio de la consulta previa en los municipios o distritos como instrumento generador de gobernanza en el marco de los macroproyectos de infraestructura resulta en definitiva muy interesante. Como tan interesante es encontrar que premisas sobre la representación de los ciudadanos para que los representantes tomen decisiones por ellos, como la planteada por Edmund Burke, en la famosa metáfora del médico (que dice que los representantes del pueblo son como los médicos, que deben indicar la cura a seguir, mientras que la po-

blación cumple más bien el papel del enfermo, debiendo solo señalarle a aquellos cuáles son sus dolencias, hoy en día resultan insuficientes por no decir falsas), pues la crisis del sistema representativo ha logrado que los ciudadanos se incorporen directamente a los asuntos de la administración de su espacio vital en su municipio y que participen permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

La consulta popular o ciudadana es expresión del derecho constitucional fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consiste en que una autoridad solicita a la ciudadanía su opinión o parecer sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, quedando obligada esa autoridad a traducirla en acciones concretas. Ese tipo de participación puede llevarse a cabo a nivel nacional o territorial, como ya se dijo, a un grupo determinado, como las que narramos en los apartes anteriores sobre las comunidades étnicas y también, conforme a los artículos 8 y 51 de la Ley 134 de 1994 y al 18 de la Ley 1757 de 2015, a todos los ciudadanos de un municipio, si con determinada obra hay lugar a una transformación en sus actividades tradicionales.

Ahora bien, como a través de esta investigación deseábamos establecer la articulación entre la gobernanza, la consulta previa y los macroproyectos de infraestructura, tuvimos presente que estos proyectos se refieren a una construcción que está bajo el nivel del suelo, y que consiste en un conjunto de elementos, instalaciones, equipos y servicios, necesarios para el funcionamiento de una organización o servicio público.

Dentro de esos servicios públicos se encuentra el servicio de transporte, el cual es un asunto de vital importancia para un país,

toda vez que determina su crecimiento económico y desarrollo social. De este modo resultó oportuno preguntarse por parámetros además de los técnicos y financieros para desarrollar en un municipio o distrito determinado proyecto de infraestructura de transporte, por los parámetros que frente a los ciudadanos legitiman o no determinado proyecto de infraestructura, pues, si no son los destinatarios los más aptos para definir su pertinencia y adecuación, ¿quiénes son?

Para encontrar respuestas a la anterior pregunta, tuvimos en cuenta el marco legislativo en Colombia que establece que las decisiones sobre infraestructura son tomadas por el Gobierno, representado a nivel nacional por el presidente de la República, conjuntamente con sus ministros y jefes de departamentos administrativos. A nivel departamental dichas decisiones deben ser tomadas por el gobernador y a nivel municipal o distrital, por el alcalde.

La legislación existente prevé que las decisiones tomadas a cualquiera de estos niveles territoriales son el producto de una reflexión y concertación con los actores involucrados, y cada una de estas autoridades debe actuar en consonancia con el plan de desarrollo que para el efecto hubiere formulado. Así, con base en el artículo 342 y, en general el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación, fue expedida la ley orgánica del plan de desarrollo, Ley 152 de 1994, la cual establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

Esa ley se aplica a la nación, a las entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden o nivel; determina las auto-

ridades e instancias de planeación tanto nacionales como territoriales. De estas a nivel nacional se destaca el Consejo Nacional de Planeación por ser la instancia en la que hay representantes del Estado, de los sectores económicos y de los ciudadanos, e incluso de grupos minoritarios como indígenas, minorías étnicas y las mujeres.

El Plan Nacional de Desarrollo se conforma de una parte general y de un plan de inversiones y es en esta segunda parte donde se detallan las obras que se construirán como desarrollo del Plan Nacional. Por ello es en el momento del diseño del Plan Nacional de Desarrollo donde los representantes de los ciudadanos pueden proponer aquellas obras de infraestructura que sean de su interés. Si bien es cierto que podríamos hablar de gobernanza a nivel nacional, por la armonización de las decisiones del Gobierno nacional con los intereses de los representantes de los sectores económicos y de los ciudadanos, no se puede asegurar que satisfaga sus intereses directos, pues existe el riesgo de que pueden ser propuestas obras de interés solo para los representantes, a menos que estos hubieren, adelantado consultas previas a los ciudadanos sobre las obras de infraestructura que desean.

