

## CONTENIDO

**Editorial: ¿Democracia Local?**

**La elección popular de alcaldes: promesa incumplida**  
Fabio E. Velásquez C.

**Barranquilla a 30 años de la elección popular de alcaldes**  
Horacio Brieva Mariano

**La alcaldía Peñalosa: una muestra de gobernabilidad autoritaria**  
Aura Rodríguez

**A propósito de la descentralización y Cali como Distrito Especial**  
Carmen Elisa Aguirre Gómez

**Noticias: Fallo de la Corte Constitucional en contra de las consultas populares**

**Boletín del Eje Programático Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**


**Director y Editor**  
Fabio E. Velásquez C.

**Diagramación**  
Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)

 [@foronacionalcol](https://twitter.com/foronacionalcol)

 [facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

**Brot**  
für die Welt

# Nº 72

## BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Septiembre 2018

### LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES: PROMESA INCUMPLIDA

**Fabio E. Velásquez C.**  
**Presidente Ejecutivo**

**Fundación Foro Nacional por Colombia**

En 1986, un siglo después de haber sido expedida la Constitución centralista de Caro y Núñez, el Congreso de la República ordenó mediante el Acto legislativo # 1 elegir los alcaldes mediante voto popular, a partir de 1988, en principio para un período de dos años. Desde entonces, han tenido lugar diez elecciones en todos los municipios del país. ¿Han sido esas elecciones la oportunidad para renovar los liderazgos políticos locales y los estilos de gestión pública? O, más bien, ¿la elección popular fue otro cambio más, introducido en la arquitectura del Estado, para que nada cambie?

#### Motivos para entusiasmarse

Tres décadas atrás, la reforma constitucional que introdujo esta figura ilusionó a muchos. Y no era para menos. La constitución de 1886 había eliminado de un tajo el federalismo implantado en el país a mediados del siglo XIX, e instituido un régimen de “centralización política y descentralización administrativa” que con el correr de los años significó simplemente la concentración de poder en Bogotá y, más precisamente, en el Palacio de Nariño. Las reformas constitucionales llevadas a cabo desde comienzos del siglo XX hasta la expedición de la Carta Política de 1991, en particular las aprobadas en 1936, 1945 y 1968, fueron todas inspiradas en un *ethos* centralista, fuertemente presidencialista, que despojó a los territorios y a sus gobiernos de la posibilidad de decidir sobre su propio destino.

El centralismo contribuyó sin duda a empujar la modernización del país, especialmente desde los años treinta del siglo pasado y, en particular, después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, el aumento de las demandas ciudadanas por empleo, servicios públicos y mejores condiciones de vida, fruto del crecimiento demográfico, de la migración del campo a la ciudad y de los procesos de industrialización y transformación de la agricultura, mostraron los déficits de un Estado que, precisamente por su excesivo centralismo presidencialista, se había tornado burocrático, clientelista y autoritario, con una mínima capacidad de respuesta a dichas demandas.

Se configuró así una crisis del régimen político, cuyas principales manifestaciones, especialmente desde comienzos de los años sesenta del siglo pasado, fueron la movilización social en los territorios, el abstencionismo electoral, especialmente en las votaciones para Concejales municipales y diputados departamentales, y la expansión e intensificación del conflicto armado. Esa crisis ponía en riesgo “la estabilidad de las instituciones”, como lo señaló Jaime Castro, Ministro de Gobierno del Presidente Belisario Betancur. Era, entonces, necesaria una reforma política que enfrentara la crisis y diera aire a un régimen asfixiado y sin herramientas ni voluntad para transformarse.

Dos reformas, impulsadas por los sectores más progresistas de los partidos tradicionales, fueron concebidas entonces como antídotos de la crisis: la descentralización del Estado y la

institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Mediante la primera, se distribuía el poder de la capital hacia la periferia del país, de modo que las autoridades locales contaran con competencias, recursos y autonomía para planificar el desarrollo de su territorio y asegurar aspectos importantes del bienestar de la población. Por su parte la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana permitía a las comunidades, sus líderes y sus organizaciones influir en las decisiones públicas relacionadas con su propia existencia e intervenir activamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La elección de alcaldes cabalgó sobre ambas reformas. En efecto, como primera autoridad de los municipios, los alcaldes tienen sobre sus hombros la responsabilidad de utilizar los instrumentos legales y constitucionales a su alcance para gestionar el desarrollo de su territorio y atender las demandas ciudadanas. Son el símbolo de la autonomía local. De otra parte, son el fruto de un proceso de participación político-electoral y reciben un mandato ciudadano que los obliga a mantener permanente contacto con sus gobernados a través de los escenarios de participación dispuestos para tal fin. Esa doble condición (símbolo de la autonomía local y resultado y ocasión de un ejercicio participativo) fue la que generó un amplio entusiasmo en diferentes sectores de la población, especialmente entre aquellos que nunca habían tenido acceso a las instancias de poder y de toma de decisiones.

### **Los alcaldes de la paz**

Para Jaime Castro, impulsor de estas reformas, la elección de alcaldes fue pensada como una institución para la paz. El gobierno de cercanía que traía consigo no era cosa distinta a un dispositivo para resolver los problemas de calidad de vida del territorio y reducir los factores objetivos de la violencia armada. Sin embargo, ese rol no fue tan evidente. Por el contrario, la violencia se recrudeció y llegó a afectar la gobernabilidad de los alcaldes elegidos en varias zonas del país. En el mismo año de la primera elección tuvieron lugar masacres en Turbo y Buenavista, y fueron asesinados alcaldes elegidos a nombre de la Unión Patriótica, entre ellos Elkin de Jesús Martínez Álvarez, de Marinilla, y Julio Cañón López, de Vista Hermosa, Meta. La lista se amplió con más de 200 personas asesinadas, la mayoría de ellas militantes de la UP, o residentes en municipios donde fuerzas alternativas estaban logrando asumir el poder. Los autores de esos crímenes en la inmensa mayoría de los casos eran los recién nacidos grupos paramilitares.