A nivel territorial, la formulación del Plan de Desarrollo está conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y a corto plazo, aprobados por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales y en su elaboración se deben tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Entre las autoridades e instancias territoriales de planeación, destaca el Consejo Territorial de Planeación, que se conforma por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios y dentro de sus

funciones se encuentran la elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo de la entidad territorial, teniendo en cuenta que el alcalde o gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

Así mismo, las entidades territoriales deben organizar un banco de programas y proyectos donde las iniciativas de los ciudadanos deberán ser presentadas a través de estos bancos y los representantes de los ciudadanos que hagan parte del Consejo Territorial de Planeación no deberán olvidar este insumo.

Todo lo anterior debe estar en consonancia con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se encuentra regulado por la Ley 388 de 1997, la cual, entre las denominadas actuaciones urbanísticas, trae previsiones específicas para los macroproyectos de infraestructura urbana y específicamente aquellos relacionados con el transporte. Dicha ley exige que en la formulación, ejecución y revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial se garantice la participación democrática y lo hace entre varias enunciaciones, determinando que se permita la intervención de los ciudadanos en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento mediante las organizaciones cívicas, para que los representantes designados transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan. La misma ley determina que la consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

En cuanto a la formulación del Plan de Desarrollo del distrito de Cartagena de Indias y de su Plan de Ordenamiento Territorial, si

bien por años se ha cumplido con las prescripciones de las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, en garantizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes en el Consejo Territorial de Planeación, subsiste un alto nivel de insatisfacción de los ciudadanos en relación a los proyectos de infraestructura urbana, especialmente los de transporte urbano, pese a que los macroproyectos que se encuentran en ejecución fueron debidamente formulados dentro de los planes de desarrollo propuestos por los últimos alcaldes y, principalmente, dentro del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, adoptado mediante el Decreto 977 de 2001.

Documentos acreditados como los informes de *Cartagena cómo vamos*, y también el registro histórico de los casos del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali (Valle del Cauca), del Área Metropolitana del Centro Occidente (Pereira, Dos Quebradas y La Virginia) y de los varios casos de nuestro distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias como el Sistema de Transporte Integrado Masivo, Transcribe, el Corredor de Acceso Rápido a la Variante de Cartagena y el Proyecto Anillo Vial Malecón de Crespo (túnel de Crespo) registran rasgos similares, especialmente que ninguno fue consultado previamente con los ciudadanos, pues no obstante los beneficios que fundamentan su diseño y ejecución, hay evidencia de que la ciudadanía tuvo que requerir a las autoridades encargadas de esos proyectos, a través de sus líderes comunitarios, para que se le tuviera en cuenta, antes del inicio de las obras.

Lo anterior nos permitió concluir que la representación política ya no es el mecanismo más idóneo para obtener el pronunciamiento de los ciudadanos en la formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial y, en cambio, la consulta previa y directa a los ciudadanos resulta pertinente a efectos de

que ellos ganen mayor comprensión de lo que implicarán las etapas de cada macroproyecto y que su participación en la decisión a tomar por la Administración del municipio o distrito o localidad, le genere mayor grado de compromiso con las acciones urbanísticas para tal fin.

Al finalizar la investigación, encontramos que en el distrito de Cartagena de Indias se evidencia que la figura de la consulta previa a los ciudadanos antes de emprender macroproyectos de infraestructura no ha sido identificada como un instrumento para generar gobernanza, pese a que esta última se encuentra contemplada en los planes de gobierno y de desarrollo.

La primera explicación que surgió consistió en que, como reiteradamente se nos puso de presente en las respuestas a las distintas peticiones que llevamos a cabo ante varias dependencias del distrito, se considera que la Administración pública goza de completa discrecionalidad para tomar las decisiones relativas a los macroproyectos de infraestructura urbana, porque ya los ha previsto en distintos documentos que son guía para el ente territorial, como por ejemplo en los Planes de Ordenamiento Territorial, en los Planes de Desarrollo y sobre todo en los planes de gobierno, que, como muchos piensan, ya han sido ratificados por los ciudadanos cuando en las urnas eligen quien será su gobernante. Otra explicación se encuentra en el interés que se tiene por los recursos suministrados por el Gobierno nacional para determinadas obras, gracias a lo cual, al ser proyectados o contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, deben ser incorporados en los planes de gobierno municipal y en los Planes de Ordenamiento Territorial, aun cuando los ciudadanos no alcancen a informarse de dichas obras y menos a pronunciarse directamente, sino solo a través de sus representantes en los Consejos de Planeación.

Entrevistas llevadas a cabo a particulares y servidores públicos dieron cuenta de que la Administración del distrito de Cartagena de Indias no tiene contemplada la celebración de consultas previas a los ciudadanos antes de iniciar macroproyectos de infraestructura urbana, específicamente para el transporte, por el temor de la presunta corrupción que podría acechar a los ciudadanos al momento de celebrarse una consulta debido a la multiplicidad de intereses existentes alrededor de un macroproyecto, lo cual podría, gracias al ofrecimiento de dádivas, coartar la libre decisión de los ciudadanos.

En términos generales, los entrevistados manifestaron su gran preocupación por la forma en que las varias administraciones distritales han liderado los procesos de toma de decisiones de infraestructura y el desarrollo de los macroproyectos en la ciudad; todos coincidieron en que las expectativas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos no se ve reflejada en el avance de las obras; también coincidieron en que pese a la previsión legal de la inclusión de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones para los proyectos, a lo cual ya nos referimos en apartes anteriores, la participación de los ciudadanos se da de manera muy sesgada y, por ejemplo, en el caso de los gremios o asociaciones de profesionales que pudieren ser tenidos en cuenta en el Consejo Territorial de Planeación, dado que de ese Consejo hacen parte los ternados por el alcalde de turno, pueden resultar excluidos profesionales de valiosa experiencia en los proyectos que se aprueban, profesionales que representen gremios directamente relacionados con obras de infraestructura urbanística, por ejemplo, la Sociedad de Ingenieros y Arquitectos de Bolívar.

En definitiva, a la fecha, en el distrito de Cartagena de Indias no se ha llevado a cabo ninguna consulta previa a los ciudadanos con el objeto de determinar cuál es su interés respecto de las

obras de infraestructura que la Administración distrital desee adelantar, y pese a que en la redacción del Plan de Desarrollo de la ciudad, se haya incluido el término gobernanza, realmente se ha quedado en una simple expresión política, porque esta no se ejecuta respecto de la consulta previa a los ciudadanos o con base en esa consulta. Como hemos explicado, la participación de los ciudadanos es precaria y la de los gremios corresponde a las consideraciones filosóficas o políticas del mandatario local de turno.

La consulta previa para la implementación de macroproyectos de infraestructura en el distrito de Cartagena de Indias resulta un instrumento pertinente para generar gobernanza, y tiene respaldo legal en el mandato de las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997. El mandato de estas normas es para que la Administración permita la participación ciudadana, pero ese mandato no impone la forma de participación, así que bien puede ser mediante una consulta previa y directa a cada ciudadano por lo que nos encontramos aquí frente a una decisión de carácter discrecional, que con todos los riesgos administrativos que conlleva tiene mucha posibilidad de conseguir involucrar directamente a los ciudadanos en la decisión, generar en ellos sentido de pertenencia y obtener su compromiso con las obras.

Cuestión adicional y accesoria son los mecanismos que se llegaren a emplear para la consulta que permitan disminuir, si no eliminar, los posibles riesgos de corrupción, que pervierten la expresión libre de los ciudadanos porque en la actualidad, y después de los retos tecnológicos que superamos durante y después de la pandemia por el Covid-19, varias son las formas en que se pueden llevar a cabo las consultas. Por solo citar dos ejemplos, mencionemos los formularios electrónicos y la consulta mediante formatos anexos a las facturas de los servicios públicos do-

miciliarios o de impuesto predial, que pueden ser tramitados en forma personal directamente por el usuario, quien se encontraría en cierta forma “protegido” o “blindado” contra pretensiones corruptas, pues al disolverse la unidad del electorado se impide o disminuye la manipulación de cada elector.