La escalada de la violencia armada en la década del noventa, ligada a la expansión del paramilitarismo y su lucha contra-insurgente, dio al traste con el propósito de que la elección de alcaldes fuera un instrumento eficaz para la construcción de paz en el país. Los grupos paramilitares no solo eliminaron del escenario público a una gran cantidad de líderes sociales y políticos de izquierda, especialmente de la Unión Patriótica, sino que se propusieron controlar territorios que estaban en ese momento en manos de la guerrilla y ejercer sobre ellos un control territorial, económico, político y social. Más de 300 municipios fueron cooptados en esa época por los grupos paramilitares, lo que modificó por completo en esas localidades el propósito democrático que estaba detrás de la descentralización y de la elección de alcaldes.

### **Clientelismo y corrupción**

A la violencia armada que afectó a los municipios se sumaron otros problemas: el clientelismo y la corrupción. Entre otras cosas, la elección de alcaldes buscaba una renovación de la política, la emergencia de nuevos liderazgos, no tutelados por los grandes barones electorales nacionales y regionales, así como la adopción de nuevos esquemas de gestión pública que la hicieran más transparente, democrática y efectiva. En un comienzo, esa posibilidad parecía vislumbrarse: en las primeras elecciones aparecieron figuras alternativas, tanto dentro de los partidos tradicionales como outsiders que vieron en la elección de autoridades locales la oportunidad de renovar el manejo de lo público. No fueron pocas las alcaldías “alternativas” en las primeras tres elecciones, así como la llegada de nuevos personajes, especialmente en las ciudades grandes e intermedias.

Pronto esa dinámica fue perdiendo fuerza, no solo porque estos nuevos liderazgos no lograron capitalizar electoralmente sus éxitos, dado que generalmente no tenían tras de sí una organización ni una “maquinaria” electoral que les asegurara su reproducción política, sino además porque las élites tradicionales se fueron dando cuenta del riesgo que esta nueva dirigencia podría representar en términos de su pérdida de control del aparato político, por décadas manejado a su antojo. Rápidamente reaccionaron y comenzaron a “recuperar” el terreno perdido y a controlar de nuevo el poder local, especialmente en las localidades periféricas y en los municipios rurales. Esa recuperación significaba imponer de nuevo las lógicas clientelistas que habían ejercido antes de la elección popular, como medio para fortalecer el control del electorado y mantener los privilegios derivados del ejercicio del poder. La gestión pública retornó a sus “cauces normales” (prebendas a cambio de votos).

El regreso a la clientelización de la gestión municipal en muchos lugares del país —excepciones las ha habido y siguen apareciendo a lo largo y ancho del país, por lo que generalizar no es aconsejable— trajo de la mano el imperio de la corrupción: basta con señalar

que en lo que va corrido de estos treinta años de alcaldías populares, más de 7.000 alcaldes han sido objeto de investigaciones por parte de los entes de control, cifra que representa cerca del 70% de los alcaldes elegidos. Los casos son conocidos por malversación de fondos, problemas de contratación, manejo inapropiado de los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema de Regalías, nombramientos, decisiones en materia de prestación de servicios, etc. No es raro que los colombianos y las colombianas sientan que la corrupción –que no es práctica exclusiva de los alcaldes– sea el problema más importante que debe enfrentar el país en la coyuntura actual

### **Baja capacidad de gestión y re-centralización**

En Colombia, la descentralización fue pensada bajo un modelo estándar que trasladó iguales competencias a los municipios, independientemente de su categoría. Bogotá y Medellín asumieron las mismas responsabilidades que Chinácota y Titiribí, pasando por alto las diferencias de capacidad de gestión de esas localidades. El resultado de esa decisión ha sido negativo: la brecha entre las ciudades grandes e intermedias, de un lado, y los municipios más pequeños y periféricos, de otro, se ha ampliado, lo que coloca a estos últimos en una amplia y creciente condición de desventaja para atender las demandas de su población.

El gobierno nacional intentó en el pasado suplir ese déficit mediante la ejecución de programas de desarrollo institucional municipal, cuyos resultados no son visibles, por circunstancias que no es el caso señalar en este artículo. Lo cierto es que el modelo estandarizado de descentralización ha jugado en contra de los más débiles, lo que sugiere la necesidad de pensar en modelos flexibles y diferenciales, al tiempo que en políticas de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades institucionales. Es un paso que ninguno de los últimos gobiernos nacionales ha dado. Por el contrario, estos parecen considerar a los municipios más débiles como entidades inviables, sin futuro y candidatas a desaparecer del escenario político-institucional. La idea es –metafóricamente hablando– “tirar al bebé junto con el agua sucia de la bañera”.

Esa lectura discriminatoria fundamentó –entre otras razones– la estrategia re-centralizadora del gobierno nacional, desarrollada con una sólida línea de continuidad desde finales de los años noventa del siglo pasado. En efecto, el gobierno percibió que estaba perdiendo poder de decisión y recursos por la manera como las leyes 11 y 12 de 1986, que entregaron competencias e ingresos a los municipios, y la Constitución de 1991 incrementaron las transferencias a las entidades territoriales. Esa fue la razón principal para controlar el gasto de funcionamiento de las alcaldías y las gobernaciones (ley 617 de 2000) y reducir las transferencias (creación del Sistema General de Participaciones en 2001). Con estas restricciones de orden fiscal el camino quedó allanado para trasladar competencias municipales al gobierno central y terminar imponiendo un modelo jerárquico de relaciones intergubernamentales, en el que los alcaldes fungen como viajeros frecuentes a Bogotá para solicitar recursos y proyectos de los Ministerios y otras entidades nacionales en su territorio.

Como resultado de la aplicación de esa estrategia por parte del gobierno central, hoy en día existen cerca del 60% de municipios de categoría seis que son completamente dependientes del gobierno nacional en términos de finanzas, desarrollo y administración. En el 2015, de acuerdo con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), más de 190 municipios se encontraban en quiebra, 35 se consideraban como inviables y más de la mitad de las entidades territoriales enfrentaban problemas para definir su presupuesto público.

### **Pobres resultados**

En tales circunstancias, los resultados en materia de gestión pública –con honrosas excepciones– se han quedado cortos. La mayor parte de los municipios no tienen hoy las herramientas para generar cambios por sí mismos. Tampoco cuentan con la capacidad de responder a las necesidades de su territorio ni de ofrecer medios para su propio desarrollo, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, y –mucho menos– de los grupos vulnerables.

Las ciudades, especialmente las de mayor tamaño, han logrado cierta autonomía fiscal y cuentan con capacidades para ofrecer resultados, pero son más la excepción que la regla, pues los demás municipios siguen alejados de cualquier posibilidad de diseñar y poner en marcha políticas incluyentes elaboradas con altos niveles de transparencia y de participación ciudadana, así como de ponerlas en marcha con recursos propios y garantías de sostenibilidad. Esto se ve reflejado en los índices de pobreza, y en las bajas tasas de cubrimiento en educación y salud en las zonas rurales, aumentando así la exclusión social y la inequidad.

### **Control total**

Como si no bastara haber adelgazado las competencias y los recursos de los municipios en favor del gobierno central, los sectores más retardatarios de los partidos políticos han propuesto unificar las elecciones municipales y departamentales con las de Congreso

de la República y, como ñapa, prolongar el mandato de las actuales autoridades municipales y departamentales por dos años para unificarlo con el de las autoridades nacionales. Es ese el propósito del proyecto de Acto Legislativo N° 105 de 2018 Cámara, que reforma el artículo 261 de la Constitución.

Los argumentos esgrimidos por los autores de la iniciativa se pueden resumir en dos bloques: en primer lugar, la diferencia de períodos es altamente costosa para el erario nacional. En consecuencia, unificar las elecciones significaría un ahorro para el Estado. En segundo lugar, el hecho de que alcaldes y gobernadores sean elegidos en momentos diferentes al Congreso y al Presidente dificulta la articulación de los respectivos planes de desarrollo. La unificación permitiría esa articulación. Los ponentes coordinadores, Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Juan Carlos Rivera Peña han presentado ponencia favorable a la iniciativa, para su discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Los dos argumentos esgrimidos por los ponentes son realmente débiles: en primer lugar, aunque es deseable reducir los costos de las elecciones, no debe olvidarse que el voto, como instrumento de participación en la construcción del poder, es un derecho fundamental, por lo que el Estado debe asegurar todas las condiciones, entre ellas la financiación de las elecciones, para su pleno ejercicio. Sugerir como criterio y argumento para una reforma constitucional que el costo económico está por encima del ejercicio de un derecho fundamental es –por decir lo menos– inconstitucional y raya en lo absurdo.

De otra parte, la ley 152 de 1994 señala la necesidad de articular los planes de desarrollo de municipios y departamentos con el plan nacional de desarrollo. Si se unificarán los dos períodos sería casi imposible esa articulación, pues tanto el gobierno nacional como los alcaldes y gobernadores estarían elaborando sus planes al mismo tiempo. Incluso, los alcaldes y gobernadores, que según la propuesta de acto legislativo iniciarían su período el 20 de julio, 18 días antes que el juramento del Presidente de la República, tendrían que esperar casi un año para elaborar su propio plan, pues el plan nacional de desarrollo, según la misma ley de planeación, debe ser aprobado por el Congreso de la República entre marzo y junio del año siguiente al de la posesión del Presidente de la República. Ello iría en contravía de lo que señala la propia ley.

Más aún, lo que señala la ley 152 en materia de articulación de los planes de desarrollo es una herencia de la mentalidad centralista del legislador. ¿Por qué los planes tienen que estar articulados? No existe ninguna razón para que así sea. Los alcaldes y gobernadores presentan cada uno su programa de gobierno, acorde con su ideario partidista. Ese es un supuesto propio de la descentralización y de la autonomía política de los gobiernos departamentales y municipales. Es, además, el criterio para aplicar la revocatoria de su mandato, tal y como lo establecen las normas respectivas. Los planes de municipios y departamentos deben obedecer a los programas de gobierno de sus mandatarios, no a las orientaciones del plan nacional. ¿O acaso el programa de gobierno del Presidente tendría que ser adoptado por los alcaldes y gobernadores para que sus respectivos planes se articulen al plan nacional? Sería el límite del absurdo.

En realidad, la reforma tiene otra intención: que los gamonales electorales puedan ejercer el control total de las elecciones municipales y departamentales e instrumentalizar el electorado local en favor de las elecciones legislativas. Clientelismo del fino. Puro cálculo electoral. Unificar las elecciones significa que éstas quedarían prácticamente en manos de los “jefes” nacionales, de las empresas electorales de siempre, cercenando la posibilidad de que emerjan nuevas fuerzas políticas a nivel local y regional, diferentes, si no alternativas, a los partidos nacionales. La dependencia de los alcaldes y gobernadores con respecto a los dirigentes nacionales sería total. Es el fin de la descentralización y de la autonomía territorial. Es la vuelta a la Constitución de 1886.

## **Nota final**

El balance de lo que ha representado la elección de alcaldes para el fortalecimiento de la descentralización y el logro de la democracia participativa no es el mejor. Luego del entusiasmo inicial que produjo la creación de esta figura constitucional y de la aparición en escena de algunos liderazgos alternativos en varias regiones del país, esta institución pasa hoy día por un mal momento: el clientelismo y la corrupción son hoy el sello más distintivo de muchas alcaldías del país, lo que, sumado a déficits reales de capacidad de gestión en la mayoría de los municipios, resta posibilidades a la producción de buenos resultados en términos de bienestar colectivo; la estrategia de recentralización sigue haciendo parte de las apuestas del centro, como si las reformas aprobadas en 1986 hubieran sido excesivas (“se nos fue la mano”, dirían algunos) y la autonomía local fuera una amenaza para el equilibrio institucional; y, para completar el cuadro, la unificación de períodos de las elecciones locales y nacionales quiere imponerse como forma de ejercer un control político y electoral total por parte de las élites políticas nacionales. Sin lugar a dudas –lo repetimos– esta propuesta es el principio fin de la descentralización y, por supuesto, un retroceso de enormes proporciones en el logro de una democracia incluyente en Colombia.