La pertinencia de adelantar la consulta previa a los macroproyectos de infraestructura cuenta con un elemento de administración del territorio municipal facilitador, el cual es, para el caso de Cartagena de Indias por su condición de distrito, la división de su territorio en tres localidades y que el implemento de las normas sobre descentralización administrativa, se verifican en la existencia en cada localidad de autoridades elegidas de manera directa por el ciudadano (las juntas administradoras locales) y, de manera semidirecta (el alcalde local), aunadas a las posibilidades de presupuesto casi independientes con manejo autónomo. En consecuencia, se facilita grandemente el acceso al ciudadano cartagenero de forma más directa para involucrarle en la toma de decisiones administrativas que impactarán su diario vivir, en asuntos tales como movilidad e infraestructura local, la participación ciudadana y los esquemas de gobernanza para la toma de decisiones públicas en este distrito. Todo este panorama reviste especial interés para todos los municipios del país, cualquiera que sea su categoría o en condición de destacados por su categoría de distritos.

Conviene resaltar que cada vez más se auguran buenos tiempos en cuanto al fortalecimiento de los ciudadanos de Cartagena con programas como el Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartageneidad, a cargo del Laboratorio de Cultura Ciudadana y la Escuela de Gobierno Distrital y la labor que aporta el Semillero de Investigación Observatorio de Cultura Ciudadana de Cartagena (OBS-3C).

Finalmente son válidas las siguientes recomendaciones para estos importantes destinatarios: por un lado, los representantes de la Administración pública y por el otro, los administrados. Iniciemos con los primeros:

A los representantes de la Administración pública. Se recomienda no perder de vista que, el administrado de hoy no es el de siglos pasados, pues no cabe duda de que el papel de la ciudadanía es trascendente, que su pronunciamiento es clave para generar sentido de pertenencia y compromiso con las decisiones en materia de obras que afectarán su presente y futuro. La Constitución Política hace énfasis en la participación ciudadana y en el pluralismo, y los ciudadanos colombianos viven en un tiempo de pronunciamientos, de reclamos a los Gobiernos para ser tenidos en cuenta.

Sin lugar a duda, otro es el ciudadano como administrado en el siglo XXI, y el derecho administrativo es el derecho de la administración y sus relaciones con los administrados o particulares. Así que, con la determinación con la cual los Gobiernos de turno, iniciando con el nacional, y el de todos los niveles territoriales, decidan incorporar en los servidores públicos (más allá de sus discursos, con acciones efectivas) la conciencia de que su prestación de servicio tiene sentido, siempre y cuando satisfagan las necesidades, expectativas y anhelos de aquellos actores que constituyen los *factores reales de poder* y decidan implementar, por ejemplo, para la toma de decisiones, la estrategia de trabajo en redes que es emblema de la gobernanza, ya se habrá abierto un buen camino que permita consolidar consensos.

De esto se sigue que en la medida en que los resultados esperados para esos consensos sean planeados con estrategias de corto, mediano y largo plazo, con presupuesto logístico y financiero

efectivamente apropiado, no solo en papeles sino respaldados por efectivos ingresos económicos y materializados en las actividades y obras acordadas y esperadas por los actores, el concepto de gobernanza dejará de ser solo un término refinado para pasar a ser un modelo de gobierno.

Pese a las previsiones constitucionales de protección de la participación ciudadana, la decisión de convocar a una consulta previa a los ciudadanos, antes de iniciar macroproyectos de infraestructura, es una decisión discrecional de la Administración y aún persiste la resistencia de las autoridades a consultar a los ciudadanos antes de emprender macroproyectos que influirán en sus vidas a mediano y largo plazo. Resultará prudente una reforma legislativa para que esa convocatoria se establezca como una decisión reglada, de tal manera que su fuerza vinculante provenga de la Ley, tal como está establecido en el artículo 46 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar si no se cumple la consulta previa.

En suma, el administrado no debe dejarle toda la responsabilidad a la Administración pública, sino que debe apersonarse cada vez más de su papel protagónico de participante en la administración de su destino colectivo, cumpliendo primeramente sus responsabilidades estatales para crear una dinámica en la cual, como mejor expresión de gobernanza, la interacción entre gobernantes y gobernados y grupos de poder, armonice y articule los proyectos exitosos que requieran cada vez menos mandatos y ajustes legislativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBELAEZ ARANGO, Alejandro. (2007). *LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIDA EN COLOMBIA -Y la Gobernabilidad Democrática como Estrategia Política y Ciudadana para su Fortalecimiento* (capítulo II). Universidad de Valencia, España. <https://www.tdx.cat/handle/10803/9673#page=1>

BOTERO MONTOYA, L. H. (2004). *Lo público y lo privado un asunto de intereses*. Universidad de Medellín. <https://investigaciones-pure.udem.edu.co/es/publications/teoria-de-publicos-lo-publico-y-lo-privado-en-la-perspectiva-de-l-2>

BURKE, E. (1960). *Selected Writings and Speeches*. Nueva York: Modern Library. <https://doi.org/10.4324/9781351312325>

CALAME, P. (2003). *Reinventar la democracia, hacia una revolución de la gobernanza*. <https://www.uasb.edu.ec/publicacion/hacia-una-revolucion-de-la-gobernanza-reinventar-la-democracia-408-id408/>

CEA EGANA, J. L. (1997). *¿Qué es Gobierno? Una Respuesta Constitucional* (1 ed., Vol. 8). Valdivia. <https://www.revistaderechovaldivia.cl>

CANO ALVARÁN, O. (2005). *Metodología para la concertación con los actores en la gestión de los proyectos de desarrollo*. Escuela

Superior de Administración Pública, ESAP. <https://docplayer.es/6350300- Metodologia-para-la-concertacion-con-los-actores.html>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1986, 9 enero). *Acto Legislativo 01 de 1986. Función Pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991, 20 julio). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA*. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1989). *LEY 42 DE 1989. SUIN*. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1597450>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2015, 1 diciembre). *Ley 134 de 1994 - EVA - Función Pública*. FUNCIÓN PÚBLICA. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

Ley 152 de 1994 - EVA - Función Pública. (2020, 5 octubre). FUNCIÓN PÚBLICA. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1997). *Ley 388 de 1997*. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1997b). *Ley 393 de 1997. EL* http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0393_1997.html

Ley 1437 de 2011 - EVA - Función Pública. (2011, 3 agosto). *FUNCIÓN PUBLICA.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2011). *LEY 1454 DE 2011.* http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1617 de 2013 - EVA - Función Pública. (2013, 21 febrero). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. (2000). *Sentencia de noviembre 17 de 2000, exped.ACU-1701, M.P. Deyro Gómez Leyva.* <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/InternCovid.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991, 20 julio). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA.* <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

CHAMS SAN MARTIN, N. E. (2007). *Construyendo Participación democrática en Cartagena de Indias.* Universidad del Norte, Barranquilla. <https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/658/45478899.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1992b). *Sentencia T- 428 de 1992.* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-428-92.htm#:~:text=El%20Estado%20o%20los%20particulares,sitio%20y%20de%20sus%20pobladores.>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1994). *Sentencia C-180 de 1994.* <https://www.corteconstitucional.gov.>

co/relatoria/1994/C-180-94.htm#:~:text=La%20 presente%20ley%20estatutaria%20de,plebiscito%20y%20 el%20cabildo%20abierto.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1995). *Sentencia C-225 de 1995*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm#:~:text=1%C2%BA.,convicciones%20y%20sus%20 pr%C3%A1cticas%20religiosas>.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1997). *Sentencia SU-039/97*. C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU039-97.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (1998). *Sentencia T-652/98*. C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm#:~:text=%22El%20 derecho%20fundamental%20a%20la,las%20 comunidades%20ind%C3%ADgenas...%22>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2002). *Sentencia C- 891 de 2002*. C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-891-02.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2003). *Sentencia SU-383 de 2003*. C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2006). *Sentencia T-880 de 2006*. C. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-880-06.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2008). *REPUBLICA DE COLOMBIA*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2010). *Sentencia T-745/10*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-745-10.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2012). *Sentencia T-376/12*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-376-12.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2013). *Sentencia T-172 de 2013*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-172-13.htm#:~:text=T%2D172%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20juez%20de%20tutela%20puede,protecci%C3%B3n%20del%20derecho%20fundamental%20reclamado>.