## ¿DEMOCRACIA LOCAL?

*Han transcurrido treinta años desde la primera elección de alcaldes en 1988 y la pregunta que muchos se hacen es si en esas tres décadas hemos logrado consolidar en el país la democracia local como una dimensión cardinal de la arquitectura del Estado colombiano, diseñada en la reforma municipal a mediados de los años ochenta del siglo pasado y ratificada por los constituyentes en 1991.*

*Democracia local significa gobierno de cercanía, en el que gobernantes y gobernados se encuentran en diferentes escenarios para resolver, a través del diálogo y la concertación, los problemas de su entorno inmediato. Significa, por tanto, la disposición de la ciudadanía a involucrarse en los asuntos públicos como parte de su responsabilidad política individual y colectiva, y, además, un cambio de esquemas de la gestión pública hacia la apertura a la voz y al escrutinio ciudadano. Todo para mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión en el nivel local y para asegurar el diseño de políticas incluyentes que mejoren las condiciones de vida de la población.*

*En Colombia, la elección de alcaldes fue sin duda diseñada para acercar a gobernantes y gobernados, y darle un aire a un régimen centralista, clientelista y autoritario que, al finalizar el período del Frente Nacional, echaba agua por todos sus costados. Para ello, las autoridades locales fueron dotadas de competencias, recursos, autonomía y herramientas de gestión que les permitieran atender los asuntos de su territorio. Igualmente, fueron institucionalizados algunos espacios de participación que facilitaban el diálogo de la ciudadanía con las autoridades locales. En ese sentido, la elección de alcaldes significó en su momento un verdadero revolcón de la arquitectura institucional del Estado y una oportunidad para asegurar políticas públicas incluyentes que dieran respuesta a las demandas ciudadanas.*

*En estas tres décadas, ese modelo no ha sido plasmado del todo. El país ha visto -sin duda- experiencias de gobierno local que se acercan bastante a ese esquema de gobierno de cercanía, tanto en grandes ciudades como en pequeños municipios. A algunas alcaldías llegaron dirigentes sociales y políticos interesados en renovar los cánones tradicionales de gestión, tanto en términos técnicos como políticos. Y lo consiguieron. Son experiencias de gran relevancia que deben ser tenidas como referentes de manejo adecuado (transparente, eficiente y democrático) de los asuntos públicos locales.*

*Sin embargo, si queremos hablar de un balance general de estos treinta años de alcaldes populares, habrá que concluir que los viejos estilos de gestión no han sido del todo superados. El clientelismo y el autoritarismo siguen permeando la conducta de muchas autoridades y servidores públicos, lo que mantiene abierta la puerta a la corrupción y a la exclusión de los intereses de quienes no forman parte de los círculos de poder. A ello se suma el empeño del gobierno central de restar competencias y recursos a los municipios, lo que coloca a las autoridades locales en una situación de dependencia cada vez mayor con respecto a las agencias del gobierno central. Los alcaldes se han vuelto viajeros frecuentes a Bogotá para pedir favores a altos funcionarios del Estado, quienes de manera prepotente toman decisiones desconociendo las particularidades de regiones que jamás han pisado y nunca pisanán.*

*Del lado de la ciudadanía, los resultados tampoco han sido los mejores. Muchos sectores, atados aún a las redes de clientela, prefieren que otros decidan por ellos sobre los bienes y servicios públicos a los cuales pueden acceder por la vía de las políticas públicas. Estudios realizados por Foro señalan que muchas personas muestran un alto desinterés por los asuntos públicos, incluidos aquellos que afectan directamente sus vidas, y prefieren buscar soluciones fáciles a los problemas que los aquejan. La participación no parece ser prioridad, y, cuando lo es, no encuentra eco en funcionarios que aún mantienen modos autoritarios de gestión.*

*La elección de alcaldes fue, sin duda, un paso adelante en la construcción de una democracia sólida en Colombia, pero no basta con los diseños institucionales. Se requiere un cambio en las actitudes y conductas de la ciudadanía y de sus dirigentes, y probablemente un cambio de la dirigencia política para que a los gobiernos locales lleguen líderes con sangre nueva y con proyectos que contribuyan a la construcción de una democracia local real y efectiva.*

### BARRANQUILLA A 30 AÑOS DE LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

**Horacio Brieva Mariano**

**Periodista, columnista del diario El Heraldito,  
Director Ejecutivo de la Fundación Protransparencia**

Barranquilla llega a la elección popular de alcaldes de 1988 en medio de un evidente estancamiento en sus servicios públicos domiciliarios. Atrás había quedado la pujanza de otras épocas, y lo prevaleciente en todas las esferas sociales era la añoranza de los tiempos en que La Arenosa había sido un ejemplo de liderazgo nacional. La memoria colectiva no debe olvidar que el debut de Barranquilla en la primera elección de alcaldes fue escandaloso por un acre litigio de conteo de votos. Por eso, Jaime Pumarejo Certain y Gustavo Certain Duncan -primos, pero en maquinarias políticas distintas- terminaron compartiendo el breve periodo de gobierno que entonces se reducía a dos años.

En 30 años, además de Pumarejo Certain y Certain Duncan, han sido alcaldes de Barranquilla, Miguel Bolívar Acuña (1990-1992), Bernardo Hoyos Montoya (1992-1994 y 1998-2000), Edgard George González (1995-1997), Humberto Caiafa Rivas (2001-2003), Guillermo Hoenigsberg Bornacelly (2004-2007), Alejandro Char Chaljub (2008-2011 y 2016-2019) y Elsa Noguera De la Espriella (2012-2015).

#### **La irrupción del M-19 y las elecciones de marzo de 1992**

Hasta 1992 era tal el control bicolor de la administración distrital que, para cualquier cargo, aún el más modesto, había que ser liberal o conservador y los funcionarios se identificaban por el apellido de su jefe político. Era una especie de impronta de ganadería. Decían que eran de Gerlein, Martín Leyes, Slebi, Name o Carbonell. Fue, tal vez, la época más aberrante y premoderna del gamonalato político. Era el patrimonialismo en todo su furor politiquero. Esa casi esclavista relación política ha cedido bastante, gracias a la carrera administrativa, pero a través de las Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) se sigue ejerciendo la sumisión clientelista en Barranquilla. A sus beneficiarios, como a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, les exigen cuotas de votos y dinero para las campañas electorales.

Que Bernardo Hoyos Montoya ganara la alcaldía de Barranquilla el 8 de marzo de 1992 - auspiciado por el M-19 y Voluntad Popular de Fuad Char- no debe sorprender. El cura representaba

todo lo contrario de la casta política que había ejercido por décadas la hegemonía en la ciudad. El M-19 y el cambio provocado por la Constitución del 91 fueron los principales factores que incidieron en la derrota de las maquinarias políticas locales, sin desconocer el concurso decisivo de Voluntad Popular, el partido de la familia Char, que entonces simbolizaba la renovación en la política local.

#### **La Barranquilla de principios de los años 90**

A comienzos de los años 90, Barranquilla era una ciudad en estado comatoso: no tenía servicios públicos eficientes, la mitad de sus habitantes vivía en barrios subnormales, las escuelas y colegios eran un desastre, el espacio público estaba tomado por los informales, los caños eran una espantosa podredumbre, el pavimento era una ruina, el transporte público de pasajeros era una vergüenza con una oferta insuficiente, y todo este gigantesco retraso era el resultado de varias décadas de politiquería, de irresponsabilidad y de desorden institucional.

De hecho, la primera tarea insoslayable de Barranquilla, principiando los 90, fue restaurar los servicios de agua, alcantarillado y aseo, y para eso se creó una empresa de economía mixta, Triple A. Tras esa decisión vinieron, entonces, las inversiones nacionales y distritales que se requerían para mejorar los mencionados servicios públicos domiciliarios.

A partir de ahí fue cuando la ciudad empezó a cambiar. Fue quedando atrás la época en que los habitantes del suroccidente compraban el agua en carrotaques. Ese paisaje tercermundista, esa tragedia, fue desapareciendo. Fue de tal magnitud el drama del agua potable que, anualmente, la ciudad vivía el padecimiento de los niños afectados de gastroenteritis.

#### **Lo que ha significado para Barranquilla la elección popular de alcaldes**

Fue la elección de alcaldes la que fijó un tiempo institucional que al principio fue de dos años, después se extendió a tres y

posteriormente se amplió a cuatro para hacerlo más congruente con el de los Presidentes de la República.

A partir de Pumarejo Certain y Certain Duncan, los periodos de los alcaldes se estabilizaron. Y los recursos comenzaron a crecer desde la primera administración de Hoyos Montoya, merced a los fortalecimientos fiscales -como el aumento de las transferencias- introducidos por la Constitución del 91 en favor de la descentralización de los entes territoriales. Desde entonces, la ciudad comenzó a disponer de más presupuesto para el desarrollo de obras.

Por eso, la primera alcaldía de Hoyos Montoya supera en resultados a las de sus antecesores (Pumarejo Certain, Certain Duncan y Bolívar Acuña, a quienes es difícil relacionarlos con algo emblemático). Entre 1992 y 1994 empiezan a ser notorias las inversiones en acueducto y alcantarillado.

Resumo: Barranquilla padeció, entre 1960 y 1992, 32 años de desgobierno liberal-conservador, y ese colapso, de manera particular y dramática, se hizo terrible e insostenible en los servicios a cargo de las Empresas Públicas Municipales (EPM) y la Empresa Municipal de Teléfonos (EMT). Esas entidades, tan fundamentales para la productividad de las empresas y la calidad de vida de los ciudadanos, se convirtieron en reductos del burocratismo, del robo y de la ineptitud.

## De Hoyos I a Char II

El proceso de reactivación de Barranquilla empezó a ocurrir desde 1992 cuando la ciudad elige a Hoyos Montoya. La primera muestra de tal reactivación fue el mejoramiento de los servicios de la Triple A. Llevar el acueducto y el alcantarillado a la ciudad marginal fue la señal de que empezábamos a dejar atrás esa tragedia humana. Y a medida que fuimos resolviéndola, Barranquilla pudo empezar a plantearse otras aplazadas tareas.

Los planes de desarrollo distrital desde Hoyos Montoya hasta Char Chaljub han tenido en común un eje estratégico: cerrar las brechas sociales que siguen siendo profundas, pese al caudal de inversiones en colegios, centros hospitalarios, parques, canalizaciones de arroyos, vías y viviendas. Y esas brechas se advierten, por ejemplo, en un indicador como la vivienda cuya construcción se disparó en los últimos años. Pero, mientras en los sectores de estratos altos se produjo un lujoso y costoso desarrollo inmobiliario, el hábitat en los barrios rezagados y vulnerables sigue teniendo problemas cualitativos, aparte de su déficit.

Hemos crecido en obras, pero su concepción y diseño no se les ha sometido a satisfactorias deliberaciones con expertos y las mismas comunidades. Tampoco ha habido convincente claridad en el costo real de estas obras ni en los procesos de contratación correspondientes, en los cuales sigue gobernando la certeza de que el Gobierno Distrital favorece a un círculo de contratistas. La democracia local no ha recibido una motivación entusiasta en los gobiernos del Partido Cambio Radical: la rendición

de cuentas ha sido un simple espectáculo (a pesar de haberle añadido recientemente el ingrediente sectorial); las alcaldías locales y las juntas administradoras no han servido para profundizar la descentralización administrativa, y la Política Pública de Participación que contribuyó a fabricar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no ha sido elevada a Acuerdo Distrital para proceder a su implementación.



Panorámica del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y el Río Magdalena. Fotografía: <https://goo.gl/rHiei>

## El aporte de las alcaldías de Cambio Radical

Con frecuencia pretende situarse el proceso de recuperación de Barranquilla a partir de 2008, cuando comenzó la primera administración de Alejandro Char. Eso no es rigurosamente cierto porque no refleja con exactitud la historia reciente de la ciudad. Distinto es reconocer que en los gobiernos de Cambio Radical subió el nivel de la inversión pública porque ha crecido el recaudo de los impuestos, porque se ha hecho un uso intensivo de figuras como las vigencias futuras, y porque el Gobierno Nacional ha sido fundamental en el financiamiento de varios proyectos claves, como el que facilitó la construcción y reconstrucción de los escenarios deportivos para los Juegos Centroamericanos y del Caribe.