ESTÉVEZ ARAUJO, José A. (2010). *Pragmatismo, gobernanza y privatización del poder político*. C. <https://portalfuturub.ub.edu/PU247389>

Pérez, J. G. (2003). *El Administrado*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. https://www.elsotano.com/libro/administrado-el_10172384

GARGARELLA, R. (2008). *Los fundamentos legales de la desigualdad*. Siglo XXI Editores. <https://revistas.ucm.es>

- HUFTY, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza*. Universitario de Estudios del Desarrollo Ginebra. <https://naturalezaculturaypoder.files.wordpress.com>
- LAUNAY, C. (2005). LA GOBERNANZA: ESTADO, CIUDADANÍA y RENOVACIÓN DE LO POLÍTICO. ORIGEN, DEFINICIÓN E IMPLICACIONES DEL CONCEPTO EN COLOMBIA. *CONTROVERSIA*, 185. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>
- MACEDO RIZO, M. (2011). La participación ciudadana en la constitución de 1991. *Revista Pensamiento Jurídico «Cultura y derecho»*, NO.30. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714>
- MASSAL, J. (2019, octubre 14-15). *Democracia participativa, Desafíos y desencantos en el Siglo XXI*. [Ponencia presentada]. Seminario internacional El pueblo tiene la palabra, Quito, Ecuador. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45782>
- Morin, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós. <https://www.uv.mx>
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. (2005). INDICADORES DE COYUNTURA ECONÓMICA. *INDICADORES DE COYUNTURA ECONÓMICA*, 35. <https://colaboracion.dnp.gov.co/>
- Rodríguez, Z.M. (2015). *Gobernanza y Consulta Ciudadana*, en *Avances y desafíos del Derecho*. Abordaje desde la investigación jurídica y sociojurídica. Red de Grupos y Centros

de Investigación Jurídica y Sociojurídica, ISBN 978-958-8621-56-2. Editorial Universidad Libre, Sede Cartagena

Santofimio, J. O. *Tratado De Derecho Administrativo I (3ª Ed / Rust. / 3A. Reimp) Introduccion*. Universidad Externado De Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-derecho-administrativo-tomo-i-introduccion-3ra-edicion-9789587102512.html>

Santofimio, J. O. *Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez. Tomo II*. Universidad Externado De Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-derecho-administrativo-tomo-i-introduccion-3ra-edicion-9789587102512.html>

URAN, O. A. (2007). *La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente* (Vol. 189). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/>

Hernando, V. C. (2002). DE LA MULA AL AVIÓN: NOTAS PARA UNA HISTORIA SOCIAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN COLOMBIA. *Revista de Estudios Sociales*, 12, 13-21. <https://doi.org/10.7440/res12.2002.01>

CIBERGRAFÍA

ÁGUILA Z, E. (s. f.). *ESTADO DE BIENESTAR: hacia una ciudadanía política y social*. a. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=403>

Pereira, L. C. B. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517. <https://doi.org/10.2307/3467348>

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. (1998). *CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)*. a. <https://clad.org/consejo-cientifico/>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA. (s. f.). *DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA*. a. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

BADRÁN MUÑOZ, N. A. C. I. R. A. (2013). En Ceballos no quieren más accidentes de tránsito. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/en-ceballos-no-quieren-mas-accidentes-de-transito-115803-FSEU202869>

OTERO BRITO, E. R. I. C. A. (2013). Transcribe: ver para creer. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/transcribe-ver-para-crear-127082-BTEU215361>

de ÁVILA ROMERO, J. U. L. I. A. N. A. (2014). Decreto de pico y placa para particulares sigue generando polémica. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/decreto-de-pico-y-placa-para-particulares-sigue-generando-polemica-169524-EUEU264044>

Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2007). *GUÍA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA*. «La mejor aliada de su libertad y sus derechos». P. http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/docs/Cartilla_Guia_participacion.pdf

GARGARELLA, R. (s. f.). *La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina*. A. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/la%20democracia%20deliberativa%20en%20el%20 analisis%20del%20sistema%20repres.pdf>.