A los gobiernos de Char Chaljub y Noguera De la Espriella se les reconoce que han hecho una inversión sin precedentes en infraestructura, pero se les cuestiona que ha sido en desmedro del desarrollo humano. De ahí los problemas disparados en inseguridad e informalidad. A los que se añaden los de movilidad, espacio público y sostenibilidad ambiental, que reflejan el grado de desarrollo urbano de una típica ciudad intermedia de América Latina, aquejada de notorias insuficiencias estructurales. Y rodeada, de contera, de un Área Metropolitana con agudas dificultades de pobreza, marginalidad y delincuencia que inciden en el nivel de los indicadores económicos y sociales de Barranquilla.

## LA ALCALDÍA PEÑALOSA: UNA MUESTRA DE GOBERNABILIDAD AUTORITARIA

Aura Rodríguez  
Directora  
Corporación Viva la Ciudadanía  
Regional Bogotá

### Pilares de la gobernabilidad sin ciudadanía

El pasado 14 de septiembre Ricardo Silva confesó que se había tomado el tiempo necesario para criticar a Peñalosa en el momento más oportuno. Al comienzo de su columna semanal en el diario *El Tiempo* dejó escrito: “luego de dos años, ocho meses y catorce días de papaya, es justo decir que no hay un mejor ejemplo que Peñalosa de cómo Twitter puede acabar con un político”. Y añadió: “el peor enemigo de Peñalosa es Peñalosa”<sup>1</sup>.

Los sondeos de opinión más recientes indican que, en promedio, tres de cada cuatro habitantes de Bogotá desaprueban la gestión de Peñalosa<sup>2</sup>. Según estas mediciones es el alcalde más impopular de las ciudades capitales del país. Si se tiene en cuenta, además, que con cada nueva declaración que hace (errática y ensimismada, según Silva) disminuyen las posibilidades de que se cierre la brecha que lo separa de la ciudadanía, la pregunta por su fórmula de gobierno es un acto reflejo. En tiempos en los que se alude, con rigor o ligereza, a todas y cada una de las formas del populismo político, ¿cómo un dirigente que goza de niveles tan mínimos de comunicación (o sintonía) con la ciudadanía bogotana no ha enfrentado una crisis de gobernabilidad?

En vísperas de finalizar el 2017, Ricardo Ávila de *El Tiempo* abrió la entrevista a Peñalosa preguntándole por las razones de que Bogotá se hubiera convertido en el epicentro del pesimismo del país. “Esa es una actitud bogotana muy complicada”, respondió el alcalde. Luego agregó: “nos falta aceptar lo positivo”. Y remató: “No me importa tomar decisiones impopulares”<sup>3</sup>.

Todo parece indicar que, tras su desdén y su falta de cuidado por lo que puedan pensar de él, se esconde una vieja forma de gobernar. En la oscuridad de la tramoya del establecimiento parecen brillar: 1) la incondicionalidad con su gestión de buena parte de sectores políticos tradicionales, muy influyentes tanto en la ciudad como en el país, y decisivos para evitar que prosperara la revocatoria de su mandato<sup>4</sup> (entre muchas figuras, se destacan Vargas Lleras, Carlos F. Galán y Uribe Vélez);

1 Ricardo Silva, “Tendencia”, diario *El Tiempo*, Bogotá, 14 de septiembre de 2018, recuperado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ricardo-silva-romero/tendencia-alcaldia-de-enrique-penalosa-268186>

2 Encuesta Gallup: 73,75 por ciento es el promedio de las mediciones de desaprobación hechas en febrero (80 por ciento), abril (77 por ciento), junio (68 por ciento) y agosto (70 por ciento) de 2018. Vínculo directo a la última medición (p. 36): <https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-216.pdf>

Encuesta del Centro Nacional de Consultoría: en febrero de 2018, la imagen del alcalde Peñalosa fue negativa para el 74 por ciento y positiva para el 22%. Vínculo: <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/single-post/2018/02/19/Gobernador-de-Atl%25C3%25A1ntico-y-alcalde-de-Barranquilla-los-mejores-en-encuesta-del-CNC-para-CM>

3 Ricardo Ávila, “No le digo a la gente lo que quiere oír, sino lo que pienso: Peñalosa” (entrevista), diario *El Tiempo*, Bogotá, 31 de diciembre de 2017, recuperado en: <https://www.eltiempo.com/bogota/entrevista-al-alcalde-de-bogota-enrique-penalosa-166650>

4 Mientras la Registraduría Nacional certificó la validez del 65 por ciento de las firmas recogidas por el comité promotor (octubre de



2) la sonrisa que dibujan en privado los dientes de importantes sectores económicos, que si quisiera tornarse declaración pública traduciría algo así como “Ala, se quejan de la inmovilidad de esta ciudad, pero nosotros con Enrique vamos es sobre ruedas”; y 3) la vista gorda fingida de la mayoría de los grandes medios de comunicación.

## Cuidar la imagen

Analistas como Nadia Pérez ya habían llamado la atención sobre el reducido número de medios que criticaba los planes y las ejecuciones del alcalde Peñalosa<sup>5</sup>. Durante las últimas semanas, quedó al descubierto el mecanismo mediante el que ha funcionado el tercer pilar de la anterior fórmula de gobernabilidad: la alcaldía gasta cuantiosos recursos (cinco millones y medio de pesos cada hora) en la compra de publicidad favorable, mientras los medios privilegian la salud de sus finanzas a costa de rebajar sus estándares de buen periodismo, pues hacen pasar por trabajo suyo lo que es propaganda y, a manera de contraprestación, se abstienen de hacer un cubrimiento adecuado del desempeño de la administración distrital<sup>6</sup>.

Tal como comienza Mario Morales su reflexión sobre el asunto, “es escandaloso por las cifras, por los métodos utilizados, por la nebulosa que lo envuelve, pero, sobre todo, por lo inocuo”<sup>7</sup>. Inocuo, sí, porque la favorabilidad de papel no contrarresta la opinión negativa de carne y hueso. En cambio, la alternativa de fabricarla desmiente a Peñalosa y devalúa la idea de que su perfil técnico y gerencial es incomprendido: le preocupa tanto su imagen que invierte millonadas del presupuesto distrital en ella, como si fuera el más megalómano de los políticos tradicionales. Y lo hace al amparo de una consideración que, en abstracto, no puede ser más impecable: el “ejercicio de comunicación pública es pilar de gobernabilidad y legitimidad”, afirmó su consejera de comunicaciones, Paola Tovar, en una conversación que sostuvo con la FLIP.

## Gobierno autoritario

A la luz de lo anterior, quizás Enrique Peñalosa sea uno de los gobernantes más autoritarios que haya tenido la ciudad. Para establecerlo habría que ponderar, de manera minuciosa y rigurosa, en qué medida la participación ciudadana directa y la concertación política han hecho parte de las estrategias de la administración para encarar el debate público y ejecutar el Plan Distrital de Desarrollo (PDD).

Por lo pronto, no deja de ser significativo que el Consejo Territorial de Planeación Distrital, en el extenso concepto que emitió acerca del anteproyecto de PDD, haya concluido que la participación ciudadana no fue considerada en el plan como un factor prioritario y determinante en el proceso de formulación de las políticas públicas distritales.

---

2017), el Consejo Nacional Electoral evitó pronunciarse de fondo sobre la revocatoria (hasta hoy), investigó las cuentas de ese comité (febrero de 2018) y sancionó con una multa a su vocero (agosto de 2018), al mismo tiempo que la Corte Constitucional resolvió mediante fallo de tutela (agosto de 2018) que debía garantizarse el derecho de defensa del alcalde Peñalosa y, por tanto, el CNE debía realizar audiencias públicas “para determinar si los motivos para la revocatoria son ciertos y verificables”.

5 Nadia Pérez, “¿Bogotá mejor para todos? Un balance más allá del Plan de Desarrollo”, revista virtual Razón Pública, 8 de enero de 2018, recuperado en: <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10782-bogot%C3%A1-mejor-para-todos-un-balance-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-plan-de-desarrollo.html>

6 Las primeras informaciones aparecieron en los debates de control político que realizó el Concejo de Bogotá en abril y agosto de 2018. La semana pasada la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) reveló los resultados de su investigación sobre la pauta oficial de la Alcaldía de Bogotá en los medios de comunicación. Toda la información recaudada por la FLIP puede ser consultada en el portal (micrositio) Pauta Visible. La FLIP condensó los hallazgos de la investigación y su interpretación en un video ([https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=79&v=mN7yjK66oTM](https://www.youtube.com/watch?time_continue=79&v=mN7yjK66oTM)). Y el 19 de septiembre de 2018 la Liga contra el Silencio publicó un artículo pormenorizado sobre la investigación de la FLIP (disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/penalosa-medios-contratos/>).

7 Mario Morales, “La alcaldía de Bogotá pagó millones para un cubrimiento favorable de los medios”, revista virtual Razón Pública, 8 de enero de 2018, recuperado en: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11433-la-alcald%C3%ADa-de-bogot%C3%A1-pag%C3%B3-millones-para-un-cubrimiento-favorable-de-los-medios.html>

## A PROPÓSITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALI COMO DISTRITO ESPECIAL

**Carmen Elisa Aguirre Gómez**  
**Foro Nacional por Colombia**  
**Capítulo Suroccidente, Cali**

La elección popular de alcaldes cumple 30 años en Colombia. Fue adoptada por el Acto Legislativo 01 de 1986, el cual reformó la Constitución Política, y aplicada por primera vez en marzo de 1988. Marcó un hito en la historia de la descentralización del país al cambiar la designación directa de alcaldes y gobernadores, procurada anteriormente por los gobernadores de los departamentos y el Presidente de la República, respectivamente<sup>1</sup>.

La elección por voto popular ha permitido una participación más activa de la ciudadanía al ejercer su poder por medio de su representante, reforzando así la base de la democracia representativa que en la ciudad se verá transformada en cierta medida por la nueva categorización del municipio. El presente documento analiza la relación entre descentralización y la nueva configuración político-administrativa de la ciudad al convertirse en un Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. Consecuentemente, se aborda de manera sucinta las implicaciones que tiene dicho cambio en la ciudad a partir de elementos como la democratización de las decisiones públicas (participación ciudadana), el acercamiento del gobierno a la ciudadanía, la emergencia de nuevos liderazgos políticos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

### **Cali, Distrito Especial**

Una de las dimensiones fundamentales de la noción de Estado es el control territorial (Tilly, 1985; Rosenvallon, 2000). Al tratar de ampliar su alcance territorial, el Estado puede relacionarse con las élites regionales de distintas maneras: dejándolas hacer, cediendo ante ellas, coordinándolas, cooptándolas, poniéndolas a su servicio, quebrando su poder o reemplazándolas por otras conectadas orgánicamente con

él (Gutiérrez, 2010: 11). Bajo esta lógica, la categorización de las entidades territoriales y el control ejercido sobre las mismas se ven enmarcados en las condiciones especiales de los territorios. Cali, mediante la ley 1933 de 2018, fue categorizada como Distrito Especial, y en adelante se registrará por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Los Distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país. Tal como lo establece la Ley 1617 de 2013 en su artículo 34, “los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico”.

### **Descentralización y participación**

De este modo, a partir de la división territorial del distrito en localidades, la democratización de las decisiones públicas a través de la participación ciudadana debe ser garantizada en el sentido de que las comunidades residentes en ellas puedan expresarse e intervenir activamente a nivel institucional con la finalidad de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida. Igualmente se promueve la participación ciudadana y el acercamiento del gobierno a la ciudadanía en ejercicio de control social cuyo objeto será la fiscalización y vigilancia del manejo y la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades, así como la participación en la elaboración del presupuesto distrital.

En materia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a las localidades se les puede asignar el ejercicio de algunas funciones, tales como la construcción de las obras

<sup>1</sup> En la ciudad de Santiago de Cali, el primer alcalde electo bajo esta modalidad fue Carlos Holmes Trujillo (1988-1990), hoy Canciller de la República; durante este periodo, Rodrigo Guerrero ha sido el único burgomaestre que ha repetido mandato.



Fuente: <https://flic.kr/p/2VmFWJ>



y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social. El rol de las localidades apunta a que sirvan de marco para que en ellas se pueda descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios, de modo que la figura de la descentralización bajo esta nueva forma de reconfiguración territorial permita el acercamiento ciudadano a la toma de decisiones democráticas, ya que estas serán discutidas en espacios más pequeños en los cuales se espera la emergencia de nuevos liderazgos políticos, como pueden ser los alcaldes menores, a los cuales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio.