CARTAGENA COMO VAMOS. (2011). *INFORME DEL PROYECTO CARTAGENA COMO VAMOS 2011*. P. http://cartagenacomovamos.org/temp_downloads/Encuesta%20de%20Percepcion%20Ciudadana%20CCV%202011.pdf

CARTAGENA COMO VAMOS. (2012). *INFORME DEL PROYECTO CARTAGENA COMO VAMOS 2012*. U. http://cartagenacomovamos.org/temp_downloads/Encuesta%20Cartagena%20Como%20Vamos%202012.pdf

ISUANI, E. A. (s. f.). *BISMARCK O KEYNES: ¿Quién es el Culpable?* S. <http://bibliots.trabajosocial.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=4778#.YVCoi9JKhdg>

- MEGABUS. (s. f.). MEGABUS. N. <http://www.megabus.gov.co/wp-content/uploads/2011/09/notas-estados-financieros.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (s. f.). *Consulta de documentos CONFIS*. M. <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politica-fiscal/Confis/actas/DGPPN%20030%20-%20VF%20SITM%20Pereira.pdf>
- NAVAS QUINTERO, A. (2010). *La nueva gestión pública: Un instrumento para el cambio*. M. <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2006). *Secretaría general*. L. <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1989). *Convenio No. 169 de 1989*. R. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENIO%20169%20DE%20LA%20OIT.%20SOBRE%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20Y%20TRIBALES%20EN%20PAISES%20INDEPENDIENTES.php>
- PLAN DE DESARROLLO PARA CARTAGENA. (2012). *“En Cartagena hay campo para todos y todas”*. E. <http://www.funcicar.org/>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s. f.). *Diccionario en versión digital*. T. <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. (1994). *Histórico de consultas populares de la Ley 134 de 1994*. S. <http://www.registraduria.gov.co/Historico-de-consultaspopulares.html>

REVISTA TÉCNICA INDUSTRIAL. (s. f.). *REVISTA TÉCNICA INDUSTRIAL. Número 306, junio de 2014.* U. <https://www.tecnicaindustrial.es/category/revistas/ti-306-junio-de-2014-robotica-industrial/>

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. (s. f.). *SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS.* M. <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganosColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>

TRANSCARIBE S.A. (s. f.). *TRANSCARIBE S.A. T.* <http://www.transcaribe.gov.co/web/?q=node/2>.

UN-HABITAT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC). (s. f.). *Siete Normas para la Gobernanza Urbana.* E. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=69

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2016). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe.* a. <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/s1800033>



Zulay María Rodríguez Bermúdez

Abogada titulada por la Universidad de Cartagena, Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente de la Universidad de Cartagena, de la Universidad Libre Sede Cartagena y de la Universidad San Buenaventura, Sede Cartagena. Conciliadora de la Cámara de Comercio de Cartagena y del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Fundación Universitaria Antonio de Arévalo. Miembro del Grupo Conflicto y Sociedad de la Universidad de Cartagena, Categoría A, Minciencias.



Marianella Castellanos Rodríguez

Abogada titulada por la Universidad de Cartagena. Auxiliar Jurídico de Apoyo a la Gestión del Fondo Territorial de Pensiones de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias. Durante su formación de pregrado apoyó las investigaciones del Semillero Derecho del Consumo del Grupo Conflicto y Sociedad, Categoría A, Minciencias. Coordinadora Movimiento AVIVA Cartagena y miembro del Ministerio de Formación Infantil Iglesia Centro Cristiano Internacional-CCI.