De esta forma, puede esperarse un panorama positivo de la visión de la ciudad. El reto está en que la división del territorio no obedezca prioritariamente a la concentración de ofertas del mismo, es decir, que la distribución en el territorio por localidades no se realice con respecto a la actividad económica que sea de mayor interés para la zona, dando lugar a la preponderancia de la economías de aglomeración<sup>2</sup> que refiere los beneficios obtenidos por las empresas al localizarse en las cercanías de otras. Ello, enmarcado en la premisa de que el bienestar colectivo prima sobre el bienestar individual, premisa no tenida en cuenta en varios casos, por ejemplo, cuando no son respetados los derechos de los habitantes de zonas del Jarillón del río Cauca o del centro de la ciudad<sup>3</sup>.

2 La aglomeración tiene las ventajas de los flujos de información y la reducción de ciertos costes debido al producir las unas al lado de las otras. Ejemplo: La ciudad de Cali en prestación de servicios de salud se dinamiza bajo la lógica de aglomeración, lo cual permite centralizar y canalizar pacientes y usuarios de municipios cercanos.

3 Para ampliar información consultar: Colombia informa. (2015). Nuevas tensiones y denuncias alrededor de los planes de renovación de Cali. Colombia informa. Recuperado de: <http://www.colombiainforma.info/nuevas-tensiones-y-denuncias-alrededor-de-los-planes-de-renovacion-de-cali/>

Finalmente se espera que la reconfiguración de la ciudad de Cali como distrito especial permita establecer una relación horizontal con el gobierno nacional a partir de la diada descentralización-autonomía, de modo que se debilite la relación jerárquica que ha mantenido la nación con la ciudad, por la categoría que esta poseía antes de ser declarada Distrito. Amanecerá y veremos.

## Bibliografía

- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. En: Fundación Konrad Adenauer. (2010). 25 años de la descentralización en Colombia.
- Ley 1617 de 2013. Diario Oficial No. 48.695. República de Colombia, 5 de febrero de 2013. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1617\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1617_2013.html)
- Rosanvallón, P. (2000). The new social question: rethinking the welfare state. United Kingdom: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1985). War making and state making as organized crime. En: P.
- Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, Bringing the state back. Cambridge: Cambridge University Press.

[www.colombiainforma.info/nuevas-tensiones-y-denuncias-alrededor-de-los-planes-de-renovacion-de-cali/](http://www.colombiainforma.info/nuevas-tensiones-y-denuncias-alrededor-de-los-planes-de-renovacion-de-cali/)

Marulanda, J. (2016). El drama de las comunidades en el jarillón del río cauca. Colombia: El Colectivo. Recuperado de: <https://elcolectivocomunicacion.wordpress.com/2016/12/19/el-drama-de-las-comunidades-en-el-jarillon-del-rio-cauca/>



## FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LAS CONSULTAS POPULARES

Mediante el comunicado N° 40, del 11 de octubre de 2018, la Corte Constitucional informó su decisión acerca de la validez de las consultas populares municipales como mecanismo para decidir sobre el uso del subsuelo en el territorio. Según la Sala Plena de la Corte, “las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley”. En tal sentido, la consulta popular, como mecanismo de participación ciudadana, “no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito”.

La decisión fue tomada a raíz de la acción de tutela interpuesta por la empresa Mansarovar Energy Colombia, de capital chino, contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en el proceso de revisión previa de constitucionalidad de la consulta popular realizada en el Municipio de Cumaral, Meta. Consideró la Corte que el Tribunal del Meta “violó el debido proceso por cuanto interpretó de forma aislada las disposiciones constitucionales y desconoció los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos a los límites de las materias a decidir a través del mecanismo de consultas populares. En efecto, tanto la Constitución como la ley disponen que éstas, en el rango municipal no pueden recaer sobre asuntos ajenos a la competencia de las autoridades municipales”. En otras palabras, siendo la decisión de explotar un recurso natural del subsuelo competencia exclusiva del gobierno central, por ser el Estado propietario del subsuelo, según lo establecido en la Carta Política, los municipios –señala la Corte- no pueden hacer uso de las consultas populares para decidir si ese recurso puede o no ser explotado, dado que no es esa una competencia local.

La Corte reitera que el gobierno central debe tomar esa decisión en concurrencia con las entidades territoriales y que “la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos”. Ahora bien, dado que no existen los mecanismos idóneos para que la ciudadanía ejerza ese derecho, ni instrumentos para la coordinación y concurrencia entre la nación y el territorio, la Corte exhorta al Congreso a que en el menor tiempo posible disponga lo necesario en esa dirección, y le entrega una serie de criterios para que legisle al respecto: i) Participación ciudadana y pluralidad; ii) Coordinación y concurrencia nación territorio; iii) Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; iv) Diferencialidad / Gradualidad; v) Enfoque Territorial.; vi) Legitimidad y Representatividad; vii) Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; viii) Desarrollo sostenible; ix) Diálogo, comunicación y confianza; x) Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; xi) Buena Fe; xii) Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial y, xiii) Sostenibilidad fiscal.

La Corte insta a las diferentes agencias del gobierno nacional encargadas de la toma de decisiones a “que en la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan”.

El comunicado de la Corte informa, además, que el Magistrado Alberto Rojas Ríos salvó su voto al considerar “que la Sala Plena, en esta oportunidad, vació la autonomía de las entidades territoriales en materia de ordenación del suelo y de consultas populares sobre minería e hidrocarburos, al efectuar una lectura restringida de los artículos 287, 311 y 317 de la Constitución Política, que le otorgan a los municipios las facultades de ordenar el desarrollo del territorio y reglamentar el suelo, en desmedro de los principios de concurrencia, coordinación y descentralización, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, en sentencia C-123 de 2014 y C-035 de 2016. Con ello, la Sala Plena limitó innecesariamente la participación política de la comunidad, desconociendo la naturaleza jurídica de este mecanismo de participación, que no constituye un poder de veto, sino un espacio para que la ciudadanía intervenga en las decisiones que los afecta (sic). En todo caso, el resultado de las medidas administrativas adoptadas por el municipio, con fundamento en la consulta era susceptible de control judicial ordinario”.